

N° 10 *rect.*

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 octobre 2024

PROPOSITION DE LOI

visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité,

PRÉSENTÉE

Par Mme Nadine BELLUROT, M. Éric KERROUCHE, Mme Sonia de LA PROVÔTÉ, MM. Didier RAMBAUD, Bernard DELCROS, Guillaume GONTARD, Patrick KANNER, Hervé MARSELLE, François PATRIAT, Rémy POINTEREAU, Mme Catherine BELRHITI, MM. Grégory BLANC, Bernard BUIS, Laurent BURGOA, Thierry COZIC, Mme Catherine DI FOLCO, M. Jérôme DURAIN, Mme Corinne FÉRET, MM. Hervé GILLÉ, Patrice JOLY, Jean-Jacques LOZACH, Franck MONTAUGÉ, Mmes Guylène PANTEL, Anne-Sophie PATRU, Ghislaine SENÉE, Patricia SCHILLINGER, M. Lucien STANZIONE, Mme Jocelyne ANTOINE, M. Jean-Michel ARNAUD, Mmes Viviane ARTIGALAS, Audrey BÉLIM, M. Bruno BELIN, Mme Marie-Jeanne BELLAMY, M. Guy BENARROCHE, Mmes Martine BERTHET, Annick BILLON, Florence BLATRIX CONTAT, M. Yves BLEUNVEN, Mme Nicole BONNEFOY, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mmes Isabelle BRIQUET, Colombe BROSEL, MM. Frédéric BUVAL, Guislain CAMBIER, Mme Marion CANALÈS, MM. Michel CANÉVET, Rémi CARDON, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, MM. Christophe CHAILLOU, Yan CHANTREL, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, Karine DANIEL, MM. Ronan DANTEC, Jérôme DARRAS, Mmes Marie-Pierre de LA GONTRIE, Monique de MARCO, MM. Stéphane DEMILLY, Gilbert-Luc DEVINAZ, Mme Élisabeth DOINEAU, MM. Thomas DOSSUS, Alain DUFFOURG, Mmes Françoise DUMONT, Nicole DURANTON, M. Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM. Sébastien FAGNEN, Rémi FÉRAUD, Jacques FERNIQUE, Bernard FIALAIRE, Jean-Luc FICHET, Stéphane FOUASSIN, Mmes Amel GACQUERRE, Antoinette GUHL, Laurence HARRIBEY, Nadège HAVET, MM. Olivier HENNO, Loïc HERVÉ, Mme Annick JACQUEMET, MM. Olivier JACQUIN, Yannick JADOT, Éric JEANSANNETAS, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, MM. Claude KERN, Michel LAUGIER, Mme Annie LE HOUEROU, MM. Pierre-Antoine LEVI, Martin LÉVRIER, Mmes Audrey LINKENHELD, Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Didier MARIE, Akli MELLOULI, Mme Marie MERCIER, MM. Serge MÉRILLOU, Jean-Jacques MICHAU, Mmes Brigitte MICOULEAU, Marie-Pierre MONIER, Laurence MULLER-BRONN, Solanges NADILLE, Corinne NARASSIGUIN, Mathilde OLLIVIER, MM. Saïd OMAR OILI, Alexandre OUIZILLE, Georges PATIENT, Mme Marie-Laure PHINERA-HORTH, MM. Stéphane PIEDNOIR, Sébastien PLA, Mmes Raymonde PONCET MONGE, Émilienne POUMIROL, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Mmes Olivia RICHARD, Sylvie ROBERT, MM. Pierre-Alain ROIRON, David ROS, Mmes Laurence ROSSIGNOL, Denise SAINT-PÉ, M. Daniel SALMON, Mme Anne SOUYRIS, MM. Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Simon UZENAT, Mickaël VALLET, Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE, Mme Mélanie VOGEL, MM. Michaël WEBER et Adel ZIANE,

Sénatrices et 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,

Après ses nombreux travaux sur le statut de l' élu local fin 2023, qui ont abouti à l'adoption à l'unanimité, le 7 mars 2024, de la proposition de loi portant création d'un statut de l' élu local, la délégation du Sénat aux collectivités territoriales a lancé, en juin 2024, une mission flash sur l'efficacité du fonctionnement des conseils municipaux, dans un contexte marqué par plusieurs initiatives sénatoriales sur ce sujet. Cette mission transpartisane, conduite par Françoise Gatel, Nadine Bellurot, Éric Kerrouche et Didier Rambaud, a achevé ses travaux mi-septembre 2024. Ses conclusions ont été adoptées par la délégation le 3 octobre 2024¹.

