



N<sup>os</sup> 1245 et 1246

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 avril 2025.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE  
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI, MODIFIÉE PAR LE SÉNAT,

ET SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE, , ADOPTÉE PAR LE SÉNAT  
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

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

PAR MME DELPHINE LINGEMANN

Députée

---

---

Voir les numéros :

Sénat : **451**, (2021-2022), **11 rect.**, **72**, **73**, **398**, **399** (2024-2025)

Assemblée nationale : 1<sup>ère</sup> lecture : **4587**, **4966**, **782** (15<sup>e</sup> législature)

2<sup>ème</sup> lecture **1105**, **1106**



## SOMMAIRE

PAGES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI .....</b>	<b>11</b>
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 19, L. 252, L. 253 [abrogé], L. 255-2, L. 255-3 [abrogé], L. 255-4 [abrogé], L. 256, L. 257 [abrogé], L. 258, L. 258-1 [nouveau], L. 262, L. 267, L. 270 et L. 273 du code électoral) : Application du scrutin de liste paritaire aux communes de moins de 1 000 habitants et autorisation du dépôt de listes incomplètes.....	11
<i>Article 1<sup>er</sup> bis A</i> : Habilitation à prendre des ordonnances pour étendre, avec adaptations, les dispositions de la proposition de loi en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.....	15
<i>Article 1<sup>er</sup> bis</i> (art. L. 273-6 du code électoral, art. L. 5211-6 et L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales) : Mode de désignation des conseillers communautaires .....	15
<i>Article 1<sup>er</sup> ter</i> (art. L. 2112-3, L. 2121-22, L. 2122-7-1 [abrogé] et L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales) : Harmonisation et adaptation des règles relatives à la désignation des adjoints au maire .....	18
<i>Article 2 (suppression maintenue)</i> (art. L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales) : Création d'une nouvelle strate dans le tableau fixant le nombre de membres dans les conseils municipaux .....	20
<i>Article 3</i> (art. L. 2121-2-1 du code général des collectivités territoriales) : Extension aux communes entre 500 et 999 habitants des dérogations au principe de complétude du conseil municipal .....	21
<i>Article 3 bis</i> (art. L. 2113-7 et L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales) : Prolongation de la période transitoire au cours de laquelle le conseil municipal des communes nouvelles bénéficie d'un effectif dérogatoire supérieur et simplification du droit en matière de siège vacant .....	22
<i>Article 5</i> : Entrée en vigueur.....	25
<b>EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE .....</b>	<b>27</b>
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L.O. 141, L.O. 247-1 et L.O.255-5 du code électoral) : Coordinations dans les dispositions organiques relatives au mode de scrutin municipal .....	27
<i>Article 2</i> : Entrée en vigueur.....	27
<b>COMPTE RENDU DES DÉBATS .....</b>	<b>29</b>
<b>PERSONNES ENTENDUES.....</b>	<b>61</b>



MESDAMES, MESSIEURS,

Alors que les prochaines élections municipales auront lieu au mois de mars 2026, deux constats importants peuvent aujourd’hui être dressés :

– le premier est celui d’une **crise généralisée de l’engagement local**, qu’il soit politique ou associatif, qui se pose avec encore plus d’acuité dans les petites communes où le vivier de citoyens prêts à s’engager est plus réduit ;

– le second constat est celui de **l’absence de parité dans les conseils municipaux des plus petites communes, les femmes ne représentant que 37,6 % des conseillers municipaux dans les communes de moins de 1 000 habitants, contre 48,5 % dans les communes de 1 000 habitants et plus** en 2020 <sup>(1)</sup>. Si la part des femmes dans les conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants augmente – de plus de trois points entre 2014 et 2020 – cette progression reste très modeste et il faudrait, à ce rythme, attendre plus de vingt ans pour atteindre la parité dans ces communes.

La différence de féminisation des conseils municipaux entre les communes de plus de 1 000 habitants et celles de moins de 1 000 habitants est directement liée au **mode de scrutin applicable** aux élections municipales : les conseillers municipaux des premières sont en effet élus au scrutin de liste paritaire à deux tours, c’est-à-dire que la liste est composée alternativement d’un candidat de chaque sexe, tandis que ceux des secondes sont élus au **scrutin majoritaire plurinominal à deux tours, avec un système de panachage**.

Il convient de rappeler que la parité est un **principe inscrit dans la Constitution** : depuis les lois constitutionnelles du 8 juillet 1999 et du 23 juillet 2008, son article 1<sup>er</sup> dispose que « *la loi favorise l’égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu’aux responsabilités professionnelles et sociales* ».

S’il n’institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit <sup>(2)</sup>, ce principe permet au législateur d’instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif l’égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu’aux responsabilités professionnelles et sociales <sup>(3)</sup>. Plusieurs lois sont ainsi venues renforcer la parité au sein de la vie politique locale :

---

(1) Haut conseil à l’égalité entre les femmes et les hommes (HCE), rapport « *Comment obtenir la parité au sein des communes et des intercommunalités : freins et leviers* », février 2022, p.51.

(2) C’est-à-dire que « sa méconnaissance ne peut donc être invoquée à l’appui d’une question prioritaire de constitutionnalité » (décision [n° 2015-465 QPC](#) du 24 avril 2015).

(3) Ainsi, « il est loisible au législateur d’adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant. Il lui appartient toutefois d’assurer la conciliation entre cet objectif et les autres règles et principes de valeur constitutionnelle auxquels le pouvoir constituant n’a pas entendu déroger » (décision [n° 2015-465 QPC](#) du 24 avril 2015).

– la **loi du 6 juin 2000** <sup>(1)</sup> a donné un caractère paritaire au scrutin de liste en imposant un nombre égal de candidats de chaque sexe et une alternance du sexe de chaque candidat sur la liste, stricte en cas d'élections à un tour mais par tranche de six pour les élections à deux tours <sup>(2)</sup>. Toutefois, cette loi ne s'applique pas aux élections municipales dans les villes de moins de 3 500 habitants (soit 90 % des communes), aux élections cantonales ou aux élections sénatoriales dans les départements qui élisent moins de trois sénateurs et le système reste incitatif pour les élections législatives ;

– la **loi du 31 janvier 2007** <sup>(3)</sup> prévoit une alternance stricte entre les hommes et les femmes pour le scrutin de liste dans les communes de plus de 3 500 habitants et l'application du principe de parité pour l'élection des exécutifs locaux (communes de plus de 3 500 habitants et régions) ;

– les **lois organique et ordinaire du 17 mai 2013** <sup>(4)</sup> ont prévu deux modifications importantes des modes de scrutin en instaurant, d'une part, le scrutin binominal paritaire à deux tours pour les élections des conseillers départementaux et, d'autre part, en étendant aux communes de 1 000 habitants et plus le scrutin de liste paritaire ;

– la loi du 27 décembre 2019 « Engagement et proximité » <sup>(5)</sup> dispose que dans les communes de plus de 1 000 habitants, **les adjoints sont élus au scrutin de liste** et que les listes sont composées alternativement d'un candidat de chaque sexe.

De plus, l'article 28 de cette loi a prévu, d'une part, le **renforcement des règles de parité au sein du bloc communal avant le 31 décembre 2021** <sup>(6)</sup>, sans que ce calendrier ne soit finalement respecté, et, d'autre part, la conduite d'une **évaluation** par le Parlement « *pour déterminer les modes de scrutin permettant cet égal accès* ». Dans cette perspective, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a créé une mission flash sur la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal <sup>(7)</sup>, co-rapportée par Mme Élodie Jacquier-Laforge et M. Raphaël Schellenberger, dont la présente proposition de loi, déposée le 19 octobre 2021 et adoptée en première lecture le 3 février 2022 lors la journée réservée au groupe Modem en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution, est la traduction législative.

---

(1) Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

(2) Les conseillers municipaux des communes de plus de 3 500 habitants étaient élus au scrutin de liste à deux tours, avec une alternance du sexe de chaque candidat par tranche de six.

(3) Loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

(4) Loi organique n° 2013-402 et loi ordinaire n° 2013-403 du 17 mai 2013 relatives à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux.

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

(6) « Avant le 31 décembre 2021, les dispositions du code électoral relatives à l'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires sont modifiées pour étendre l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives dans les communes et leurs groupements. »

(7) Mission « flash » sur la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal, 6 février 2021.

Ces lois ont permis des **avancées significatives** : alors que la part des femmes dans les conseils municipaux s'établissait à 33 % après les élections de 2001, elles représentent aujourd'hui 42,4 % de l'effectif de ces conseils. Surtout, **là où le scrutin de liste paritaire est obligatoire, la parité est quasiment atteinte**. À ce titre, la forte hausse du nombre de femmes constatée dans les conseils municipaux des communes comptant entre 1 000 et 3 500 habitants après **l'adoption de la loi du 17 mai 2013 est riche d'enseignements** : si les femmes ne représentaient que 32,2 % des conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants en 2008, la part des femmes conseillères municipales des communes de plus de 1 000 habitants s'est établie à 48,2 % dès 2014 et 48,5 % après les élections municipales de 2020.

Ces chiffres sont la preuve que ces **lois contraignantes** ont été **nécessaires** pour renforcer la parité dans les conseils municipaux mais **non suffisantes** : **il reste aujourd'hui un angle mort majeur dans les conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants**, qui représentent 70 % des communes françaises, élus au scrutin plurinominal majoritaire et dont seulement un peu plus d'un tiers des membres sont des femmes.

En 2013, les adversaires de l'extension du scrutin de liste paritaire aux communes de moins de 1 000 habitants avançaient les mêmes arguments qu'aujourd'hui : difficulté à trouver des femmes prêtes à s'engager, complexité des normes imposées aux maires des petites communes. **La pratique du terrain et l'intelligence des élus locaux ont montré que ces réticences n'avaient pas lieu d'être** et que les femmes, qui représentent 51,6 % de la population française, sont, en plus d'en avoir les compétences, tout à fait disposées à participer à la vie démocratique locale.

**Faire confiance à nos maires, à nos élus locaux, passe aussi par la fin d'un scrutin dépassé**, applicable de façon circonscrite aux élections des conseils municipaux des seules communes de moins de 1 000 habitants, et dont le système de panachage a pour conséquence une forte **personnalisation** de l'élection, fragilisant par là même les projets collectifs qui pourraient être portés par le conseil municipal. Ce système, parfois surnommé « tir au pigeon », qui permet au citoyen de rayer le nom d'un candidat a en effet des **effets pervers** : il **décourage l'engagement** et les vocations dans de petites communes, il est vécu comme une véritable **punition** dont sont bien souvent victimes les maires sortants qui ne sont jamais le conseiller le mieux élu, ce qui affaiblit leur légitimité lors de l'élection du maire par les conseillers municipaux, et il se révèle un **obstacle à la réalisation de projets collectifs** par une équipe municipale.

C'est pourquoi **l'extension du scrutin de liste paritaire pour les élections municipales aux communes de moins de 1 000 habitants**, mesure principale de la présente proposition de loi, est une **réforme absolument indispensable et attendue, recueillant, de plus, le soutien de toutes les associations d'élus locaux** – AMF, AMRF, Intercommunalités de France – qui portent cette revendication depuis des années.

