



...la proposition de loi organique visant à

HARMONISER LE MODE DE SCRUTIN AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES AFIN DE GARANTIR LA VITALITÉ DÉMOCRATIQUE, LA COHÉSION MUNICIPALE ET LA PARITÉ

... et la proposition de loi visant à

RENFORCER LA PARITÉ DANS LES FONCTIONS ÉLECTIVES ET EXÉCUTIVES DU BLOC COMMUNAL

Alors que le premier tour des **élections municipales de 2026** approche à grands pas, les réponses apportées à la **crise de l'engagement local** sont loin d'être à la hauteur des enjeux, en dépit des nombreuses initiatives lancées par le Sénat pour renforcer l'attractivité des mandats et améliorer le fonctionnement des conseils municipaux.

Dans ce contexte, une part croissante des élus des communes les moins peuplées voit dans la **réforme du mode de scrutin** aux élections municipales un **levier pour insuffler une nouvelle dynamique démocratique** à l'échelle locale et garantir le renouvellement des équipes municipales.

Adoptée par l'Assemblée nationale en 2022, la proposition de loi *visant à renforcer la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal* tend ainsi à **généraliser le scrutin de liste aux élections municipales, en l'étendant aux communes de moins de 1 000 habitants.**

Approuvant dans son principe cette harmonisation du mode de scrutin, la commission a **adopté la proposition de loi**, modifiée par **sept amendements présentés par ses rapporteurs**, visant à **assurer l'opérationnalité juridique et pratique du dispositif** et à **offrir aux petites communes la souplesse** nécessaire au regard de leurs spécificités.

La commission a, dans le même temps, **adopté la proposition de loi organique** *visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité*, **modifiée par deux amendements rédactionnels** des rapporteurs.

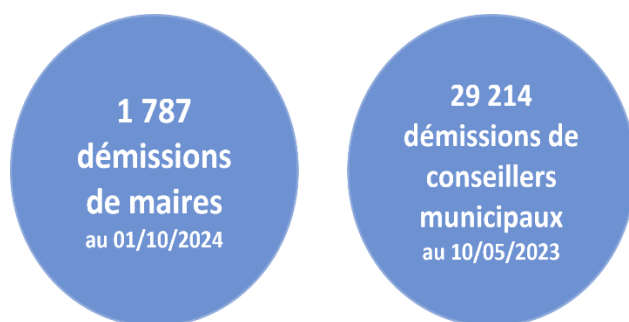
1. FACE À LA CRISE DE L'ENGAGEMENT LOCAL : LA NÉCESSITÉ D'INSUFFLER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DÉMOCRATIQUE POUR LE SCRUTIN DE 2026

A. À L'APPROCHE DES ÉLECTIONS MUNICIPALES DE 2026, LA CRISE DE L'ENGAGEMENT LOCAL PERSISTE

1. Le Sénat alerte depuis plusieurs années sur la crise des vocations : il est plus que jamais urgent d'y répondre

Comme le Sénat le souligne régulièrement, la **dégradation continue des conditions d'exercice des mandats locaux** observée depuis de nombreuses années, sans qu'une réelle réponse soit collectivement apportée à cette situation, a provoqué une **véritable crise des vocations électorales** au niveau local, en particulier dans les communes rurales.

Celle-ci se traduit, **d'une part, par la baisse du nombre de candidats**. Ainsi, en 2020, après le renouvellement général des conseils municipaux, 345 communes ne disposaient pas d'un conseil municipal complet – contre 228 communes en 2014¹. Corroborant ce constat, **plus de la moitié des élus interrogés** dans le cadre l'enquête réalisée pour la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales en 2024 ont indiqué avoir **rencontré des difficultés à réunir des candidatures pour les élections de 2020**².



D'autre part, **le nombre de démissions en cours de mandat** s'établit également à un niveau inédit. Au 1^{er} octobre 2024, **1 787 maires** élus en 2020 avaient ainsi démissionné de leur mandat, soit **plus de 5 % des maires**.