Afin de nourrir sa réflexion et prendre le « *pouls du terrain* », la délégation a confié à l'institut CSA la réalisation, en juin 2024, d'une enquête téléphonique auprès d'élus des communes de moins de 3 500 habitants. Il ressort de cette consultation comme des auditions menées par la mission, notamment des associations d'élus locaux, que les améliorations apportées fin 2019 par la loi « *Engagement et Proximité* » ont, lors des élections municipales de 2020, produit des effets limités. Cette situation résulte de la persistance d'une crise de l'engagement local, qui touche particulièrement les communes rurales. Cette crise, multifactorielle, se traduit par :

- une tendance à la baisse du nombre de candidats aux élections municipales ;

- une hausse continue du nombre de démissions en cours de mandat. En 2020, après le dernier renouvellement général des conseils municipaux, 345 communes ne disposaient pas d'un conseil municipal complet, contre 228 en 2014, soit + 51%. Selon l'Association des Maires de France, les démissions d'élus municipaux ont atteint en 2023, soit à mi-mandat, un « *niveau sans précédent* ». Le ministère de l'intérieur indique qu'au 1^{er} octobre 2024, 1 787 maires élus en 2020 avaient démissionné de leur mandat, soit plus de 5 % des maires. S'agissant des conseillers municipaux, 29 214 d'entre eux avaient démissionné de leur mandat, soit environ 6 % d'entre eux.

¹ <https://www.senat.fr/notice-rapport/2024/r24-009-notice.html>

Il apparaît donc nécessaire d'apporter plusieurs améliorations au fonctionnement des conseils municipaux, dans la perspective des élections municipales de 2026. La première d'entre elles consiste à étendre le scrutin de liste paritaire aux communes de moins de 1 000 habitants. C'est l'objet de la présente proposition de loi.

L'architecture centrale du scrutin municipal français est issue de la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982. Cette dernière a opéré une distinction entre les communes de moins de 3 500 habitants, dans lesquelles le scrutin majoritaire avec panachage était maintenu, et celles de plus de 3 500 habitants, dans lesquelles était mis en place un scrutin proportionnel de liste avec une prime majoritaire.

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 a ensuite abaissé le seuil du vote majoritaire de 3 500 à 1 000 habitants. A également été mis en place le « *fléchage* » permettant l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, élus en même temps et dans les mêmes conditions que les conseillers municipaux (art. L. 273-6 du code électoral).

Le système électoral municipal se caractérise donc par la coexistence de deux modes de scrutin très différents selon la strate démographique :

- dans les communes de moins de 1 000 habitants (71 % des communes représentant 13 % de la population), le scrutin est plurinominal majoritaire, avec possibilité de panachage : le candidat doit recueillir la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits pour être élu au premier tour. Au second tour, la majorité relative suffit ;

- dans les communes de plus de 1 000 habitants, le scrutin, même s'il est proportionnel, est empreint d'une logique majoritaire : en effet, la liste qui obtient la majorité absolue des suffrages exprimés obtient 50 % des sièges à pourvoir, les autres sièges étant ensuite répartis à la représentation proportionnelle entre toutes les listes - y compris celle majoritaire - ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Ces dernières années, nombreuses ont été les initiatives visant à étendre le scrutin de liste aux **communes de moins de 1 000 habitants**, en visant trois objectifs : répondre aux exigences de parité, favoriser la cohésion des équipes municipales et mettre fin à des différences artificielles entre communes.

S'agissant du premier point, l'article 1^{er} de la Constitution dispose, depuis 1999, que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

Si la législation en matière de parité s'est considérablement renforcée au cours des dernières décennies, elle comprend néanmoins encore des « angles morts », notamment au sein des communes de moins de 1 000 habitants, c'est-à-dire 71 % des communes françaises (qui représentent 13 % de la population).

L'application du scrutin de liste généralisée permettrait d'accroître le nombre de femmes dans les conseils municipaux et renforcerait également leur présence au sein des EPCI.

