

N° 41

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 octobre 2017

PROPOSITION DE LOI

tendant à favoriser la stabilité des conseils municipaux,

PRÉSENTÉE

Par MM. Patrick CHAIZE, Pascal ALLIZARD, Philippe BAS, Jean BIZET, François BONHOMME, Bernard BONNE, Gilbert BOUCHET, Jean-Marc BOYER, François CALVET, Mme Agnès CANAYER, MM. Jean-Noël CARDOUX, Jean-Claude CARLE, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Gérard CORNU, Philippe DALLIER, Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Robert del PICCHIA, Louis-Jean de NICOLAY, Mmes Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, M. Bernard FOURNIER, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Jacques GENEST, Jordi GINESTA, Jean-Pierre GRAND, Daniel GREMILLET, François GROSDIDIER, Mme Pascale GRUNY, MM. Charles GUENÉ, Jean-Raymond HUGONET, Benoît HURÉ, Mme Corinne IMBERT, MM. Guy-Dominique KENNEL, Marc LAMÉNIE, Mmes Élisabeth LAMURE, Florence LASSARADE, M. Daniel LAURENT, Mme Nadège LEFEBVRE, MM. Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Henri LEROY, Mme Viviane MALET, MM. Didier MANDELLI, Jean-François MAYET, Alain MILON, Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Olivier PACCAUD, Cédric PERRIN, Jackie PIERRE, Rémy POINTEREAU, Mmes Sophie PRIMAS, Catherine PROCACCIA, Frédérique PUISSAT, MM. Michel RAISON, Jean-François RAPIN, Charles REVET, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Jean Pierre VOGEL, Pierre CUYPERS, Mmes Frédérique GERBAUD, Laure DARCOS, MM. Sébastien LEROUX, Laurent DUPLOMB, Arnaud BAZIN et Michel VASPART,

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

L'application progressive, depuis le 1^{er} juillet dernier, de l'interdiction de cumuler des fonctions exécutives locales et un mandat de parlementaire national ou européen, issue de deux lois n^{os} 2014-125 et 2014-126 du 14 février 2014, a mis en lumière une difficulté dont on peut raisonnablement penser que sa résolution devrait largement transcender les clivages de fond sur cette législation.

Cette difficulté tient aux conséquences, quelque peu disproportionnées et difficilement compréhensibles du point de vue du citoyen, susceptibles de résulter de la simple application du droit par les parlementaires concernés : lorsque, pour se mettre en conformité avec les nouvelles exigences légales, ils démissionnent de leurs fonctions exécutives locales, et en particulier de leurs fonctions de maire, la désignation de leur remplaçant par le conseil municipal implique, selon le troisième alinéa de l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales, que le conseil municipal soit complet. À défaut, et sauf circonstances très particulières prévues par l'article L. 2122-9 du même code (démissions assimilables à des manœuvres politiques pour imposer de nouvelles élections ou décision juridictionnelle), il y a lieu de convoquer les électeurs pour procéder au renouvellement intégral du conseil municipal.

En d'autres termes, un seul siège vous manque et tout est renouvelé... fût-ce un siège sur plusieurs dizaines.

Or, une telle situation est loin de constituer une hypothèse d'école, en particulier dans les petites communes où, souvent, les candidatures aux élections municipales sont rassemblées sur une liste unique. Dans ce cas, tous les candidats sont élus et aucun nom ne figure donc sur la liste pour combler une éventuelle vacance. Il suffit alors qu'un seul siège devienne vacant pour que, en raison de l'impossibilité de le pourvoir par appel au suivant de liste, le conseil municipal se retrouve incomplet et que la règle de l'article L. 2122-8 précité conduise nécessairement, avant de désigner le remplaçant d'un maire ou d'un adjoint, à renouveler l'intégralité du conseil municipal. Il va sans dire que, sur plusieurs années, le risque d'une vacance, dont les causes peuvent être multiples (décès, survenance d'une

incompatibilité ou d'une inéligibilité, démission pour raisons d'ordre privé...), n'a rien d'hypothétique.

L'article L. 2122-8 instaure donc une sorte de « clause de caducité » mettant brutalement fin au mandat de l'ensemble des membres d'un conseil municipal pour des raisons qui leur sont pourtant totalement étrangères.