Cette situation crée de nombreuses **difficultés de fonctionnement** au sein des conseils municipaux, en ce qu'elle conduit :

- au **recrutement de personnes acceptant moins facilement les contraintes liées à l'exercice du mandat**, entraînant des démissions plus fréquentes et un absentéisme élevé ;
- à l'organisation plus fréquente **d'élections municipales complémentaires** pour pourvoir les sièges devenus vacants.

2. Les assouplissements apportés par le législateur ces dernières années : des aménagements bienvenus, mais insuffisants

Face à cette crise des vocations, le législateur a prévu plusieurs aménagements afin de permettre aux petites communes de réunir suffisamment de candidats et aux conseils municipaux de fonctionner en dépit des difficultés rencontrées.

En premier lieu, en 2013³, **l'effectif légal des conseils municipaux des communes de moins de 100 habitants a été réduit de 9 à 7**, afin d'atténuer les difficultés rencontrées pour réunir un nombre suffisant de candidats.

En second lieu, à l'initiative du Sénat, **une dérogation à destination des petites communes** a été créée en 2019⁴ afin de « *répondre aux inquiétudes des maires des communes de moins*

¹ Parallèlement, en 2020, 106 communes ne disposaient d'aucun candidat, un chiffre en augmentation de 75 % par rapport au renouvellement général précédent.

² Rapport d'information n° 9 (2024 2025) relatif à l'efficacité des conseils municipaux, fait par Françoise Gatel, Nadine Bellurot, Éric Kerrouche et Didier Rambaud au nom de la délégation aux collectivités territoriales, octobre 2024.

³ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*.

⁴ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*.

de 500 habitants qui craignent un nombre insuffisant de candidatures lors du prochain renouvellement¹ ». Désormais², dans les communes de moins de 100 habitants, l'effectif légal du conseil municipal est fixé à 7, mais **le conseil municipal est réputé complet dès lors qu'il compte au moins 5 membres** à l'issue du second tour du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire³. Dans les communes comptant entre 100 et 499 habitants, le conseil municipal est, dans les mêmes conditions, **réputé complet dès lors qu'il compte au moins 9 membres** – l'effectif légal étant fixé à 11 membres.

B. FACE AUX ENJEUX ACTUELS, LA PERTINENCE DE LA DUALITÉ DES MODES DE SCRUTIN AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES EST REMISE EN CAUSE

1. Désormais réservé aux seules communes de moins de 1 000 habitants, le scrutin majoritaire a progressivement perdu du terrain

Historiquement, en application de la **loi de 1884**, toutes les communes étaient soumises au scrutin de liste majoritaire à deux tours, avec possibilité de panacher les listes.

Progressivement, le **scrutin de liste proportionnel sans panachage ni vote préférentiel a été étendu** :

- aux communes de plus de 30 000 habitants en 1964⁴ ;
- aux communes de plus de 3 500 habitants en 1982⁵ ;
- aux communes de plus de 1 000 habitants en 2013⁶.

Si, depuis 2013, seules les communes de moins de 1 000 habitants demeurent soumises au scrutin majoritaire, cette strate représente **plus de 71 % des communes et 13 % de la population française**.

2. La dualité des modes de scrutin soulève des enjeux en matière de cohérence, de mobilisation citoyenne et de respect de la parité

La dualité des modes de scrutin fait de plus en plus l'objet de critiques, qui ont conduit à envisager la généralisation du scrutin de liste paritaire à l'ensemble des communes.

Tout d'abord, le scrutin majoritaire avec panachage favorise une « **personnalisation** » du vote dont la pratique dite du « **tir aux pigeons** » constitue l'**expression paroxystique** ; certains citoyens ne viennent pas voter « pour », mais plutôt « contre » quelqu'un. Dans l'optique de mieux **protéger les maires et de garantir la cohésion de l'équipe municipale** – qui n'est en rien assurée aujourd'hui par la règle électorale –, l'extension du scrutin de liste constitue un **enjeu de vitalité démocratique fondé sur l'affirmation d'un projet porté par une équipe**.

