

Le nombre de conseillers municipaux et la population de référence en matière électorale

I. Le nombre de conseillers municipaux dépend de la strate de population de la commune

Selon l'[article L. 2121-2](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT), le nombre des élus siégeant au sein de l'assemblée délibérante (correspondant toujours une valeur impaire), est déterminé comme suit :

Nombre d'habitants de la commune	Nombre des membres du conseil municipal
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
De 300 000 et au-dessus	69

Le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection.

Un décret authentifie chaque année les chiffres des populations des collectivités territoriales.

Aussi, il résulte de l'[article L. 2121-2-1 du CGCT](#) (tel que modifié par la [loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité](#)) que « Par dérogation à l'article L. 2121-2, le conseil municipal est réputé complet dès lors qu'il compte, à l'issue du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire, au moins le nombre de membres fixé conformément au tableau ci-après :

COMMUNES	NOMBRE DES MEMBRES DU CONSEIL MUNICIPAL
Moins de 100 habitants	5
De 100 à 499 habitants	9
De 500 à 999 habitants	13

Lorsqu'il est fait application des deux premiers alinéas du présent article et pour l'application de toutes les dispositions légales relatives à l'effectif du conseil municipal, cet effectif est égal au nombre de membres que compte le conseil municipal à l'issue de la dernière élection, qu'il s'agisse d'un renouvellement général ou d'une élection complémentaire.



Pour l'application de l'article L. 2122-8, le conseil municipal est réputé complet dès lors que son effectif résultant des vacances intervenues après un renouvellement général ou une élection complémentaire est au moins égal au nombre de membres fixé en application du tableau du deuxième alinéa du présent article.

Toutefois, pour l'application de l'article L. 284 du code électoral, les conseils municipaux des communes mentionnées aux deuxième et troisième lignes du tableau du deuxième alinéa du présent article élisent un délégué et les conseils municipaux des communes mentionnées à la dernière ligne du même tableau élisent trois délégués ».

Conformément à l'[article 7](#) de la loi du 21 mai 2025, les dispositions précitées s'appliqueront à compter du premier renouvellement général des conseils municipaux suivant leur promulgation, c'est-à-dire lors des élections municipales de mars 2026 (pour une brève présentation des dispositions nouvelles introduites par cette loi, voir l'Annexe en pages 4 à 6).

A titre indicatif : quid de la détermination du nombre d'adjoints ?

Pour mémoire, l'[article L. 2121-1 du CGCT](#) prévoit que « I. – Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou plusieurs adjoints.

II. – Les membres du conseil municipal sont classés dans l'ordre du tableau selon les modalités suivantes.

Après le maire, prennent rang les adjoints puis les conseillers municipaux.

En ce qui concerne les conseillers municipaux, l'ordre du tableau est déterminé, même quand il y a des sections électorales :

1° Par ancienneté de leur élection, depuis le dernier renouvellement intégral du conseil municipal ;

2° Entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus ;

3° Et, à égalité de voix, par priorité d'âge ».

En pratique, le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal ([article L. 2122-2 du CGCT](#)). Lorsque ce nombre n'est pas rond, il est arrondi à l'entier inférieur. Ce pourcentage « constitue une limite maximale à ne pas dépasser, il n'est donc pas possible d'arrondir à l'entier supérieur le résultat du calcul. A titre d'exemple, pour un conseil municipal comportant 23 membres, le nombre d'adjoints ne peut excéder $23 \times 0,30 = 6,9$, soit 6 adjoints. Le dépassement du nombre maximum d'adjoints est irrégulier et justifie la censure du juge administratif (CE 24 avril 1985, Commune d'Aix-en-Provence, n° 58793). L'élection d'un adjoint en sus du pourcentage légal est irrégulière (...). » (voir l'[annexe de la circulaire du 17 mars 2020 sur l'élection des conseillers municipaux et communautaires et des exécutifs et fonctionnement des organes délibérants](#), page 14 – pour une illustration, voir la page intitulée [Nombre d'adjoints maximum à élire](#) sur le site de la Préfecture de l'Yonne).

