

N° 398

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 mars 2025

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à renforcer la **parité** dans les **fonctions électives et exécutives du bloc communal** et sur 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** (procédure accélérée),*

Par Mme Nadine BELLUROT et M. Éric KERROUCHE,

Sénatrice et Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, présidente ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Mmes Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Olivier Bitz, secrétaires ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mmes Anne-Sophie Patru, Salama Ramia, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 4587, 4966 et T.A. 782

Sénat : 451 (2021-2022), 11 rect., 399 et 400 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. FACE À LA CRISE DE L'ENGAGEMENT LOCAL : LA NÉCESSITÉ D'INSUFFLER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DÉMOCRATIQUE POUR LE SCRUTIN DE 2026	5
A. À L'APPROCHE DES ÉLECTIONS MUNICIPALES DE 2026, LA CRISE DE L'ENGAGEMENT LOCAL PERSISTE.....	5
1. <i>Le Sénat alerte depuis plusieurs années sur la crise des vocations : il est plus que jamais urgent d'y répondre.....</i>	<i>5</i>
2. <i>Les assouplissements apportés par le législateur ces dernières années : des aménagements bienvenus, mais insuffisants.....</i>	<i>6</i>
B. FACE AUX ENJEUX ACTUELS, LA PERTINENCE DE LA DUALITÉ DES MODES DE SCRUTIN AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES EST REMISE EN CAUSE.....	7
1. <i>Désormais réservé aux seules communes de moins de 1 000 habitants, le scrutin majoritaire a progressivement perdu du terrain.....</i>	<i>7</i>
2. <i>La dualité des modes de scrutin soulève des enjeux en matière de cohérence, de mobilisation citoyenne et de respect de la parité.....</i>	<i>8</i>
II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À ÉTENDRE, AVEC CERTAINES ADAPTATIONS, LE SCRUTIN DE LISTE AUX COMMUNES DE MOINS DE 1 000 HABITANTS.....	8
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.....	8
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.....	9
C. DANS SA VERSION INITIALE, LA PROPOSITION DE LOI VISAIT ÉGALEMENT À INSTAURER LA PARITÉ DANS LES EXÉCUTIFS DES INTERCOMMUNALITÉS.....	10
III. APPROUVANT LE PRINCIPE D'UNE EXTENSION DU SCRUTIN DE LISTE, LA COMMISSION S'EST ATTACHÉE À SÉCURISER LE DISPOSITIF AU PROFIT DES PETITES COMMUNES.....	10
A. LA GÉNÉRALISATION DU SCRUTIN DE LISTE : GARANTIR L'OPÉRATIONNALITÉ DU DISPOSITIF ET L'ADAPTER AUX PETITES COMMUNES.....	10
1. <i>La modulation du nombre de candidats par liste : un enjeu de pragmatisme et de pluralisme.....</i>	<i>10</i>
2. <i>L'introduction d'un régime ad hoc d'élections complémentaires pour les communes de moins de 1 000 habitants.....</i>	<i>11</i>

3. Une harmonisation du mode de désignation des adjoints qui tient compte des contraintes spécifiques des petites communes	12
4. La nécessaire harmonisation du mode de désignation des conseillers communautaires.....	12
B. LA COMMISSION S'EST ATTACHÉE À SÉCURISER LE TEXTE EN VUE DE SON APPLICATION AU PROCHAIN SCRUTIN	13
1. La commission a validé l'extension de la présomption de complétude et veillé à sa pleine applicabilité.....	13
2. La commission a apporté des garanties complémentaires au dispositif et souligné la nécessité de son entrée en vigueur dès le prochain scrutin municipal.....	13
EXAMEN DES ARTICLES	15
• Article 1^{er} Application du scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants	15
• Article 1^{er} bis (nouveau) Harmonisation du mode de désignation des conseillers communautaires	26
• Article 1^{er} ter (nouveau) Harmonisation et adaptation des règles relatives à la désignation des adjoints au maire.....	32
• Article 2 (supprimé) Création d'une nouvelle strate dans le tableau fixant le nombre de membres dans les conseils municipaux	35
• Article 3 Extension aux communes entre 500 et 999 habitants des dérogations au principe de complétude du conseil municipal.....	38
• Article 4 (suppression maintenue) Répartition des fonctions de vice-président des EPCI par sexe en proportion de la répartition par sexe de l'organe délibérant.....	43
• Article 5 Date d'entrée en vigueur des dispositions	45
EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE.....	47
• Article unique Coordinations dans les dispositions organiques relatives au mode de scrutin municipal	47
• Article 2 (nouveau) Entrée en vigueur de la proposition de loi organique.....	48
EXAMEN EN COMMISSION.....	49
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	69
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	73
LA LOI EN CONSTRUCTION	75

L'ESSENTIEL

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.

I. 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 de 500 habitants qui craignent un nombre insuffisant de candidatures lors du prochain renouvellement*⁵ ».

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.

⁵ Compte rendu de la séance publique du 15 octobre 2019.

Désormais¹, 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 complémentaire². 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 1964³ ;
- aux communes de plus de 3 500 habitants en 1982⁴ ;
- aux communes de plus de 1 000 habitants en 2013⁵.

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**.

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

² 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.

³ Loi n° 64-620 du 27 juin 1964 relative à l'élection des conseillers municipaux des communes de plus de 30 000 habitants.

⁴ 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.

⁵ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 précitée.

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.

II. 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 communes**¹. 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.

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).

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 habitants¹, est, selon l'auteur 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* »², 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 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).

² 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* ¹
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.

III. 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**

¹ Sans changement par rapport au droit existant.

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 stabilité¹ 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-après :

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

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.

¹ 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.

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.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi et la proposition de loi organique **avec modifications**.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Application du scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à **étendre le scrutin de liste aux élections municipales pour les communes de moins de 1 000 habitants**, aujourd'hui soumises au mode de scrutin majoritaire plurinominal. Il prévoit, afin de faciliter la composition des listes dans ces communes, **la possibilité de déposer des listes incomplètes**.

Approuvant dans son principe la **généralisation du scrutin de liste à l'ensemble des communes**, la commission a toutefois introduit, à l'initiative de ses rapporteurs, **plusieurs ajustements destinés à garantir l'opérationnalité juridique et pratique du dispositif**. En cohérence avec les modifications apportées aux articles 2 et 3 de la proposition de loi, la commission a notamment relevé de onze à treize le nombre de candidats que doivent au minimum comporter les listes déposées dans les communes de 500 à 999 habitants et permis de dépôt de listes comportant **deux candidats supplémentaires**.

La commission a également introduit, sur proposition des rapporteurs, un **dispositif *ad hoc* d'élections complémentaires au scrutin de liste** pour les communes de moins de 1 000 habitants, afin de prévenir le risque d'une multiplication d'élections partielles intégrales inhérent à la taille de l'effectif des conseils municipaux de ces communes.

1. Face à la crise de l'engagement local affectant les petites communes : la nécessité d'insuffler une nouvelle dynamique démocratique par l'adaptation du mode de scrutin aux élections municipales

1.1. Les mesures introduites par le législateur n'ont pas permis d'enrayer la crise des vocations qui affecte les petites communes rurales

• Une crise de l'engagement local qui touche particulièrement les communes rurales

Comme rappelé régulièrement par le Sénat, la France traverse actuellement **une véritable crise des vocations des élus locaux**, particulièrement prégnante au niveau municipal et qui ne cesse de s'aggraver en raison de **la dégradation continue des conditions d'exercice des mandats locaux**. Elle se traduit par une diminution du nombre de candidatures aux élections et l'augmentation des démissions en cours de mandat.

S'agissant de **la baisse du nombre de candidats**, la mission d'information du Sénat sur l'avenir de la commune et du maire notait ainsi que, lors du premier tour des élections municipales de 2020, **106 communes**

ne disposaient d'aucun candidat, chiffre en hausse de 75 % par rapport au précédent renouvellement général des conseils municipaux, lors duquel seules 62 communes avaient été concernées¹. Parallèlement, en 2020, **345 communes ne disposaient pas d'un conseil municipal complet, faute de candidats – contre 228 communes en 2014.**

Concernant le **nombre de démissions en cours de mandat**, celles-ci s'établissent également à un niveau inédit. Au 31 janvier 2024, **1 424 maires** avaient par exemple démissionné de leur mandat depuis les élections municipales de 2020, soit plus de **4 % des maires**². S'agissant des conseillers municipaux, au 10 mai 2023, **29 214 d'entre eux avaient démissionné** de leur mandat.

Cette crise de l'engagement local touche particulièrement les communes rurales, qui font face, de longue date, à **un nombre insuffisant de candidatures aux élections municipales**. Déjà, en 2013, les associations d'élus faisaient état de « *difficultés pour trouver un nombre suffisant de volontaires dans les communes [de moins de 3 500 habitants] face à l'atomisation des modes de vie et aux difficultés d'exercice des mandats locaux*³ ».

Cette situation peut provoquer **des difficultés de fonctionnement au sein des conseils municipaux**.

En premier lieu, les difficultés pour trouver des candidats pour exercer les fonctions de conseiller municipal peuvent conduire à la présence **de personnes moins motivées**, situation de nature à entraîner des démissions plus fréquentes et un absentéisme élevé.

En second lieu, cette situation impose **d'organiser plus fréquemment des élections municipales complémentaires** pour pourvoir les sièges devenus vacants, voire l'instauration d'une délégation spéciale par le préfet dans le cas où les postes ne seraient pas pourvus. En cas de démission, dans les communes de moins de 1 000 habitants, il n'est en effet pas possible de faire appel au « suivant de liste » pour pourvoir le siège devenu vacant⁴.

¹ Rapport d'information n° 851 (2022-2023) de Mathieu Darnaud au nom de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire présidée par Maryse Carrère, « Avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires », 5 juillet 2023.

² Rapport n° 366 (2023-2024) de Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel et Éric Kerrouche sur la proposition de loi portant création d'un statut de l' élu local, 28 février 2024.

³ Rapport n° 701 (Assemblée nationale, XIV lég.) de Paul Popelin sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral, 6 février 2013.

⁴ Voir infra.

• **Les assouplissements et aménagements introduits par le législateur pour répondre à la crise des vocations dans les petites communes**

Face aux difficultés provoquées par la crise des vocations municipales, des assouplissements spécifiques ont également été introduits à destination des communes rurales, pour leur permettre de constituer plus facilement leur conseil municipal.

En premier lieu, l'effectif légal des conseils municipaux des petites communes a été réduit pour leur permettre de faire face à l'érosion de l'engagement local. L'article 28 de la loi n° 2013403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral* a ainsi modifié l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) afin d'abaisser de 9 à 7 le nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 100 habitants. L'effectif légal des conseils municipaux des communes de plus de 100 habitants n'a en revanche pas été modifié, afin de cibler les plus petites communes. L'objectif de cet abaissement était « *d'atténuer les difficultés de candidatures rencontrées dans certaines communes*¹ ».

En second lieu et à l'initiative du Sénat, une dérogation spécifique aux petites communes a été créée par la loi dite « Engagement et proximité² » de 2019, afin de « *répondre aux inquiétudes des maires des communes de moins de 500 habitants qui craignent un nombre insuffisant de candidatures lors du prochain renouvellement*³ ». Celle-ci a créé un nouvel **article L. 2121-2-1 dans le CGCT** qui prévoit que **le conseil municipal est réputé complet :**

- dans **les communes de moins de 100 habitants**, dès lors que le conseil municipal compte au moins **cinq membres** à l'issue du second tour du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire ;

- dans **les communes de 100 à 499 habitants**, dès lors qu'il compte au moins **neuf membres** à l'issue du second tour du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire.

L'objectif de cette dérogation était de « *répondre aux difficultés sporadiques qui apparaissent dans certaines communes rurales pour trouver des candidats aux élections municipales*⁴ » sans pénaliser les communes ayant la capacité de réunir suffisamment de candidatures⁵.

¹ Rapport n° 250 (2012-2013) de Michel Delebarre sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral, 19 décembre 2012.

² Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

³ Compte rendu de la séance publique du 15 octobre 2019.

⁴ Ibid.

⁵ Voir le commentaire de l'article 3.

1.2. *Le mode de scrutin aux élections municipales varie en fonction de la strate démographique à laquelle appartient la commune*

a) Un mode de scrutin distinct pour les communes de moins de 1 000 habitants

L'architecture actuelle du scrutin municipal est issue de la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982¹, qui a prévu **deux régimes électoraux distincts**² selon que les communes comptent plus ou moins de 3 500 habitants. Un scrutin de liste avec prime majoritaire a été mis en place dans les communes de plus de 3 500 habitants, tandis que le scrutin de majoritaire - traditionnel - continuait à s'appliquer aux communes situées en deçà de ce seuil.

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013³ a par la suite **étendu l'application du scrutin de liste aux communes de 1 000 habitants et plus**, tout en instaurant, pour ces communes, le système du « **fléchage** »⁴ permettant l'élection au suffrage universel direct des **conseillers communautaires**, élus en même temps et dans les mêmes conditions que les conseillers municipaux.

• **Le mode de scrutin applicable dans les communes de moins de 1 000 habitants**

En application de **l'article L. 252 du code électoral**, les membres des conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants⁵ sont élus au **scrutin majoritaire à deux tours**.

Les candidats se présentent par **candidatures isolées ou groupées**⁶. Dans le second cas, le « **panachage** » est autorisé, c'est-à-dire la possibilité de rayer des noms sur les bulletins de vote (sans pour autant les rendre nuls). Les suffrages sont comptabilisés individuellement.

Pour être élu au premier tour, le candidat doit recueillir à la fois la majorité absolue des suffrages et au moins un quart des voix des électeurs inscrits. **Au second tour**, la majorité relative des suffrages exprimés suffit et, en cas d'égalité, le plus âgé des candidats est élu⁷.

¹ 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.

² Le scrutin dual selon la taille de la commune a été initialement introduit par la loi n° 47-1732 du 5 septembre 1947 relative au régime général des élections municipales.

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 Article L. 273-6 du code électoral.

⁵ Les communes de moins de 1 000 habitants représentent 71 % des communes) et 13 % de la population.

⁶ Article L. 255-3 du code électoral.

⁷ Article L. 253 du code électoral.

Ce mode de scrutin n'induit **aucune obligation de parité**.

- **Le mode de scrutin applicable dans les communes de plus de 1 000 habitants**

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers municipaux sont élus au **scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes qui doivent comporter au moins autant de candidats que de sièges à pourvoir** – et au plus deux candidats supplémentaires –, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation¹.

Aux termes de l'article L. 264 du code électoral,² **la liste « est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe »**.

Il s'agit d'un **scrutin proportionnel empreint d'une logique majoritaire** :

- si une liste obtient la **majorité absolue au premier tour**³ : elle obtient un nombre de sièges égal à **la moitié des sièges à pourvoir**. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes – y compris la liste majoritaire – ayant obtenu **au moins 5 % des suffrages exprimés**, suivant la règle de la plus forte moyenne ;

- en cas de **second tour**⁴ : seules peuvent se présenter les listes qui ont obtenu **10 % des suffrages exprimés** et les listes peuvent être « fusionnées » à condition d'avoir obtenu 5 % des suffrages exprimés au premier tour. La liste qui obtient la majorité relative à l'issue du second tour se voit attribuer un nombre de sièges égal à **la moitié du nombre des sièges à pourvoir**. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.

b) L'incidence du mode de scrutin sur l'organisation d'élections partielles

- **Dans les communes de moins de 1 000 habitants : élections complémentaires au scrutin majoritaire**

Les communes de moins de 1 000 habitants étant soumises au scrutin majoritaire, **il ne peut être fait appel au « suivant de liste »** lorsqu'un siège de conseiller est vacant.

