

N° 461
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 mars 2024

PROPOSITION DE LOI

*visant à abaisser le nombre de conseillers municipaux pour les communes de
100 à 3 499 habitants,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Nadine BELLUROT, MM. Rémy POINTEREAU, Mathieu DARNAUD, Mme Kristina PLUCHET, MM. Philippe BAS, Laurent SOMON, Mme Marie-Do AESCHLIMANN, MM. Philippe MOUILLER, Jean-François RAPIN, Stéphane SAUTAREL, Antoine LEFÈVRE, Mmes Catherine DI FOLCO, Marie-Pierre RICHER, Elsa SCHALCK, Lauriane JOSENDE, MM. François BONHOMME, Christophe-André FRASSA, Mme Agnès EVREN, MM. Dominique de LEGGE, Alain HOUPERT, Mme Anne VENTALON, M. Laurent BURGOA, Mme Martine BERTHET, MM. Hervé REYNAUD, Étienne BLANC, Mmes Marie-Carole CIUNTU, Patricia DEMAS, Catherine BELRHITI, MM. Guillaume CHEVROLLIER, Christian KLINGER, Mme Brigitte MICOULEAU, M. Stéphane PIEDNOIR, Mmes Christine BONFANTI-DOSSAT, Sabine DREXLER, Pauline MARTIN, M. Gilbert BOUCHET, Mme Marie-Jeanne BELLAMY, M. Bruno SIDO, Mme Anne-Marie NÉDÉLEC, M. Olivier PACCAUD, Mme Viviane MALET, M. Hugues SAURY, Mme Florence LASSARADE, MM. Michel SAVIN et Jean Pierre VOGEL,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

De nombreux maires et élus locaux témoignent de la difficulté grandissante pour les communes, notamment les moins peuplées et rurales, de constituer une liste électorale pour se présenter aux élections municipales.

On observe ces dernières années une crise des vocations au regard de l'engagement dans la vie politique locale. Les travaux récents du Sénat mettent en exergue les freins existants à cet exercice : la difficile conciliation entre vie professionnelle, personnelle et familiale ; l'absence d'un véritable statut de l'élu local ; un régime indemnitaire, des droits et des garanties insuffisants ; la dégradation des conditions d'exercice du mandat local ou encore « la complexification générale des affaires publiques locales »¹ qui entravent l'action concrète de terrain.

Les élus locaux doivent faire face au poids croissant des exigences et des responsabilités relevant de leur fonction et les collectivités territoriales manquent singulièrement d'autonomie financière. Ce contexte rend l'exercice des mandats de plus en plus difficile alors même qu'il est attendu des élus de faire toujours plus, notamment en matière de service public, avec toujours moins. Nombre d'entre eux évoquent un sentiment de découragement au regard des attentes et des pressions, voire de la défiance, exercés à leur égard.

À cela s'ajoute la hausse des menaces et des actes de violence commis à l'encontre des élus, ou de leurs proches, concourant au mouvement de désengagement observé. Pourtant, les élus sont bien les garants de la préservation du lien social, ils sont les sentinelles de la République dans les territoires. Nous avons besoin de femmes et d'hommes qui souhaitent continuer à s'engager pour la vie de nos communes et de nos concitoyens.

Depuis 2020, les démissions des maires (1 293) et des conseillers municipaux (29 214) « s'accroissent par rapport au mandat 2014-2020, les

¹ Rapport d'information n° 215 (2023-2024), « Relatif à l'engagement dans le mandat local et l'amélioration des conditions de son exercice » : <https://www.senat.fr/rap/r23-215/r23-2151.pdf>

maires partageant un vif pessimisme quant à l'avenir des communes. »², alors que « 345 communes ne disposaient pas d'un conseil municipal complet, faute de candidats en nombre suffisant (228 communes en 2014) »³. Certains élus témoignent de la difficulté à composer un conseil municipal, ce qui peut amener des profils plus ou moins motivés par la fonction, entraînant par conséquent une hausse de l'absentéisme voire des démissions au sein de ces collectivités. Une aggravation de la crise des vocations est donc à craindre dans la perspective des élections municipales de 2026.

Pour y faire face, des mesures doivent être prises pour renforcer l'attractivité des mandats municipaux ainsi que le fonctionnement des instances de la démocratie locale. À cet effet, la présente proposition de loi envisage de faciliter la constitution des listes aux élections municipales des communes de moins de 3 500 habitants, pour qui la part de la représentativité de la population municipale au sein du conseil est plus importante en comparaison à celle des villes moyennes. Ce dispositif concerne 28 431 des 34 935 communes.

Pour exemple, la commune de Giroux dans l'Indre, 121 habitants, correspond à la strate de 100 à 499 habitants établissant le nombre de conseillers municipaux. Son conseil municipal doit ainsi être composé de onze membres, ce qui représente 9,09 % de la population de la commune. En parallèle, pour la ville de Châteauroux dans le même département, le conseil municipal de quarante-trois membres représente 0,09 % de sa population de 43 331 habitants. On observe donc un écart important entre les petites communes et les villes moyennes, fragilisant certaines communes lorsqu'il s'agit de réunir un nombre suffisant de personnes volontaires pour s'engager dans la vie politique locale.