Par ailleurs, la coexistence de deux modes de scrutin génère des « **effets de seuil** » et **une différence de traitement entre les communes** qui n'apparaît nullement justifiée par une différence objective de situation.

Enfin, en l'absence d'obligation en la matière, **les communes de moins de 1 000 habitants constituent aujourd'hui une « zone blanche » de l'exigence constitutionnelle de parité**. En effet, les femmes ne représentent que 37,6 % des conseillers municipaux dans ces communes, contre 48,5 % dans les communes de 1 000 habitants et plus.

¹ Compte rendu de la séance publique du 15 octobre 2019.

² Article L. 2121-2-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

³ La création de cette « présomption de complétude » visait à répondre aux difficultés apparaissant dans certaines communes rurales sans pénaliser celles ayant la capacité de réunir suffisamment de candidatures.

⁴ Loi n° 64-620 du 27 juin 1964 relative à l'élection des conseillers municipaux des communes de plus de 30 000 habitants.

⁵ Loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifiant le code électoral et le code des communes, relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

⁶ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 précitée.

2. LA PROPOSITION DE LOI VISE À ÉTENDRE, AVEC CERTAINES ADAPTATIONS, LE SCRUTIN DE LISTE AUX COMMUNES DE MOINS DE 1 000 HABITANTS

A. TENDANT PRINCIPALEMENT À INSTAURER LE SCRUTIN DE LISTE AUX COMMUNES DE MOINS DE 1 000 HABITANTS, LA PROPOSITION DE LOI AUTORISE LE DÉPÔT DE LISTES INCOMPLÈTES AFIN DE FAVORISER LE PLURALISME

L'article 1^{er} vise à étendre aux communes de moins de 1 000 habitants le scrutin de liste paritaire aujourd'hui en vigueur dans les autres communes¹. À cette fin, l'article 1^{er} tend à modifier l'article L. 252 du code électoral et procède à diverses **coordinations rendues nécessaires par l'unification des modes de scrutin** entre les communes de moins de 1 000 habitants et celles de 1 000 habitants et plus.

En parallèle, l'article 1^{er} prévoit un aménagement spécifique pour les communes de moins de 1 000 habitants, consistant en l'autorisation du **dépôt de listes incomplètes**. Seraient ainsi permis les dépôts de listes comportant :

- au moins **cinq** candidats dans les communes de moins de 100 habitants ;
- au moins **neuf** candidats dans les communes comptant entre 100 et 499 habitants ;
- au moins **onze** candidats dans les communes comptant entre 500 et 999 habitants.

L'objectif de cette disposition, inédite au regard des modalités du scrutin de liste dans les communes de plus de 1 000 habitants², est, selon l'auteure de la proposition de loi, de « *limiter l'atteinte qui pourrait être portée au principe de pluralisme* », dans la mesure où le dépôt de listes serait facilité.

B. LA PROPOSITION DE LOI COMPORTE DEUX DISPOSITIONS COROLLAIRES VISANT À FAVORISER L'ENGAGEMENT ET À FACILITER LE FONCTIONNEMENT DES CONSEILS MUNICIPAUX DES COMMUNES DE MOINS DE 1 000 HABITANTS

De façon logique, le nombre minimal autorisé de candidats sur les listes correspondrait à l'effectif en vertu duquel le conseil municipal est « **réputé complet** ». Dans cette perspective, l'article 3 de la proposition de loi vise à **étendre** aux communes de 500 à 999 habitants le bénéfice de la **présomption de complétude**, qui concerne, en l'état du droit, les seules communes de moins de 500 habitants.