¹ Article L. 260 du code électoral.

² Tel que modifié par la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.

³ Article L. 262, alinéa 1^{er} du code électoral.

⁴ Article L. 262, alinéa 3 du code électoral.

En application de l'article L. 258 du code électoral, il y a lieu d'organiser des **élections partielles complémentaires** lorsque le conseil municipal a **perdu un tiers¹ ou plus de ses effectifs ou qu'il compte moins de cinq membres**. Toutefois, à compter du 1^{er} janvier de l'année qui précède le renouvellement général, les élections complémentaires ne sont obligatoires que si le conseil a perdu la moitié ou plus de ses membres ou s'il compte moins de quatre membres.

Des élections complémentaires sont également nécessaires lorsqu'il convient de **compléter le conseil en vue de l'élection du maire ou de plusieurs adjoints au maire²**.

- **Dans les communes de plus de 1 000 habitants : élections partielles intégrales**

Dans ces communes soumises au scrutin de liste, l'élection partielle est nécessairement intégrale. Par principe, conformément à **l'article L. 270 du code électoral**, les **sièges vacants sont pourvus par les « suivants de liste »**.

Lorsqu'il ne peut plus être fait appel aux « suivants de liste » et que le conseil a perdu **le tiers ou plus** de ses effectifs – ou, l'année qui précède le renouvellement général, **la moitié ou plus** de ses effectifs –, doit être organisée une **élection partielle intégrale³**. Lorsqu'il convient de procéder à **l'élection du maire ou de plusieurs adjoints**, il y a également lieu d'organiser de telles élections.

1.3. *L'extension du scrutin de liste : un triple objectif d'harmonisation, de mobilisation citoyenne et de renforcement de la parité*

Comme l'a relevé la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales dans un rapport publié en octobre 2024, les initiatives visant à généraliser le scrutin de liste à l'ensemble des communes procèdent de la volonté d'atteindre trois principaux objectifs : « *répondre aux exigences de parité, favoriser la cohésion des équipes municipales et mettre fin à des différences artificielles entre communes* »⁴.

¹ Arrondi si besoin à l'entier supérieur (CE, 28 janvier 1994, Spada, n°148596).

² Aux termes de l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales.

³ Dans un délai de trois mois.

⁴ Rapport d'information n° 9 (2024-2025) de Françoise Gatel, Nadine Bellurot, Éric Kerrouche et Didier Rambaud, « Renforcer l'efficacité des conseils municipaux : des solutions pour 2026 », déposé le 3 octobre 2024

- **L'harmonisation des modes de scrutin : simplifier le droit en faisant disparaître le seuil de 1 000 habitants et mettre fin à l'application de deux régimes différents**

L'extension du scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants permettrait **d'uniformiser et simplifier le mode de scrutin aux élections municipales**. Il serait ainsi mis fin à des différences de régime pouvant sembler artificielles entre les communes.

En effet, la dualité des modes de scrutin génère **des « effets de seuil »** induisant, selon que les communes comptent plus ou moins de 1 000 habitants une **différence de traitement qui ne semble pas justifiée par une différence objective de situation**¹. L'application du scrutin de liste à l'ensemble des communes permettrait également d'unifier le mode d'élection des conseillers communautaires, avec une généralisation du système du « fléchage »².

La généralisation du scrutin de liste peut être en cela compris comme concourant au **principe d'égalité devant le suffrage** garanti par le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution³.

- **Favoriser la mobilisation citoyenne et la cohésion de l'équipe municipale autour d'un projet politique**

La généralisation du scrutin de liste apparaît également de nature à favoriser la cohésion de l'équipe municipale autour d'un projet politique défini collectivement.

Elle permettrait ainsi de « **dépersonnaliser** » **le vote** et de mieux protéger les maires qui, alors qu'ils sont conduits à prendre des décisions complexes, peuvent être **victimes de la pratique du « tir aux pigeons »** permise par le système du « panachage ». En effet, comme le dénonce régulièrement le Sénat, les maires demeurent en première ligne et sont confrontés de manière croissante aux incivilités et aux violences. En ce sens, avec le scrutin proportionnel, les citoyens seraient invités à **s'exprimer sur un projet politique plutôt que sur la personnalité d'un ou plusieurs individus**.

Susceptible de dynamiser l'engagement local, le scrutin proportionnel permet également une **expression du pluralisme politique au sein même d'une liste**. Aussi le Conseil constitutionnel a-t-il jugé, en 2013, qu'en votant l'extension du scrutin de liste aux communes de 3 500 à 1 000 habitants,

¹ En effet, en application de l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales, les communes de 500 à 1 499 sont dotées d'un effectif légal de 15 conseillers municipaux.

² Voir commentaire de l'article 1er bis.

³ Le Conseil constitutionnel rattache ce principe à l'article 3 (al. 3) de la Constitution ainsi qu'à l'article 6 de la Déclaration de 1789 (décisions n° 2019-811 QPC du 25 octobre 2019 et n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020).

« le législateur [n'avait] pas porté une atteinte inconstitutionnelle au principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions »¹.

Dans un communiqué de presse commun publié le 6 février 2025, l'AMF, l'AMRF, Intercommunalités de France et le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) ont jugé que l'extension du scrutin de liste constituait « **un enjeu de vitalité démocratique locale** ». Les associations signataires considèrent ainsi « [qu'au-delà] de constituer un levier nécessaire pour la parité, le scrutin de liste assure, de surcroît, la diversité et le renouvellement d'équipes municipales autour du maire et d'un projet commun ».

- **Répondre aux exigences constitutionnelles de parité**

Aux termes du second alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution, la « loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

Les obligations de parité ont été progressivement renforcées par le législateur et s'appliquent désormais à la quasi-totalité des strates de collectivités. La direction générale des collectivités locales (DGCL) juge ainsi « [qu'en] matière de parité, des progrès importants ont été accomplis ces dernières années au sein des assemblées des collectivités locales ».

Ainsi, la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 a introduit deux mesures majeures en ce sens, en :

- créant un scrutin majoritaire binominal paritaire pour l'élection des conseillers départementaux ;
- abaissant le seuil du scrutin de liste paritaire pour l'élection des conseillers municipaux afin d'étendre ce mode de scrutin aux communes comprises entre 1 000 et 3 500 habitants.

À la suite des élections municipales de 2020, **la proportion de femmes dans les conseils municipaux est ainsi passée à 42,4 %** contre 39,9 % lors du renouvellement général de 2014. La **proportion des maires femmes a également progressé passant à 19,8 %** contre 16,9 % entre 2014 et 2020. Le scrutin de liste, en obligeant au dépôt de listes de candidats paritaires, a donc fortement contribué à la féminisation des conseils municipaux.

Tandis que la **proportion de maires femmes est supérieure dans les communes de moins de 1 000 habitants** (22,5 % contre 19,8 %), **les femmes ne représentent que 37,6 % des conseillers municipaux** dans ces communes, contre 48,5 % dans les communes de plus de 1 000 habitants. Interrogé sur ce point par les rapporteurs, le HCE juge que les communes de moins de 1 000 habitants constituent une « zone blanche de la parité ».

¹ Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013.

2. L'extension, avec adaptations, du scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants

2.1. L'harmonisation du mode de scrutin aux élections municipales par l'extension du scrutin de liste paritaire aux communes de moins de 1 000 habitants

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise principalement à **étendre aux communes de moins de 1 000 habitants le scrutin de liste paritaire** aux élections municipales.

Il procède à cette fin à **plusieurs modifications au sein du chapitre II du titre IV du livre I^{er} du code électoral** – qui comprend la plupart des dispositions applicables à l'élection des conseillers municipaux des communes de moins de 1 000 habitants –, en opérant divers renvois aux articles du même code régissant le mode de scrutin applicable aux communes de plus de 1 000 habitants.

Tel que modifié par l'article 1^{er}, l'article L. 252 disposerait que « [les] *membres des conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants sont élus au scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation* », chaque liste étant « *composée alternativement d'un candidat de chaque sexe* ».

Sont également prévues plusieurs coordinations rendues nécessaires par l'unification des modes de scrutin.

2.2. L'autorisation du dépôt de listes incomplètes : un assouplissement destiné à faciliter l'engagement et favoriser le pluralisme

Est parallèlement introduit par cet article un aménagement spécifique pour les communes de moins de 1 000 habitants : **l'autorisation du dépôt de listes incomplètes.**

Élodie Jacquier-Laforge, auteure et rapporteure de la proposition de loi à l'Assemblée nationale, a présenté cette dérogation comme « *une mesure parallèle ayant pour objet de limiter l'atteinte qui pourrait être portée au principe de pluralisme* »¹.

Dans sa rédaction issue des travaux des députés, l'article 1^{er} permet le dépôt de liste comportant :

- au moins **cinq candidats** pour les communes de moins de 100 habitants ;
- au moins **neuf candidats** pour les communes de moins de 500 habitants ;

¹ Rapport n° 4966 (2021-2022) d'Élodie Jacquier-Laforge, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, déposé le 26 janvier 2022.

- au moins **onze candidats** pour les communes de moins de 500 à 999 habitants ;

Pour les communes de moins de 100 habitants et celles de moins de 500 habitants, le seuil retenu **correspond à l'effectif à partir duquel, en application de l'article L. 2121-2-1 du code général des collectivités territoriales, l'effectif du conseil municipal est « réputé complet ».**

S'agissant des communes de 500 à 999 habitants, le seuil de onze candidats correspond à **l'effectif du conseil « réputé complet » tel qu'il résulterait de la combinaison des articles 2 et 3 de la présente proposition de loi.** En effet, tandis que l'article 2 tend à créer une nouvelle strate pour ces communes avec un effectif légal qui serait fixé à treize conseillers, l'article 3 vise à étendre à ladite strate la « présomption de complétude » lorsque le conseil compte onze membres à l'issue des dernières élections¹.

3. Partageant l'objectif poursuivi par le texte, la commission a complété le dispositif en veillant à son opérationnalité juridique et pratique

La commission a **approuvé le principe de généralisation du scrutin de liste**, via son extension aux communes de moins de 1 000 habitants. Soucieuse d'offrir aux petites communes la **souplesse et les aménagements justifiés par la spécificité de leur situation**, elle a toutefois modifié et enrichi le dispositif initial.

Par l'adoption d'un **amendement COM-15** de rédaction globale proposé par ses rapporteurs, la commission a ainsi entendu **procéder à l'ensemble des coordinations et ajustement rendus nécessaires**, dans le code électoral, par la généralisation du scrutin de liste. Elle a, en outre, introduit **deux modifications substantielles visant à rendre le dispositif pleinement opérationnel sur les plans juridique et pratique.**

- **Le nombre de candidats par liste : l'ajustement de la dérogation pour les listes incomplètes et la possibilité d'ajouter deux candidats supplémentaires**

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

En conséquence de l'absence de modification des effectifs légaux des conseils municipaux et de l'extension de la « présomption de complétude » aux communes de 500 à 999, celles-ci devront ainsi déposer des listes comptant au moins treize candidats.

¹ Voir les commentaires des articles 2 et 3.

Afin d'encourager l'engagement local et de favoriser la stabilité des conseils municipaux, l'amendement adopté par la commission a, parallèlement, étendu à l'ensemble des communes de moins de 1 000 habitants la faculté de déposer des listes comportant deux candidats supplémentaires¹ par rapport au nombre de sièges à pourvoir. Le nombre de candidats que pourraient comporter les listes dans ces communes est récapitulé dans le tableau ci-dessous :

Communes	Nombre minimum de candidats	Nombre maximum de candidats
De moins de 100 habitants	5	9
De 100 à 499 habitants	9	13
De 500 à 999 habitants	13	17

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.**

La commission s'est ainsi attachée à **octroyer aux petites communes les garanties et la souplesse nécessaires, afin de valoriser les dynamiques d'engagement local tout en palliant les difficultés pouvant exister dans certaines communes pour la constitution des listes.**

• L'introduction d'un dispositif novateur d'élections complémentaires dans les communes de moins de 1 000 habitants

En l'absence de dispositif spécifique, l'extension du scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants aurait pour conséquence la **disparition des élections complémentaires** pour ces communes. Comme pour les communes aujourd'hui soumises au scrutin de liste, s'appliqueraient le **système du « suivant de liste » et le principe d'élections partielles intégrales** en cas de franchissement des seuils légaux.

La commission a jugé cette situation insatisfaisante, en ce qu'elle comportait le **risque, inhérent à la taille réduite des effectifs de ces communes, d'une multiplication des cas d'élections partielles intégrales** préjudiciable la stabilité indispensable au bon fonctionnement du conseil municipal.

En considération de la spécificité de ces communes et afin de prévenir ce risque, la commission a **maintenu le principe des élections complémentaires dans les communes de moins de 1 000 habitants.**

¹ Cette faculté existe aujourd'hui pour les communes soumises au scrutin de liste, en application de l'article L. 260 du code électoral qui dispose que les « conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes comportant au moins autant de candidats que de sièges à pourvoir, et au plus deux candidats supplémentaires ».

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**. 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**.

Ainsi, dans le cas, du conseil municipal d'une commune de 400 habitants, qui doit en principe compter onze membres :

- l'élection complémentaire serait - comme aujourd'hui - obligatoire lorsque, sous l'effet des vacances, l'effectif s'établit à sept membres (ou moins) ;
- dans le cas où le conseil ne compterait plus que sept membres, l'élection complémentaire organisée aurait pour objectif **d'élire quatre nouveaux conseillers** (afin de compléter le conseil - à onze) ;
- pourraient alors être déposée **des listes comptant entre deux candidats** (qui correspond au chiffre minimum pour que le conseil soit « réputé complet » - à neuf) **et six candidats** (qui correspond au nombre de candidats nécessaire pour compléter le conseil, augmenté de deux).

La commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 1^{er} bis (nouveau)

Harmonisation du mode de désignation des conseillers communautaires

Introduit à l'initiative des rapporteurs afin de tirer les conséquences de la généralisation du scrutin de liste à l'ensemble des communes, l'article 1^{er} *bis* vise à **harmoniser le mode de désignation des conseillers communautaires**.

À cet effet, il étend aux communes de moins 1 000 habitants les règles aujourd'hui applicables aux communes soumises au scrutin de liste : quelle que soit la taille de la commune qu'ils représentent, **les conseillers communautaires seraient élus en même temps que les conseillers municipaux selon le système du « fléchage »**.

La commission a adopté cet article, **jugeant ce dispositif nécessaire pour assurer la cohérence et la lisibilité de la réforme** des modes de scrutin aux élections municipales.

1. La coexistence de deux modes de désignation des conseillers communautaires : une conséquence de la dualité du mode de scrutin

Les règles régissant le **nombre et la répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres** au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont fixées par le code général des collectivités territoriales (CGCT)¹ et s'appliquent à toutes les communes, quelle que soit la strate démographique à laquelle elles appartiennent.