L'article 1^{er} a donc pour objet d'abaisser de quatre le nombre de conseillers municipaux pour les strates des communes allant de plus de 500 à 3 499 habitants. Pour exemple, le conseil municipal d'une commune de 3 400 habitants serait composé de dix-neuf conseillers municipaux au lieu de vingt-trois membres actuellement. Pour la strate des communes allant de 100 à 499 habitants, il est proposé d'abaisser de deux le nombre de conseillers municipaux. Ainsi, le conseil municipal d'une commune de 498 habitants serait lui composé de neuf conseillers et non plus de onze membres.

² Rapport d'information n° 851 (2022-2023), tome 1, « Avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires » : <https://www.senat.fr/rap/r22-851-1/r22-851-1.pdf>

³ Rapport d'information n°121 (2023-2024), « Relatif au statut de l'élu » : <https://www.senat.fr/rap/r23-121/r23-121.pdf>

La réduction du nombre de conseillers municipaux envisagée impacterait également le nombre d'adjoints ; chaque strate concernée perdrait un adjoint. Pour mémoire, le nombre d'adjoints doit être supérieur ou égal à 1, sans excéder 30 % de l'effectif du conseil, arrondi à l'entier inférieur (*CE, 24/04/1985, Aix-en-Provence*). Afin de maintenir le nombre actuel des adjoints au maire, **l'article 2** modifie le code général des collectivités territoriales (CGCT) pour préciser que lorsque le conseil municipal détermine le nombre des adjoints, celui-ci ne peut excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal mais, désormais, le calcul s'applique à l'arrondi à l'entier supérieur le cas échéant.

Pour tenir compte de la réduction du nombre de conseillers municipaux qui découle de l'article 1^{er}, **l'article 3** adapte le code général des collectivités territoriales en prévoyant que, pour les communes de la strate de 100 à 499 habitants, le conseil municipal est réputé complet dès lors qu'il compte au moins sept membres à l'issue du second tour du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire.

L'article 4 vise à ajuster le plafond du nombre de conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection, en parallèle de la réduction du nombre de conseillers municipaux pour les strates des communes allant de 100 à 499 habitants et de 500 à 1 499 habitants, en application de l'article 1^{er}. Afin de respecter l'équilibre du dispositif en vigueur, il est proposé de ne pas excéder le nombre de quatre conseillers ne résidant pas dans la commune au moment de l'élection pour les communes composées de neuf conseillers municipaux. Pour les conseils municipaux composés de onze membres, il est proposé d'appliquer la règle en vigueur pour les communes de plus de 500 habitants ; il s'agit donc de ne pas excéder le quart des membres du conseil⁴. Le plafond sera ainsi fixé à deux conseillers pour cette strate.

Afin de ne pas perturber l'équilibre actuel de la composition et de la représentation des différentes catégories de collectivités territoriales formant le collège électoral appelé à élire les sénateurs, **l'article 5** conserve l'attribution actuelle du nombre de délégués municipaux aux élections sénatoriales, pour toutes les strates de communes concernées, malgré l'application d'une baisse de l'effectif des conseillers municipaux telle que proposée par l'article 1^{er}. Pour exemple, actuellement, les conseils municipaux composés de quinze membres élisent trois délégués municipaux. En application de l'article 1^{er}, cette strate serait désormais composée de onze

⁴ En application de l'article L. 228 du code électoral, alinéa 3.

conseillers municipaux, mais le nombre de délégués municipaux resterait inchangé, à hauteur de trois délégués municipaux.

Proposition de loi visant à abaisser le nombre de conseillers municipaux pour les communes de 100 à 3 499 habitants

Article 1^{er}

- ① La seconde colonne du tableau du second alinéa de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° À la troisième ligne, le nombre : « 11 » est remplacé par le chiffre : « 9 » ;
- ③ 2° À la quatrième ligne, le nombre : « 15 » est remplacé par le nombre : « 11 » ;
- ④ 3° À la cinquième ligne, le nombre : « 19 » est remplacé par le nombre : « 15 » ;
- ⑤ 4° À la sixième ligne, le nombre : « 23 » est remplacé par le nombre : « 19 ».

Article 2

L'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots : « , arrondi à l'entier supérieur ».

Article 3

Au second alinéa de l'article L. 2121-2-1 du code général des collectivités territoriales, le mot : « neuf » est remplacé par le mot : « sept ».

Article 4

Au quatrième alinéa de l'article L. 228 du code électoral, après le mot : « sept », sont insérés les mots : « ou neuf » et, à la fin, les mots : « et cinq pour les conseils municipaux comportant onze membres » sont supprimés.

Article 5

- ① L'article L. 284 du code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Au second alinéa, le mot : « onze » est remplacé par le mot : « neuf » ;
- ③ 2° Au troisième alinéa, le mot : « quinze » est remplacé par le mot : « onze » ;
- ④ 3° Au quatrième alinéa, le mot : « dix-neuf » est remplacé par le mot : « quinze » ;

- ⑤ 4° Au cinquième alinéa, le mot : « vingt-trois » est remplacé par le mot : « dix-neuf ».