Votre rapporteure en est convaincue : le scrutin de liste va permettre de donner un **nouveau souffle à la démocratie locale** en attirant de nouveaux talents, qu'ils soient féminins d'abord puisqu'il faudra nécessairement augmenter la part des femmes dans les conseils municipaux, mais aussi masculins par le **renouveau profond du mode fonctionnement des équipes municipales** qu'il induit. **Dans toutes les communes, une équipe solidaire sera élue pour porter un projet politique** ; l'élection se fera autour du triptyque « une commune, une liste, un projet ».

Cette harmonisation du mode de scrutin pour les élections municipales est aussi un **gage de simplification et de lisibilité pour les citoyens et les élus**, à l'heure où la mobilité s'accroît. Elle permet enfin **d'éviter les effets de seuils** induits par les variations de population : il n'est pas rare aujourd'hui que des communes changent de mode de scrutin d'une élection municipale à l'autre en raison du franchissement du seuil de 1 000 habitants, à la hausse ou à la baisse.

\*

**Harmonisation ne signifie pas uniformisation.** Ce texte prévoit plusieurs **adaptations** pour tenir compte des spécificités des communes de moins de 1 000 habitants :

– la possibilité de déposer **des listes incomplètes** présentant **deux candidats de moins** que l'effectif légal et celle de déposer des listes comportant **deux candidats supplémentaires** à l'effectif légal ;

– le **maintien des élections complémentaires**, c'est-à-dire pour les seuls sièges à pourvoir, déclenchées dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui, si le conseil municipal n'est plus au complet en cours de mandat ;

– **l'extension du principe de complétude du conseil municipal aux communes de 500 à 999 habitants** lorsque celui-ci compte jusqu'à 2 membres de moins que l'effectif légal ;

– une **dérogation à la règle du remplacement par une personne de même sexe en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'adjoint**.

Ces adaptations devraient permettre de concilier l'exigence constitutionnelle de parité avec le principe constitutionnel de pluralisme des courants d'idées et d'opinions inscrit à l'article 4 de la Constitution <sup>(1)</sup>.

---

(1) Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral* : Le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur n'a pas porté atteinte à ce principe en 2013 en abaissant de 3 500 à 1 000 habitants le seuil de population d'une commune à partir duquel les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste, considérant que « le seuil de population retenu et le nombre de conseillers municipaux limitent les éventuelles difficultés à composer des listes répondant à l'exigence de parité retenue par le législateur ».



De plus, le Sénat a introduit de **nouvelles dispositions relatives aux communes nouvelles** qui prévoient, d'une part, la prolongation de la période transitoire au cours de laquelle les communes nouvelles bénéficient, à titre dérogatoire, d'un nombre de conseillers municipaux supérieur à l'effectif de droit commun et, d'autre part, une simplification du droit en matière de siège vacant dans les communes nouvelles récemment créées.

En revanche, deux mesures ne figurent plus dans le texte dans sa version examinée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale :

– l'extension aux communes de moins de 1 000 habitants du système de « fléchage » pour l'élection des conseillers communautaires prévue à l'article 1<sup>er</sup> *bis* a été supprimée en séance au Sénat, **le mode actuel de désignation des conseillers communautaires pour ces communes, c'est-à-dire dans l'ordre du tableau, est donc conservé** ;

– l'article 4 qui prévoyait 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 a été supprimé en commission à l'Assemblée nationale et cette suppression a été confirmée par le Sénat. **Aucune modification de la composition des exécutifs intercommunaux n'est donc prévue par ce texte.**

Le texte adopté par le Sénat en première lecture le 11 mars dernier est un **texte équilibré**. Il convient de **l'adopter définitivement au plus vite pour qu'il puisse s'appliquer dès les prochaines élections de mars 2026**.

Les aléas de la navette parlementaire ne permettront pas de respecter l'article L. 567-1 A du code électoral <sup>(1)</sup>, issu d'une tradition républicaine, qui prévoit que le régime électoral ou le périmètre des circonscriptions ne peut être modifié dans l'année qui précède le premier tour d'un scrutin. Si **cette disposition ne s'impose pas au législateur qui peut y déroger au cas par cas**, il convient, en responsabilité, de garantir la stabilité du droit applicable en matière électorale. **Une adoption conforme et donc définitive en deuxième lecture à l'Assemblée nationale de la présente proposition de loi, permettrait d'avoir un délai entre l'entrée en vigueur de la réforme et les élections municipales d'environ onze mois.** Ce délai apparaît acceptable et semble suffisant pour informer largement les citoyens de la modification du mode de scrutin et pour permettre aux élus locaux de constituer leurs listes.

**Votre rapporteure invite donc l'ensemble de ses collègues parlementaires à adopter la proposition de loi ainsi que la proposition de loi organique dans leur version issue du Sénat pour garantir leur adoption**

---

(1) Introduit dans le code électoral par l'article 13 de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

**définitive et leur promulgation rapide.** Elle se félicite de l'adoption conforme des textes en commission des lois mercredi 2 avril.

Ces textes ne résoudront pas à eux seuls la crise de l'engagement local. Il conviendra d'adopter des **mesures complémentaires dans le texte sur le statut de l'élu local**, dont l'examen pourrait avoir lieu à l'Assemblée nationale avant la fin du semestre. Celui-ci devra être l'occasion d'avancer sur les dispositifs à mettre en œuvre pour permettre à tous les élus de mieux **concilier l'exercice de leur mandat avec leur vie professionnelle et personnelle**. Ce sont ces dispositifs qui permettront aussi aux femmes de s'engager pleinement en politique. Cette dernière question doit s'accompagner d'une réflexion poussée sur les politiques d'accompagnement à la parentalité, ce sujet faisant actuellement l'objet d'une mission d'information de la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, co-rapportée par Sarah Legrain et votre rapporteure.

\*

\* \*

## EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 19, L. 252, L. 253 [abrogé], L. 255-2, L. 255-3 [abrogé], L. 255-4 [abrogé], L. 256, L. 257 [abrogé], L. 258, L. 258-1 [nouveau], L. 262, L. 267, L. 270 et L. 273 du code électoral)

### **Application du scrutin de liste paritaire aux communes de moins de 1 000 habitants et autorisation du dépôt de listes incomplètes**

Adopté par la commission sans modification
--

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1<sup>er</sup> étend le scrutin de liste paritaire aux élections municipales pour les communes de moins de 1 000 habitants. En outre, il prévoit la possibilité de déposer des listes incomplètes pour faciliter la composition des listes dans ces communes.

#### ➤ **Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

En commission des Lois, l'Assemblée nationale a adopté cinq amendements rédactionnels présentés par sa rapporteure Mme Élodie Jacquier-Laforge.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative de ses rapporteurs Mme Nadine Bellurot et M. Éric Kerrouche, la commission des Lois du Sénat a entièrement réécrit l'article 1<sup>er</sup> afin d'introduire plusieurs ajustements du dispositif tout en garantissant l'applicabilité du scrutin de liste paritaire aux communes de moins de 1 000 habitants. Ainsi, elle a 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, permis de dépôt de listes comportant deux candidats supplémentaires et maintenu le principe d'élections complémentaires pour les communes de moins de 1 000 habitants en cas de conseil municipal incomplet.

#### ➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

En séance publique, le Sénat a adopté, d’une part, deux amendements rédactionnels et de coordination identiques portés par le Gouvernement et les deux rapporteurs. D’autre part, il a adopté deux autres amendements identiques du Gouvernement et des deux rapporteurs qui visent à harmoniser les règles de composition des commissions de contrôle des listes électorales en supprimant le seuil de 1 000 habitants et en étendant le mode de fonctionnement associé à l’ensemble des communes.

### 1. La disposition initiale

En premier lieu, **l’article 1<sup>er</sup> étend aux communes de moins de 1 000 habitants le scrutin de liste paritaire aux élections municipales**. Les conseillers municipaux des communes de moins de 1 000 habitants sont aujourd’hui élus au scrutin majoritaire à deux tours, avec la possibilité donnée aux électeurs de rayer les noms sur le bulletin de vote (système de « panachage ») en cas de candidatures groupées.

En second lieu, cet article autorise un aménagement spécifique dans les communes de moins de 1 000 habitants *« dans l’objectif de limiter l’atteinte qui pourrait être portée au principe de pluralisme <sup>(1)</sup> »* : le **dépôt de listes incomplètes**. Ainsi, les listes de candidats aux élections municipales doivent comporter :

- au moins cinq candidats dans les communes de moins de 100 habitants (pour un effectif du conseil municipal fixé à sept) ;

- au moins neuf candidats dans les communes entre 100 et 499 habitants (pour un effectif fixé à onze) ;

- au moins onze candidats dans les communes entre 500 et 999 habitants (pour un effectif fixé à quinze en l’état du droit actuel mais que l’article 2 proposait de fixer à treize – voir *infra*).

Les seuils retenus correspondent à l’effectif du conseil municipal « réputé complet » en application de l’article L. 2121-2-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) <sup>(2)</sup>.

### 2. Les modifications apportées par l’Assemblée nationale

L’Assemblée nationale a adopté cinq amendements rédactionnels de sa rapporteure en commission des lois.

---

(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.

(2) Cf commentaire de l’article 3.

### 3. Les modifications apportées par le Sénat

● En commission, le Sénat a adopté un **amendement de réécriture globale** de l'article 1<sup>er</sup>, présenté par ses rapporteurs Mme Nadine Bellurot et M. Éric Kerrouche.

En premier lieu, cet amendement a prévu la **généralisation du scrutin de liste paritaire dans les communes de moins de 1 000 habitants** et effectué **diverses coordinations** dans le code électoral rendues nécessaires par l'extension du scrutin de liste paritaire aux communes de moins de 1 000 habitants (1°, 1° bis A, 1° ter, 2°, 2° bis, 2° ter, 3° et 4° de l'article 1<sup>er</sup>).

En deuxième lieu, anticipant la suppression de l'article 2 (voir *infra*), l'amendement a **porté de onze à treize le nombre minimum de candidats** que doivent comporter les listes dans les communes de 500 à 999 habitants en inscrivant, à l'article L. 252 du code électoral, la règle selon laquelle, **dans les communes de moins de 1 000 habitants, la liste est réputée complète si elle compte jusqu'à deux candidats de moins que l'effectif légal** prévu à l'article L. 2121-2 du CGCT (1°, 2° *sexies* de l'article 1<sup>er</sup>).

En troisième lieu, l'amendement a étendu aux communes de moins de 1 000 habitants la possibilité donnée aujourd'hui aux communes soumises au scrutin de liste de **déposer des listes comportant deux candidats supplémentaires par rapport au nombre de sièges à pourvoir** <sup>(1)</sup> (1° de l'article 1<sup>er</sup>).