De la même façon, indépendamment de la taille de la commune qu'ils représentent, les conseillers communautaires sont en principe **élus pour la même durée** que les conseillers municipaux de cette commune et **renouvelés à la même date** que ces derniers².

Leur mode de désignation diffère toutefois selon que la commune compte plus ou moins de 1 000 habitants.

1.1. La désignation et le remplacement des conseillers communautaires dans les communes de plus de 1 000 habitants

• Le mode d'élection des conseillers communautaires par « fléchage » : le principe « un bulletin, deux listes »

Le mode de désignation des conseillers communautaires dans les communes de plus de 1 000 habitants, tel qu'il est actuellement prévu par le code électoral³, résulte de la **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**.

Dans ces communes, depuis le renouvellement général de 2014, les conseillers communautaires sont **élus au suffrage universel direct, en même temps que les conseillers municipaux, via un système de « fléchage »**⁴. L'électeur choisit ainsi, **le même jour et sur un même bulletin** de vote, les élus de la commune et ceux de l'intercommunalité.

La liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire (dite « liste intercommunale ») doit figurer **« de manière distincte sur le même bulletin que la liste des candidats au conseil municipal dont elle est issue »**⁵.

Cette liste doit en outre, en application de l'article L. 273-9 du code électoral, répondre à plusieurs règles :

- elle doit respecter la règle de la **parité** ;

¹ Articles L. 5211-6-1 et L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 273-3 du code électoral.

³ Au chapitre II du titre V du livre I^{er} du code électoral.

⁴ Article L. 273-6 du code électoral.

⁵ Article L. 273-8 du code électoral.

- elle doit comporter un **nombre de candidats** égal au nombre de sièges à pourvoir, **augmenté d'un candidat si ce nombre est inférieur à cinq** et de deux si ce nombre est inférieur à cinq¹ ;

- **l'ordre de présentation** des candidats figurant sur la liste doit respecter l'ordre de présentation de la liste municipale, et le premier quart (en tête de liste) des candidats doit figurer de façon identique, de la même manière et dans le même ordre sur les deux listes ;

- les candidats au conseil communautaire doivent figurer dans **les trois premiers cinquièmes** de la liste des candidats au conseil municipal.

• **Les règles relatives au remplacement d'un conseiller communautaire en cas de vacance du siège**

Lorsqu'un siège de conseiller communautaire devient **vacant**², il est en principe pourvu :

- si la commune dispose de plusieurs sièges : par le **conseiller municipal de même sexe élu sur la même « liste intercommunale »** que le conseiller communautaire démissionnaire ;

- si la commune ne dispose que d'un siège : par **le candidat supplémentaire** que doit obligatoirement comporter la « liste intercommunale » dans ce cas de figure³.

Si, en l'absence de candidat disponible sur la « liste intercommunale », le siège n'a pas pu être pourvu, les règles suivantes s'appliquent :

- si la commune dispose de plusieurs sièges : le siège est proposé aux conseillers municipaux « non-fléchés » élus sur la **même liste communale et de même sexe** ;

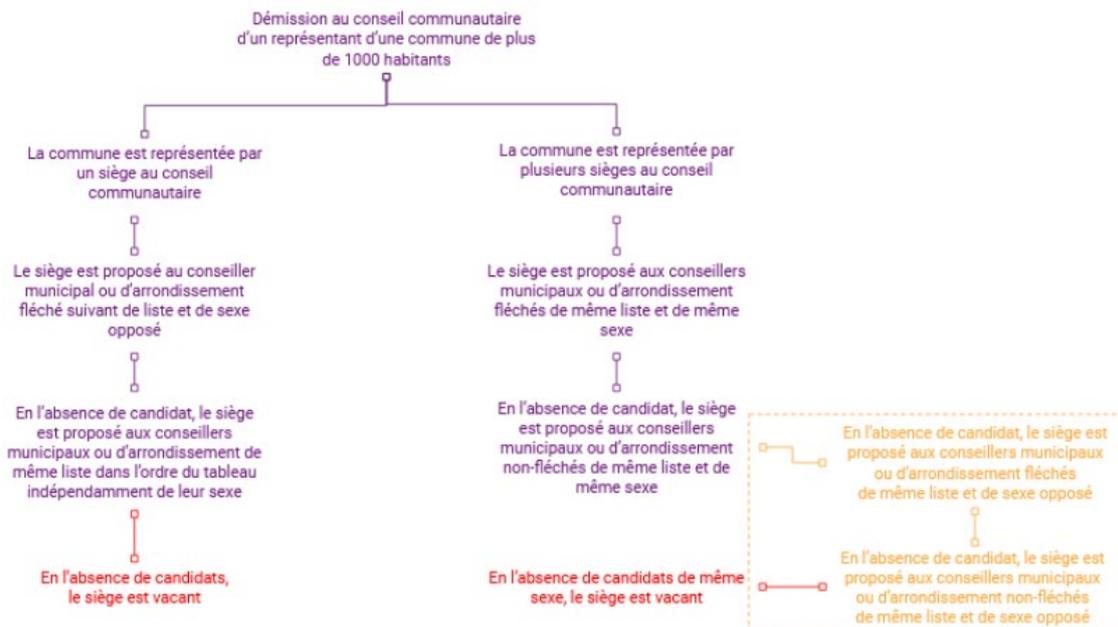
- si la commune ne dispose que d'un siège : le siège est proposé aux conseillers municipaux élus sur la **même liste communale** dans l'ordre du tableau, **indépendamment de leur sexe**.

¹ Dans le cas, par exemple, d'une commune qui ne dispose que d'un siège au conseil communautaire, la liste devra comporter deux candidats.

² Article L. 273-10 du code électoral.

³ Prescription du 1^o du I de l'article L. 273-10 du code électoral.

Modalité de remplacement d'un conseiller communautaire démissionnaire



Source : commission des lois du Sénat

Issue d'une initiative sénatoriale, la loi n° 2023-506 du 26 juin 2023 tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires a introduit un assouplissement supplémentaire¹ afin de **prévenir les cas de vacance au conseil communautaire**. Elle a en effet permis, lorsqu'un siège vacant ne peut toujours pas être pourvu en application des règles exposées, que ce siège puisse être proposé :

- au premier candidat élu conseiller municipal suivant sur la liste « intercommunale » sur laquelle le conseiller à remplacer a été élu, **sans tenir compte de son sexe** ;

- ou, à défaut, au premier conseiller municipal élu sur la liste correspondante des candidats aux sièges de conseiller municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire, **sans tenir compte de son sexe**.

1.2. La désignation et le remplacement des conseillers communautaires dans les communes de moins de 1 000 habitants

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires représentant les communes dans l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre sont **désignés dans l'ordre du tableau**².

¹ En modifiant l'article L. 273-10 du code électoral (avant-dernier alinéa).

² Article L. 273-11 du code électoral.

Le tableau du conseil municipal

(II de l'article L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales)

« 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.

Sous réserve du dernier alinéa des articles L. 2122-7-1 et L. 2122-7-2 et du second alinéa de l'article L. 2113-8-2, les adjoints prennent rang selon l'ordre de leur élection et, entre adjoints élus sur la même liste, selon l'ordre de présentation sur la liste.

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. »

Depuis l'entrée en vigueur de la loi « Engagement et proximité » de 2019¹, **en cas d'élection d'un nouveau maire** pour quelque cause que ce soit, les conseillers communautaires de la commune sont à nouveau désignés dans l'ordre du nouveau tableau établi après l'élection du nouveau maire. Cette précision vise à permettre au nouveau maire, le cas échéant, **de siéger au sein de l'organe** délibérant de l'intercommunalité.

Dans le cas où un élu cesse concomitamment d'exercer une fonction d'adjoint au maire et un mandat conseiller communautaire, « *il est remplacé par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire pris dans l'ordre du tableau établi à la date de l'élection subséquente d'un ou plusieurs nouveaux adjoints* »².

Le même mode de désignation suivant l'ordre du tableau s'applique aux cas dans lesquels il y a lieu, **entre deux renouvellements généraux, de procéder de nouveau à l'élection** des conseillers communautaires³.

¹ Article 5 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui introduit un second alinéa au sein de l'article L. 273-11 du code électoral.

² Article L. 273-12 du code électoral.

³ L'article L. 5211-6-2 régissant cette situation renvoie, pour les communes de moins de 1 000 habitants, au chapitre III du titre V du livre 1^{er} du code électoral.

2. L'harmonisation des règles applicables à la désignation et au remplacement des conseillers communautaires

En conséquence de la généralisation du scrutin de liste, l'article 1^{er} bis vise à **harmoniser le mode de désignation et de remplacement des conseillers communautaires**, en étendant aux communes de moins de 1 000 habitants les règles aujourd'hui applicables aux communes de plus de 1 000 habitants.

À cet effet, l'article tend à **restructurer le titre V du livre Ier du code électoral**, en rendant les dispositions de l'actuel chapitre II (« *Dispositions spéciales aux communes de 1 000 habitants et plus* ») applicables à l'ensemble des communes et en supprimant le chapitre III (« *Dispositions spéciales aux communes de moins de 1 000 habitants* »). Le chapitre II deviendrait ainsi une section 4 intitulée « *Dispositions relatives à l'élection et au remplacement des conseillers communautaires* ».

Parallèlement, l'article **uniformise les règles applicables à la désignation des conseillers communautaires entre deux renouvellements généraux**, en effaçant, aux articles L. 5211-6 et L. 5211-6-2 du CGCT, les références au chapitre III du titre V, dont la suppression est par ailleurs proposée. Ainsi, les règles prévues pour communes de plus de 1 000 habitants s'appliqueraient à l'ensemble des communes.

3. Une unification nécessaire pour assurer la cohérence et la lisibilité de la réforme généralisant le scrutin de liste

En adoptant l'**amendement COM-16** des rapporteurs, la commission a **approuvé l'introduction de l'article 1^{er} bis et, partant, l'harmonisation du mode de désignation des conseillers communautaires** représentant les communes au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre.

Attachée à garantir la **cohérence d'ensemble de la réforme des modes de scrutin aux élections municipales** prévue par la proposition de loi, la commission a en effet jugé que **l'unification** des modalités d'élection et de remplacement des conseillers communautaires constituait une **conséquence logique de la généralisation du scrutin de liste**.

En outre, cette mesure est apparue opportune eu égard aux **objectifs d'égalité de traitement, d'intelligibilité et de simplification** poursuivis par le texte.

Les rapporteurs ont, parallèlement, entendu dissiper les craintes pouvant légitimement être exprimées à l'égard de la généralisation à l'ensemble des communes des règles prévues pour le remplacement des conseillers communautaires dans les communes de plus de 1 000 habitants. En effet, les règles aujourd'hui prévues au bénéfice des communes qui ne disposent que d'un siège – ce qui est le cas de la plupart des petites communes rurales – sont beaucoup plus **souples et tiennent compte de la taille réduite de leur conseil municipal**.

La commission a adopté l'article 1^{er} bis **ainsi rédigé**

Article 1^{er} ter (nouveau)

Harmonisation et adaptation des règles relatives à la désignation des adjoints au maire

Également introduit à l'initiative des rapporteurs afin de tirer les conséquences de la généralisation du scrutin de liste à l'ensemble des communes, l'article 1^{er} ter vise à **harmoniser les règles applicables à l'élection des adjoints au maire au sein du conseil municipal.**

À cet effet, il prévoit l'extension aux communes de moins de 1 000 habitants de **l'élection des adjoints au maire au scrutin de liste soumise à l'obligation de parité**, actuellement réservée aux communes de plus de 1 000 habitants.

Afin de tenir compte des contraintes spécifiques auxquelles sont confrontées les communes de moins de 1 000 habitants, l'article introduit toutefois à leur profit une **dérogation à la règle du remplacement par une personne de même sexe** en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'adjoint.

La commission a **adopté cet article**, considérant qu'il permettait d'atteindre à un équilibre satisfaisant entre, d'une part, les exigences de parité et d'égalité, et, d'autre part la préservation d'une souplesse indispensable au bon fonctionnement du conseil municipal des petites communes.

1. L'élection et le remplacement des adjoints au maire : un régime qui diffère en fonction du mode de scrutin aux élections municipales

Quelle que soit la taille de la commune, **l'article L. 2122-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que « [le] maire est élu au scrutin secret et à la majorité absolue »**. Le vote a lieu à la majorité absolue pour les deux premiers tours, puis à la majorité relative s'il doit être procédé à un troisième tour.

A contrario, **le mode d'élection des adjoints au maire diffère** selon que la commune compte plus ou moins de 1 000 habitants.

• L'élection et le remplacement des adjoints au maire dans les communes de plus de 1 000 habitants

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, en application de l'article L. 2122-7-2 du CGCT, les adjoints au maire sont élus au **scrutin majoritaire de liste paritaire**, sans panachage, ni vote préférentiel. Le vote a lieu à la majorité absolue aux deux premiers tours puis à la majorité relative au troisième tour.

L'obligation de présenter des listes composées alternativement d'un candidat de chaque sexe¹ pour l'élection des adjoints au maire est issue d'un amendement d'Éric Kerrouche² adopté en séance publique lors de l'examen du projet de loi « Engagement et proximité »³ en 2019.

En cas d'élection d'un seul adjoint, toutefois, celui-ci est élu dans les mêmes conditions que le maire⁴, c'est-à-dire au scrutin secret à la majorité absolue.

En cas de vacance d'un ou plusieurs adjoints⁵, les conseillers municipaux appelés à les remplacer⁶ sont « *choisis parmi les conseillers de même sexe que ceux auxquels ils sont appelés à succéder* »⁷. Le conseil municipal peut décider que les nouveaux adjoints occuperont, dans l'ordre du tableau, le même rang que les élus qui occupaient précédemment les postes devenus vacants⁸.

• **L'élection et le remplacement des adjoints au maire dans les communes de moins de 1 000 habitants**

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, l'article L. 2122-7-1 du CGCT dispose que **les adjoints sont élus dans les mêmes conditions que le maire**.

Le remplacement a lieu dans les mêmes conditions, sans tenir compte du sexe de l'adjoint auquel il doit être succédé. Le conseil peut, de la même façon, décider que les remplaçants occuperont, dans l'ordre du tableau, le même rang que les élus qui occupaient précédemment les postes devenus vacants.

¹ Auparavant, la loi imposait seulement à ces listes de comporter autant d'hommes que de femmes.

² Amendement n° 528 rect. adopté le 8 octobre 2019, avec l'avis favorable du Gouvernement.

³ Intégré à l'article 29 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

⁴ Troisième alinéa de l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Lorsqu'il y a lieu d'élire plusieurs adjoints au maire, le conseil municipal doit, comme c'est le cas pour l'élection du maire, être complet (article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales).

⁶ Ce remplacement doit intervenir « dans le délai de quinzaine » (article L. 2122-14 du code général des collectivités territoriales), quelle que soit la strate à laquelle appartient la commune.

⁷ Dernier alinéa de l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales.

⁸ En effet, en application de l'article L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales – qui régit l'ordre du tableau – les adjoints prennent leur rang selon l'ordre de leur élection. En principe, le remplaçant devrait occuper la dernière place, mais la loi permet au conseil d'en décider autrement.