En outre, « *afin de rendre l'évolution plus graduelle* »³, l'article 2 tend à créer une **strate intermédiaire**, correspondant aux **communes entre 500 et 999 habitants**, dont l'effectif légal du conseil municipal serait abaissé de 15 membres à **13 membres** ; l'effectif légal du conseil municipal des communes comptant entre 1 000 et 1 499 habitants resterait, quant à lui, fixé à 15 membres.

Combinée à l'extension de la règle du « réputé complet », la création de cette strate intermédiaire permettrait donc, dans les communes entre 500 et 999 habitants, au conseil municipal d'être « réputé complet » à **11 membres**, et autoriserait le dépôt de listes comportant au moins 11 candidats.

¹ À savoir un scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation – les listes devant respecter l'obligation de parité (c'est-à-dire être composées alternativement d'un candidat de chaque sexe).

² Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les listes doivent comporter au moins autant de candidats que de sièges à pourvoir, et au plus deux candidats supplémentaires (article L. 260 du code électoral).

³ Exposé des motifs de la proposition de loi, p. 3.

Dispositions relatives au mode de scrutin et à l'effectif du conseil municipal prévues par la proposition de loi

Commune	Liste incomplète autorisée à	Effectif légal du conseil municipal	Conseil municipal « réputé complet »
Moins de 100 hab.	5 noms	7 membres*	5 membres*
Entre 100 et 499 hab.	9 noms	11 membres*	9 membres* ^f
Entre 500 et 999 hab.	11 noms	13 membres	11 membres

C. DANS SA VERSION INITIALE, LA PROPOSITION DE LOI VISAIT ÉGALEMENT À INSTAURER LA PARITÉ DANS LES EXÉCUTIFS DES INTERCOMMUNALITÉS

Dans l'objectif de renforcer la présence des femmes au sein de l'exécutif des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), l'article 4 de la proposition de loi prévoyait que la **répartition par sexe du nombre de vice-présidents des EPCI** s'effectue en proportion de la répartition par sexe des membres de l'organe délibérant pris dans son ensemble. Il a été supprimé par l'Assemblée nationale, dès l'examen en commission des lois.

3. APPROUVANT LE PRINCIPE D'UNE EXTENSION DU SCRUTIN DE LISTE, LA COMMISSION S'EST ATTACHÉE À SÉCURISER LE DISPOSITIF AU PROFIT DES PETITES COMMUNES

A. LA GÉNÉRALISATION DU SCRUTIN DE LISTE : GARANTIR L'OPÉRATIONNALITÉ DU DISPOSITIF ET L'ADAPTER AUX PETITES COMMUNES

Tout en approuvant l'extension du scrutin de liste, la commission a adopté, à l'initiative de ses rapporteurs, plusieurs amendements visant à garantir l'opérationnalité du dispositif et à prévoir la souplesse et les adaptations nécessaires au regard des spécificités des communes les moins peuplées.

1. La modulation du nombre de candidats par liste : un enjeu de pragmatisme et de pluralisme

La commission, en cohérence avec la suppression de l'article 2 et les modifications apportées à l'article 3, a **relevé de 11 à 13 le nombre minimum de candidats que doivent comporter les listes dans les communes de 500 à 999 habitants.**

Afin d'encourager l'engagement local et de favoriser la stabilité² des conseils municipaux, l'amendement de rédaction globale adopté par la commission a, parallèlement, **étendu aux communes de moins de 1 000 habitants la faculté de déposer des listes comportant deux candidats supplémentaires par rapport au nombre de sièges à pourvoir.** Le nombre de candidats que pourraient compter les listes des communes de moins de 1 000 habitants est récapitulé dans le tableau ci-dessous :

Commune	Nombre minimum de candidats	Nombre maximum de candidats
De moins de 100 hab.	5	9
De 100 à 499 hab.	9	13
De 500 à 999 hab.	13	17

¹ Sans changement par rapport au droit existant.