II. Les modalités de détermination de la population de référence pour les élections municipales

L'[article R. 2151-1 du CGCT](#) prévoit en son II. différentes catégories de population. Il s'agit des populations suivantes : « 1. La population municipale ; 2. La population comptée à part ; 3. La population totale, qui est la somme des deux précédentes ».

Précisément, « Le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection. Toutefois, pour les élections municipales, lorsque les conseillers municipaux ont été élus dans les conditions fixées aux [articles L. 252 à L. 255-1](#) ou au quatrième

alinéa de l'[article L. 261](#) et qu'il est procédé à une élection pour compléter le conseil municipal, le chiffre de la population à retenir est le chiffre de la population municipale authentifié pris en compte lors du dernier renouvellement intégral du conseil municipal » ([article R. 25-1 du code électoral](#) - cf. notamment la page 1 des [conclusions de Mme Sophie Roussel, Rapporteuse publique au Conseil d'Etat dans l'affaire n° 446038, Elections municipales d'Abbecourt, séance du 8 octobre 2021, décision du 28 octobre 2021](#)).

Concrètement, les chiffres des populations de référence mentionnées à l'article R. 25-1 du code électoral sont établis conformément aux articles 156 à 158 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et aux dispositions du [décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population](#). La collecte des données est organisée et contrôlée par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Le recensement repose sur une collecte d'informations annuelles, concernant successivement tous les territoires communaux au cours d'une période de cinq ans. Précisément, le [paragraphe VIII. de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité](#) dispose qu'« Un décret authentifie chaque année les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales ».



En pratique, les communes de moins de 10 000 habitants réalisent une enquête de recensement portant sur toute la population, à raison d'une commune sur cinq chaque année. Les communes de 10 000 habitants ou plus, réalisent tous les ans une enquête par sondage auprès d'un échantillon d'adresses représentant 8 % de leurs logements.

En cumulant cinq enquêtes, l'ensemble des habitants des communes de moins de 10 000 habitants et 40 % environ de la population des communes de 10 000 habitants ou plus sont pris en compte. Les informations ainsi collectées sont ramenées à une même date pour toutes les communes afin d'assurer l'égalité de traitement entre elles, qu'elles fassent l'objet d'un recensement ou non en année N-1. Cette date de référence est fixée au 1^{er} janvier de l'année médiane des cinq années d'enquête. Ainsi, la population de référence, en vigueur du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année N, est authentifiée par décret publié en décembre de l'année N-1. Ce chiffre de population de référence correspond à la date de référence du 1^{er} janvier de l'année N-3. La population authentifiée par décret en décembre 2025, en vigueur du 1^{er} janvier au 31 décembre 2026, aura pour date de référence le 1^{er} janvier 2023, qui correspond à l'année médiane des cinq années d'enquête, incluant l'année 2025 ([réponse ministérielle à QE n° 03601 publiée dans le JO Sénat du 5 juin 2025, page 3207](#) – voir également la page [Comprendre les populations de référence](#) du site de l'INSEE).

Quelle population de référence pour les indemnités des élus ?

Si conformément à l'[article R. 2125-4 du CGCT](#) « Le chiffre de population auquel il convient de se référer pour l'application des dispositions du présent code relatives au fonctionnement du conseil municipal ainsi que des dispositions des articles L. 2121-2, L. 2121-22, L. 2122-7-1, L. 2122-7-2, L. 2122-9 et L. 2122-10 du présent code est celui de la population municipale authentifiée pris en compte lors du dernier renouvellement intégral du conseil municipal », le [statut de l' élu local édité par l'AMF](#) précise que « la population à prendre en compte pour le calcul du montant des indemnités de fonction est, pour les 6 ans du mandat, la population totale authentifiée » (page 44).

En effet, le second alinéa de l'[article R. 2151-2 du CGCT](#) dispose que « Pour l'application de l'article L. 1621-2 et du chapitre III du titre II du livre Ier de la deuxième partie du présent code, il convient de se référer au chiffre de la population totale pris en compte lors du dernier renouvellement intégral du conseil municipal ».