#### DISPOSITIONS RELATIVES AU NOMBRE DE CANDIDATS PAR LISTE ET À L'EFFECTIF DU CONSEIL MUNICIPAL PRÉVUES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Commune	Nombre minimum de candidats par liste (article 1 <sup>er</sup> )	Nombre maximum de candidats par liste (article 1 <sup>er</sup> )	Effectif légal du conseil municipal (article L. 2121-2 du CGCT)	Conseil municipal réputé complet
Moins de 100 habitants	5	9	7 membres	5 membres
Entre 100 et 499 habitants	9	13	11 membres	9 membres
Entre 500 et 999 habitants	13	17	15 membres	13 membres (voir article 3 <i>infra</i> )

Enfin, l'amendement a **maintenu le principe des élections complémentaires, c'est-à-dire pour les seuls sièges à pourvoir, dans les communes de moins de 1 000 habitants**. Ces élections, qui auront désormais lieu au scrutin de liste paritaire, sont déclenchées dans les mêmes conditions qu'actuellement : en cas de perte d'un tiers de l'effectif du conseil (ou la moitié ou plus de ses effectifs l'année qui précède le renouvellement général) ou si celui-ci compte moins de cinq membres (moins de quatre membres l'année qui précède le

---

(1) Article L. 260 du code électoral.

renouvellement général) ou en cas d'élection du maire ou de plusieurs adjoints (2<sup>o</sup> *quater* et 2<sup>o</sup> *quinquies* du présent article 1<sup>er</sup>) <sup>(1)</sup>. Cette disposition permet d'éviter un renouvellement intégral du conseil municipal lorsque le conseil municipal est incomplet, comme c'est le cas dans les communes de 1 000 habitants et plus <sup>(2)</sup>.

- En séance publique, le Sénat a adopté quatre amendements.

En premier lieu, il a adopté deux amendements identiques <sup>(3)</sup>, portés par le Gouvernement et les rapporteurs, procèdent à des **coordinations techniques**. Ces amendements proposent notamment d'adapter les modalités de répartition des sièges en cas de dépôt de listes incomplètes : ils prévoient ainsi que lorsque nombre de sièges attribués à une liste incomplète victorieuse est supérieur au nombre de candidats membres de cette liste, les sièges qui ne peuvent être répartis restent vacants (et non attribués à la liste concurrente) (2<sup>o</sup> *sexies* A).

Les deux autres amendements identiques <sup>(4)</sup>, également présentés par le Gouvernement et les rapporteurs tirent les conséquences de la généralisation du scrutin de liste partiaire en **harmonisant les règles de composition des commissions de contrôle des listes électorales** (1<sup>o</sup> A de l'article 1<sup>er</sup>) :

– d'une part, ils suppriment le seuil de 1 000 habitants prévu par l'article L. 19 du code électoral (la composition de cette commission diffère actuellement selon le nombre d'habitants de la commune et le mode de scrutin associé) ;

– d'autre part, ils conservent et étendent à toutes les communes les dispositions prévues aujourd'hui pour la constitution de ces commissions dans les communes de moins de 1 000 habitants dans lesquelles une seule liste a obtenu des sièges au conseil municipal ou qui ont des difficultés à constituer une commission complète.

#### 4. La position de la commission

La commission a adopté cet article sans modification.

---

(1) *des élections partielles intégrales sont organisées dans trois cas uniquement : lorsque les opérations électorales dans la commune sont annulées, en cas de démission collective du conseil municipal ou en cas de dissolution du conseil municipal.*

(2) *En effet, il n'existe pas de mécanisme d'élection complémentaire dans les communes de 1 000 habitants et plus : il est procédé à une élection intégrale du conseil municipal en cas d'annulation des opérations électorales, lorsqu'il ne peut plus être fait appel au suivant de liste et que le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres ou lorsqu'il y a lieu de procéder à l'élection du maire ou des adjoints et que le conseil municipal est incomplet.*

(3) Amdt n° 37 rect. du Gouvernement et n° 44 de Mme Bellurot et M. Kerrouche.

(4) Amdt n° 38 du Gouvernement et amdt n° 43 de Mme Bellurot et M. Kerrouche.

\*

\* \*

*Article 1<sup>er</sup> bis A*

**Habilitation à prendre des ordonnances pour étendre, avec adaptations, les dispositions de la proposition de loi en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française**

Adopté par la commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a été introduit en séance publique au Sénat à l’initiative du Gouvernement <sup>(1)</sup>. Il habilite ce dernier à prendre, par voie d’ordonnance, toutes les mesures nécessaires pour étendre les dispositions de la présente proposition de loi en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française et de les adapter aux spécificités de ces deux collectivités.

En Nouvelle-Calédonie, le scrutin de liste est déjà utilisé pour les élections municipales des communes de moins de 1 000 habitants mais la liste n’est pas paritaire. En Polynésie française, le scrutin majoritaire plurinominal s’applique dans les communes de moins de 1 000 habitants composées de communes associées.

➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

*Article 1<sup>er</sup> bis*

*(art. L. 273-6 du code électoral, art. L. 5211-6 et L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales)*

**Mode de désignation des conseillers communautaires**

Adopté par la commission sans modification

---

(1) Amdt n° [39](#) du Gouvernement.

## ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission des Lois au Sénat à l'initiative de ses rapporteurs, l'article 1<sup>er</sup> *bis* étend aux communes de moins 1 000 habitants les règles aujourd'hui applicables aux communes de plus de 1 000 habitants, soumises au scrutin de liste pour l'élection des conseillers communautaires. Ainsi, les conseillers communautaires seraient élus, quelle que soit la taille de la commune, en même temps que les conseillers municipaux, selon le système du « fléchage ».

Cet article a été profondément réécrit en séance publique par l'adoption d'un amendement du Gouvernement maintenant les dispositions actuelles de désignation des conseillers communautaires dans les communes de moins de 1 000 habitants, c'est-à-dire dans l'ordre du tableau, et prévoyant des dispositions de coordination rédactionnelle à l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

## ➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

### **1. L'état du droit**

Le mode d'élection des conseillers communautaires au sein des établissements publics de coopérations intercommunale (EPCI) à fiscalité propre diffère selon le nombre d'habitants dans la commune.

● Dans les communes de plus de 1 000 habitants, **les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel en même temps que les conseillers municipaux** <sup>(1)</sup>, via un **système de fléchage**. Les citoyens votent une seule fois, sur **un seul bulletin de vote** qui présente d'une part, la liste des candidats aux élections municipales, et, d'autre part, la liste des candidats aux sièges de conseillers communautaires dont elle est issue.

Cette liste doit respecter plusieurs règles <sup>(2)</sup> :

- elle est paritaire ;
- 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 cinq ;
- les candidats aux sièges de conseiller communautaire figurent dans l'ordre de présentation dans lequel ils apparaissent sur la liste des candidats au

---

(1) Article L. 273-6 du code électoral.

(2) Article L.273-9 du code électoral.



conseil municipal et le premier quart de la liste doit figurer, 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.

Le code électoral prévoit également les règles de remplacement d'un conseiller communautaire en cas de vacance d'un siège <sup>(1)</sup>.

● **Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires sont désignés dans l'ordre du tableau du conseil municipal** <sup>(2)</sup>. Cet ordre est défini comme suit par le II de l'article L. 2121-1 du CGCT : maire, adjoints selon l'ordre de leur élection ou selon l'ordre de présentation sur la liste puis conseillers municipaux, classés d'abord par ancienneté de leur élection, puis, entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus et, enfin par priorité d'âge en cas d'égalité des voix. Cela signifie que le maire est *de facto* désigné comme conseiller communautaire, à moins qu'il ne décide de laisser sa place au conseiller municipal suivant dans le tableau.

Il est également important de souligner que depuis la loi « Engagement et proximité » de 2019 <sup>(3)</sup>, l'article L. 273-11 du code électoral prévoit qu'en cas d'élection du maire, les conseillers communautaires sont à nouveau désignés dans l'ordre du tableau. Cela signifie qu'un maire peut toujours siéger au sein de l'organe délibérant de l'intercommunalité, même si cette élection a lieu après l'interruption du mandat du maire initial.

## 2. Le dispositif introduit par le Sénat

L'article 1<sup>er</sup> *bis* a été introduit en commission des Lois au Sénat à l'initiative de ses rapporteurs.

Dans sa version adoptée en commission, il prévoit de restructurer le titre V du livre Ier du code électoral en rendant les dispositions de l'actuel chapitre II dédiées aux communes de plus de 1 000 habitants applicables à l'ensemble des communes et en supprimant le chapitre III dédié aux communes de moins de 1 000 habitants. Ainsi, **les conseillers communautaires seraient désignés par le système de fléchage, en même temps que les conseillers municipaux, quelle que soit la taille de la commune**. Les règles de remplacement des conseillers communautaires en cas de vacance s'appliqueraient également à toutes les communes. De plus, l'article procède à des coordinations au sein du CGCT rendues nécessaires par la suppression du chapitre III du titre V du livre Ier du code électoral.

---

(1) Article L273-10 du code électoral.

(2) Article L. 273-11 du code électoral.

(3) 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.

En séance publique, l'article 1<sup>er</sup> *bis* a été entièrement réécrit par un amendement du Gouvernement qui a remplacé les dispositions initialement prévues par des mesures de coordination à l'article L. 5211-6-2 du CGCT. **Le Sénat a finalement estimé qu'il était plus pertinent de maintenir le mode de désignation actuel des conseillers communautaires, c'est-à-dire des conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau, dans les communes de moins de 1 000 habitants.**

Le Gouvernement a fait valoir que le système de fléchage créerait des contraintes excessives pour les petites communes et aurait certains effets de bords. Par exemple, il ne permettrait pas de garantir que le maire siège systématiquement au conseil communautaire puisqu'en cas d'interruption du mandat du maire initial, le suivant de liste est automatiquement désigné. Il pourrait aussi conduire la commune à ne pas être représentée au sein du conseil communautaire si elle a fait l'objet d'une élection complémentaire : les conseillers municipaux nouvellement élus n'étant pas considérés comme faisant partie de la même liste que les candidats élus initialement, ils ne pourraient pas les remplacer en cas de vacance.

### 3. La position de la commission

La commission a adopté cet article sans modification.

\*  
\* \*

#### *Article 1<sup>er</sup> ter*

(art. L. 2112-3, L. 2121-22, L. 2122-7-1 [abrogé] et L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales)

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

Adopté par la commission sans modification
--

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par la commission des lois du Sénat à l'initiative de ses rapporteurs, l'article 1<sup>er</sup> ter modifie les règles applicables à l'élection des adjoints au maire au sein du conseil municipal dans les communes de moins de 1 000 habitants. Il prévoit ainsi que, dans ces communes, l'élection des adjoints au maire sera effectuée au scrutin de liste. Il introduit, pour ces mêmes communes, une dérogation à la règle du remplacement par une personne de même sexe en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'adjoint.

En séance publique, cet article a été modifié par un amendement du Gouvernement<sup>(1)</sup> qui supprimé l'extension de l'obligation de représentation proportionnelle des commissions municipales aux communes de moins de 1 000 habitants.

### ➤ Modifications apportées par la commission

La commission a adopté cet article sans modification.