S'agissant du second point, le panachage, c'est-à-dire la faculté d'ajouter ou de supprimer des candidats, est certes censé être une liberté laissée aux électeurs qui permet de gagner en représentativité. Toutefois, ce sont celles et ceux qui prennent les décisions les plus difficiles, par exemple en matière d'**urbanisme**, qui peuvent être sanctionnés par une logique de « tir aux pigeons », selon l'expression triviale couramment utilisée.

À l'inverse, le scrutin de liste aboutit à une **dépersonnalisation relative du vote** et, surtout, permet de se prononcer avant tout sur un **projet** plutôt que pour des individus. Cet argument prend encore plus de poids dans un contexte marqué par des rapports de plus en plus tendus entre citoyens et élus. Le scrutin proportionnel garantit ainsi la **cohésion de l'équipe municipale**. Ce scrutin favorise ainsi **l'engagement local** par la création d'une « **dynamique démocratique** » autour d'un projet de territoire.

Enfin, s'agissant du troisième point, appliquer le scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants permettrait **d'uniformiser et de simplifier les modes de scrutins**, alors qu'il est difficile de justifier que la différence de traitement résulte d'une différence objective de situation entre les communes, selon qu'elles comptent plus ou moins de 1 000 habitants. Appliquer le scrutin de liste à toutes les communes reviendrait à supprimer une frontière inutile entre les communes, frontière qui **participe actuellement de l'idée d'une différence de degré, sinon de nature, entre communes**.

De la même façon, l'application du scrutin de liste paritaire à toutes les communes présenterait l'avantage d'unifier le **mode de désignation des conseillers communautaires**.

Pour favoriser la mise en œuvre de cette mesure, la proposition de loi prévoit un assouplissement aux règles de droit commun pour permettre le dépôt de liste incomplète dans les communes de moins de 1 000 habitants.

Dans ces communes, le conseil municipal issu d'un scrutin au cours duquel une seule liste incomplète aurait été déposée serait réputé complet.

Cette généralisation du scrutin proportionnel est consensuelle puisque l'Association des maires de France (AMF) et désormais l'Association des maires ruraux de France (AMRF) y sont favorables.

Elle est accompagnée, par cohérence, d'une proposition de loi organique tirant les conséquences de l'extension du scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants.

L'**article 1^{er}** a pour objectif de généraliser le scrutin de liste dans toutes les communes, sans distinction de population. Il prévoit de simplifier les règles électorales en rendant possible le dépôt de listes incomplètes aux élections municipales.

Les **articles 2 et 3** en tirent les conséquences sur la désignation des conseillers communautaires et sur celle des adjoints au maire.

L'article 1^{er} prévoyant une incomplétude des listes de candidats, l'**article 4** propose de 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. Ce dispositif vise ainsi à étendre la dérogation prévue 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, souhaitée par les acteurs locaux, permettrait également aux communes de 500 à 999 habitants de trouver plus aisément des candidatures pour les élections municipales. Cet article prévoit également de garantir aux communes appliquant cette disposition qu'elles conserveront le même nombre de délégués au collège électoral des sénateurs.

L'**article 5** propose de sécuriser la période transitoire des communes nouvelles avant le retour au droit commun. Actuellement, si le siège de conseillers municipaux devient vacant pour quelque cause que ce soit, il demeure vacant jusqu'au prochain renouvellement de la commune nouvelle. En revanche, si cette vacance concerne plus du tiers du conseil municipal, le Conseil d'État considère qu'il n'est pas possible de faire appel aux suivants de liste et qu'il convient alors d'organiser de nouvelles élections municipales intégrales, ce qui a pour effet de faire basculer le conseil de la commune nouvelle dans la règle de l'effectif de la strate immédiatement supérieure (d'où une forte baisse du nombre de conseillers). Cet article ouvre donc la possibilité de faire appel aux suivants de listes.

L'**article 6** procède à trois coordinations.

L'**article 7** prévoit que l'extension du scrutin de liste entre en vigueur à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, soit en mars 2026.

L'article 8 vise à assurer la recevabilité financière de la proposition de loi.