On pourrait s'interroger sérieusement sur son orthodoxie sur le plan constitutionnel. Rappelons que, si le Conseil constitutionnel admet que des dispositions législatives apportent une certaine atteinte à l'exercice de fonctions publiques, c'est à la condition, systématiquement rappelée, qu'elle soit justifiée, au regard des exigences découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789, par la nécessité de protéger certains impératifs (*cf.* notamment décision n° 2000-426 DC). Or, le moins que l'on puisse dire est que ne saute pas aux yeux l'existence d'une considération à ce point impérieuse qu'elle justifierait de mettre brutalement fin au mandat de tous les membres d'une assemblée élue au motif qu'un seul siège serait vacant au moment de l'élection du maire. S'agissant plus particulièrement d'une disposition qui a pour conséquence d'aboutir à un raccourcissement (potentiellement conséquent car susceptible de porter sur plusieurs années) d'une mandature, il y a lieu de rappeler que, comme l'a résumé le Conseil constitutionnel dans ses « Cahiers » : « *seul un intérêt général peut justifier une cessation anticipée ou une prolongation de mandats en cours* (n° 79-104 DC du 23 mai 1979, n° 2001-444 DC du 9 mai 2001, n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005) » (commentaire de la décision n° 2007-559 DC, rendue à propos d'une cessation anticipée). Et force est de constater que c'est en vain que l'on cherche un intérêt général suffisant, et même un intérêt général tout court, dans le troisième alinéa de l'article L. 2122-8.

Mais, à supposer que celui-ci soit conforme à la Constitution, sa conjonction avec les nouvelles incompatibilités applicables aux titulaires de fonctions exécutives locales heurte en tout état de cause le bon sens le plus élémentaire et c'est donc manifestement involontairement que le législateur de 2014 n'a pas procédé à une adaptation qui, avec le recul, s'avère éminemment souhaitable.

En effet, s'il est tout à fait compréhensible que l'élection d'un maire ou d'un adjoint soit soumise à un conseil municipal comprenant encore un minimum de membres, aller jusqu'à estimer que celui-ci doit être nécessairement complet est à la fois inconcevable, incompréhensible et illogique :

- inconcevable, car nul ne penserait sérieusement à remettre en cause la légitimité d'un maire au motif qu'il aurait été élu par un conseil municipal ne comprenant « que », pour ne prendre que quelques exemples, 18 membres sur 19 ou 42 sur 43 ;

- incompréhensible, dès lors qu'il n'est pas nécessaire que tous les membres du conseil municipal soient présents pour l'élection du maire (dès lors, pourquoi exiger que le conseil compte 100 % de ses membres ?) : le conseil municipal peut valablement délibérer, pour une première convocation, avec la majorité de ses membres en exercice. Mieux : le Conseil d'État considérant que le quorum pour l'élection du maire s'apprécie au moment de l'ouverture de la séance, et non au moment du scrutin (Conseil d'État, Assemblée du contentieux, n°77054), un maire peut de fait être élu avec une poignée de voix ;

- illogique, puisque le troisième alinéa de l'article L. 2122-8 aboutit à conférer aux résultats des urnes une stabilité inversement proportionnelle au vote des électeurs : plus une liste a recueilli un pourcentage de voix, et donc de sièges, important, plus est grand le risque de caducité des élections (puisque la liste en question ne dispose alors que d'une faible réserve de sièges, voire d'aucune réserve si l'intégralité des votes s'est portée sur elle) ! Paradoxalement, les membres d'une liste qui aurait recueilli à peine 50 % des voix, voire beaucoup moins en cas de triangulaire, se verraient assurés de poursuivre leur mandat jusqu'au bout (de nombreux non élus pouvant combler les vacances), alors que ceux d'une liste ayant recueilli 100 % des voix pourraient constamment, du jour au lendemain, avoir à se soumettre à de nouvelles élections...

L'incompréhension est d'autant plus grande que le même article L. 2122-8 reconnaît, dans son alinéa 4, que l'élection du maire peut s'effectuer dans des conditions acceptables avec un conseil municipal incomplet, sous la seule réserve de ne pas avoir perdu le tiers de ses membres. Il est vrai que cette tolérance ne joue que lorsque des élections nouvelles ont déjà eu lieu, mais on peine vraiment à voir la cohérence de l'ensemble : il n'y aurait pas de problème avec la perte de près d'un tiers des membres, mais il y en aurait un avec la perte d'un seul !!!