#### 1. L'état du droit

Si le mode d'élection du maire est le même dans toutes les communes (scrutin secret, à la majorité absolue pour les deux premiers tours puis à la majorité relative au troisième tour)<sup>(2)</sup>, celui des adjoints au maire diffère selon que la commune compte plus ou moins de 1 000 habitants :

– dans les communes de plus de 1 000 habitants, les adjoints sont élus au scrutin majoritaire de liste paritaire, sans panachage ni vote préférentiel, (à la majorité absolue aux deux premiers tours puis à la majorité relative au troisième tour). En cas d'élection d'un seul adjoint, celui-ci est élu dans les mêmes conditions que le maire. En cas de vacance, l'adjoint est remplacé par un conseiller municipal de même sexe<sup>(3)</sup> ;

– dans les communes de moins de 1 000 habitants, les adjoints sont élus dans les mêmes conditions que le maire<sup>(4)</sup>. En cas de vacance, un nouvel adjoint est élu selon les mêmes modalités, sans tenir compte de son sexe.

#### 2. Le dispositif introduit par le Sénat

Introduit par un amendement de ses rapporteurs en commission au Sénat, l'article 1<sup>er</sup> ter harmonise les règles relatives à l'élection des adjoints au maire dans toutes les communes. Il prévoit ainsi, à l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), que **les adjoints de toutes les communes seront élus au scrutin de liste paritaire**, et abroge, en conséquence, l'article L. 2122-7-1 du CGCT. En cas d'élection d'un seul adjoint, celui-ci reste élu dans les mêmes conditions que le maire.

L'article 1<sup>er</sup> ter prévoit cependant une **dérogation, pour les communes de moins de 1 000 habitants, à la règle du remplacement par une personne de même sexe en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'adjoint**. Le nouvel adjoint est désigné parmi les conseillers municipaux, sans tenir compte de son sexe.

---

(1) Amdt n° 42 du Gouvernement.

(2) Article L. 2122-7 du CGCT.

(3) Article L. 2122-7-2 du CGCT.

(4) Article L. 2122-7-1 du CGCT.

L'article procède, de plus, à deux coordinations en supprimant, dans le CGCT, des références au scrutin majoritaire et à la distinction entre communes de plus et de moins de 1 000 habitants. Cette dernière coordination a été supprimée en séance publique à l'initiative du Gouvernement <sup>(1)</sup> considérant que l'application de l'obligation de représentation proportionnelle des commissions municipales aux communes de moins de 1 000 habitants était disproportionnée pour les plus petites communes.

### 3. La position de la commission

La commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

#### *Article 2 (suppression maintenue)*

*(art. L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales)*

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

Suppression maintenue par la commission
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 de la proposition de loi crée une nouvelle strate démographique pour la détermination du nombre de conseillers municipaux pour les communes comptant 500 à 999 habitants. Ces communes désigneraient treize conseillers municipaux, contre quinze aujourd'hui. Pour les communes comptant entre 1 000 et 1 499 habitants, le nombre de conseillers municipaux resterait fixé à quinze.

#### ➤ **Une disposition supprimée par le Sénat**

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a supprimé l'article 2, considérant que l'instauration d'une strate intermédiaire viendrait créer une différence de traitement injustifiée entre les communes concernées et que la possibilité de déposer des listes incomplètes ouverte par l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi offrait suffisamment de souplesse aux communes comptant entre 500 et 999 habitants dans la constitution de leurs listes. Cette suppression a été confirmée en séance.

#### ➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a maintenu la suppression de cet article.

---

(1) Amdt n°42 du Gouvernement.

\*

\* \*

### *Article 3*

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

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

Adopté par la commission sans modification
--

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 étend aux communes comptant 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. Il fixe à onze le nombre de membres permettant que le conseil municipal de ces communes soit réputé complet.

### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement modifiant les modalités d'application de la présomption de complétude dans les communes de 500 à 999 habitants.

En premier lieu, afin de tenir compte de la suppression de l'article 2 de la proposition de loi qui abaissait à treize le nombre de conseillers municipaux dans les communes de 500 à 999 habitants et pour harmoniser le dispositif avec les dispositions existantes qui prévoient que le conseil municipal des communes de moins de 500 habitants est réputé complet lorsqu'il comporte un nombre de conseillers inférieur de deux membres à l'effectif légal <sup>(1)</sup>, cet amendement porte à treize le nombre de membres permettant que le conseil municipal des communes de 500 à 999 habitants soit réputé complet.

En deuxième lieu, il a procédé à trois modifications :

- la première permet l'application de l'exception d'incomplétude dès le premier tour du scrutin ;
- la deuxième garantit l'application de la présomption de complétude pour l'élection du maire lorsque l'effectif légal n'est pas atteint du fait de vacances

---

(1) Ainsi, l'article L. 2121-2-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le conseil municipal est réputé complet dès lors qu'il compte au moins 5 membres pour les communes de moins de 100 habitants (le nombre des membres du conseil municipal de ces communes étant fixé à 7 par l'article L. 2121-2 du CGCT) et à 9 membres pour les communes entre 100 et 499 habitants (le nombre des membres du conseil municipal de ces communes étant fixé à 11 par l'article L. 2121-2 du CGCT).

survenues postérieurement au dernier renouvellement général ou à la dernière élection ;

– la troisième garantit 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.

➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

\*  
\*   \*

*Article 3 bis*

(art. L. 2113-7 et L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales)

**Prolongation de la période transitoire au cours de laquelle le conseil municipal des communes nouvelles bénéficie d’un effectif dérogatoire supérieur et simplification du droit en matière de siège vacant**

Adopté par la commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par cinq amendements identiques <sup>(1)</sup> modifiés par un sous-amendement rédactionnel du Gouvernement, l’article 3 *bis* prolonge la période transitoire au cours de laquelle les communes nouvelles bénéficient, à titre dérogatoire, d’un nombre de conseillers municipaux supérieur à l’effectif de droit commun. En outre, il procède à une simplification du droit en matière de siège vacant dans les communes nouvelles récemment créées.

➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

**1. L’état du droit**

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a prévu un nouveau dispositif pour regrouper plusieurs communes au sein d’une « commune nouvelle » spécifiquement créée. Ce dispositif a été

---

(1) Amdt n°[1](#) rect de M. Roiron et du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ; amdt n°[13](#) rect. De M. Blanc et plusieurs de ses collègues, amdt n°[21](#) rect de Mme Canayer et plusieurs de ses collègues, amdt n°[22](#) rect quater de Mme de La Provôté et plusieurs de ses collègues, amdt n°[24](#) rect de Mme Bourcier et plusieurs de ses collègues.

progressivement complété pour encourager le développement des communes nouvelles par des incitations financières pour les communes nouvelles, instaurées par la loi dite « Pélissard » du 16 mars 2015 <sup>(1)</sup> et la possibilité donnée aux communes fusionnées d’être maintenues sous la forme de communes déléguées <sup>(2)</sup>. Au 1<sup>er</sup> janvier 2025, il existait 845 communes nouvelles regroupant près de 2 680 anciennes communes et 2,8 millions d’habitants.

***a. Des règles de composition du conseil municipal dérogatoires au droit commun pendant une période transitoire***

Lors de sa création, une commune nouvelle a deux choix concernant la composition de son conseil municipal jusqu’à son prochain renouvellement :

– soit le conseil municipal est composé de **l’ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes**, si les conseils municipaux des communes concernées le décident par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle (1<sup>o</sup> du I de l’article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT)) <sup>(3)</sup> ;

– à défaut, il est composé d’un nombre de sièges répartis entre les communes fusionnées en application de la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales. Cette répartition s’effectue en prenant pour base de calcul un effectif de 69 sièges (II du même article).

Lors du premier renouvellement qui suit la création de la commune nouvelle, l’effectif du conseil municipal diminue significativement : il comporte alors un nombre de membres **égal à celui prévu pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure** (article L. 2113-8 du CGCT).

**Ce nombre ne peut être inférieur au tiers de l’addition des conseils municipaux élus lors du précédent renouvellement général des conseils municipaux**, dans chacune des communes regroupées avant la création de la commune nouvelle <sup>(4)</sup>. Ce nombre est arrondi à l’entier supérieur et augmenté d’une unité en cas d’effectif pair. Il ne peut être supérieur à soixante-neuf. Ces dispositions permettent d’éviter une baisse des effectifs trop importante lors de cette période transitoire.

---

(1) Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l’amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

(2) Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d’une commune nouvelle et loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l’organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

(3) Près de 95 % des communes nouvelles choisissent cette solution, ce qui conduit à la mise en place de conseils municipaux aux effectifs très élevés.

(4) Cette disposition a été introduite par l’article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l’organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

**Cette période transitoire prend fin lors du deuxième renouvellement général des conseils municipaux** suivant la création de la commune nouvelle et l'effectif de la commune nouvelle doit alors respecter les règles de droit commun, prévues par l'article L. 2121-2 du CGCT.

***b. Les règles applicables en cas de vacance au sein du conseil municipal***

L'article L. 258 du code électoral prévoit que lorsque le conseil municipal **a perdu, par l'effet de vacances, le tiers ou plus de ses membres**, ou qu'il compte moins de cinq membres il est, dans le délai de trois mois à dater de la dernière vacance, procédé à des **élections complémentaires**. Ces élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal a perdu la moitié ou plus de ses membres ou qu'il compte moins de quatre membres à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux. Cette disposition est applicable aux communes nouvelles.

L'article L. 270 du code électoral prévoit que lorsqu'un siège de conseiller municipal devient vacant, il est remplacé par le suivant de liste. Or, dans un arrêt n° 427192 en date du 24 juillet 2019 <sup>(1)</sup>, **le Conseil d'État a jugé que ces dispositions ne s'appliquaient pas à la vacance des sièges de conseillers municipaux pendant la période courant entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement du conseil municipal suivant cette création** <sup>(2)</sup>.

Cela signifie que les conseils municipaux des communes nouvelles peuvent **plus rapidement faire l'objet d'un renouvellement partiel** suite à la vacance de plusieurs sièges de conseillers municipaux, ce qui a pour conséquence de les **faire basculer prématurément dans la période transitoire** prévue à l'article L. 2113-8 du CGCT qui ne permet plus à l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes de siéger au sein du conseil municipal de la commune nouvelle.

## **2. Le dispositif introduit par le Sénat**

En premier lieu, l'amendement allonge la durée de la période transitoire permettant aux communes nouvelles de conserver un effectif du conseil municipal supérieur à celui du droit commun. Ainsi, il prévoit que **le conseil municipal des communes nouvelles conserve un nombre de membres égal à celui prévu pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure jusqu'au troisième renouvellement général des conseils**

---

(1) <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2019-07-24/427192>

(2) Le Conseil d'État a considéré que les dispositions de l'article L. 2113-7 du CGCT qui prévoient que le conseil municipal d'une commune nouvelle issue de la fusion de plusieurs communes est composé, à titre transitoire jusqu'au premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, des seuls conseillers municipaux en exercice lors de la fusion, font obstacle, pendant cette période, à l'application des dispositions de l'article L. 270 du code électoral permettant, pour les communes de plus de 1 000 habitants, le remplacement des conseillers municipaux dont le siège devient vacant par les suivants de liste.



