

N° 139
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 novembre 2024

PROPOSITION DE LOI

visant à instaurer une meilleure proportionnalité des effectifs des conseils municipaux pour les petites communes,

PRÉSENTÉE

Par MM. Éric KERROUCHE, Pierre-Alain ROIRON, Patrick KANNER, Mmes Audrey BÉLIM, Florence BLATRIX CONTAT, Nicole BONNEFOY, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mmes Isabelle BRIQUET, Colombe BROSSEL, Marion CANALÈS, M. Rémi CARDON, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, MM. Christophe CHAILLOU, Yan CHANTREL, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, M. Thierry COZIC, Mme Karine DANIEL, M. Jérôme DARRAS, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM. Sébastien FAGNEN, Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, MM. Jean-Luc FICHET, Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Olivier JACQUIN, Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mmes Gisèle JOURDA, Annie LE HOUEIROU, Audrey LINKENHELD, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Jean-Jacques MICHAU, Franck MONTAUGÉ, Mme Corinne NARASSIGUIN, MM. Alexandre OUIZILLE, Sébastien PLA, Mme Émilienne POUMIROL, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Mme Sylvie ROBERT, M. David ROS, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Lucien STANZIONE, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Simon UZENAT, Mickaël VALLET, Michaël WEBER et Adel ZIANE,

Sénateurs et Sénatrices

(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,

Parmi les nombreux défis auxquels sont confrontées les communes, la crise de l'engagement local est sans doute l'un des plus préoccupants. Car si les communes sont le cœur battant de notre démocratie locale, c'est avant tout grâce à l'engagement des élus locaux qui la font vivre.

Cette crise de l'engagement se manifeste par la difficulté croissante que rencontrent notamment les petites communes à constituer des listes complètes lors des élections municipales.

L'enquête menée à la demande de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales par l'institut CSA auprès de 500 élus municipaux dans les communes de moins de 3 500 habitants montre que plus de la moitié d'entre eux ont rencontré cette difficulté lors des élections de 2020.

Certes, les élections de 2020 se sont tenues dans un contexte particulier, celui de la crise Covid, mais ce serait une erreur d'analyse d'y voir un simple phénomène conjoncturel. La crise Covid n'a fait qu'accentuer une tendance déjà à l'œuvre dont il y a tout lieu de craindre qu'elle se confirme lors du prochain renouvellement municipal de 2026.

La meilleure réponse à cette crise de l'engagement se trouve avant toute chose dans la mise en œuvre d'un statut de l' élu local ainsi que dans la revalorisation du bloc communal.

De ce point de vue, la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 puis la proposition de loi portant création d'un statut de l' élu local, adoptée à l'unanimité par le Sénat le 7 mars 2024, ont constitué de premières étapes attendues et nécessaires. Pour autant, ces textes n'épuisent pas le sujet et d'autres leviers peuvent être actionnés, parmi lesquels la réduction des effectifs des conseils municipaux dans les petites communes.

Nous savons combien la réduction du nombre de conseillers municipaux n'est pas une décision publique anodine. À cet égard, il importe de tirer pleinement les enseignements du rejet par le Sénat, le 9 octobre 2024,

de la proposition de loi visant à réduire le nombre de conseillers municipaux dans les petites communes (texte n° 890, 2022-2023).

Nous restons convaincus que la réduction des effectifs des conseils municipaux peut constituer une réponse utile, pour peu qu'elle réponde à trois exigences :

1. Cette réduction doit d'abord répondre à une demande des élus locaux eux-mêmes ;
2. Ensuite, elle doit reposer sur une analyse particulièrement fine des besoins pour proposer une réponse proportionnée ;
3. Enfin, elle doit s'accompagner d'une nécessaire souplesse.