Proposition de loi visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité

Article 1^{er}

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 252 est ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 252.* – Les conseillers municipaux sont élus selon les modalités prévues aux articles L. 260 et L. 262. Toutefois, la liste est réputée complète si elle compte deux membres de moins que l'effectif prévu à l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales. » ;
- ④ 2° L'article L. 253 est abrogé ;
- ⑤ 3° L'article L. 255-2 est ainsi rédigé :
- ⑥ « *Art. L. 255-2.* – Les déclarations de candidature sont régies par la section 2 du chapitre III du présent titre. » ;
- ⑦ 4° Les articles L. 255-3 et L. 255-4 sont abrogés ;
- ⑧ 5° L'article L. 256 est ainsi rédigé :
- ⑨ « *Art. L. 256.* – Les opérations de vote sont régies par la section 3 du chapitre III du présent titre. » ;
- ⑩ 6° L'article L. 257 est abrogé ;
- ⑪ 7° Les deux premiers alinéas de l'article L. 258 sont remplacés par cinq alinéas ainsi rédigés :
- ⑫ « Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit. La constatation, par la juridiction administrative, de l'inéligibilité d'un ou de plusieurs candidats n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. La juridiction saisie proclame en conséquence l'élection du ou des suivants de liste.

- ⑬ « Si le candidat ainsi appelé à remplacer le conseiller municipal se trouve de ce fait dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L. 46-1, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de la vacance pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un des mandats visés par ces dispositions. À défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste.
- ⑭ « Lorsque les deux premiers alinéas ne peuvent plus être appliqués, il est procédé au renouvellement du conseil municipal :
- ⑮ « 1° Dans les trois mois de la dernière vacance, si le conseil municipal a perdu le tiers ou plus de ses membres ou s'il compte moins de cinq membres ; toutefois, dans l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux, les élections ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal a perdu plus de la moitié de ses membres ;
- ⑯ « 2° Dans les conditions prévues aux articles L. 2122-8 et L. 2122-14 du code général des collectivités territoriales, s'il est nécessaire de compléter le conseil avant l'élection d'un nouveau maire. » ;
- ⑰ 8° Après le mot : « membres », la fin du 1° de l'article L. 270 est ainsi rédigée : « ; toutefois, dans l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux, les élections ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal a perdu plus de la moitié de ses membres ; »
- ⑱ 9° L'article L. 288 est abrogé ;
- ⑲ 10° Au début du premier alinéa de l'article L. 289, les mots : « Dans les communes visées aux chapitres III et IV du titre IV du livre I^{er} du présent code, » sont supprimés ;
- ⑳ 11° Au début de l'article L. 429, les mots : « Par dérogation aux articles L. 252, L. 253, L. 255, L. 255-2 à L. 255-4, L. 256, L. 257 et aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 258, » sont supprimés.

Article 2

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° À l'intitulé du chapitre I^{er} du titre V du livre I^{er}, le mot : « communes » est remplacé par le mot : « applicables » ;
- ③ 2° Le chapitre II du titre V du livre I^{er} devient une section 4 intitulée : « Dispositions relatives à l'élection et au remplacement des conseillers communautaires », qui comprend les articles L. 273-6 à L. 273-10 ;

- ④ 3° Au premier alinéa de l'article L. 273-6, les mots : « représentant les communes de 1 000 habitants et plus au sein » sont supprimés ;
- ⑤ 4° Le chapitre III du titre V du livre I^{er} est abrogé.

Article 3

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Les articles L. 2113-8-1 et L. 2122-7-1 sont abrogés ;
- ③ 2° Au début du premier alinéa de l'article L. 2122-7-2, les mots : « Dans les communes de 1 000 habitants et plus, » sont supprimés.

Article 4

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

Article 5

- ① L'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales est complété par un III ainsi rédigé :
- ② « III. – Le présent article ne fait pas obstacle, pendant la période allant de la création de la commune nouvelle au premier renouvellement du conseil municipal suivant cette création, à l'application de l'article L. 270 du code électoral. »

Article 6

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Au début du dernier alinéa de l'article L. 2121-22, les mots : « Dans les communes de plus de 1 000 habitants, » sont supprimés ;
- ③ 2° Au début du premier alinéa de l'article L. 2121-27-1, les mots : « Dans les communes de 1 000 habitants et plus, » sont supprimés.

Article 7

Les articles 1^{er} à 3 de la présente loi entrent en vigueur à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant sa promulgation.

Article 8

- ① I. – Les éventuelles conséquences financières pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② II. – Les éventuelles conséquences financières pour l'État du I sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.