**municipaux**, et non plus jusqu’au deuxième renouvellement général des conseils municipaux (2° de l’article 3 *bis*).

En second lieu, il prévoit que les règles de droit commun applicables en cas de vacance dans le conseil municipal d’une commune sont également applicables dans les conseils municipaux des communes nouvelles qui viennent d’être créées. Ainsi, **en cas de vacance d’un siège de conseiller municipal, le remplacement est assuré par le suivant de la liste élue lors du dernier renouvellement du conseil municipal de l’ancienne commune** (1° de l’article 3 *bis*).

### 3. La position de la commission

La commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

*Article 5*

**Entrée en vigueur**

Adopté par la commission sans modification
--

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 5 prévoit l’entrée en vigueur de la présente loi à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, à venir en mars 2026. Cette entrée en vigueur constituerait une dérogation à l’article L. 567-1A du code électoral qui pose le principe selon lequel le régime électoral ne peut être modifié dans l’année qui précède le premier tour d’un scrutin. Un vote conforme de la présente proposition de loi permettrait que le délai entre la modification du régime électoral et le premier tour du scrutin des élections municipales de 2026 soit d’environ onze mois.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Outre un amendement rédactionnel adopté en commission des lois à l’initiative de ses rapporteurs, le Sénat a adopté en séance publique un amendement de Mme Canayer <sup>(1)</sup> qui prévoit une entrée en vigueur immédiate de l’article 3 *bis*, c’est-à-dire dès le lendemain de la publication de la présente proposition de loi.

#### ➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

---

(1) Amdt n°36 rect bis.



## EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

### *Article 1<sup>er</sup>*

*(art. L.O. 141, L.O. 247-1 et L.O.255-5 du code électoral)*

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

Adopté par la commission sans modification

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi organique procède aux coordinations dans les dispositions organiques du code électoral, rendues nécessaires par les modifications opérées par la proposition de loi ordinaire.

#### ➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

En commission, le Sénat a adopté un amendement des rapporteurs prévoyant une coordination supplémentaire. Cet amendement permet de conserver, à l'article LO 141 du code électoral, le régime d'incompatibilité des mandats de député et de sénateur avec le mandat de conseiller municipal d'une commune de plus de 1 000 habitants, sans l'étendre au mandat de conseiller municipal d'une commune de moins de 1 000 habitants.

#### ➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

### *Article 2*

### **Entrée en vigueur**

Adopté par la commission sans modification

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en commission au Sénat à l'initiative de ses rapporteurs, l'article 2 prévoit, par cohérence avec les dispositions d'entrée en vigueur de la loi ordinaire,

une entrée en vigueur de la présente loi organique à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

➤ **Modifications apportées par la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

## COMPTE RENDU DES DÉBATS

*Lors de sa première réunion du mercredi 2 avril 2025, la Commission examine, en deuxième lecture, la proposition de loi, modifiée par le Sénat, visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité (n° 1105) et la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité (n° 1106) (Mme Delphine Lingemann, rapporteure).*

Lien vidéo : <https://assnat.fr/aBSpCv>

**M. le président Florent Boudié.** Chers collègues, je rappelle que la proposition de loi ordinaire avait été déposée par notre ancienne collègue Élodie Jacquier-Laforge, que je salue, le 19 octobre 2021, puis adoptée par notre assemblée le 26 janvier 2022. Le Sénat a mis du temps à s'en saisir puisqu'il ne l'a examinée que le 11 mars dernier. Pour cette deuxième lecture, Mme Delphine Lingemann a été désignée rapporteure. Je précise que la procédure accélérée n'a été enclenchée pour ce texte

Nous examinerons dans le même temps une proposition de loi organique déposée par le Sénat, qui a estimé qu'une coordination était nécessaire dans la partie organique du code électoral.

**Mme Delphine Lingemann, rapporteure.** Ces deux propositions de loi ont pour objet principal d'étendre aux communes de moins de 1 000 habitants le scrutin de liste paritaire, actuellement en vigueur dans les communes plus peuplées. Étant issue d'un petit village rural du Puy-de-Dôme de 240 habitants – village dont ma mère est maire depuis plusieurs mandats – et élue locale d'une commune de 4 400 habitants, ces textes me tiennent particulièrement à cœur. Attachée aux petites communes, que je pense bien connaître, je suis convaincue de l'importance et de la pertinence de ces propositions de loi.

Deux constats concernant la vie politique locale peuvent, selon moi, faire consensus.

Le premier est celui d'une crise généralisée de l'engagement local, qu'il soit politique ou associatif, laquelle se révèle d'une particulière acuité dans les petites communes, où le vivier de citoyens prêts à s'engager est plus réduit.

Le second est celui de l'absence de parité dans les conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants, les femmes n'occupant que 37,6 % des postes de conseiller. Ce phénomène est directement lié au scrutin majoritaire plurinominal à deux tours, associé à un système de panachage. En effet, dans les

communes de plus de 1 000 habitants, où le scrutin de liste est obligatoire, la parité est quasiment atteinte, la part des femmes au sein des conseils municipaux s'établissant à 48,5 %. Ces chiffres sont la preuve que les lois que nous avons successivement adoptées – la loi du 6 juin 2000, la loi du 31 janvier 2007, la loi du 17 mai 2013, la loi du 27 décembre 2019 – ont été nécessaires pour renforcer la représentation des femmes dans ces instances.

En 2013, les adversaires de l'extension du scrutin de liste paritaire aux communes de moins de 1 000 habitants avançaient les mêmes arguments qu'aujourd'hui : la difficulté de trouver des femmes prêtes à s'engager et la complexité des normes imposées aux maires des petites communes. La pratique du terrain et l'intelligence des élus locaux ont néanmoins montré que ces réticences n'étaient pas fondées et que les femmes, qui représentent 51,6 % de la population française, en plus d'en avoir les compétences, étaient tout autant disposées à participer à la vie démocratique locale.

Faire confiance à nos maires et à nos élus locaux passe également par l'abolition d'un mode de scrutin dépassé, applicable aux seules communes de moins de 1 000 habitants et dont le système de panachage qui lui est attaché a pour conséquence une forte personnalisation de l'élection. Parfois surnommé « tir au pigeon », ce système, qui permet aux électeurs de rayer le nom d'un candidat, a des effets pervers : il décourage l'engagement et les vocations, il est vécu comme une véritable punition dont les maires sortants, qui ne sont jamais les conseillers les mieux élus, sont souvent les victimes, et il constitue un obstacle à la réalisation de projets collectifs par une équipe municipale.

C'est pourquoi l'application du scrutin de liste paritaire pour les élections municipales des communes de moins de 1 000 habitants est une réforme absolument indispensable et attendue, recueillant par surcroît le soutien de toutes – j'insiste sur ce point – les associations d'élus locaux, qu'il s'agisse de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), ou de Intercommunalités de France, qui font valoir cette revendication depuis de nombreuses années.

J'en suis convaincue, le scrutin de liste permettra de donner un nouveau souffle à la démocratie locale, en attirant de nouveaux talents : féminins, d'abord, puisque la part des femmes dans les conseils municipaux augmentera nécessairement ; masculins, ensuite, grâce au renouveau profond du mode de fonctionnement des équipes municipales que cette réforme induira. Dans toutes les communes, une équipe solidaire sera ainsi élue pour porter un projet politique. L'élection se fera autour du triptyque : une commune, une liste, un projet.

À l'heure où la mobilité s'accroît, cette harmonisation du mode de scrutin pour les élections municipales constitue aussi un gage de simplification et de lisibilité pour les citoyens et les élus. Elle permettra en outre d'éviter les effets de seuil dus aux variations de population. Il n'est en effet pas rare que des communes

changent de mode de scrutin d'une élection à l'autre en raison du franchissement, dans un sens ou dans l'autre, du seuil de 1 000 habitants.

Cela étant, harmonisation ne signifie pas uniformisation. Rappelons-le : la proposition de loi ordinaire prévoit plusieurs adaptations pour tenir compte des spécificités des plus petites communes. La première est la possibilité de déposer une liste incomplète, c'est-à-dire comportant deux candidats de moins ou de plus que l'effectif légal. La deuxième est le maintien en l'état des modalités d'organisation des élections complémentaires, destinées à pourvoir les sièges vacants si le conseil municipal n'est plus au complet en cours de mandat. Le troisième est l'extension du principe de complétude du conseil municipal aux communes de 500 à 999 habitants, lorsque celui-ci compte jusqu'à deux membres de moins que l'effectif légal. Le dernier est la dérogation à la règle du remplacement par une personne de même sexe en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'adjoint.

À tous ceux qui estiment qu'il est trop compliqué, pour les maires des petites communes, de trouver des femmes pour composer leur liste, je demande quel maire d'une commune de moins de 100 habitants n'est pas capable de trouver deux femmes prêtes à s'engager ; quel maire d'une commune de moins de 500 habitants n'est pas capable d'en trouver quatre ; quel maire d'une commune de moins de 1 000 habitants n'est pas capable d'en trouver six ? Il faut se dire les choses et assumer nos positions respectives, sans se cacher derrière de fausses réalités.

J'ajoute qu'il faut être très clair sur ce qui figure dans ces textes et sur ce qui n'y figure pas. Outre l'application du mode de scrutin de liste paritaire et ses adaptations, le Sénat a introduit plusieurs dispositions garantissant davantage de souplesse aux communes nouvelles. De plus, deux mesures ont été supprimées. L'extension aux communes de moins de 1 000 habitants du système de « fléchage » pour l'élection des conseillers communautaires, qui était prévue à l'article 1<sup>er</sup> *bis* de la proposition de loi ordinaire, a été supprimée en séance au Sénat – le mode de désignation est donc conservé à l'identique, c'est-à-dire dans l'ordre du tableau. L'article 4 ayant par ailleurs été supprimé dès la première lecture à l'Assemblée, aucune modification de la composition des exécutifs intercommunaux n'est prévue.

Soyons lucides, les dispositions que comprennent ces textes ne résoudront pas à elles seules la crise de l'engagement local. Il conviendra d'adopter des mesures complémentaires dans le cadre de la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local, afin, entre autres, de permettre aux femmes et aux hommes qui s'engagent de mieux concilier l'exercice de leur mandat avec leur vie professionnelle et personnelle. La question de l'engagement des femmes devra aussi s'accompagner d'une réflexion plus large sur les politiques d'accompagnement à la parentalité ; c'est l'objet d'une mission d'information dont je suis la corapporteuse avec Sarah Legrain.

Les textes adoptés par le Sénat le 11 mars dernier sont équilibrés et, je le répète, attendus par nos élus locaux. Il convient de les adopter définitivement au plus vite, afin qu'ils puissent s'appliquer dès les élections municipales de mars 2026. Un vote conforme de l'Assemblée nationale en deuxième lecture permettrait d'avoir un délai d'environ onze mois entre l'entrée en vigueur des textes et ces échéances, ce qui semble suffisant pour informer largement les citoyens et permettre aux élus locaux de constituer leurs listes. Je compte sur vous pour atteindre cet objectif.

**M. le président Florent Boudié.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**M. Michel Guiniot (RN).** Tout d'abord, je tiens à remercier Mme la rapporteure d'avoir permis aux députés de participer à plusieurs discussions sur ces textes, qui auront une portée toute particulière pour ceux qui s'engagent dans la vie de la cité.

