

# Vague de démission chez les maires

**Cécile Chassagne**  
*Docteure en droit public*  
*OMIJ (UR 14476) – Université de Limoges*

La démission des maires revient fréquemment dans l'actualité, dernièrement dans des conditions dramatiques. Le maire de la commune de Saint-Brévin-les-Pins a démissionné de ses fonctions le 9 mai 2023 après l'incendie de son domicile et a annoncé sa volonté de quitter le territoire de sa commune. Cette agression n'est pas la seule recensée à l'encontre des édiles municipaux, mais elle semble faire partie des plus violentes ces dernières années. Au-delà de l'aspect pénal, ce fait divers a remis en lumière une donnée préoccupante, l'augmentation depuis 2014 du nombre de démissions au sein des conseils municipaux et de leur exécutif.

Selon les chiffres mis en avant par la mission d'information Commune et maire<sup>1</sup>, au cours du mandat 2014-2020, 2 925 maires ont volontairement démissionné. Au cours de la première moitié du mandat en cours, 1 342 démissions volontaires ont été enregistrées, soit une augmentation de 5,8 % par rapport à la même période du mandat précédent<sup>2</sup>.

Il apparaît alors intéressant d'étudier la démission en tant qu'acte juridique, mais également de se pencher sur ce que ce phénomène indique sur l'état de notre démocratie locale.

---

<sup>1</sup> Maryse Carrère et Mathieu Darnaud, *Avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires*, Paris, Sénat, 2023.

<sup>2</sup> Les sénateurs auteurs du rapport précisent que ces données souffrent d'un défaut majeur : avant 2021, les services préfectoraux ne disposaient que de peu de motifs lors de l'enregistrement des démissions. Beaucoup de démissions étaient alors classées en « autre ». Pour établir ces données, les sénateurs ont choisi de retenir toutes les démissions à l'exception de celles intervenues en raison du décès de la personne.

## I. L'acte de démission et ses conséquences

La possibilité pour tout élu de démissionner est prévue par la loi. Il est normal qu'un élu puisse renoncer à son mandat, quelles que soient les raisons de ce renoncement. Concernant les maires et les adjoints, celle-ci est régie par l'article L. 2122-15 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) : « *La démission du maire ou d'un adjoint est adressée au représentant de l'État dans le département. Elle est définitive à partir de son acceptation par le représentant de l'État dans le département ou, à défaut de cette acceptation, un mois après un nouvel envoi de la démission constatée par lettre recommandée.* »

La démission des fonctions exécutives n'est donc pas automatique. Lors de sa première présentation, le préfet peut ne pas donner suite et, ainsi, maintenir le maire dans ses fonctions. Néanmoins, si le maire confirme par le biais d'une lettre recommandée son intention de démissionner, alors le préfet est contraint d'accepter la démission. La cessation des fonctions de maire est effective à la date de l'acceptation par le préfet ou, en cas de second envoi, un mois après sa réception par le préfet.

La démission des fonctions exécutives n'emporte pas nécessairement démission des fonctions de conseiller municipal, mais peut se faire en même temps. Les conséquences de la démission des seules fonctions exécutives ou des mandats exécutifs et de conseiller municipal ne sont pas exactement les mêmes.

Dans le cas d'une simple démission des fonctions de maire, c'est-à-dire lorsque l'élu conserve son siège de conseiller municipal, l'assemblée délibérante est convoquée dans les 15 jours pour procéder à une nouvelle élection du maire. Le premier adjoint, s'il n'a pas lui-même démissionné, convoque le conseil municipal dans les conditions prévues par l'article L. 2122-8 du CGCT. Si l'ensemble de l'exécutif est démissionnaire, le conseil municipal est convoqué par un conseiller déterminé par le conseil ou pris dans l'ordre du tableau (article L. 2122-17 du CGCT). Lors de l'élection du maire, il est également procédé à l'élection de l'ensemble des adjoints qu'ils aient ou non démissionné en même temps que le maire (article L. 2122-10 du CGCT).

Dans le cas où le maire a démissionné à la fois de sa fonction exécutive et de son mandat de conseiller municipal, le conseil municipal est réputé incomplet. Il n'est alors pas possible de procéder à une nouvelle désignation de l'exécutif sans pourvoir aux postes laissés vacants. Dans ce cas, il faut distinguer selon la population communale. Dans

les communes de plus de 1 000 habitants, le conseil municipal est complété par le premier candidat non élu dans la liste du démissionnaire.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, il doit être procédé à une élection partielle pour compléter le conseil dans les 3 mois suivant la vacance. La nouvelle élection de l'exécutif ne pourra avoir lieu qu'après le remplacement du conseiller municipal démissionnaire. Toutefois, si la vacance intervient après le 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédant la fin du mandat, l'élection n'est pas obligatoire si moins de la moitié des membres du conseil municipal ont démissionné. C'est alors le préfet qui détermine la date de l'élection partielle.

Au cours de la période de vacance du poste de maire, celui-ci est suppléé par un adjoint ou par un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau si l'ensemble de l'exécutif a démissionné. Le préfet peut désigner une délégation spéciale pour administrer la commune lorsque le conseil municipal a perdu plus d'un tiers de ses membres ou qu'il ne compte plus que 5 membres. Dans ce cas, l'ensemble du conseil doit être renouvelé dans les 3 mois suivant la dernière vacance (article L. 258 du Code électoral), le conseil étant réputé ne pas pouvoir être constitué (article L. 2121-35 du CGCT).