2. L'harmonisation des règles relatives à l'élection des adjoints au maire et l'introduction d'une dérogation à l'obligation du remplacement par une personne de même sexe

Issu de l'adoption par la commission de l'**amendement COM-17** des rapporteurs, l'article 1^{er} *ter* tend à **harmoniser les règles de désignation des adjoints au maire**, en tirant les conséquences de la généralisation du scrutin de liste aux élections municipales.

D'une part, lorsque l'ensemble des adjoints doivent être élus, l'article **étend aux communes de moins de 1 000 habitants le scrutin de liste paritaire**, en abrogeant l'article L. 2122-7-1 tout en rendant l'article L. 2122-7-2 du CGCT applicable à l'ensemble des communes. Ainsi, dans une commune moins de 100 habitants qui entend désigner deux adjoints, la liste devra impérativement compter un homme et une femme.

En tout état de cause, si le conseil municipal **décide d'élire un seul adjoint**¹, **celui-ci pourra être un homme ou une femme** – quel que soit par ailleurs le sexe du maire – et sera élu dans les mêmes conditions que le maire.

D'autre part, l'article prévoit, **au bénéfice des communes de moins de 1 000 habitants, une dérogation à la règle du remplacement par une personne de même sexe**. Autrement dit, ces communes pourront continuer à remplacer un adjoint dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui².

Enfin, l'article procède à **deux coordinations** dans le CGCT en supprimant des références – rendues obsolètes – au scrutin majoritaire et à la distinction entre communes de plus et de moins de 1 000 habitants.

Selon la commission, ce dispositif permet d'aboutir à **un équilibre satisfaisant et pragmatique entre la nécessaire harmonisation et la prise en compte des contraintes spécifiques des petites communes**.

Elle a, en effet, relevé que la **coexistence de deux modes d'élection distincts résultait du mode de scrutin** : les communes de moins de 1 000 habitants étant auparavant soumises au scrutin majoritaire, il n'était pas possible de prévoir l'élection au scrutin de liste paritaire des adjoints au maire. À l'aune de ce constat, **l'unification** des régimes d'élections de l'exécutif communal semble aller de pair avec celle des modes de scrutin.

Néanmoins, compte tenu du dispositif d'élections complémentaires pour les communes de moins de 1 000 habitants pour les qu'elle a introduit à l'article 1^{er}, la commission a constaté que **l'équilibre paritaire atteint à l'issue des élections générales était susceptible d'être affecté entre deux renouvellements généraux**.

¹ Le conseil municipal est compétent pour déterminer le nombre des adjoints au maire, dès lors que ce nombre n'excède pas 30 % de l'effectif municipal (article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales).

² Si, par exemple, un homme adjoint au maire démissionne, il pourra être remplacé par une conseillère municipale.

Afin de tenir compte de cette situation et conformément à la volonté constante du Sénat **d'offrir suffisamment de souplesse aux petites communes, la dérogation à la règle du remplacement des adjoints par une personne de même sexe** offre ainsi aux conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants la **liberté de remplacer un ou plusieurs adjoints par les membres de leur choix, sans tenir compte de leur sexe.**

La commission a adopté l'article 1^{er} *ter* **ainsi rédigé**

Article 2 (supprimé)

Création d'une nouvelle strate dans le tableau fixant le nombre de membres dans les conseils municipaux

L'article 2 de la proposition de loi tend à créer une **nouvelle strate démographique** pour la détermination du nombre de conseillers municipaux ; les communes de la nouvelle strate de **500 à 999 habitants désigneraient treize conseillers municipaux (au lieu de quinze** comme c'est aujourd'hui le cas), tandis que les communes de la strate de 999 à 1 499 habitants continueraient à désigner quinze conseillers municipaux.

Considérant que l'instauration d'une strate intermédiaire n'était pas justifiée et qu'elle irait, en outre, à l'encontre de l'objectif d'harmonisation des règles entre les communes, la commission a **supprimé l'article 2.**

1. Les communes de moins de 1 500 habitants désignent entre sept et quinze conseillers municipaux, selon trois strates distinctes

Le nombre des membres du conseil municipal d'une commune est fixé par l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Effectifs des conseils municipaux des communes de moins de 3 500 habitants

Communes	Nombre des membres du conseil municipal
De 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

Source : premières lignes du tableau figurant à l'article L. 2121-2 du CGCT

Ainsi, les communes de moins de 1 500 habitants sont réparties selon trois strates : les communes de moins de 100 habitants ; celles de 100 à 499 habitants ; et celles de 500 à 1 499 habitants

L'effectif légal des conseils municipaux des **communes de moins de 100 habitants** a été **abaissé de neuf à sept** par l'article 28 de la 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, afin d'« *atténuer les difficultés de candidatures rencontrées dans certaines communes* »¹.

La **diminution du nombre de conseillers municipaux** dans les communes de moins de 100 habitants n'a **pas** appelé de **remarque particulière** de la part du Conseil constitutionnel dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori* de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013².

Le Conseil constitutionnel avait en revanche été amené, s'agissant de la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, à apprécier si la **composition d'une assemblée** était suffisante pour assurer son **fonctionnement normal** et, partant, le respect du **troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution**³. Il avait alors considéré, concernant la fixation d'un minimum de quinze conseillers territoriaux par département dans le cadre de la création du conseiller territorial, « *qu'en fixant ce seuil, le législateur a estimé qu'il constituait un minimum pour assurer le fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale ; que l'objectif ainsi poursuivi tend à assurer la mise en œuvre du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution ; que (...) la fixation de ce seuil n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation* »⁴. Ainsi, le Conseil constitutionnel veille à ce que le **nombre de membres de l'assemblée délibérante** reste proportionné à la taille de la collectivité et qu'il soit suffisant pour permettre son fonctionnement « normal ».

¹ Rapport n° 250 (2012-2013) fait par Michel Delebarre au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, 19 décembre 2012.

² Cet article ne faisait pas partie des articles dont la conformité à la Constitution a été contestée par les députés et sénateurs auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel ; le Conseil constitutionnel ne s'en est pas non plus saisi d'office.

³ Qui dispose que qui dispose que « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

⁴ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, cons. 39.

2. L'article 2 vise à diminuer, pour les communes de 500 à 999 habitants, l'effectif du conseil municipal de quinze à treize membres

L'article 2 vise à créer une strate intermédiaire, composée des communes comptant **entre 500 et 999 habitants**¹, pour lesquelles l'effectif légal du conseil municipal serait **abaissé** de quinze à **treize** membres ; la strate des communes comptant entre **1 000 et 1 499 habitants**² continuerait de désigner **quinze** membres au conseil municipal.

Tableau de l'article L. 2121-2 du CGCT tel qu'il résulterait de la rédaction de l'article 2 de la proposition de loi

Communes	Nombre des membres du conseil municipal
De moins de 100 habitants	7
De 100 à 499 habitants	11
De 500 à 999 habitants	13
De 1 000 à 1 499 habitants	15
<i>(le reste sans changement)</i>	

3. L'abaissement de l'effectif légal du conseil municipal pour les communes de 500 à 999 habitants n'a pas paru pertinent à la commission

Si le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale met en avant l'insuffisance d'une strate unique pour les communes comptant entre 500 et 1 499 habitants, et souligne la progressivité que permettrait la scission de la strate actuelle de 500 à 1 499 habitants en deux strates³, la commission a quant à elle considéré que cette disposition n'était pas pertinente.

Elle a en effet jugé que la **différence de traitement** qui en résulterait entre les communes de 500 à 999 habitants, d'une part, dont l'effectif légal du conseil municipal serait abaissé à treize membres, et les communes de 1 000 à 1 499 habitants, d'autre part dont l'effectif légal du conseil municipal demeurerait fixé à quinze membres, ne serait **pas justifiée**.

La commission a par ailleurs souhaité conserver l'abaissement des effectifs légaux pour les seules communes de moins de 100 habitants résultant de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, **sans modifier l'effectif légal des conseils**

¹ Au nombre de 6 854 en 2020 (INSEE).

² Au nombre de 2 760 en 2020 (INSEE).

³ Rapport n° 4966 fait le 26 janvier 2022 par Élodie Jacquier-Laforge au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, p. 11.

municipaux des autres communes. Elle a en effet considéré que la possibilité de déposer des **listes incomplètes** offerte aux communes de moins de 1 000 habitants, telle que prévue à l'**article 1^{er}** de la proposition de loi¹ - en cohérence avec l'instauration du scrutin de liste, d'une part, et l'extension de la présomption de complétude, d'autre part - offrirait **suffisamment de souplesse aux communes de la strate entre 500 et 999 habitants dans la constitution de leurs listes**, sans qu'il soit nécessaire de diminuer le nombre légal de conseillers municipaux.

De surcroît, elle a souligné que la création d'une **nouvelle distinction**, au sein des communes, **autour du seuil de 1 000 habitants** entrerait en **contradiction avec** l'objectif principal de la présente proposition de loi, qui est de supprimer la différence dans le mode de scrutin entre les communes de moins de 1 000 habitants et celles de plus de 1 000 habitants.

C'est pourquoi la commission a adopté **l'amendement de suppression COM-18** des rapporteurs.

La commission a **supprimé** l'article 2.

Article 3

Extension aux communes entre 500 et 999 habitants des dérogations au principe de complétude du conseil municipal

L'article 3 vise à étendre aux communes comportant entre 500 et 999 habitants le bénéfice de la **dérogation au principe de complétude** du conseil municipal, aujourd'hui réservé aux communes de moins de 500 habitants.

La commission a souscrit à cette extension, en ce qu'elle faciliterait le fonctionnement des conseils municipaux dans les petites communes, en permettant de répondre tant à l'augmentation des démissions qu'à la diminution des candidatures.

N'estimant pas justifié d'abaisser l'effectif légal du conseil municipal dans les **communes de 500 à 999 habitants**², la commission a prévu que le conseil municipal serait, dans ces communes, **réputé complet à treize membres**, au lieu de onze membres comme le propose l'article 2.

¹ Voir le commentaire de l'article 1^{er}.

² Voir le commentaire de l'article 2 de la proposition de loi.

Par ailleurs, elle a apporté trois modifications à l'article 3, visant à :

- garantir que les communes de 500 à 999 habitants conservent **trois délégués** pour l'**élection des sénateurs**, y compris si leur conseil municipal ne comporte que treize membres ;
- garantir l'application de la présomption de complétude pour l'élection du maire lorsque l'effectif légal n'est pas atteint du fait de vacances survenues postérieurement au dernier renouvellement général ou à la dernière élection ;
- permettre l'application de l'exception d'incomplétude dès le premier tour, dans la mesure où une liste incomplète pourrait être élue dès le premier tour.

La commission a **adopté l'article 3** ainsi modifié.

1. Le législateur a prévu une présomption de complétude pour les conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants

Adopté à l'initiative du Sénat par un amendement déposé en séance publique, **l'article 38 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019** relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a créé une dérogation à destination des petites communes visant à « *répondre aux inquiétudes des maires des communes de moins de 500 habitants qui craignent un nombre insuffisant de candidatures à pourvoir* », et à « *apporter une nuance indispensable aux logiques de seuils, sans pour autant pénaliser les communes qui auront la capacité de réunir suffisamment de candidatures* »¹.

L'article L. 2121-2-1 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que, dans les communes de moins de 500 habitants, le conseil municipal est « **réputé complet** » dès lors qu'il comporte un nombre de conseillers égal à l'effectif légal, moins deux membres. Ainsi, par dérogation :

- dans les **communes de moins de 100 habitants**, le conseil municipal est réputé complet dès lors qu'il compte **au moins cinq membres** à l'issue du second tour du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire ;

- dans les **communes de 100 à 499 habitants**, le conseil municipal est réputé complet dès lors qu'il compte **au moins neuf membres** à l'issue du second tour du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire.

Cette **présomption de complétude** permet de déroger à l'obligation d'organiser des élections complémentaires lorsque le conseil municipal est incomplet.

¹ Exposé des motifs de l'amendement n° 44 rect. ter de Mme Deseyne, sous-amendé par le Gouvernement.

Bilan de l'application de la règle du « réputé complet » à l'issue des élections municipales

L'article L. 2121-2-1 du CGCT s'est appliqué pour la première fois lors des élections municipales de 2020. À l'issue du second tour, **323 communes** de moins de 500 habitants n'avaient pas pourvu l'ensemble des sièges de leur conseil municipal. Parmi elles :

- **286 communes** avaient un conseil **réputé complet** en application de l'article L. 2121-2-1 (soit 89 % des communes dont l'effectif du conseil municipal est inférieur à l'effectif légal) ;

- **37 communes** ne disposaient **pas d'un conseil municipal complet** malgré l'application de l'article L. 2121-2-1¹.

Le **nombre de conseils municipaux actuellement « réputés complets »** au sens de l'article L. 2121-2-1 du CGCT n'est en revanche **pas disponible**, dans la mesure où il ne fait pas l'objet d'un suivi par l'administration².

Source : bureau des élections politiques du ministère de l'intérieur

Le même article L. 2121-2-1 du CGCT prévoit que les conseils municipaux réputés complets élisent **un délégué** au collège électoral des sénateurs, par dérogation à l'article L. 284 du code électoral³.

2. L'article 3 vise à étendre aux communes de 500 à 999 habitants la dérogation au principe de complétude du conseil municipal

L'article 3 de la proposition de loi vise à étendre aux communes comptant entre 500 et 999 habitants, au nombre de 6 800 environ, la dérogation au principe de complétude prévue aujourd'hui pour les seules communes de moins de 500 habitants par l'article L. 2121-2-1 du CGCT.

Combiné à l'article 2 de la proposition de loi, qui prévoit l'abaissement de l'effectif légal du conseil municipal de quinze à treize pour les communes de 500 à 999 habitants, l'article 3 aurait donc pour conséquence de permettre aux **conseils municipaux des communes de 500 à 999 habitants d'être réputés complets** dès lors qu'ils comptent au moins **onze membres**.

¹ En comparaison, à l'issue du second tour des élections municipales de 2014, 208 communes de moins de 500 habitants ne disposaient pas d'un conseil municipal complet.

² Comme indiqué par le bureau des élections politiques du ministère de l'intérieur, les données relatives au nombre annuel de conseils municipaux incomplets ne sont ni collectées dans les systèmes d'information, ni agglomérées dans le cadre d'un suivi local. Si les démissions des maires et des adjoints sont adressées aux préfets, les démissions de conseillers municipaux sont quant à elles adressées au maire, mais pas transmises obligatoirement au représentant de l'État.

³ Qui dispose que « les conseils municipaux élisent parmi leurs membres dans les communes de moins de 9 000 habitants un délégué pour les conseils municipaux de sept et onze membres ».

3. Souscrivant à l'extension de la présomption de complétude aux conseils municipaux des communes de 500 à 999 habitants, la commission a adopté des mesures de précision et de coordination pour en garantir l'opérationnalité

La commission a jugé opportune, dans son principe, l'extension aux communes de 500 à 999 habitants de la dérogation ouverte à l'article L. 2121-2-1 du CGCT de manière à permettre aux conseils municipaux de cette strate d'être « réputés complets » dès lors qu'ils comptent deux membres de moins que l'effectif légal. Elle y voit une disposition susceptible de **faciliter le fonctionnement des conseils municipaux** et d'en **favoriser la stabilité**¹.