C'est d'ailleurs ce que rappelle la [réponse ministérielle à QE n° 07537 publiée dans le JO Sénat du 19 octobre 2023, page 5967](#) : « Les indemnités de fonction des élus municipaux sont fixées par délibération du conseil municipal dans le respect de plafonds légaux déterminés selon la strate de la population à laquelle appartient la commune, calculée sur la base de la population totale au sens de l'INSEE. Toutefois, conformément à l'article R. 2151-2 du code général des collectivités territoriales, la population à prendre en compte est uniquement celle recensée à la date du dernier renouvellement intégral du conseil. Cette disposition permet de sécuriser les indemnités des élus pour toute la durée du mandat municipal en instituant un dispositif qui ne prend pas en compte les variations relatives au nombre d'habitants en cours de mandat, afin (...) de ne pas pénaliser les élus qui verraient le nombre d'habitants de leur collectivité baisser en cours de mandat ».

Sources :

- Site Internet [Légifrance](#) – Code général des collectivités territoriales, Code électoral, Textes consolidés, Circulaires et Instructions ;
- Site Internet de la [Préfecture de l'Eure](#) - Annexe de la circulaire du 17 mars 2020 sur l'élection des conseillers municipaux et communautaires et des exécutifs et fonctionnement des organes délibérants ;
- Site Internet de la [Préfecture de l'Yonne](#) - Nombre d'adjoints maximum à élire, Quel est le nombre maximum d'adjoints qui peuvent être élus dans ma commune ?, Mis à jour le 12/12/2013 ;
- Site Internet du [Conseil d'Etat](#) - Conclusions de Mme Sophie Roussel, Rapporteuse publique au Conseil d'Etat dans l'affaire n° 446038, Elections municipales d'Abbecourt, séance du 8 octobre 2021, décision du 28 octobre 2021 ;
- Site Internet du [Sénat](#) – [Recherche de questions](#) ;
- Site Internet de l'[INSEE](#), Comprendre les populations de référence, Définitions, méthodes et qualité, Sources statistiques et indicateurs, Documentation complémentaire sur le recensement, Date de publication : 31/01/2025 ;
- Site Internet de l'[Association des Maires de France](#) – [Statut de l'élu\(e\) local\(e\) : mise à jour de janvier 2025](#), Référence : BW7828, Date : 23 Jan 2025, Auteur : Judith Mwendo, Marie Cécile Georges, Myriam Morin-Bargeton et Mathieu Roux – Voir également la page [Application du scrutin de liste pour les communes de moins de 1 000 habitants](#) ;
- Site Internet [Vie Publique Au cœur du débat public](#) - Loi du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité, Institutions, Société, Dernière modification : 22 mai 2025 - [Quel est le mode de scrutin des élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants ?](#), Fiche thématique, Dernière modification : 8 août 2025, Collectivités territoriales, Les élections locales.

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste

ANNEXE - Précisions sur le contenu de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 et le nouveau mode de scrutin applicable aux communes de moins de 1 000 habitants

A. Mode de scrutin actuellement en vigueur dans les communes de moins de 1 000 habitants

Jusqu'au mois de mars 2026, le scrutin majoritaire plurinominal s'applique (sans exigence de parité). Il permet de se présenter individuellement ou en groupe, en laissant la possibilité aux électeurs de rayer ou d'ajouter des candidats, ou encore de modifier l'ordre préétabli d'une candidature groupée. Les suffrages sont décomptés individuellement par candidat et non par liste.

Fondements juridiques

- [Article L. 252 du code électoral](#) : « Les membres des conseils municipaux des communes de moins de 1000 habitants sont élus au scrutin majoritaire ».

- [Article L. 253 du code électoral](#) : « Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni :

- 1° La majorité absolue des suffrages exprimés ;
- 2° Un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits.

Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé ».

- [Article L. 255-3 du code électoral](#) : « Les candidats peuvent se présenter de façon isolée ou groupée. Seuls peuvent se présenter au second tour de scrutin les candidats présents au premier tour, sauf si le nombre de candidats au premier tour est inférieur au nombre de sièges à pourvoir ».