Au-delà de la question purement juridique des conditions de la démission du maire, la réalité est actuellement celle d'une augmentation des démissions. Il s'agit alors de s'interroger sur ce que les démissions peuvent révéler sur l'état de la démocratie locale.

## **II. La démission comme révélateur d'une crise profonde ?**

La possibilité de démissionner est nécessaire et normale en démocratie ; ce qui interroge depuis 2014, c'est le nombre de démissions enregistrées. La comparaison des données est assez délicate en raison d'une évolution des enregistrements<sup>3</sup>. Pour autant, le nombre de démissions volontaires enregistrées depuis 2020 est nettement en augmentation. La mission d'information Commune et maire du Sénat a

---

<sup>3</sup> Le registre national des élus (RNE) recense l'ensemble des élus. Il permet d'enregistrer les nouvelles élections, ainsi que les démissions. Jusqu'en 2021, il n'existait que peu de motifs pour une démission (décès, démission volontaire, démission d'office, autre) et la plupart des démissions étaient enregistrées sous le motif « autre » (78,9 %). Les changements opérés au sein des préfetures dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État ont élargi les motifs d'enregistrement, et les préfetures ont été plus diligentes dans l'enregistrement.

relevé, pour la première moitié du mandat, une augmentation de 5,8 % par rapport à la même période du mandat précédent. Le rapport présenté le 5 juillet 2023 n'est pas le premier à s'inquiéter de cette tendance : l'Association des maires de France (AMF) alerte sur ce mouvement de démission<sup>4</sup>. Les maires eux-mêmes prennent régulièrement la parole pour justifier dans la presse leur démission<sup>5</sup>.

Plusieurs raisons apparaissent pour expliquer ces démissions. Tout d'abord, les maires font face depuis plusieurs années à une dégradation des conditions d'exercice de leurs fonctions. Les dernières réformes de la décentralisation ont eu pour les communes deux conséquences : d'une part, un transfert plus important de compétences en direction des intercommunalités et d'autre part, un accroissement de la taille de ces mêmes structures ont conduit à déposséder les élus d'une partie de leurs pouvoirs. Ainsi, l'élu de proximité, connu par la population et qui pouvait répondre aux besoins ou *a minima* donner un état d'avancement de la situation, se retrouve contraint de renvoyer la question à une entité abstraite pour la population. Ce dessaisissement a créé chez certains maires un « *sentiment de perte de sens* »<sup>6</sup>. La loi engagement et proximité du 27 décembre 2019 a tenté de pallier ce problème, en redonnant aux maires une plus grande place au sein de l'intercommunalité. Néanmoins, la poursuite du mouvement de démission laisse penser que le but n'a pas été atteint.

Une deuxième raison tient à l'augmentation des agressions à l'encontre des élus en général et des maires en particulier, que ces agressions soient verbales ou physiques. Les violences à l'encontre des élus sont une réalité qui n'a fait qu'augmenter ces dernières années, sans que des chiffres ne puissent vraiment être présentés : la plupart des élus avouent ne pas avoir porté plainte ou même signalé les incidents dont ils font l'objet. L'AMF a créé un observatoire des violences qui permet aux élus locaux de signaler les actes de violence dont ils ont été les victimes. L'État s'est aussi saisi de la question : dans un communiqué de presse en date du 17 mai 2023, Dominique Faure – ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales et de la Ruralité – a

---

<sup>4</sup> David Lisnard (Président de l'AMF), « Démissions de maires : stopper l'hémorragie », *Maires de France*, mai 2023, n° 412, p. 3.

<sup>5</sup> Justine Faure, « 'On en arrive à ne plus avoir de goût' : un maire explique les raisons de sa démission », *TF1 infos*, 4 avril 2023, accessible en ligne ; Yoann Terrasse, « La maire de Moiré dévoile les raisons de sa démission », *Le Progrès*, 2 septembre 2023, accessible en ligne.

<sup>6</sup> Propos prononcés par Michel Gros, membre du bureau de l'Association des maires ruraux de France, lors de son audition par la mission d'information Commune et maire du Sénat.

annoncé la création du Centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus ayant pour but d'effectuer le suivi des violences à l'encontre de ceux-ci. Le problème a donc été relevé, mais n'est qu'au stade de la constatation du phénomène, et non de sa résolution.

Une dernière raison est également avancée dans les enquêtes : il s'agit de la difficulté liée à la conciliation entre activités de maire et la vie professionnelle et/ou privée. Cette raison est assez classique et ne semble pas avoir connu d'augmentation expliquant l'accroissement du nombre de démissions.

Hormis le dernier cas, les raisons avancées par les maires pour démissionner indiquent une forme de dégradation du fonctionnement démocratique normal. Les maires se sentent dépossédés de leurs compétences, le dialogue s'étiole avec leurs administrés. Cette crise se confirme au regard des records d'abstention enregistrés lors des dernières élections municipales. La crise sanitaire peut en partie expliquer les mauvais scores du second tour, mais l'abstention gagne toutes les élections depuis plusieurs années.

Il n'existe pas de remède miracle pour endiguer le problème de la démission des maires et de la crise démocratique actuelle, mais des solutions doivent être mises en place pour renouer le lien entre les élus locaux et les habitants. Les dernières réformes n'ont pas enrayé le problème, et il apparaît difficile de lancer une grande réforme de la décentralisation dans le cadre politique actuel : l'absence de majorité absolue à l'Assemblée nationale et une majorité d'opposition au Sénat rendent difficile l'adoption d'un projet d'ampleur.