La commission considère en effet que les motifs qui avaient justifié, en 2019, la création de la présomption de complétude pour les communes de moins de 500 habitants², valent également pour les communes de 500 à 999 habitants. À leur échelle, ces dernières sont également susceptibles d'être concernées par :

- des variations non négligeables dans le nombre d'habitants d'un scrutin à l'autre ;
- des difficultés à pourvoir les quinze sièges du conseil municipal.

Du reste, une telle disposition paraît répondre aux préoccupations des maires des communes de cette strate : **l'enquête CSA** réalisée en juin 2024 à la demande de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat a ainsi souligné que « 61 % des élus des communes de 500 à 999 habitants souhaiteraient bénéficier des dispositions qui permettent aux communes de pouvoir compter deux conseillers de moins que l'effectif légal »³.

¹ A contrario, le risque d'une remise en cause du fonctionnement normal du conseil municipal par l'application de la présomption de complétude ne paraît pas caractérisé à la commission – le principe normal des assemblées des collectivités territoriales ayant été reconnu par le Conseil constitutionnel comme une composante du principe de libre-administration des collectivités territoriales (voir la décision 2013-667 DC, 16 mai 2013, cons. 21 : « le dispositif prévu par la loi pourrait conduire à ce que le fonctionnement normal du conseil départemental soit affecté dans des conditions remettant en cause l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales et le principe selon lequel elles s'administrent librement par des conseils élus »).

² Aux termes de l'exposé des motifs de l'amendement n° 44 rect. ter, à l'origine de la création de l'article L. 2121-2-1 du CGCT : « cette mesure se justifie : d'une part, parce que le nombre d'habitants peut être amené à connaître pour les plus petites communes des changements significatifs d'un scrutin à l'autre (impliquant pour elles un nouveau seuil et des difficultés accrues dans la constitution de leur liste) ; et, d'autre part, parce que le renouvellement important des conseils municipaux (plus de 40 % des conseillers municipaux auraient été renouvelés en 2014) nous invite à donner plus de liberté aux collectivités de taille modeste pour ne pas accélérer le constat précédemment dressé en faisant siéger des concitoyens qui ne seraient pas impliqués dans l'exercice de leur mandat. Il faut noter en effet que pour les communes de 100 habitants, le nombre de 11 sièges à pourvoir représente 11 % de la population. Un taux qui ne saurait trouver le même rythme de renouvellement ».

³ Rapport d'information n° 9 (2024-2025) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et la décentralisation relatif à l'efficacité des conseils municipaux, par Françoise Gatel, Nadine Bellurot, Éric Kerrouche et Didier Rambaud, p. 6.

Dans la mesure où la commission n'a pas jugé souhaitable de modifier l'effectif légal du conseil municipal dans les communes de 500 à 999 habitants, qui demeurerait fixé à quinze, cette **présomption de complétude** s'appliquerait donc à compter de **treize membres**.

Par ailleurs, la commission a souhaité garantir le fait, pour les communes de 500 à 999 habitants, de **conserver le même nombre de délégués au collège électoral** des sénateurs qu'actuellement, c'est-à-dire **trois**, quand bien même elles compteraient treize conseillers municipaux au lieu de quinze¹.

De plus, il lui a semblé souhaitable de garantir l'application de la présomption de complétude en vue de l'élection du maire, dont les modalités sont prévues à l'article **L. 2122-8 du CGCT**, 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**.

En effet, comme l'ont indiqué aux rapporteurs les associations d'élus, des communes de moins de 500 habitants, faisant face à des vacances survenues au sein de leurs conseils municipaux postérieurement au dernier renouvellement général ou à la dernière élection, se voient **contraintes**, en vue de l'élection de leur maire, **d'organiser des élections**. Cette **interprétation restrictive de l'article L. 2121-2-1 du CGCT** paraît peu conforme à l'intention du législateur, qui était précisément d'éviter aux petites communes la tenue d'élections complémentaires. Aussi les rapporteurs ont-ils souhaité **lever toute ambiguïté** et garantir une application des articles L. 2121-2-1 et L. 2122-8 favorable à la continuité du fonctionnement du conseil municipal.

Ainsi, un conseil municipal à cinq membres (dans le cas d'une commune de moins de 100 habitants), ou bien à neuf membres (dans le cas d'une commune de 100 à 499 habitants), ou encore à treize membres (dans le cas d'une commune de 500 à 999 habitants, du fait de la présente loi), serait réputé complet, **même si la perte de deux membres résultait de vacances survenues après l'élection**, et pourrait ainsi **procéder directement à l'élection** du nouveau maire, sans avoir à organiser au préalable des élections.

Enfin, dans la mesure où une liste incomplète pourrait être élue dès le premier tour, la commission a souhaité permettre **l'application de l'exception d'incomplétude dès le premier tour**.

Aussi la commission a-t-elle adopté **l'amendement COM-19** des rapporteurs.

La commission a **adopté l'article 3 ainsi modifié**.

¹ Aux termes de l'article L. 284 du code électoral, les conseils municipaux de quinze membres élisent trois délégués.

Article 4 (suppression maintenue)

Répartition des fonctions de vice-président des EPCI par sexe en proportion de la répartition par sexe de l'organe délibérant

Supprimé par la commission des lois de l'Assemblée nationale, l'article 4 de la proposition de loi tend à prévoir que la répartition des fonctions de vice-président des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) par sexe s'effectue en proportion de la répartition par sexe des membres de l'organe délibérant pris dans son ensemble.

Jugeant cette disposition peu opérationnelle, la commission a **maintenu la suppression de l'article 4**.

1. L'élection des vice-présidents des EPCI n'est actuellement pas concernée par la règle de la parité

Aux termes de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le bureau de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres.

Le nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant, dans le respect d'un plafond correspondant à 20 %, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant ; ce nombre ne peut pas non plus excéder quinze vice-présidents¹. Si l'application de cette règle conduit à fixer à moins de quatre le nombre des vice-présidents, ce nombre peut être porté à quatre. En outre, l'organe délibérant de l'EPCI peut, à la majorité des deux tiers, fixer un nombre de vice-présidents supérieur à 20 %, sans pouvoir dépasser 30 % de son propre effectif et le nombre de quinze².

Les règles applicables à l'élection du président et des membres du bureau de l'EPCI sont déterminées par renvoi aux dispositions relatives à l'élection du maire et des adjoints³.

Ainsi, en conséquence de l'application de l'article L. 2122-7 du CGCT, les vice-présidents des EPCI sont élus par le conseil communautaire au scrutin uninominal à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. Il est procédé successivement à l'élection de chacun des membres du bureau ; le rang des vice-présidents résulte de l'ordre de leur élection.

Ce mode de scrutin, individuel, exclut par conséquent toute obligation de parité.

¹ Pour les métropoles, ce nombre est porté à vingt.

² Ou vingt s'il s'agit d'une métropole.

³ Conformément à l'article L. 5211-2 du CGCT.

Le **pacte de gouvernance entre les EPCI et leurs communes membres**, instauré par l'article 1^{er} de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, peut néanmoins prévoir les « *objectifs à poursuivre en matière d'égalité représentation des femmes et des hommes au sein des organes de gouvernance et des commissions de l'établissement public* »¹.

À la suite des élections de 2020, la proportion de **femmes** parmi les **vice-présidents** des EPCI à fiscalité propre s'élève à **25,6 %**, soit une augmentation de plus de cinq points par rapport au mandat précédent. La part de femmes parmi les conseillers communautaires atteint **35,8 %** après les élections de 2020, contre 31,4 % avant ; enfin, 11,9 % des présidents d'EPCI sont des femmes².

2. L'article 4 vise à prévoir parmi les vice-présidents d'EPCI une représentation des femmes « en miroir » par rapport à l'organe délibérant

L'article 4 de la proposition de loi vise à prévoir que la répartition des fonctions des vice-présidents des EPCI s'effectue en proportion de la répartition par sexe des membres de l'organe délibérant : dans la pratique, si les femmes représentent 45 % des effectifs de l'organe délibérant, elles devraient représenter 45 % des vice-présidents.

Après avoir adopté les amendements rédactionnels de la rapporteure, la **commission des lois de l'Assemblée nationale a rejeté l'article 4**.

3. L'article 4 a paru peu opérationnel à la commission qui a en conséquence maintenu sa suppression

La commission partage le constat, fait par l'auteur de la proposition de loi, de la faible présence des femmes parmi les vice-présidents d'EPCI au regard de leur présence au sein du conseil communautaire.

Elle rappelle que, lors de l'examen du projet de loi dit « Engagement et proximité », le Sénat s'était prononcé en faveur de l'instauration d'un **scrutin de liste** pour les vice-présidents d'EPCI, et avait prévu, dans l'objectif d'atteindre la **parité** parmi ces derniers, une disposition prévoyant que sur chacune des listes, le nombre de candidats de chaque sexe devait être en proportion du nombre de membres de ce sexe au sein du conseil communautaire³.

¹ 8° de l'article L. 5211-11-2 du CGCT.

² D'après les données transmises par le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.

³ Amendement n° 394 rect. à l'article 1^{er} ter déposé par Éric Kerrouche et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, adopté par le Sénat..

Cet article a été supprimé lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale, au motif que l'introduction d'un scrutin de liste pour les vice-présidents des EPCI rendrait délicate la représentation de la diversité territoriale et politique au sein de l'exécutif intercommunal¹.

L'article 4 de la proposition reprend le principe de la proportion entre le nombre de candidats de chaque sexe parmi les vice-présidents d'EPCI et au sein du conseil communautaire ; à la différence de la disposition adoptée par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi dit « Engagement et Proximité », il vise donc directement le nombre de vice-présidents de chaque sexe, **sans modifier les modalités d'élection** : les vice-présidents d'EPCI demeureraient élus au scrutin majoritaire. En conséquence, la coexistence de ce mode de scrutin avec l'obligation que tend à introduire l'article 4 semble délicate, si bien que l'effectivité et l'opérationnalité de la mesure apparaissent limitées.

En tout état de cause, les rapporteurs soulignent que la **mise en œuvre du scrutin de liste paritaire à l'ensemble des communes**, à laquelle tend l'article 1^{er} de la proposition de loi, devrait permettre, par ricochet, de **renforcer la place des femmes au sein des organes délibérants des EPCI**, et par voie de conséquence, dans les exécutifs, sans qu'il soit nécessaire d'adopter à ce stade des dispositions particulières en la matière.

C'est pourquoi la commission a maintenu la suppression de l'article 4.

La commission a **maintenu la suppression de l'article 4**.

Article 5

Date d'entrée en vigueur des dispositions

L'article 5 prévoit l'entrée en vigueur de la proposition de loi à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, prévu en **mars 2026**.

Dans la mesure où le calendrier prévisionnel d'examen du texte ne permettra à la loi d'être promulguée plus d'un an avant les prochaines échéances électorales, la commission a considéré que la **dérogation au principe de stabilité du droit électoral** était en l'espèce justifiée. Elle a adopté un amendement rédactionnel.

En conséquence, elle a adopté l'article 5 **ainsi modifié**.

¹ Voir le rapport n° 2401 du 7 novembre 2019 fait par Bruno Questel au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

1. L'article 5 prévoit l'entrée en vigueur de la proposition de loi pour les élections municipales de mars 2026

Ajouté en séance publique, l'article 5 de la proposition de loi prévoit l'entrée en vigueur de l'ensemble de ses dispositions à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, prévu au mois de mars 2026 – la date précise du scrutin devant être fixée au moins trois mois auparavant par un décret pris en Conseil des ministres¹.

La promulgation de la présente proposition de loi ne pouvant, selon toute vraisemblance, intervenir avant le mois d'avril, compte tenu des délais inhérents à son examen parlementaire, le **délai d'un an** posé par **l'article L. 567-1 A du code électoral**² entre la modification du régime électoral et le premier tour du scrutin concerné ne serait donc pas respecté.

2. Il a semblé nécessaire à la commission que les dispositions de la proposition de loi s'appliquent dès les prochaines élections municipales

La commission juge pertinente l'instauration du scrutin de liste pour les communes de moins de 1 000 habitants et souhaite qu'elle puisse entrer en vigueur dès le prochain scrutin municipal.

Elle est consciente qu'il serait ainsi **dérogé au principe de stabilité du droit électoral**, en vertu duquel il ne peut être procédé à une modification du régime électoral ou du périmètre des circonscriptions dans l'année qui précède le premier tour d'un scrutin.

Ce principe étant de **valeur législative**, le législateur est libre d'y **déroger au cas par cas**. En l'espèce, la commission rappelle que le calendrier d'examen de la présente proposition de loi a été retardé par les aléas politiques et institutionnels qui ont marqué le second semestre de l'année 2024 ; le non-respect du principe de stabilité du droit électoral lui paraît donc pleinement justifié par les circonstances.

Elle a adopté **l'amendement rédactionnel COM-20** des rapporteurs.

La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.
--

¹ Article L. 227 du code électoral.

² Introduit par l'article 13 de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, cet article dispose que : « Il ne peut être procédé à une modification du régime électoral ou du périmètre des circonscriptions dans l'année qui précède le premier tour d'un scrutin ».

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique **Coordinations dans les dispositions organiques relatives au mode de scrutin municipal**

L'article unique de la proposition de loi organique tend à effectuer les coordinations dans les dispositions organiques rendues nécessaires par les modifications apportées par la proposition de loi.

La commission a prévu une coordination supplémentaire et a **adopté l'article ainsi modifié.**

1. L'article unique de la proposition de loi organique tend à opérer trois coordinations dans le code électoral

Certaines dispositions relatives au scrutin municipal sont de nature organique : il en va ainsi de la détermination des modalités d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne résidant en France aux élections municipales, qui relève en effet de la loi organique en application de **l'article 88-3 de la Constitution.**

En conséquence, l'article unique de la proposition de loi organique tend à effectuer **trois coordinations dans le code électoral**, rendues nécessaires par l'instauration, par la proposition de loi examinée conjointement, d'un scrutin de liste pour les communes de moins de 1 000 habitants.

La proposition de loi organique vise ainsi à modifier **l'article L.O. 247-1**, de manière à prévoir que, dans l'ensemble des communes, les « *bulletins de vote imprimés distribués aux électeurs comportent, à peine de nullité, en regard du nom des candidats ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France, l'indication de leur nationalité* ».

Elle tend également à **abroger l'article L.O. 255-5**, dès lors que, en cohérence avec les dispositions de la proposition de loi, les communes de moins de 1 000 habitants se verraient dorénavant, comme les communes de 1 000 habitants et plus, appliquer **l'article L.O. 265-1**, qui fixe les modalités de candidature des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France.

2. La commission a prévu une coordination complémentaire

La commission a adopté l'**amendement COM-1** des rapporteurs visant à **supprimer la mention du mode de scrutin** à l'**article L.O. 141**, dans la mesure où, du fait de la proposition de loi, le mode de scrutin ne constitue plus un élément discriminant entre les communes.

La commission a **adopté l'article unique ainsi modifié.**

Article 2 (nouveau)

Entrée en vigueur de la proposition de loi organique

Ajouté à l'initiative des rapporteurs (**amendement COM-2**), cet article additionnel vise à prévoir l'entrée en vigueur de la proposition de loi organique à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, par alignement sur l'entrée en vigueur de la proposition de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 5 MARS 2025

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous examinons à présent la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale le 3 février 2022, visant à renforcer la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal, et 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, présentée par nos collègues Nadine Bellurot, Éric Kerrouche, Sonia de La Provôté, Didier Rambaud et plusieurs de leurs collègues.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – L'objectif premier des deux textes que nous examinons ce matin est simple : étendre aux communes de moins de 1 000 habitants le scrutin de liste.