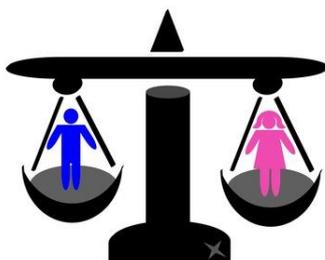
B. Vers le scrutin de liste paritaire dès mars 2026

Afin de favoriser le respect de la parité dans les organes délibérants et de répondre à la crise de l'engagement local, la loi du 21 mai 2025 étend aux communes de moins de 1 000 habitants le mode de scrutin de liste paritaire (scrutin de liste proportionnel) à deux tours ([article L. 260 du code électoral](#)), avec des listes composées alternativement de candidats de chaque sexe conformément à l'[article L. 2122-7-2 du CGCT](#)

(voir la [réponse ministérielle à QE n° 04814 publiée dans le JO Sénat du 3 juillet 2025, page 3836](#) : « Ainsi, à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux en 2026, le scrutin de liste s'appliquera dans ces communes, et non plus le scrutin majoritaire plurinominal, comme actuellement. Ce changement est destiné à favoriser une logique de projet portée par une équipe, consubstantielle au scrutin de liste »).

Qu'en est-il de la parité entre le maire et le 1^{er} adjoint ?

A ce jour, « aucune disposition n'impose que le maire et son premier adjoint soient de sexe différent. Dès lors, si le maire est un homme, le premier adjoint peut également être un homme et inversement » ([réponse ministérielle à QE n° 03458 publiée dans le JO Sénat du 15 mai 2025, page 2456](#)).



- **A noter** : Les dates de convocation des électeurs ont été fixées au dimanche 15 mars 2026 pour le premier tour et au dimanche 22 mars 2026 pour le deuxième tour ([décret n° 2025-848 du 27 août 2025 fixant la date du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers métropolitains de Lyon, des conseillers de Paris et des conseillers d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille et portant convocation des électeurs](#)).

Ainsi, à compter du prochain renouvellement général des organes délibérants, l'[article L. 262 du code électoral](#) sera applicable à l'ensemble des communes (commune de moins de 1 000 habitants comprises).

Important

Le dépôt d'une déclaration de candidature est exigé pour chaque tour de scrutin. Il n'est pas possible de candidater au second tour sans être candidat au premier tour. Un candidat ne peut l'être que dans une seule circonscription électorale (articles [L. 263](#) et [L. 264](#) du code électoral).

C. Conséquences et adaptations spécifiques

Les aménagements introduits par la loi du n° 2025-444 du 21 mai 2025 « doivent permettre de limiter les hypothèses de délégation spéciale. En effet, lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué, le représentant de l'Etat nomme une délégation spéciale, qui élit son président, et s'il y a lieu son vice-président, remplissant les fonctions de maire. Les pouvoirs de la délégation spéciale sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. Ainsi, le législateur, avec le soutien du Gouvernement, a pris en compte les difficultés que pourraient rencontrer les candidats à composer des listes dans certaines communes en raison de leur faible population, en permettant ces aménagements dans les communes de moins de 1 000 habitants » (voir rép. min. à QE n° 04814, ci-contre).



1/ Fin du panachage

Le passage à ce nouveau mode de scrutin pour les communes de moins de 1 000 habitants implique le dépôt de listes de candidats et entraîne corrélativement la suppression du panachage (technique consistant à rayer certains candidats ou à changer leur ordre sur les bulletins). Sur ce dernier point, le [décret n° 2025-778 du 6 août 2025 portant diverses modifications du code électoral](#) a créé l'[article R. 66-2-1 du code électoral](#), lequel prévoit que « Pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 1 000 habitants, sont nuls et n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement :

- 1° Les bulletins non conformes aux dispositions de l'article L. 52-3 ;
- 2° Les bulletins comportant une modification de l'ordre de présentation des candidats ;
- 3° Les bulletins imprimés qui comportent une mention manuscrite.

Toutefois, les bulletins ne répondant pas aux prescriptions légales ou réglementaires édictées pour chaque catégorie d'élections, les circulaires utilisées comme bulletin ainsi que les bulletins manuscrits sont valides pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 1 000 habitants ».