Le mode de scrutin majoritaire, qui s'applique aux communes de moins de 1 000 habitants, a longtemps été la norme. Son format a été instauré en 1884 pour toutes les communes de France, avant d'être restreint à celles de moins de 30 000 habitants en 1964, à celles de moins de 3 500 habitants en 1982 et à celles de moins de 1 000 habitants en 2013. L'enjeu n'est ici pas la conservation de cette législation centenaire, mais la préservation de l'engagement politique et démocratique dans les petites communes, qui représentent, faut-il le rappeler, 71 % des communes françaises et dans lesquelles vit près de 13 % de la population.

L'objectif affiché est d'encourager la vitalité démocratique, mais il n'y a aucun problème en la matière dans nos campagnes. Le scrutin municipal est d'ailleurs celui qui mobilise le plus la population avec, hors covid, une participation constamment comprise entre 60 et 80 %.

Les difficultés ont trait à l'engagement et au statut de l'élu, non au mode de scrutin. Lors des élections municipales de 2020, 106 communes – de moins de 1 000 habitants dans 96 % des cas – se trouvaient sans candidats ou sans listes, un chiffre en progression de 73 % en six ans. Les élus des petites communes représentent quelque 290 000 héros du quotidien, qui s'investissent avec des moyens en baisse et des problématiques en hausse ; ce sont 56 % des élus municipaux de France que votre réforme va concerner. Alors qu'il aura fallu 129 ans pour changer le mode de désignation des 223 000 autres élus municipaux, vous comptez définitivement changer les mentalités en deux ans de travaux parlementaires : c'est trop court, d'autant plus dans le contexte actuel.

Si certaines dispositions, comme la possibilité de présenter une équipe incomplète ou comportant deux candidats supplémentaires, sont favorables à l'engagement démocratique, ce n'est pas le cas du changement de mode de scrutin. Il s'agit d'une entrave grave à la liberté de choix de nos concitoyens dans



les petites communes. En milieu rural, composer une liste, même de seulement sept personnes, peut être complexe. Et si vous supprimez le panachage des candidats isolés, comment voulez-vous qu'une seconde liste se constitue pour manifester une opposition qui a le droit d'exister ?

Comme je l'ai indiqué lors des auditions, plusieurs collègues du groupe RN et moi-même avons consulté de nombreux maires de nos circonscriptions, que je remercie d'avoir répondu. Leur avis est unanime : le changement du mode de scrutin et la parité ne sont ni souhaités, ni souhaitables. Les associations d'élus ont beau y être favorables, ce n'est pas le cas des maires individuellement ; je tiens leurs réponses à votre disposition.

Dans la mesure où nous avons à cœur de respecter la démocratie et la *vox populi*, le groupe RN s'opposera donc à ces textes. Les atteintes à la démocratie en milieu rural sont plus importantes que les apports proposés.

**M. Guillaume Gouffier Valente (EPR).** Comme vous le savez, la proposition de loi ordinaire avait été adoptée en première lecture lors de la XV<sup>e</sup> législature grâce au travail de Mme Élodie Jacquier-Laforge. Après l'adoption du texte par le Sénat, le groupe EPR souhaite désormais que le cheminement législatif puisse s'achever. À l'approche des élections municipales de 2026, ces deux textes sont fondamentaux pour assurer une meilleure parité au sein des instances et pour créer des vocations électorales.

Nous le savons toutes et tous : notre pays est confronté à une crise de l'engagement local. Les facteurs sont multiples, tout comme le sont les attentes de nos concitoyens envers leurs élus. Le nombre de démissions en cours de mandat est à cet égard inquiétant. Au 1<sup>er</sup> octobre 2024, 1 787 maires élus en 2020 avaient démissionné de leur mandat, soit plus de 5 % du total. Promouvoir la parité dans les communes de moins de 1 000 habitants constitue un véritable levier d'action pour présenter des listes ouvertes aux femmes, ce qui accroîtra le nombre de candidats potentiels.

Je rappelle que 71 % des communes françaises comptent moins de 1 000 habitants. Si les dernières élections municipales et communautaires ont permis de faire progresser la part des femmes, celle-ci atteignant 42 %, 80 % des maires demeurent des hommes. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, où les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste, qui impose la parité, les femmes représentent 48,5 % des élus, contre 37,6 % dans les communes de moins de 1 000 habitants. Quant aux communes de moins de 100 habitants, les femmes ne représentent que 22,3 % des maires.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi ordinaire permettra de combler ces angles morts de la parité en étendant aux plus petites communes le mode de scrutin paritaire, tout en autorisant le dépôt de listes incomplètes ou comprenant deux candidats de plus que le nombre de sièges à pourvoir, afin de valoriser l'engagement local et de garantir le pluralisme.

L'article 1<sup>er</sup> *ter*, ajouté au Sénat, harmonise les règles relatives à l'élection des adjoints au maire, en généralisant le mode de scrutin paritaire en vigueur dans les communes de plus de 1 000 habitants.

Quant à l'article 3, il étend la règle du « réputé complet » aux communes de 500 à 999 habitants, ce qui facilitera le fonctionnement des conseils municipaux et donnera de la souplesse aux petites communes.

Pour que ces mesures s'appliquent aux élections municipales de 2026, nous devons voter ces textes dans les mêmes termes que le Sénat.

À cet égard les amendements de suppression, notamment de l'article 1<sup>er</sup>, déposés par une partie du groupe Droite républicaine, interrogent. Bien que le renforcement de la parité soit un noble objectif, l'application du mode de scrutin paritaire aux plus petites communes serait de nature à exacerber leurs difficultés et à réduire le nombre de candidats potentiels. De plus, il n'existerait aucune justification pour mener une telle réforme, qui créerait donc des complications inutiles. Ces amendements – d'autres ont été déposés pour repousser l'entrée en vigueur des mesures – sont autant d'autres obstacles à l'exigence constitutionnelle de parité.

J'insiste : contrairement à ce que vous affirmez, imposer la parité dans les plus petites communes ne signifie pas fixer un cadre rigide, créer des difficultés majeures, dissuader des candidatures, fragiliser leur gouvernance, ni engendrer des complications là où il n'en existe pas. Nous répondons à l'exigence d'exemplarité attendue de la part de tous nos élus et nous facilitons le dialogue, la pluralité, les divergences, au bénéfice la qualité du débat démocratique et des décisions publiques.

En l'absence d'obligation, nous n'avancerons pas. Pour reprendre les mots de l'exposé des motifs de la proposition de loi ordinaire : « Si la parité n'est pas légalement imposée, elle ne s'impose jamais d'elle-même. » Le groupe Ensemble pour la République votera donc ces deux textes.

**M. Bastien Lachaud (LFI-NFP).** Notre pays est dans un état d'urgence démocratique : les citoyennes et les citoyens refusent de plus en plus de se rendre aux urnes. À l'exception notable des dernières élections législatives, la participation diminue de scrutin en scrutin. Même lors des élections municipales, réputées susciter davantage d'intérêt en raison de la prétendue proximité de la mairie et du caractère local des enjeux, la participation baisse.

Le groupe La France insoumise est favorable à la convocation d'une assemblée constituante pour rédiger la Constitution d'une VI<sup>e</sup> République démocratique, écologique et sociale ; il l'est également au mécanisme permettant de démocratiser dans l'immédiat le processus électoral. Ces propositions de loi qui visent à aligner le mode de scrutin des communes de moins de 1 000 habitants sur le droit commun vont donc dans le bon sens.

Premièrement, le droit commun permettra l'application de la parité au sein de tous les conseils municipaux. À ceux qui estiment que c'est trop compliqué, je répondrai que cet argument est toujours opposé pour contrer l'accès des femmes aux fonctions électives. La vérité est que les inégalités de genre sont exacerbées en raison de l'absence de parité : dans les petites communes, qui représentent 71 % du total, 37 % des conseillers municipaux sont des femmes, contre près de 50 % dans celles de plus de 1 000 habitants. Ce type d'exception favorise la persistance d'un sexisme systémique qui évince les femmes des postes électifs à tous les échelons. Ce n'est acceptable nulle part.

Deuxièmement, l'alignement sur le droit commun en lieu et place du panachage permettra d'instaurer un véritable scrutin proportionnel pour les élections municipales des petites communes. Malgré l'obstacle dommageable de la prime majoritaire de 50 %, la généralisation de la proportionnelle reste une avancée démocratique, dans la mesure où elle offre une meilleure représentation politique à tous les niveaux, de la petite commune jusqu'à l'Assemblée nationale. Ce système doit donc être étendu ; les présents textes constituent un premier pas en ce sens.

La désaffection pour les élections est nourrie par l'impression très justifiée selon laquelle quel que soit son vote, rien ne change. Le paroxysme de ce dégoût pour les institutions a sans doute été atteint avec le refus du président de la République, en juillet dernier, de prendre acte du résultat des élections législatives anticipées qu'il a lui-même convoquées. Comment voulez-vous convaincre les électeurs de se déplacer pour voter quand le résultat est nié, bafoué, piétiné ?

Nous n'ignorons pas la difficulté que représente la constitution des listes dans les petites communes rurales. Cependant, cette difficulté est en réalité généralisée, car il n'est pas plus simple d'établir une liste paritaire d'une cinquantaine de personnes dans les villes plus peuplées. Cela tient au manque d'engouement pour les fonctions électives.

Très peu de nos concitoyens sont volontaires pour participer à un conseil municipal, car cela demande un engagement conséquent, du temps en soirée, du temps de préparation, un certain apprentissage de la technicité des textes et des budgets, soit autant de raisons matérielles qui évincent habituellement les femmes, de la même manière que le sexisme systémique et les représentations patriarcales liées aux fonctions électives. Quand la charge du foyer et des enfants repose encore et toujours majoritairement sur les femmes, cela les dissuade fortement de s'engager dans des fonctions qui impliquent une disponibilité en soirée.

Les difficultés à trouver des candidates sont réelles à tous les échelons de la vie politique : elles sont encore plus grandes chez les élus. Voter cette loi, c'est étendre le bénéfice de la parité à toutes les communes, mais l'égalité dans les fonctions électives entre les femmes et les hommes ne sera acquise que par une lutte globale contre les mécanismes du patriarcat.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Avant d'en venir à l'appréciation concrète des deux propositions de loi, je souhaite préciser les principes qui doivent, selon moi, gouverner toute révision d'un mode de scrutin : les principes de précaution, d'égalité et d'adhésion.

Le principe de précaution doit nous amener à ne réformer les modalités de vote que d'une main tremblante, tant le mode de scrutin constitue le socle de la légitimité des élus ; le principe d'égalité doit nous pousser à chercher l'égale représentation des femmes et des hommes dans toutes les instances démocratiques de notre pays ; le principe d'adhésion, enfin, impose de favoriser la concertation et de se soucier de la compréhension par le public des fondements de la réforme.