Dans le respect de ces principes, la présente proposition de loi propose un dispositif rénové à la fois mieux proportionné dans la réduction qu'il envisage et mieux calibré s'agissant des communes auxquelles la réduction s'appliquerait. Ainsi, il est proposé de réduire l'effectif des conseils municipaux des seules communes entre 100 et 1 499 habitants, considérant d'une part qu'un effectif de sept membres dans les communes de moins de 100 habitants constitue un effectif minimal en dessous duquel il serait inopportun de descendre sous peine de porter préjudice au bon fonctionnement du conseil municipal et, d'autre part, que les communes de plus de 1 500 habitants n'ont pas exprimé de demande de réduction de leurs effectifs, bien que certaines d'entre elles aient pu connaître des difficultés pour la constitution de conseils municipaux complets. L'**article 1^{er}** propose donc de fixer à neuf au lieu de onze l'effectif légal des communes entre 100 et 499 habitants et à treize au lieu de quinze celui des communes entre 500 et 1 499 habitants.

L'**article 2** propose d'accompagner cette réduction des effectifs d'un élargissement du dispositif d'incomplétude pour permettre aux conseils municipaux des communes de 500 à 999 habitants d'être « réputés complets » même s'ils comptent deux conseillers de moins que l'effectif légal. Cette mesure étend à ces communes le dispositif dérogatoire prévu par la loi dite « Engagement et proximité » adoptée en 2019 et qui ne concerne aujourd'hui que les communes de moins de 500 habitants. Cette extension est souhaitée par les élus locaux, comme l'ont montré aussi bien les auditions menées par la mission flash transpartisane sur l'efficacité du fonctionnement des conseils municipaux conduite par Mmes Françoise GATEL et Nadine BELLUROT, et MM. Éric KERROUCHE et Didier RAMBAUD, que l'enquête réalisée par l'institut CSA à la demande de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales.

L'**article 3** vise quant à lui à ajuster les règles relatives à la détermination du nombre d'adjoints de sorte que la réduction des effectifs n'impacte pas le nombre maximal d'adjoints qu'une commune peut élire. En vertu de la modification proposée, les communes dont la population est comprise entre 500 et 1 499 habitants pourront fixer à quatre le nombre d'adjoints, comme c'est le cas aujourd'hui.

Enfin, l'**article 4** vise à garantir aux communes concernées par la baisse de leur effectif légal qu'elles conserveront le même nombre de délégués au collège électoral des sénateurs. Il procède par ailleurs à une mesure de coordination concernant le nombre maximal de conseillers municipaux ne résidant pas dans la commune que peut compter un conseil municipal.

Proposition de loi visant à instaurer une meilleure proportionnalité des effectifs des conseils municipaux pour les petites communes

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 modifiée :
- ② 1° À la troisième ligne, le nombre : « 11 » est remplacé par le nombre : « 9 » ;
- ③ 2° À la quatrième ligne, le nombre : « 15 » est remplacé par le nombre : « 13 ».

Article 2

- ① L'article L. 2121-2-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Au deuxième alinéa, le mot : « neuf » est remplacé par le mot : « sept » ;
- ③ 2° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
« Il en va de même dans les communes de 500 à 999 habitants, dès lors que le conseil municipal compte au moins onze membres à l'issue du second tour du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire. » ;
- ⑤ 3° Au troisième alinéa, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « trois » ;
- ⑥ 4° Le dernier alinéa est complété par les mots : « et ceux des communes mentionnées au troisième alinéa élisent trois délégués ».

Article 3

À l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales, le taux : « 30 % » est remplacé par les mots : « un tiers ».

Article 4

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° À l'avant-dernier alinéa de l'article L. 228, le mot : « onze » est remplacé par le mot : « neuf » ;

- ③ 2° L'article L. 284 est ainsi modifié :
- ④ *a)* Au deuxième alinéa, le mot : « onze » est remplacé par le mot : « neuf » ;
- ⑤ *b)* Au troisième alinéa, le mot : « quinze » est remplacé par le mot : « treize ».

Article 5

La présente loi entre en vigueur lors du premier renouvellement général des conseils municipaux suivant la promulgation de la présente loi.