2/ Dépôt de listes incomplètes et conseil municipal réputé complet

Le dépôt de listes incomplètes sera autorisé, avec un seuil minimum de candidats par listes. Par conséquent, les listes seront considérées comme complètes (lors de l'enregistrement de la déclaration de candidature) dès l'instant où elles compteront jusqu'à deux candidats de moins que l'effectif théorique du conseil municipal (cf. article L. 2121-2-1 du CGCT - lien d'accès en page 1) :

- ✓ 5 candidats minimum dans les communes de moins de 100 habitants (au lieu de 7) ;
- ✓ 9 candidats minimum dans les communes de 100 à 499 habitants (au lieu de 11) ;
- ✓ 13 candidats minimum dans les communes de 500 à 999 habitants (au lieu de 15).

Cette règle du caractère réputé complet du conseil municipal est applicable tout au long du mandat. En effet, « *La loi du 21 mai 2025 a également prévu d'appliquer le principe selon lequel le conseil municipal est réputé complet à la suite de démissions survenues postérieurement au renouvellement général ou à la suite des élections complémentaires dans le cadre de l'élection du maire ou des adjoints. (...) Par conséquent, en application du principe de l'exception d'incomplétude et dans les conditions prévues à l'article L. 2121-2-1 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal est réputé complet lorsque son effectif est au moins égal à 5 membres pour les communes de moins de 100 habitants, à 9 membres pour celles de 100 à 499 habitants et à 13 membres pour les communes de 500 à 999 habitants. Les listes incomplètes peuvent ainsi comprendre autant de membres que le seuil fixé par l'exception d'incomplétude* » (réponse ministérielle à QE n° 04814 précitée, lien en page précédente).

3/ Ajout de deux candidats supplémentaires

La loi de 2025 permet également « *Dans l'ensemble des communes (...) de rajouter deux candidats supplémentaires sur les listes (possibilité déjà prévue pour les communes de plus de 1 000 habitants). L'objectif est de favoriser la stabilité des conseils municipaux en cas de vacance de sièges et de garantir le pluralisme* » (cf. la page du site Internet Vie Publique Au cœur du débat intitulée [Loi du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité](#)).

4/ Modalités de remplacement des conseillers et élections complémentaires

« *Le législateur a (...) aménagé les modalités de remplacement des conseillers municipaux des communes de moins de 1 000 habitants à compter de 2026, en permettant, lorsqu'il ne peut plus être fait appel au suivant de liste, de procéder à des élections complémentaires au scrutin de liste à deux tours. Ces élections complémentaires sont nécessaires, dans les trois mois de la dernière vacance, si le conseil municipal a perdu au moins le tiers de ses membres ou s'il compte moins de cinq membres. (...) Elles doivent également être organisées s'il est nécessaire de compléter le conseil avant l'élection d'un nouveau maire* » (rép. min. à QE n° 04814 précitée). Ainsi, l'obligation d'organiser des élections intégrales n'a pas été étendue aux communes de moins de 1 000 habitants (voir la page 23 du [support pédagogique](#) de l'AMF relatif au décryptage de la loi du 21 mai 2025 : « *il devra être procédé à une élection complémentaire au scrutin de liste paritaire portant uniquement sur le nombre de sièges vacants* »).

5/ Modalités d'élection des adjoints

Les adjoints sont élus parmi les membres du conseil municipal, au scrutin de liste paritaire à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. En cas de vacance d'un siège d'adjoint en cours de mandat, son remplacement n'impose pas le respect de la parité dans les communes de moins de 1 000 habitants (le remplaçant ne sera donc pas nécessairement du même sexe que son prédécesseur).

6/ Désignation des conseillers communautaires

La loi ne modifie pas les modalités de désignation des conseillers communautaires dans les communes de moins de 1 000 habitants. Ils sont désignés suivant l'ordre du tableau municipal établi au moment de l'installation du conseil ou de l'élection du maire en cours de mandat.

7/ Délégués aux élections sénatoriales

Concernant la désignation des délégués des conseils municipaux aux élections sénatoriales, par dérogation à l'[article 284 du code électoral](#), les conseils municipaux des communes de moins de 100 habitants et ceux des communes de 100 à 499 habitants élisent un délégué et ceux des communes 500 à 999 habitants élisent trois délégués.