Ce faisant, nous tentons de répondre à la crise de l'engagement local, qui s'apparente malheureusement de plus en plus à une tendance de fond, en particulier dans les communes rurales, et qui se traduit par un double phénomène : d'une part, la diminution du nombre de candidats aux élections locales ; d'autre part, l'augmentation des démissions en cours de mandat.

Au premier tour des élections municipales de 2020, 106 communes ne disposaient d'aucun candidat, et à l'issue du renouvellement général, 345 communes ne disposaient pas d'un conseil municipal complet. Ces chiffres sont nettement supérieurs à ceux qui ont été observés en 2014, où seules 64 communes étaient sans candidat, et 228 sans conseil municipal complet.

Par ailleurs, au 1^{er} octobre 2024, 1 787 maires élus en 2020 avaient démissionné de leur mandat, soit plus de 5 % des édiles, et l'on recense près de 30 000 démissions de conseillers municipaux à mi-mandat.

Les facteurs de crise des vocations électorales au niveau local sont multiples. Figure assurément en tête la dégradation des conditions d'exercice des mandats locaux, mais nous sommes également convaincus que les modalités du scrutin municipal dans les communes de moins de 1 000 habitants ne sont pas sans lien avec la démobilisation constatée, et plus généralement avec les difficultés rencontrées.

Vous le savez, historiquement, l'ensemble des communes étaient soumises, depuis 1884, au scrutin de liste majoritaire à deux tours. Progressivement, le scrutin de liste proportionnel sans panachage ni vote préférentiel a été étendu à une part croissante des communes, la dernière extension aux communes comptant entre 1 000 et 3 500 habitants étant intervenue en mai 2013, pour une application aux élections de mars 2014.

En conséquence, les communes de moins de 1 000 habitants sont désormais les seules à être soumises au scrutin majoritaire. Rappelons toutefois qu'elles représentent plus de 70 % des communes et 13 % de la population française.

Dans ce contexte, la proposition de loi d'Élodie Jacquier-Laforge, adoptée par l'Assemblée nationale il y a maintenant trois ans, tend à franchir la dernière étape de la généralisation du scrutin de liste pour les élections municipales, en l'étendant aux communes de moins de 1 000 habitants.

En parallèle, le texte assortit cette extension de trois adaptations réservées à ces communes.

Tout d'abord, l'article 1^{er} autorise le 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, et au moins onze candidats dans les communes comptant entre 500 et 999 habitants.

Ensuite, l'article 3 de la proposition de loi étend 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.

Vous vous en souvenez, depuis la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique de 2019, l'effectif légal du conseil municipal des communes de moins de 100 habitants, fixé à sept, est réputé complet dès lors qu'il compte au moins cinq membres ; de la même manière, dans les communes comptant entre 100 et 499 habitants, l'effectif légal du conseil, fixé à onze membres, est réputé complet dès lors qu'il en compte au moins neuf.

Dans la proposition de loi, l'extension de la règle du « réputé complet » se conjugue avec la création d'une strate intermédiaire pour les communes comptant entre 500 et 999 habitants, dont l'effectif légal du conseil serait abaissé de quinze à treize membres.

En conséquence des dispositions des articles 2 et 3, le conseil municipal des communes entre 500 et 999 habitants serait donc réputé complet à onze membres.

Nous sommes convaincus de la nécessité d'étendre le scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants, afin d'harmoniser les règles applicables à l'ensemble des communes et de résoudre les difficultés posées par le scrutin majoritaire.

En octobre 2024, un rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales préconisait précisément d'unifier le mode de scrutin aux élections municipales. Il avait été suivi du dépôt d'une proposition de loi transpartisane.

Nous vous proposons donc aujourd'hui d'approuver les propositions de loi organique et ordinaire, tout en prévoyant des aménagements complémentaires de manière à garantir un dispositif opérationnel et adapté aux petites communes.

Nous identifions trois arguments en faveur du scrutin de liste proportionnel, qui vont de pair avec les limites que démontre aujourd'hui le scrutin majoritaire.

En premier lieu, le scrutin majoritaire et la pratique du panachage favorisent une « personnalisation » excessive du vote. Le fait même, pour un citoyen, de rayer des noms sur une liste entre en contradiction avec l'essence du vote, qui devrait être un acte « positif » où le citoyen manifeste son adhésion à un projet, plutôt qu'un acte « négatif » où il s'agit de voter contre tel ou tel élu – c'est souvent le maire ou l'adjoint chargé de l'urbanisme qui en fait les frais.

Il est temps de mettre un terme à la pratique du « tir aux pigeons ». Se présenter avec une équipe, formée autour d'un projet, c'est permettre la mise en place d'une dynamique collective. Cela éviterait de se retrouver avec un conseil municipal qui ne partage ni les mêmes idées, ni les mêmes projets pour la commune. Cela contribuerait à une meilleure protection des maires et inciterait sans doute davantage de citoyens à s'engager.

En deuxième lieu, nous estimons que la différence de traitement existant aujourd'hui entre les communes, selon qu'elles comptent plus ou moins de 1 000 habitants, n'est pas justifiée.

En troisième et dernier lieu, il semble difficilement concevable que les communes de moins de 1 000 habitants demeurent les seules collectivités à ne pas être soumises à la règle constitutionnelle de la parité. La part de femmes dans les conseils municipaux y est aujourd'hui inférieure de plus de dix points à celle que l'on constate dans les communes de 1 000 habitants et plus : 37 % contre 48 %.

D'aucuns expriment la crainte qu'émergent, dans certaines des communes les moins peuplées, des difficultés pour constituer des listes paritaires. À cette préoccupation, nous répondons que le niveau d'engagement des femmes dans les petites communes de nos territoires n'est plus à prouver. Je rappelle à cet égard que la proportion de maires femmes est supérieure dans les communes de moins de 1 000 habitants par rapport aux autres communes, atteignant 22 % dans les communes de 100 habitants ou moins.

Les associations d'élus, à l'instar de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) et de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), ont pris position en faveur de cette réforme. Depuis 2019, c'est une demande récurrente de l'AMRF. Ces associations se disent convaincues du puissant levier que peut constituer la généralisation du scrutin de liste pour enclencher une nouvelle dynamique de l'engagement

local et favoriser le renouvellement des équipes municipales dès 2026. Il s'agit là d'un véritable enjeu de vitalité démocratique !

Les élus sont aujourd'hui dans une grande souffrance, avec, parfois, des situations de détresse. Je reste sincèrement convaincue qu'en leur permettant de partir sur de bonnes bases, avec une équipe et un projet commun, on favorise l'engagement des citoyens et la vitalité des communes.

J'ajoute que nous sommes passés, en 2013, du scrutin majoritaire au scrutin de liste pour les communes entre 1 000 et 3 500 habitants, et que les craintes exprimées alors sur la capacité à former des listes dans les communes les plus petites de cette strate démographique ne se sont pas concrétisées. Parmi les arguments que nous entendons aujourd'hui, beaucoup sont identiques à ceux que nous entendions à cette époque.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Au-delà d'un projet et d'une équipe, la mise en place du scrutin de liste offre un bouclier aux maires et à leurs adjoints, en évitant que ceux-ci ne soient nommément interpellés. Constatons néanmoins que les communes de moins de 1 000 habitants présentent de réelles spécificités. Nous avons souhaité instaurer le scrutin proportionnel, tout en veillant à garantir son caractère opérationnel et son adaptation à la réalité de ces communes.

Dans cette perspective, nous proposons sept amendements, que je vais maintenant vous détailler.

Plusieurs de ces amendements concernent l'opérationnalité du dispositif. Ils visent à mettre en œuvre l'ensemble des coordinations juridiques nécessaires, tout en introduisant deux différences substantielles par rapport au dispositif initial.

En premier lieu, comme indiqué par Nadine Bellurot, l'autorisation de déposer des listes incomplètes nous semble indispensable. Conçue dans un esprit pragmatique, cette dérogation est de nature à garantir le respect du pluralisme. En cohérence avec les modifications apportées aux articles 2 et 3 – sur lesquelles je reviendrai ultérieurement –, nous vous proposerons de relever de onze à treize le nombre minimum de candidats que devront comporter les listes dans les communes de 500 à 999 habitants. Il nous a en effet semblé important de séparer la question du scrutin de celle des effectifs. En parallèle, au regard du retour d'expérience dans les communes de plus de 1 000 habitants, nous avons prévu qu'il soit possible de prévoir deux candidats supplémentaires sur les listes des communes de moins de 1 000 habitants. Utilisée à bon escient, cette liste complémentaire aide à maintenir la continuité du conseil municipal.

En second lieu, pour tenir compte du risque, lié aux effectifs des communes concernées, de multiplication des cas d'élections partielles intégrales, nous proposons la création d'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 que celles que nous connaissons aujourd'hui : elles seraient obligatoires lorsque le conseil a perdu un tiers de son effectif ou qu'il doit être complété en vue d'élire le maire ou plusieurs adjoints. Toutefois, ces élections auraient lieu au scrutin de liste, avec une grande souplesse pour le dépôt des listes, qui pourraient comporter le nombre de candidats nécessaire pour compléter le conseil, un nombre moindre dans le cadre du dispositif de « réputé complet », ou un nombre plus important pour permettre au maire de retrouver facilement une équipe et éviter des élections complémentaires à répétition.

Afin d'assurer la cohérence d'ensemble de la réforme, nous proposons également d'introduire deux articles additionnels, procédant à deux harmonisations essentielles.

La première concerne l'unification du mode de désignation des conseillers communautaires, grâce à la généralisation du système du « fléchage » lors du renouvellement général. Ainsi, les maires membres du conseil communautaire, élus de la même manière que les maires des communes de plus de 1 000 habitants, bénéficieront de la même légitimité du suffrage universel au sein de ce conseil.

La seconde porte sur le mode de désignation des adjoints au maire. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les adjoints au maire seraient élus, comme c'est le cas dans les autres communes, au scrutin de liste paritaire. Nous avons toutefois prévu une dérogation à la règle du remplacement de l'adjoint par un conseiller de même sexe, afin de leur offrir la souplesse nécessaire.

J'en viens à la sécurisation du dispositif proposé.

L'extension de la règle du « réputé complet » aux communes de 500 à 999 habitants, prévue par l'article 3, nous paraît opportune. Elle offre une réponse aussi bien à l'augmentation des démissions qu'à la diminution des candidatures, sans pénaliser les communes qui atteindraient l'effectif légal. Cette disposition a emporté l'adhésion des associations d'élus. Elle faciliterait le fonctionnement des conseils municipaux.

En revanche, comme nous vous l'indiquons, nous n'avons pas souhaité baisser l'effectif légal du conseil municipal de 15 à 13 membres dans les communes de 500 à 999 habitants, tel que prévu dans la proposition de loi initiale. Cela reviendrait à créer une nouvelle strate, alors même que le texte vise un objectif d'harmonisation, et nous estimons apporter déjà une réponse avec la possibilité de dépôt de listes incomplètes.

Nous vous proposerons en conséquence de supprimer l'article 2 de la proposition de loi. L'effectif légal du conseil municipal de ces communes demeurerait fixé à 15 membres et serait réputé complet à 13 membres.

Par ailleurs, nous avons souhaité répondre à une difficulté dont nous ont fait part certaines associations d'élus à propos de l'application de

la présomption de complétude, dans le cas où des vacances au sein du conseil interviennent postérieurement au dernier renouvellement général ou à la dernière élection complémentaire. Certaines communes de moins de 500 habitants ont en effet dû organiser des élections complémentaires avant de procéder à l'élection du nouveau maire, alors même qu'elles atteignaient l'effectif du « réputé complet ». Toutefois, les vacances étant survenues en cours de mandat, les services de la préfecture ont considéré que l'article L. 2121-2-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ne pouvait pas s'appliquer.

Cette lecture nous semble contraire à l'intention du législateur de 2019 ; c'est pourquoi nous vous proposons, par un amendement à l'article 3, de lever toute ambiguïté d'interprétation et de permettre aux conseils qui se trouveraient dans cette situation de procéder directement à l'élection du nouveau maire, sans avoir au préalable à organiser des élections complémentaires.

En outre, nous avons été attentifs à neutraliser les « effets de bord » qui auraient pu découler du texte adopté par l'Assemblée nationale. Nous avons ainsi garanti, pour les communes de 500 à 999 habitants, le maintien du nombre actuel de délégués désignés au collège électoral des sénateurs, c'est-à-dire trois, quand bien même ces communes compteraient, du fait de la présomption de complétude, treize conseillers municipaux et non quinze.

Je termine sur un point essentiel, à savoir la question de l'entrée en vigueur des mesures proposées. Nous sommes déjà le 5 mars ; même si l'objectif est d'obtenir un vote conforme des députés, chacun conçoit que la promulgation pourra difficilement intervenir avant le mois d'avril 2025. Le délai d'un an entre la modification des règles de scrutin et les prochaines élections, prévu par le code électoral depuis 2019, ne pourra donc pas être respecté.

Pour autant, il serait difficilement compréhensible que la réforme du mode de scrutin municipal, attendue par les élus locaux et réclamée par les associations représentatives, ne puisse pas entrer en vigueur dès les prochaines élections. De surcroît, le retard dans le calendrier d'examen n'est pas sans lien avec l'actualité politique des derniers mois. Je rappelle que la proposition de loi a été adoptée en 2022 à l'Assemblée nationale et que le texte transpartisan du Sénat était prêt dès la rentrée de 2024.

En outre, si le législateur a souhaité consacrer le principe de stabilité électorale, il a admis la possibilité d'y déroger au cas par cas. En l'espèce, cette dérogation nous paraît justifiée, étant précisé que les dispositions faisant évoluer le mode de scrutin pour les élections de mars 2014 ont été adoptées au mois de mai 2013.

Mes chers collègues, la réforme du mode de scrutin dans les communes de moins de 1 000 habitants en vue de son harmonisation avec les autres communes n'attend plus que nous ! Sous réserve de l'adoption

des amendements qui viennent de vous être présentés et qui entrent dans une logique opérationnelle en vue des prochaines élections, nous vous proposons donc d'adopter cette proposition de loi, ainsi que la proposition de loi organique qui l'accompagne.

Mme Cécile Cukierman. – Je remercie les rapporteurs pour ce travail et ferai précéder mon intervention de quatre remarques préalables.

Premièrement, nous abordons un sujet qui pourrait prêter à interprétations. Je tiens donc à rappeler qu'il ne s'agit pas, dans ce débat, de se prononcer pour ou contre la place des femmes en politique.

Deuxièmement, nous avons toujours fait preuve de prudence au Sénat, en évitant les bouleversements électoraux à moins d'un an d'une élection. Ce n'est certes pas un principe constitutionnel, mais c'est une règle qui a prévalu dans les années passées.

Troisièmement, les rapporteurs nous ont rappelé à plusieurs reprises la position des associations d'élus. J'oserai, avec un peu d'impertinence, leur faire part de mes regrets, car les revendications de ces mêmes associations n'ont pas été autant suivies au moment du vote du projet de loi de finances !