Le principe de réalité en serait un quatrième parce que ces textes ne vont pas de soi dans les plus petites communes et que, face à l'idéal paritaire que nous sommes nombreux à poursuivre, certains maires y verront inévitablement une exigence supplémentaire qui leur compliquera la tâche. Il nous appartiendra donc de faire beaucoup de pédagogie pour expliquer que ces textes ne sont pas là pour les embêter mais, au contraire, pour faire progresser une cause qui nous rassemble très majoritairement.

Ces deux propositions de loi répondent à ces principes, en apportant trois garanties.

Premièrement, le législateur a pris du temps, peut-être un peu trop, notamment en raison de la dissolution. Je rappelle que nous nous étions prononcés en première lecture sur le texte ordinaire il y a trois ans, soit plus de temps qu'il n'en faut pour mûrir notre réflexion.

Deuxièmement, les associations d'élus, ceux-ci étant tout de même les premiers concernés, ont pris position en faveur de la réforme – même si j'observe que certains élus ont contesté ce que les directions des associations ont décidé en la matière.

Troisièmement, nos collègues du Sénat, représentants des collectivités, ont consacré le temps et l'énergie nécessaires à l'élaboration d'un texte organique à la suite d'un rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Forts de ces garanties, les textes présentent trois avancées.

D'abord, ils partent du constat selon lequel la parité ne progresse plus depuis quelques années dans notre vie démocratique. Mme la rapporteure l'a rappelé, les communes de moins de 1 000 habitants sont les dernières collectivités à ne pas être concernées par ce principe constitutionnel et la part des femmes au sein des conseils municipaux est inférieure de plus de dix points à celle des autres communes. Je rappelle à cet égard que la parité est d'abord un accélérateur qui permettra de donner leur chance à des femmes qui se trouvent déjà très souvent au

cœur de la vie locale, mais que tous les biais que nous connaissons tiennent à distance des instances démocratiques.

Ensuite, les textes mettent fin à la pratique délétère du panachage, qui présente le double inconvénient de permettre de régler des comptes personnels, en faisant des personnalités les plus investies et les plus engagées la cible de ratures très désagréables, et de pénaliser la cohésion des équipes municipales, puisque certains se trouvent contraints de constituer une équipe panachée à l'issue du scrutin.

Enfin, si elles ne régleront pas à elles seules le problème, ces propositions de loi ont le mérite d'innover pour tenter de répondre à la démobilisation que nous constatons tous dans nos circonscriptions, à un an du scrutin municipal. Elles prévoient plusieurs assouplissements aux règles électorales, en autorisant qu'une liste soit réputée complète même s'il manque jusqu'à deux noms par rapport à ce que prévoit le code général des collectivités et en prévoyant une souplesse supplémentaire bienvenue s'agissant des élections complémentaires.

Conscients que ces textes ne susciteront pas des vocations massives et qu'ils ne révolutionneront pas notre démocratie locale, nous avons néanmoins acquis la conviction qu'il est plus que temps de parachever le processus paritaire – ce qui, dans un département comme le mien, l'Ardèche, supposera un peu de courage –, d'en finir avec le panachage, mais aussi d'uniformiser le scrutin municipal sur l'ensemble du territoire. Voilà pourquoi les députés du groupe SOC voteront ces propositions de loi et souhaitent qu'elles soient adoptées dans les mêmes termes qu'au Sénat, afin de pouvoir être appliquées en 2026.

**M. Philippe Gosselin (DR).** C'est le retour d'un serpent de mer ! En effet, cela fait maintenant quelques années que certaines bonnes âmes essaient de vendre au milieu rural un texte selon lequel l'ensemble des communes françaises, des villes aux petits bourgs, devraient avoir les mêmes règles de fonctionnement, au motif qu'elles auraient les mêmes intérêts. Il s'agit d'une grave erreur et d'une grave méconnaissance de la diversité de nos territoires. Au-delà des sensibilités politiques, je m'étonne d'ailleurs que certains de nos collègues issus du monde rural viennent ainsi mettre à mal un édifice qui fonctionne plutôt bien.

Disons-le d'emblée : ce n'est pas la parité qui est en cause. Je sais bien que certains diront que Les Républicains cherchent des arguties pour ne pas y faire droit, mais cet argument ne tient pas.

Ces textes présentent bien quelques avancées, comme la possibilité d'avoir deux élus en plus ou en moins – ce qui peut être une souplesse intéressante –, ou le maintien du mode de scrutin lors des élections partielles – ce qui allégerait le processus à un moment où les conseils municipaux ont d'autres éléments à régler. Mais il n'est pas réellement tenu compte de la réalité locale.

Cette proposition de loi, technocratique, est totalement déconnectée du terrain. Vous êtes-vous déjà rendus dans des communes de 200 ou 300 habitants ?

La constitution d'une liste est déjà extrêmement compliquée. Oui, le panachage est nécessaire. Oui, il faut associer l'ensemble des habitants. Non, il ne s'agit pas de proposer un projet politique, contrairement à ce que certains estiment et appellent de leurs vœux.

Soyons clairs : dans beaucoup de petites communes, le seul projet politique est d'instaurer le meilleur état d'esprit possible et, avec les rares fonds disponibles, de s'occuper de la voirie, d'encourager les associations ou les clubs d'anciens et de jeunes et d'assurer la vitalité, quand il y en a un, du groupe scolaire, lequel fait d'ailleurs souvent partie d'un regroupement pédagogique intercommunal.

Certains se bagarrent depuis plusieurs années contre la souplesse qui prévaut actuellement, en nous vendant la parité et le régime forcément parfait de la proportionnelle. Je crois pour ma part qu'il s'agit plutôt d'une menace pour l'engagement citoyen dans les petites communes.

Il y a 169 communes principales ou déléguées dans ma circonscription et les maires sont inquiets. La plupart n'ont aucune difficulté à aller convaincre des candidates de s'engager ; ce n'est pas la question. Cette idée est même très noble, mais la parité ne correspond pas à la réalité du terrain et constitue un risque de fragilisation des conseils municipaux. Je ne qualifierai pas cette réforme de précipitée, car elle est sur la table depuis trois ans, mais elle est loin des priorités de nos concitoyens et hors-sol, comme le dirait mon collègue Fabrice Brun. Les députés du groupe DR s'y opposeront.

**M. Emmanuel Duplessy (EcoS).** À l'approche des élections municipales de 2026, la crise de l'engagement local demeure préoccupante. En 2020, 345 communes ne disposaient pas d'un conseil municipal complet, contre 228 en 2014, soit une augmentation de près de 50 %. De même, la baisse du nombre de candidatures et la hausse des démissions en cours de mandat font l'objet d'alertes récurrentes de la part de nos élus locaux. Les présentes propositions de loi permettront de renforcer la parité et de revitaliser la démocratie locale dans les petites communes, notamment grâce à la généralisation du scrutin de liste paritaire aux communes de moins de 1 000 habitants.

Si cette évolution du mode de scrutin représente un palier supplémentaire vers une meilleure représentation des femmes dans l'ensemble des conseils municipaux, elle ne répond pas aux difficultés croissantes rencontrées dans nos communes rurales pour constituer des listes et favoriser l'engagement des femmes. En effet, la crise de la vocation d'élu local est très liée à la dégradation des conditions d'exercice des mandats, qui freine l'engagement de toute une partie de la population et notamment des femmes. Très chronophages, peu indemnisés, les mandats souffrent également d'un manque de formation et d'accompagnement, ce qui tend à réserver ces fonctions à certaines catégories socioprofessionnelles. À cet égard, nous connaissons les inégalités dont pâtissent les femmes dans la

répartition des tâches ménagères ou l'éducation des enfants, qui induit celle de manquer de temps libre pour s'engager dans la vie locale.

Ainsi l'égalité hommes-femmes reste-t-elle un défi, même avec la nécessaire parité. Sur le plan quantitatif, d'abord, le Sénat et l'Assemblée nationale, où cette règle s'applique, ne comptent qu'à peine plus d'un tiers de femmes parmi les parlementaires. La situation est comparable dans les petites communes, où la part des élues s'élève à 37,6 %, contre 48,5 % dans celles de plus de 1 000 habitants. Sur le plan qualitatif, ensuite, la répartition genrée des postes au sein des exécutifs montre que les femmes sont plus souvent cantonnées aux secteurs intéressant moins les hommes, car perçus comme des champs secondaires de l'action publique.

À ce titre, nous regrettons la suppression de l'article 4, qui visait à instaurer la parité au sein des exécutifs intercommunaux, où les femmes ne représentent que 36 % des conseillers, 20 % des vice-présidents et 11 % des présidents. Or nous savons que c'est quand les femmes ou les minorités exercent les fonctions les plus hautes qu'on suscite l'inspiration et qu'on montre aux autres que c'est possible.

Cela étant, la proposition de loi prévoit la fin du panachage, pratique devenue anachronique qui fragilise la dimension collective de l'engagement politique. De plus, la possibilité de déposer des listes incomplètes et les assouplissements prévus en cas de vacance sont également les bienvenus, dans la mesure où ils facilitent la tenue des conseils municipaux et la construction des listes. Le groupe Écologiste et social souhaite donc le vote conforme de ces textes, afin qu'ils puissent entrer en vigueur le plus rapidement possible.

**Mme Sabine Thillaye (Dem).** Nous avons l'occasion d'accomplir un progrès pour la démocratie locale et l'égalité entre les femmes et les hommes. Je tiens à saluer le travail d'Élodie Jacquier-Laforge et de Raphaël Schellenberger, dont la mission d'information a pavé la voie à cette proposition de loi visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales.

La question de la parité ne relève pas uniquement d'un principe ou d'une exigence légale, elle est au cœur de la vitalité démocratique de nos communes. Comment peut-on encore accepter que seul un tiers des conseillers municipaux des villes de moins de 1 000 habitants, lesquelles représentent 70 % des communes, soient des femmes ? Il est temps de corriger cette inégalité qui perdure. L'extension du scrutin de liste paritaire aux petites communes est une réponse concrète et attendue. Elle garantit à toutes les femmes, quels que soient leur territoire et leur engagement, les mêmes possibilités d'accès aux responsabilités locales que les hommes. Une démocratie ne peut se dire réellement représentative que si elle reflète la diversité de la société. Nous espérons que ce texte contribuera à faire progresser le nombre de femmes occupant le fauteuil de maire, car leur proportion n'est actuellement que de 20 %.

La réforme a à cœur de préserver les libertés électorales garanties par la Constitution, parmi lesquelles figure la liberté de se porter candidat. La navette parlementaire a été l'occasion de creuser cette question et d'aboutir à une solution équilibrée et satisfaisante. Nous soutenons la possibilité de déposer des listes incomplètes, car cette mesure prend en compte les spécificités des petites communes.

Pour atteindre l'égalité réelle, il convient de ne pas s'arrêter à la composition des listes électorales. En effet, la parité doit également se traduire dans l'exercice du pouvoir. L'harmonisation des règles de désignation des adjoints au maire est un pas essentiel vers cet objectif. La parité doit devenir un réflexe à chaque niveau.