² Les communes parvenant à réunir un nombre de candidats supérieur au nombre de sièges à pourvoir pourront donc bénéficier du mécanisme de « l'appel aux suivants de liste », limitant la fréquence des élections partielles.

2. L'introduction d'un régime *ad hoc* d'élections complémentaires pour les communes de moins de 1 000 habitants.

Afin de tenir compte du risque – inhérent à la taille réduite des effectifs de ces communes – de multiplication des cas d'élections partielles intégrales, la commission a introduit **un nouveau mécanisme d'élections complémentaires réservé aux communes de moins de 1 000 habitants.**

Le **déclenchement de ces élections complémentaires répondrait aux mêmes conditions qu'aujourd'hui** (perte d'un tiers de l'effectif du conseil ou nécessité d'élire le maire ou plusieurs adjoints).

Le mode de scrutin serait toutefois différent puisque **ces élections complémentaires auraient lieu au scrutin de liste paritaire**. Le dispositif proposé introduit une **grande souplesse pour le dépôt de ces listes** : elles devront en principe compter un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir pour compléter le conseil, mais pourront compter entre deux candidats de moins et deux candidats de plus que ce nombre.

Le nombre de candidats sur les listes dans le cadre du dispositif proposé d'élections complémentaires au scrutin de liste : un exemple

Dans le cas, par exemple, du conseil municipal d'une commune de 400 habitants, qui doit en principe compter 11 membres :

- l'élection complémentaire serait – comme aujourd'hui – obligatoire lorsque, sous l'effet des vacances, l'effectif s'établit à 7 membres (ou moins) ;
- dans le cas où le conseil ne compte plus que 7 membres, l'élection complémentaire organisée aurait pour objectif d'élire 4 nouveaux conseillers (afin de compléter le conseil – à 11) ;
- pourraient ainsi être déposées des listes comptant entre 2 candidats (qui correspond au nombre minimum pour que le conseil soit « réputé complet » – à 9) et 6 candidats (qui correspond au nombre de candidats nécessaire pour compléter le conseil, augmenté de 2).

3. Une harmonisation du mode de désignation des adjoints qui tient compte des contraintes spécifiques des petites communes

Tirant les conséquences de la généralisation du scrutin de liste, la commission a, sur proposition des rapporteurs, adopté **un article 1^{er} ter prévoyant l'unification des règles de désignation des adjoints au maire**. Les adjoints au maire des communes de moins de 1 000 habitants seraient ainsi élus, à la suite du renouvellement du conseil municipal, au scrutin de liste paritaire.

Toutefois, conformément à la volonté constante du Sénat d'offrir suffisamment de souplesse aux communes rurales, la commission a prévu, **au profit des communes de moins de 1 000 habitants, une dérogation à la règle du remplacement par une personne de même sexe**. Dans ces communes, le conseiller appelé à remplacer un adjoint en cas de vacance pourra être désigné sans tenir compte de son sexe.

4. La nécessaire harmonisation du mode de désignation des conseillers communautaires

Afin d'assurer la cohérence d'ensemble de la réforme, **la commission a, par l'introduction d'un article 1^{er} bis issu d'un amendement des rapporteurs, unifié le mode de désignation des conseillers communautaires par la généralisation du système du « fléchage »** lors du renouvellement des conseils municipaux.

B. LA COMMISSION S'EST ATTACHÉE À SÉCURISER LE TEXTE EN VUE DE SON APPLICATION AU PROCHAIN SCRUTIN

1. La commission a validé l'extension de la présomption de complétude et veillé à sa pleine applicabilité

La commission a **souscrit à l'extension de la règle du « réputé complet » aux communes comptant entre 500 et 999 habitants**. Elle a en effet considéré que cette mesure **faciliterait**

le fonctionnement des conseils municipaux des petites communes en permettant à celles-ci de faire face à l'augmentation des démissions de conseillers et la diminution des candidatures, tout en offrant de la **souplesse** aux communes qui disposeraient d'un nombre suffisant de candidats.