Quatrièmement, je cherche encore l'effet de simplification : si je salue le caractère brillant de la présentation de nos rapporteurs, il me semble très sincèrement que nous allons faire compliqué là où, jusqu'à présent, c'était assez simple. Dans mon département, moins d'un quart des communes de moins de 1 000 habitants ont enregistré plus de candidatures que de sièges à pourvoir en 2020 et seulement huit communes ont connu un deuxième tour.

Il me semble que l'ensemble des élus partagent la même préoccupation autour du nombre de conseillers municipaux ; même si ma famille politique n'y a pas toujours été favorable, nous soutenons désormais l'abaissement de ce nombre. Mais ce ne peut pas être à la carte... Qui jugera de la complétude de la liste ? Qui assurera l'égalité entre communes ?

Il me semble également que l'urgence pour nos communes rurales n'est pas un passage au scrutin de liste. Celles-ci ont surtout besoin qu'on leur redonne de la capacité à agir, au sein d'intercommunalités qui les privent de plus en plus de cette capacité.

Vous l'aurez donc compris, mes chers collègues, nous ne pourrions pas voter ces textes en l'état.

Mme Dominique Vérien. – Cela vous surprendra peut-être : je ne vais pas immédiatement aborder la question de la parité. Je souhaite, en tant qu'élue rurale, évoquer quelques cas concrets.

Je connais des communes de moins de 1 000 habitants dans lesquelles les candidats se présentent déjà en liste. Les électeurs peuvent panacher et cela donne des résultats disparates. Dans le cas de ma commune, nous étions

huit élus d'une liste, sept de l'autre liste, et le maire a eu l'intelligence de choisir un adjoint de chaque côté. Mais je connais de nombreuses autres communes où les choses se sont très mal passées. Je peux également mentionner le cas d'une commune comptant onze conseillers : une liste s'est présentée avec douze noms et c'est la candidate censée devenir maire qui a été éliminée. Dans d'autres cas, l'ancien maire, qui se moquait d'avoir des listes allongées, car il faisait tout, ne se représente pas ; on continue à fonctionner par listes allongées et l'on se retrouve avec des équipes élues qui ne s'entendent sur rien... Passer à un scrutin de liste, c'est donc permettre de former une équipe portant un projet et, probablement, garantir plus de paix pendant les six ans de mandat.

S'agissant de la parité, j'entends dire que ce sera difficile... C'est aussi ce que m'ont dit certains dans mon territoire après la publication du rapport d'information intitulé *Femmes et ruralités* de la délégation aux droits des femmes, qui en avait fait une de ses recommandations. J'ai suggéré à mes interlocuteurs de regarder qui assurait la direction ou la gestion des associations de leur village... Comme Nadine Bellurot l'a mentionné, il y a plus de femmes maires dans les communes de moins de 100 habitants que dans les autres communes. Je crois donc que l'obligation de parité ne posera aucune difficulté, même s'il faut peut-être aller au-devant des femmes pour les solliciter.

M. Olivier Bitz. – À mon tour, je remercie les rapporteurs pour leur travail. Je suis néanmoins assez sceptique sur les textes présentés et leurs objectifs.

Les élections municipales ayant lieu dans un an, nous sommes à un moment où les maires sortants se demandent s'ils vont se représenter ou non, et comment ils vont s'organiser. Or ils ont de plus en plus de difficultés à trouver des bonnes volontés, faisant face à la crise des vocations. J'entends évidemment les arguments des associations d'élus, tout comme ceux sur les pratiques de « tir aux pigeons » – évidemment insupportables –, mais j'entends aussi les maires des communes rurales de mon département demander qu'on les laisse tranquilles. Nous n'avons de cesse, dans cette enceinte comme ailleurs, de répéter qu'il faut arrêter d'imposer de nouvelles règles et contraintes aux élus locaux ; or c'est précisément ce que nous ferions avec cette proposition de loi, alors même que le mode de scrutin actuel fonctionne.

Aujourd'hui, il faut donner le goût de l'engagement et cela passe, selon moi, par le fait de redonner de l'intérêt à la structure municipale. C'est là le véritable sujet. Je ne suis pas certain que les dispositions proposées soient de nature à susciter des vocations ou pacifier certaines situations – d'ailleurs, j'ai sondé les maires sur mon territoire et nombre d'entre eux s'inquiètent de devoir expliquer à des personnes qui se sont déjà engagées dans le conseil municipal qu'il n'y aura pas de place pour elles sur la prochaine liste.

Je ne suis donc pas convaincu par ces textes et, une fois n'est pas coutume, je rejoins assez largement la position exprimée par Cécile Cukierman.

M. Pierre-Alain Roiron. – Je remercie les rapporteurs pour leur présentation très précise de ces évolutions, sollicitées par de nombreux maires des territoires ruraux.

En généralisant le scrutin de liste pour les communes de moins de 1 000 habitants, nous essayons d'apporter une réponse pragmatique, qui permettra d'élargir le vivier des candidatures. Il s'agit d'une simple adaptation pour que nos institutions locales reflètent plus justement notre société.

Nous soulignons également la pertinence de l'introduction d'une marge de souplesse dans la strate des communes de 500 à 999 habitants, dont les listes pourront être considérées comme complètes si elles comptent treize candidats. Cet ajustement progressif facilite la mise en œuvre du scrutin de liste, sans alourdir les contraintes. L'approche s'inscrit donc dans une logique de simplification et d'harmonisation avec les autres strates démographiques, sans création de nouveaux seuils administratifs.

S'agissant de l'harmonisation du mode de scrutin pour les adjoints aux maires, l'application du scrutin de liste paritaire aux plus petites communes répond à la logique générale du texte. Cette évolution ne remet pas en cause la souplesse d'organisation, dès lors que le remplacement d'un adjoint pourra s'effectuer sans obligation de parité.

Ce texte accorde la priorité aux communes de moins de 1 000 habitants. C'est une avancée que nous saluons, et que nous voterons.

M. Michel Masset. – Nous avons tous un parcours d'élus, mes chers collègues. Je suis, pour ma part, issu d'une commune de 1 500 habitants et j'ai connu les deux modes de scrutin. Lorsqu'il s'agissait de rayer des noms, en général, le candidat qui se retrouvait en haut de tableau la première fois qu'il était élu n'était plus qu'en milieu de tableau à sa deuxième élection, pour terminer en fin de tableau à la troisième. Voilà pourquoi le scrutin de liste est, à mon sens, bienvenu.

Je suis beaucoup plus réservé sur le fait d'inscrire la parité dans la loi, car il me semble, en tout cas sur mon territoire, qu'elle se met en place naturellement.

Pour moi, plus que de réviser le mode de scrutin, la priorité serait de bien identifier la vocation et l'engagement des futurs élus, de les accompagner et de les former. Le groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) compte aussi travailler sur les retombées de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Autrement dit, si nous pouvons appuyer le changement de mode de scrutin, n'oublions pas que nos élus ont besoin d'être accompagnés. Nous devons être à leurs côtés !

Mme Catherine Di Folco. – Merci aux rapporteurs pour leur travail très précis.

Pour avoir récemment discuté avec les maires des petites communes de mon département du Rhône, je peux dire que leur position est très partagée : 50 % d'entre eux seraient soulagés de voir ce scrutin de liste mis en place, tandis que 50 % souhaitent qu'on les laisse tranquilles, et ce y compris sur la parité. Faut-il vraiment l'imposer sur cette strate ? En tout état de cause, j'espère que nous n'irons jamais jusqu'à imposer, comme on a voulu le faire voilà quelques années, que le premier adjoint soit de sexe opposé au maire. Une telle mesure serait extrêmement compliquée à mettre en œuvre.

Les maires estiment surtout qu'il y a trop de membres dans les conseils municipaux. Ce n'est certes pas la question du jour, mais il faudra y réfléchir, et ce indépendamment de la strate.

M. Hussein Bourgi. – Je souhaite également saluer le travail des rapporteurs sur ces textes.

Comme vient de le dire Catherine Di Folco, la question du nombre de conseillers municipaux se pose au regard notamment de l'absentéisme et du recours aux procurations.

Si, voilà quelques années, on m'avait interrogé sur l'harmonisation du scrutin de liste pour les élections municipales, je n'aurais pas eu d'avis sur la question. Aujourd'hui, j'ai un avis, tiré de l'expérience que j'ai acquise de situations de maires démissionnaires ou de crises au sein de conseils municipaux.

Souvent, les cas de démission de maires ou d'élus municipaux sont largement commentés lorsqu'ils sont liés à des problèmes externes au conseil municipal. S'il s'agit de problèmes internes, les élus sont beaucoup plus pudiques. Je me suis donc penché sur le sujet. J'ai constaté qu'au moment des élections municipales, se créent des groupements d'intérêts particuliers : une liste sur laquelle figurent quatre noms alors que le conseil municipal compte onze membres, par exemple, n'a pas vocation à administrer le village ; il s'agit, pour les personnes concernées, d'intégrer le conseil municipal pour faire valoir leurs intérêts. Ce peut être une liste composée de propriétaires fonciers, de représentants de telle association ou de tel club sportif, ou encore de chasseurs. Quand un maire, même plein de bonne volonté, se retrouve avec deux minorités de blocage de la sorte, la situation finit par implorer.

C'est pourquoi je considère que l'harmonisation du scrutin dans toutes les communes est devenue une question de bon sens. Un maire a mieux à faire que de gérer des négociations et des tiraillements au sein d'une petite équipe municipale.

Concernant la parité, quand je vois qui fait vivre les banques alimentaires, qui anime les centres sociaux, qui se trouve à la tête des comités des fêtes, je constate qu'il n'y a vraiment pas besoin d'aller chercher

les femmes : elles sont déjà là ! Viendra le temps où les parlementaires qui, aujourd'hui, voient dans la parité une obligation particulièrement exorbitante nous demanderont de l'instaurer, car les femmes seront partout et les auront évincés.

M. François Bonhomme. – Je suis globalement d'accord avec les corrections proposées pour améliorer cette harmonisation du mode de scrutin. Mais je garde en tête un certain nombre de principes directeurs, qui doivent, je pense, nous donner un cap.

Je pense, en particulier, à l'expression du suffrage universel. À force de mettre en place des mécanismes correcteurs, ne l'orientons-nous pas ? Cela dit, les pratiques de « tir aux pigeons » existent bel et bien, avec un phénomène de personnalisation excessive. Pour autant, je ne souhaite pas non plus que les modes de scrutin soient dépersonnalisés à outrance.

En ce qui concerne la parité, nous avons largement dépassé la présomption d'incompétence qui pouvait parfois s'exprimer voilà une vingtaine d'années. Gardons là aussi en tête le garde-fou, cher à Élisabeth Badinter, du principe d'universalisme républicain : nous parlons de mandats représentatifs ; par définition, les élus, indépendamment de leur genre ou de leur origine, représentent la totalité du corps électoral.

M. André Reichardt. – Je salue bien évidemment le travail des rapporteurs, tout en confessant que je n'ai pas une vision très claire sur cette proposition.

D'une part, je ne pense pas que le mode de scrutin soit une préoccupation sur le terrain : personne ne m'a sollicité sur ce sujet, ni récemment, ni au cours des périodes ayant suivi les scrutins précédents, et une seule commune sur les 525 communes de mon département m'a fait part de son souhait de voir le Sénat mettre en musique les revendications énoncées par les associations d'élus.

D'autre part, je rejoins l'argument selon lequel les élus demandent qu'on les laisse tranquilles. Or nous sommes tout de même dans des délais très courts avant les prochaines élections et, en voulant faire simple, on finit tout de même par faire compliqué. Je ne suis pas certain que l'on réponde ainsi aux souhaits des maires.

Je suis donc perplexe. Mais, puisqu'il faudra bien prendre une décision, j'aurai la foi du charbonnier : si les associations de maires expriment le souhait d'aller dans ce sens, qui serais-je pour battre en brèche cette demande ? Il me semble avoir compris que ces mêmes associations soutiennent les ajustements suggérés par les rapporteurs. Dès lors, et même si, j'y insiste, je ne suis pas vraiment convaincu, je voterai en faveur des propositions avancées.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Permettez-moi de vous livrer également mon opinion personnelle.

Comme notre collègue André Reichardt, j'aborde ces textes sans rejet, mais sans grand enthousiasme, et je rejoins Olivier Bitz sur le fait qu'il importe sans doute plus de redonner des compétences aux communes pour dynamiser les fonctions municipales. Mais ce n'est pas le sujet du jour.

Se pose aussi, cela a été dit, la question du nombre de conseillers municipaux. Mais je rappelle qu'un texte en ce sens, adopté par notre commission, a été rejeté en séance publique le 9 octobre 2024.

Il y a donc certainement d'autres sujets importants pour les maires des communes de petite taille. Nous examinons aujourd'hui celui qui nous est présenté, et chacun évoque sa propre expérience. Par exemple, j'ai, pour ma part, été très sollicitée à une époque par un maire élu qui a dû travailler avec l'autre équipe, car tous les noms de ceux qui figuraient sur sa liste et devaient faire partie de l'exécutif avaient été rayés. Il ne faut pas croire que, parce que tout le monde se connaît dans une petite commune, tout le monde s'entend... Je peux aussi citer le cas d'une île dans laquelle deux frères ne cessaient de se présenter l'un contre l'autre : aux dernières élections, ils ont été rayés tous les deux !

On peut donc voir des avantages et des inconvénients à tous les modes de scrutin. Le scrutin de liste, comme cela a été rappelé par les rapporteurs, offre la possibilité d'élire un bloc pour mener à bien un projet. C'est l'un de ses avantages. Pour trancher, je ferai comme André Reichardt, considérant que, si les associations d'élus sont favorables à cette évolution, je ne vois pas pourquoi nous nous y opposerions, d'autant que les corrections apportées sont très cohérentes et éclairent le texte.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Il n'est pas question de stigmatiser les positions des uns ou des autres, Madame Cukierman. Je rappelle néanmoins ce que vous savez déjà : le « réputé complet » existe dans les communes de moins de 500 habitants et nous proposons une amélioration en l'étendant aux communes de 500 à 999 habitants.

Nous espérons en effet, comme cela a été dit à plusieurs reprises, que le fait de s'engager en équipe apporte stabilité, action collective et dynamique de projet.

S'agissant de la crise de l'engagement, dont nous avons parfaitement conscience, je rappelle que la proposition de loi sur le statut de l' élu local, que nous avons adoptée à l'unanimité le 7 mars 2024, devrait être examinée prochainement à l'Assemblée nationale. Nous espérons qu'elle y sera adoptée.

Je rejoins Pierre-Alain Roiron sur le fait que l'évolution envisagée ne remet pas en cause la souplesse. Nous essayons d'apporter une réponse pratique, au plus près de la réalité des territoires.

J'insiste sur le fait qu'il faut un traitement global de la question du statut de l' élu pour répondre à la crise de l'engagement. Néanmoins, si l'on permet déjà à l' élu d'engager son mandat avec une équipe et qu'on lui évite

de se retrouver à devoir travailler avec des conseillers municipaux qui ne le soutiennent pas nécessairement, c'est déjà une avancée.

Je reconnais, Madame Di Folco, qu'il vaut mieux prévenir que guérir. Mais je vous rassure sur le fait qu'il ne s'agit en aucun cas ici d'imposer que le premier adjoint soit de sexe opposé à celui du maire.