Si le risque de caducité des mandats municipaux a toujours existé avec le dispositif de l'article L. 2122-8 (puisque'il peut jouer par exemple en cas de décès du maire ou d'un adjoint), son ampleur a été sensiblement accrue par les cas d'incompatibilité décidés en 2014. La conjonction des deux ouvre même la porte à des manœuvres en conférant aux membres de l'opposition un véritable pouvoir de « dissolution par la bande » du conseil municipal : il leur suffirait de démissionner en bloc lors de l'élection du

maire (ou juste avant) comme parlementaire pour provoquer de nouvelles élections municipales (le garde-fou prévu par l'article L. 2122-9 ne jouant que pour les démissions intervenues après la démission du maire, laquelle, lorsqu'elle résulte d'une situation d'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat parlementaire, ne peut par hypothèse intervenir qu'après l'élection législative, sénatoriale ou européenne).

Le législateur de 2014 ne pouvait à l'évidence souhaiter cela. En visant à y remédier, la présente proposition de loi ne fait sans doute que réparer un oubli.

L'**article 1^{er}** modifie le troisième alinéa de l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales pour permettre l'élection du maire ou des adjoints dès lors que le conseil municipal n'a pas perdu plus de 10 % de ses membres (arrondi à l'entier supérieur).

L'**article 2** modifie l'article L. 2122-9 du même code, relatif aux circonstances dans lesquelles le conseil municipal est réputé complet pour l'élection d'un nouveau maire, afin de mettre fin au pouvoir de « dissolution par la bande » de l'opposition municipale :

- d'une part (1^o et 2^o), le garde-fou de l'article L. 2122-9 est étendu à l'hypothèse de désignation d'un adjoint, puisque les adjoints au maire sont aussi concernés par les incompatibilités édictées en 2014 ;

- d'autre part (3^o), il est prévu que la candidature d'un maire ou d'un adjoint « cristallise » l'effet des démissions sur la complétude du conseil municipal. Cette cristallisation commencerait la veille du dernier jour imparti pour déposer une candidature à une élection législative, sénatoriale ou européenne (en pratique le troisième jeudi précédant le scrutin, ce qui laisserait aux maires et adjoints concernés quasiment deux jours pour, s'ils ne l'ont encore fait, déposer leur candidature). Elle prendrait fin, si le candidat n'est pas élu (et ne se trouve donc pas en situation d'incompatibilité), avec la proclamation des résultats constatant son échec (qui, pour un candidat à l'Assemblée nationale, pourra intervenir à des jours différents selon qu'il aura ou non été présent au second tour) ; si, en revanche, le candidat est élu, cette cristallisation courrait jusqu'à ce que l'intéressé ait mis fin à l'incompatibilité en résultant (s'il le fait en optant pour la démission de ses fonctions exécutives locales, le 1^o de l'article L. 2122-9 prendra le relai pour éviter les manœuvres politiques jusqu'au jour de l'élection du remplaçant).

L'**article 3** procède à une coordination au sein du code électoral.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

À la fin du troisième alinéa de l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales, les mots : « est incomplet » sont remplacés par les mots : « a perdu le dixième de ses membres, arrondi à l'entier supérieur ».

Article 2

- ① L'article L. 2122-9 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, les mots : « , le conseil municipal est réputé complet si les seules vacances qui existent en son sein sont » sont remplacés par les mots : « ou de remplacer un adjoint, sont réputés pourvus les sièges du conseil municipal dont la vacance est » ;
- ③ 2° Au 1°, après le mot : « maire » sont insérés les mots : « ou l'adjoint » et, à la fin, sont ajoutés les mots : « ou de son remplaçant » ;
- ④ 3° Après le même 1°, il est inséré un 1° *bis* ainsi rédigé :
- ⑤ « 1° *bis* Des démissions données à compter de la veille du dernier jour imparti pour déposer une candidature à une élection à l'Assemblée nationale, au Sénat ou au Parlement européen à laquelle le maire ou un adjoint en exercice est candidat jusqu'à, selon le cas, la proclamation des résultats constatant qu'il n'a pas été élu ou la date à laquelle il a fait cesser l'incompatibilité résultant de son élection ; ».

Article 3

Après les mots : « collectivités territoriales, », la fin du 2° de l'article L. 270 du code électoral est ainsi rédigée : « s'il y a lieu de procéder à l'élection d'un nouveau maire ou de remplacer un adjoint et que le conseil municipal a perdu le dixième de ses membres, arrondi à l'entier supérieur. »