En revanche, la commission n'a **pas jugé opportun de modifier l'effectif légal du conseil municipal dans les communes de 500 à 999 habitants** : comme souligné par les rapporteurs, la possibilité de déposer des listes incomplètes, combinée à l'extension de la présomption de complétude, **offre suffisamment de souplesse** aux communes de 500 à 999 habitants dans la constitution de leurs listes, sans qu'il soit nécessaire, à ce stade, de diminuer le nombre légal de conseillers municipaux.

En conséquence, **l'effectif légal** du conseil municipal des communes de 500 à 999 habitants demeurerait **fixé à 15 membres** et serait **réputé complet à 13**.

Par ailleurs, la commission a souhaité, à l'initiative des rapporteurs, garantir l'application de la présomption de complétude y compris lorsque l'effectif légal n'est pas atteint (à deux sièges près) du fait de **vacances survenues postérieurement au dernier renouvellement général ou à la dernière élection** ; l'objectif est de **lever toute ambiguïté d'interprétation de l'article L. 2121-2-1 du CGCT** afin que le conseil municipal qui se trouverait dans cette situation puisse **procéder directement à l'élection du nouveau maire, sans avoir à organiser au préalable des élections**.

2. La commission a apporté des garanties complémentaires au dispositif et souligné la nécessité de son entrée en vigueur dès le prochain scrutin municipal

La commission a veillé à **neutraliser les effets de bord** qui auraient résulté du texte dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale : elle ainsi souhaité garantir que les communes de 500 à 999 habitants **conserveront le même nombre de délégués au collège électoral des sénateurs** qu'actuellement, c'est-à-dire **trois**, quand bien même ces communes compteraient, du fait de la présomption de complétude, 13 conseillers municipaux et non 15.

Enfin, consciente que le calendrier prévisionnel d'examen du texte ne permettrait pas à la proposition de loi d'être promulguée plus d'un an avant les échéances électorales de mars 2026, la commission a rappelé que cette situation n'était pas sans lien avec les aléas politiques et institutionnels intervenus au second semestre de l'année 2024 ; c'est pourquoi elle a considéré que la **dérogation au principe de stabilité du droit électoral** était, en l'espèce, justifiée, et elle a approuvé l'entrée en vigueur de la réforme à compter du prochain scrutin municipal.

*

Au-delà de la généralisation du scrutin de liste, la commission a réaffirmé la nécessité d'un véritable « **choc de l'engagement** » au niveau local, lequel suppose d'améliorer rapidement les conditions d'exercice des mandats locaux par l'adoption définitive de la proposition de loi sénatoriale *portant création d'un statut de l'élu local*, adoptée à l'unanimité par le Sénat le 7 mars 2024.

Réunie le mercredi 5 mars 2025, la commission a adopté la proposition de loi et la proposition de loi organique avec modifications.

La proposition de loi et la proposition de loi organique seront examinées en séance publique le mardi 11 mars 2025.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'information n° 9 \(2024-2025\)](#) relatif à l'efficacité des conseils municipaux, fait par Françoise Gatel, Nadine Bellurot, Éric Kerrouche et Didier Rambaud au nom de la délégation aux collectivités territoriales, octobre 2024
- [Rapport n° 4966](#) fait par Élodie Jacquier-Laforge au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi visant à renforcer la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal, Janvier 2022.

			Commission des lois
Muriel Jourda	Nadine Bellurot	Éric Kerrouche	Téléphone : 01.42.34.23.37
Président de la commission	Rapporteuse	Rapporteur	Consulter le dossier législatif de la proposition de loi
Sénateur (Les Républicains) du Morbihan	Sénatrice (apparentée aux Républicains) de l'Indre	Sénateur (Socialiste, Écologiste et Républicain) des Landes	Consulter le dossier législatif de la proposition de loi organique