Je remercie Hussein Bourgi d'avoir montré les limites du panachage avec des exemples éclairants. Le scrutin de liste pourra remédier aux situations que vous avez évoquées.

Je vous rejoins sur la parité, monsieur Bonhomme. Nous devons aller de l'avant et mettre en œuvre les réformes dont notre démocratie a besoin.

Je termine par les organisations représentatives, pour rebondir sur les propos d'André Reichardt. Je le répète, depuis 2019, l'assemblée générale de l'AMRF demande cette modification, tout comme elle demande une baisse du nombre des conseillers municipaux. Je ne reviendrai pas sur le sujet, sur lequel nous avons connu une déconvenue en octobre 2024 : ayant proposé un texte qui visait à réduire ce nombre pour les communes jusqu'à 3 500 habitants, nous avons été battus à deux voix près en séance publique. Pour paraphraser une célèbre citation, nous avons probablement eu tort d'avoir raison trop tôt !

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Un mode de scrutin est rarement une finalité ; c'est un outil. C'est ainsi que nous concevons cette proposition de loi, en ayant conscience qu'elle ne transformera pas les conditions d'exercice de la démocratie locale et ne concerne que l'élection.

Une brève incise : si nous mettons en place un scrutin de liste, celui-ci ne peut être, évidemment, que paritaire. J'insiste également sur un autre avantage de ce scrutin, développé par Nadine Bellurot : c'est une équipe qui se présente, non des individus. Les maires, dès lors qu'ils n'avancent pas seuls, disposent ainsi d'un bouclier. C'est aussi un moyen d'accroître la pluralité politique : la composition d'une liste exige d'être la plus représentative possible de la situation de la commune. En ajoutant à ce renforcement de la vitalité démocratique le mécanisme du « réputé complet », nous proposons une évolution positive.

Si, donc, cette proposition de loi ne change pas tout, il nous semble qu'elle vient protéger les maires et permet un meilleur exercice de leur mandat dans le temps. Je ne crois pas que nos propositions complexifient le texte : nous faisons simplement en sorte de rendre celui-ci compatible avec la réalité vécue et la spécificité des communes rurales, liée avant tout à l'effectif de leur conseil municipal.

**PROPOSITION DE LOI VISANT À RENFORCER LA PARITÉ DANS LES FONCTIONS
ÉLECTIVES ET EXÉCUTIVES DU BLOC COMMUNAL**

Mme Muriel Jourda, présidente. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous appartient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Nous proposons de considérer que le périmètre de la proposition de loi comprend les dispositions relatives au mode de scrutin dans les communes de moins de 1 000 habitants ; au nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 1 000 habitants ; et à la parité dans les exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Nous sommes défavorables à l'amendement de suppression COM-6 rectifié *ter*. Son auteur affirme que le calendrier prévu ne permettrait pas de mettre en œuvre une telle réforme avant les élections de 2026. Pourtant, une réforme similaire était bien entrée en vigueur moins d'un an avant les élections municipales de 2014. Nous y réfléchissons depuis plusieurs années et plusieurs propositions de loi ont été examinées ; il ne s'agit pas d'un nouveau sujet.

*L'amendement COM-6 rectifié *ter* n'est pas adopté.*

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Par l'amendement COM-15, nous proposons une réécriture globale de l'article 1^{er}. Il s'agit d'apporter deux modifications substantielles au texte transmis par l'Assemblée nationale.

D'une part, sur le nombre de candidats que devront compter les listes, nous avons un objectif de souplesse. Ainsi, comme nous préférons ne pas créer de strate supplémentaire pour les communes de 500 à 999 habitants, nous relevons de onze à treize le nombre minimum de candidats que devront comporter les listes dans ces communes pour que le conseil soit réputé complet. En outre, nous proposons de déposer dans ces communes des listes comportant deux noms supplémentaires, afin d'éviter de nouvelles élections en cas de démissions, ce qui satisfait l'amendement COM-1 rectifié. En revanche, permettre d'emblée le dépôt de listes de deux noms, comme Cédric Chevalier le propose dans son amendement COM-8 rectifié *ter*, ne fonctionnerait pas, puisque cet effectif est inférieur au minimum nécessaire pour que le conseil soit réputé complet.

D'autre part, concernant les élections complémentaires réservées aux communes de moins de 1 000 habitants, comme je l'ai expliqué, nous proposons un mécanisme innovant permettant soit de respecter l'effectif légal du conseil, soit de faire en sorte qu'il soit réputé complet, soit encore d'ajouter deux candidats. Là encore, nous privilégions la souplesse.

L'adoption de cet amendement rendrait sans objet les autres amendements déposés à cet article, mais je tiens à les évoquer brièvement. Il est ainsi proposé de limiter l'extension du scrutin de liste aux communes de plus de 100 habitants dans l'amendement COM-4 rectifié, ou de plus de 500 habitants dans les amendements COM-3 rectifié et COM-5 rectifié *bis* ; nous préférons une harmonisation définitive. Quant aux amendements COM-9 rectifié *bis*, COM-7 rectifié *ter* et COM-10 rectifié *bis*, ils reviennent sur l'obligation de parité, qui exprime pourtant une exigence constitutionnelle. En outre, dans notre volonté d'harmonisation des modes de scrutin, on imagine mal de ne pas étendre cette obligation aux communes de moins de 1 000 habitants. Des débats similaires ont eu lieu quand le scrutin de liste a été étendu aux communes de 1 000 à 3 500 habitants ; or aucune difficulté n'a été relevée en la matière aux élections suivantes.

L'amendement COM-15 est adopté. En conséquence, les amendements COM-3 rectifié, COM-4 rectifié, COM-5 rectifié bis, COM-8 rectifié ter, COM-9 rectifié bis, COM-7 rectifié ter, COM-10 rectifié bis et COM-1 rectifié n'ont plus d'objet.

L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Après l'article 1^{er}

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Par l'amendement COM-16, nous tirons les conséquences de la généralisation du scrutin de liste en harmonisant le mode de désignation des conseillers communautaires, selon le système de fléchage que vous connaissez, avec la possibilité de désigner un remplaçant.

L'amendement COM-16 est adopté et devient article additionnel.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Par l'amendement COM-17, nous harmonisons les règles relatives à la désignation des adjoints au maire. Nous proposons de permettre, dans les communes de moins de 1 000 habitants, que le remplacement puisse être effectué sans tenir compte du sexe du successeur, de manière à répondre aux réalités locales et aux contraintes pesant sur les petites communes.

L'amendement COM-17 est adopté et devient article additionnel.

Article 2

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Par l’amendement de suppression COM-18, nous entendons revenir sur la création proposée par l’Assemblée nationale d’une nouvelle strate démographique regroupant les communes de 500 à 999 habitants ; je rappelle que nous prévoyons toutefois, à d’autres articles, certains aménagements pour ces communes.

L’amendement COM-18 est adopté.

L’article 2 est supprimé.

Article 3

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Notre amendement COM-19 tend à étendre l’extension de la règle du « réputé complet » aux communes de 500 à 999 habitants : l’effectif légal serait maintenu à quinze, mais le conseil serait réputé complet à treize. Nous levons aussi l’ambiguïté d’interprétation qui pouvait empêcher l’élection d’un nouveau maire quand le conseil municipal a perdu deux membres en cours de mandat. Nous permettons l’application de la présomption de complétude dès le premier tour. Enfin, nous garantissons que les communes de 500 à 999 habitants dont le conseil municipal est réputé complet conserveront trois délégués pour le collège électoral des élections sénatoriales.

L’amendement COM-19 est adopté.

L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 3

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – L’amendement COM-12 rectifié *quater* de Corinne Bourcier vise à prolonger la dérogation permettant à une commune nouvelle de bénéficier de l’effectif d’une commune appartenant à la strate démographique supérieure jusqu’au troisième renouvellement général suivant sa création. À ce stade, j’y suis défavorable, car il convient d’en retravailler la rédaction pour garantir sa stabilité juridique.

L’amendement COM-12 rectifié quater n’est pas adopté.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L’amendement COM-11 rectifié *quater* pose encore plus de difficultés. Corinne Bourcier propose que l’effectif des communes nouvelles corresponde à l’effectif légal de droit commun, augmenté d’un conseiller supplémentaire par commune historique déléguée, afin d’assurer la représentation de celles-ci. Cela nous paraît contrevenir au principe constitutionnel d’égalité ; nous y sommes donc défavorables.

L’amendement COM-11 rectifié quater n’est pas adopté.

L’amendement COM-13 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Article 4 (supprimé)

L'article 4 demeure supprimé.

Article 5 (nouveau)

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Notre amendement COM-20 est rédactionnel ; il est incompatible avec l'amendement COM-14 rectifié, auquel nous sommes défavorables.

L'amendement COM-20 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-14 rectifié devient sans objet.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Par l'amendement COM-21, nous proposons d'harmoniser l'intitulé de cette proposition de loi avec celui de la proposition de loi organique afférente.

L'amendement COM-21 est adopté.

L'intitulé de la proposition de loi est ainsi modifié.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. CHEVALIER	6 rect. <i>ter</i>	Suppression de l'article 1 ^{er}	Rejeté
Mme BELLUROT, rapporteure	15	Application, avec adaptations, du scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants	Adopté
M. MIZZON	3 rect.	Extension du scrutin de liste aux seules communes de 500 à 999 habitants	Rejeté
M. MIZZON	4 rect.	Extension du scrutin de liste aux seules communes de 100 à 999 habitants	Rejeté
Mme ROMAGNY	5 rect. <i>bis</i>	Extension du scrutin de liste aux seules communes 500 à 999 habitants	Rejeté
M. CHEVALIER	8 rect. <i>ter</i>	Abaissement du nombre minimum de candidats devant figurer sur les listes aux élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. ROCHETTE	9 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'obligation de parité pour les listes aux élections municipales des communes de moins de 1 000 habitants	Rejeté
M. CHEVALIER	7 rect. <i>ter</i>	Obligation de déposer des listes composées d'au moins 30 % de candidats de chaque sexe	Rejeté
M. ROCHETTE	10 rect. <i>bis</i>	Obligation de déposer des listes composées d'au moins 25 % de candidats de chaque sexe	Rejeté
Mme LERMYTTE	1 rect.	Autorisation du dépôt de liste comportant deux candidats supplémentaires par rapport au nombre de postes à pourvoir	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
Mme BELLUROT, rapporteuse	16	Harmonisation du mode d'élection des conseillers communautaires	Adopté
Mme BELLUROT, rapporteuse	17	Harmonisation et adaptation des règles relatives à la désignation des adjoints au maire	Adopté
Article 2			
Mme BELLUROT, rapporteuse	18	Suppression de l'article 2	Adopté
Article 3			
Mme BELLUROT, rapporteuse	19	Modalités d'application de la présomption de complétude dans les communes de 500 à 999 habitants	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
Mme BOURCIER	12 rect. <i>quater</i>	Extension jusqu'au troisième renouvellement du principe de composition dérogatoire du conseil municipal des communes nouvelles	Rejeté
Mme BOURCIER	11 rect. <i>quater</i>	Pérennisation d'un effectif du conseil des communes nouvelles supérieur à l'effectif légal de droit commun afin d'assurer la représentation des communes déléguées	Rejeté
M. Daniel LAURENT	13	Dérogation pour les communes de plus de 1 000 habitants à l'obligation de remplacer un adjoint par un conseiller municipal de même sexe	Déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 4 (Supprimé)			

Article 5 (nouveau)			
Mme BELLUROT, rapporteure	20	Amendement rédactionnel	Adopté
M. DAUBET	14 rect.	Application de la réforme du mode de scrutin à compter des élections de 2032	Rejeté
Intitulé de la proposition de loi			
Mme BELLUROT, rapporteure	21	Harmonisation de l'intitulé de la proposition de loi avec celui de la proposition de loi organique	Adopté

**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**

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Cette proposition de loi organique procède à des mesures de coordination de nature organique nécessaires à l'application de la proposition de loi que nous venons d'examiner.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je vous propose de considérer que le périmètre de ce texte, aux fins de l'application de l'article 45 de la Constitution, comprend les dispositions relatives aux harmonisations rendues nécessaires, dans les dispositions organiques du code électoral, par les dispositions de la proposition de loi n° 451 visant à renforcer la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Les dispositions relatives au droit de vote des ressortissants d'autres États de l'Union européenne aux élections municipales sont de nature organique. Les deux amendements que nous avons déposés sur ce texte visent simplement à apporter des coordinations

L'amendement de coordination COM-1 est adopté.

L'article unique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article unique

L'amendement COM-2 est adopté et devient article additionnel.

La proposition de loi organique est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
Mme BELLUROT, rapporteure	1	Coordination	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article unique			
Mme BELLUROT, rapporteure	2	Entrée en vigueur de la PPLO	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

PROPOSITION DE LOI N° 451 (2021-2022) VISANT À RENFORCER LA PARITÉ DANS LES FONCTIONS ÉLECTIVES ET EXÉCUTIVES DU BLOC COMMUNAL

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 5 mars 2025, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 451 (2021-2022) visant à renforcer la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal.**

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- au mode de scrutin dans les communes de moins de 1 000 habitants ;
- au nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 1 000 habitants ;
- à la parité dans les exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE N° 11 (2024-2025)
VISANT À HARMONISER LE MODE DE SCRUTIN
AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES AFIN DE GARANTIR LA VITALITÉ
DEMOCRATIQUE, LA COHÉSION MUNICIPALE ET LA PARITÉ

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 5 mars 2025, **le périmètre indicatif de la proposition de loi organique n° 11 (2024-2025) visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité.**

Elle a considéré que ce périmètre **incluait** les dispositions relatives aux harmonisations rendues nécessaires, dans les dispositions organiques du code électoral, par les dispositions de la proposition de loi n° 451 (2021-2022) visant à renforcer la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Mme Élodie Jacquier-Laforge, auteure de la proposition de loi, ancienne députée de l'Isère (9^e circonscription) de 2017 à 2024

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (DGCL)

Mme Isabelle Dorliat-Pouzet, sous-directrice

M. Lionel Lagarde, adjoint à la sous-directrice

M. Adrien Brunel, chef du bureau des structures territoriales

M. Benoît Chapuis, adjoint au chef du bureau des structures territoriales

M. Thomas Melget, agent contractuel

M. Gilles Campmas, attaché

DIRECTION DU MANAGEMENT DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DE L'ENCADREMENT SUPÉRIEUR (DMATES)

Mme Sylvie Calvès, cheffe du service des élections, de la lutte contre la fraude et de l'innovation numérique

M. Alex Gadré, chef du bureau des élections politiques

ASSOCIATION D'ÉLUS

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

M. Éric Verlhac, directeur général

Mme Judith Mwendo, responsable du département administration et gestion communales

Mme Catherine Lhéritier, présidente de l'Association des maires de Loir et Cher, maire de Valloire-sur-Cisse

M. Frédéric Roig, président de l'Association des maires de l'Hérault, maire de Pégairolles-de-l'Escalette

ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE (AMRF)

M. Michel Fournier, président

CONTRIBUTION ÉCRITE

- Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, les tableaux synoptiques de la loi en construction sont disponibles sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

- Pour la proposition de loi visant à renforcer la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp121-451.html>

- Pour 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 :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp124-011.html>