Cette réforme constitue une étape nécessaire car elle donne à toutes les communes les mêmes règles visant à favoriser la parité ; ce faisant, elle renforce la démocratie locale. Il s'agit d'une réforme de justice mais également de bon sens. Nous saluons le soutien apporté par l'AMF et l'AMRF à cette proposition de loi, preuve de leur souhait de voir progresser l'inclusion des femmes dans la démocratie locale. En adoptant ce texte, le Parlement enverrait un message fort à toutes celles et tous ceux qui font vivre quotidiennement nos communes : leur engagement compte, leur présence est une richesse, leur voix doit être entendue et reconnue à sa juste valeur. Peut-être ce texte suscitera-t-il de nouvelles vocations.

Le groupe Les Démocrates votera en faveur de la proposition de loi dont il espère une adoption conforme au texte du Sénat. Il est de notre responsabilité, aujourd'hui plus que jamais puisque la tendance est à la régression, de donner l'exemple : dans mon département, la parité régnait parmi les huit parlementaires en 2017 alors que je suis désormais la seule femme. Nous devons garantir à toutes les femmes, partout en France, la possibilité de prendre toute leur place dans la vie municipale.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR).** La loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 et les moyens dont s'est doté notre pays pour favoriser la parité des titulaires des mandats électoraux ont constitué le pilier d'un mouvement de réformes d'ampleur en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. Depuis, de nombreuses lois ont visé à favoriser la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal. Ces textes ont procédé à des avancées majeures. Alors que les femmes représentaient environ 30 % des conseillers municipaux en 2000, leur part s'est établie à 42,4 % en 2022.

Si les communes de plus de 1 000 habitants sont tenues au principe d'alternance entre les femmes et les hommes sur les listes électorales, aucune obligation de parité ne s'applique aux communes plus petites. Force est de constater que, sans contrainte légale, la parité n'est pas aussi répandue dans ces communes où seuls 37,6 % des conseillers municipaux sont des femmes. Face à ce constat d'un engagement local différencié en fonction du sexe, qui ne saurait satisfaire ni le législateur ni la société dans son ensemble, une solution évidente



semble s'imposer : appliquer le mode de scrutin des villes de plus de 1 000 habitants aux autres communes. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

S'il est particulièrement intéressant de discuter de la pertinence de passer au scrutin de liste dans les communes de moins de 1 000 habitants, nous doutons de la pertinence d'un tel changement si peu de temps avant la prochaine échéance électorale. Nous craignons que les communes concernées, qui représentent 70 % des communes françaises mais 13 % de la population, n'aient pas suffisamment de temps pour s'adapter à ce nouveau régime électoral. Une telle entreprise semble complexe sinon impossible. Alors que les démissions d'élus municipaux atteignent de tristes records – entre les dernières élections municipales de juin 2020 et novembre 2024, 2 400 maires ont quitté leur poste –, nous nous interrogeons sincèrement sur l'opportunité de modifier les règles électorales.

Les maires que j'ai interrogés soutiennent bien entendu l'évolution promue par le texte mais ils reconnaissent les difficultés qu'ils rencontreront pour constituer des listes. Un maire m'a même dit que les femmes étaient plus nombreuses dans son conseil municipal et qu'il serait contraint de les remplacer par des hommes.

Vous l'aurez compris, nous soutenons pleinement l'objectif vers lequel la proposition de loi tend, à savoir davantage d'égalité entre les femmes et les hommes et d'équilibre dans la participation au mandat local. Néanmoins, nous nourrissons une grande inquiétude sur les conséquences d'une application aussi rapide. Il serait préférable que le nouveau mode de scrutin entre en vigueur en 2032, afin de laisser le temps à tous les acteurs de s'en saisir.

**M. Paul Molac (LIOT).** En principe, chacun ici devrait souscrire aux objectifs affichés par les deux textes : renforcer la parité et faire face à la crise de l'engagement local, notamment grâce à l'extension des scrutins de liste pour les petites communes de moins de 1 000 habitants. Pourtant, force est de constater qu'ils ne font pas l'unanimité et qu'ils ont même fait ressortir des clivages assez marqués au sein des groupes politiques du Sénat.

L'une des raisons de cette division tient sans nul doute au calendrier : nous voilà, encore une fois, à modifier, à moins d'un an du premier tour, un scrutin essentiel pour notre vie démocratique. Le code électoral interdit d'ailleurs ces modifications tardives, mais ce qui est proscrit devient progressivement la règle : ce n'est pas la première fois que nous faisons face ici à ce problème.

Cette réserve étant faite, le groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires (LIOT) tient à rappeler son plus grand attachement au principe constitutionnel d'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives. Ce principe ne doit pas rester lettre morte et doit se traduire sur le terrain. Or, en dépit des efforts déployés, la parité à l'échelle communale doit être confortée. Faute d'obligation dans les communes de moins de 1 000 habitants, le taux de

féminisation des conseils municipaux est limité à 37 % et les disparités sont grandes entre les territoires – le taux atteint 42 % dans le Morbihan.

Face à ce problème, vous proposez de généraliser le scrutin de liste paritaire : cette mesure n'aura qu'un effet limité sur le ratio. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un changement substantiel qui posera des questions d'application concrètes, parfois difficilement surmontables pour la constitution de listes dans les petites communes. Le principal risque est de n'avoir qu'une seule liste dans de nombreuses communes. Il serait opportun de faire preuve d'une certaine prudence. Une telle modification doit se faire en partenariat avec les élus communaux. Les associations d'élus soutiennent le texte, mais de nombreux élus ruraux s'y sont opposés.

S'agissant des autres mesures, notre groupe y est plus ouvert. La possibilité de présenter des listes incomplètes participe d'une logique d'équilibre. Elle tient compte d'un principe de réalité et elle répond aux difficultés de certaines communes ; elle doit néanmoins être encadrée pour ne pas se déployer à la carte et de manière hétérogène dans les territoires.

Enfin, notre groupe appelle à ne pas surestimer les effets de ce texte sur l'engagement dans la vie locale. Le goût de celui-ci dépend aussi des contraintes qui pèsent sur les collectivités territoriales. Il conviendrait de leur redonner des marges de manœuvre et de créer un statut de l' élu local protecteur, car les élus locaux sont parfois les bonnes à tout faire de la République ou les hommes toutes mains – c'est à vous de décider.

**M. Julien Brugerolles (GDR).** La proposition de loi vise à transformer le mode d'élection des conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants. Elle ne se limite pas à renforcer l'obligation de parité. En effet, elle étend le scrutin de liste en instituant la prime majoritaire et en mettant fin au panachage. Elle s'inscrit dans la continuité de la loi du 17 mai 2013, qui a étendu l'obligation de parité et le scrutin de liste aux communes dont la population se situe entre 1 000 et 3 500 habitants. Le législateur doit prendre toute sa part dans l'accélération de la féminisation de la représentation politique. Il est indéniable que la situation actuelle doit évoluer, car seuls 37 % des conseillers municipaux sont des femmes dans les plus petites communes. Les précédentes lois de féminisation de la vie politique ont montré leur efficacité : malgré des réticences initiales, elles sont pleinement acceptées par les élus locaux. Néanmoins, les femmes restent souvent en marge ou sont écartées des fonctions exécutives municipales. Ainsi, 80 % des maires, toutes communes confondues, sont des hommes : ce chiffre met en lumière les mécanismes de domination et d'autocensure qui s'exercent sur les femmes.

Toutefois, comme pour la proposition de loi relative à l'élection des conseils municipaux de Paris, Lyon et Marseille, la temporalité du texte pose un problème évident : changer un mode de scrutin moins d'un an avant la prochaine élection est contraire à l'usage républicain, qui a valeur législative depuis

l'adoption de la loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral. Ce texte a consacré la stabilité du droit électoral en précisant qu'il ne pouvait « être procédé à une modification du régime électoral ou du périmètre des circonscriptions dans l'année qui précède le premier tour d'un scrutin. » Si tout le monde s'accorde sur la nécessité d'étendre à toutes les communes les règles de parité, bouleverser en profondeur le mode de scrutin de l'échelon le plus proche des citoyens, à savoir les petites localités rurales qui représentent plus des deux tiers des communes, doit procéder d'une réflexion partagée avec les élus locaux et les habitants.

La possibilité de présenter des listes incomplètes est une disposition intéressante, mais elle ne suffira pas à éteindre les craintes légitimes sur les difficultés à composer des listes et sur la restriction de la liberté de choix des électeurs. Alors que l'engagement municipal connaît une crise inédite et inquiétante, l'application de telles dispositions à quelques mois du scrutin ne ferait qu'aggraver la situation. Malgré le soutien apparent des associations d'élus, de plus en plus de maires, y compris dans ma circonscription, nous font part de leur incompréhension devant un changement de mode de scrutin aussi rapide à la veille des élections municipales.

Vous l'aurez compris, si les députés du groupe de la Gauche démocrate et républicaine ne s'opposent pas à l'extension des règles de parité à toutes les communes, ils ne pourront voter en faveur du texte dans sa rédaction actuelle. Nous demandons au moins le report de son entrée en vigueur à la prochaine échéance municipale de 2032 : nous soutiendrons les amendements allant en ce sens, ne serait-ce que pour nous conformer à la loi.

**Mme Sophie Ricourt Vaginay (UDR).** Nous soutenons l'harmonisation du mode de scrutin aux élections municipales. Cette réforme de bon sens est attendue pour mettre fin à une dualité devenue injustifiable. Le scrutin de liste assure cohérence, clarté et stabilité. Il favorise l'émergence d'équipes soudées autour d'un projet et non de candidatures éparses parfois dictées par des logiques de notoriété personnelle.

Ce soutien à la structure ne vaut pas approbation de l'idéologie. Imposer la parité dans les communes de moins de 1 000 habitants revient à méconnaître leur réalité et à ignorer les difficultés bien concrètes de constitution des listes, là où le vivier militant de nos collègues de la gauche est plus que limité voire totalement inexistant et où l'engagement repose sur la disponibilité plus que sur le genre. La parité ne peut être un dogme : elle doit être un objectif, pas une contrainte mécanique : je sais de quoi je parle puisque j'ai été élue maire et présidente d'une communauté de communes.

Et que dire des listes incomplètes ? Il s'agit d'une contradiction démocratique : on généralise un scrutin structuré puis on en affaiblit la logique dès l'article suivant. Une liste n'est pas une intention, mais une équipe. Les listes incomplètes institutionnalisent le bricolage électoral.

Le groupe UDR est favorable à une réforme du mode de scrutin, mais nous demandons un texte qui respecte la dimension locale, qui fasse confiance aux maires et qui ne cèdent pas aux injonctions idéologiques. La ruralité mérite de la clarté et non de la complexité, du respect et non des injonctions, et, surtout, de la liberté.

*La commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.*

**Article 1<sup>er</sup>** (art. L. 19, L. 252, L. 253 [abrogé], L. 255-2, L. 255-3 [abrogé], L. 255-4 [abrogé], L. 256, L. 257 [abrogé], L. 258, L. 258-1 [nouveau], L. 262, L. 267, L. 270 et L. 273 du code électoral) : *Application du scrutin de liste paritaire aux communes de moins de 1 000 habitants et autorisation du dépôt de listes incomplètes*

*Amendements de suppression CL5 de M. Fabrice Brun, CL8 de Mme Justine Gruet, CL32 de M. Philippe Gosselin et CL35 de M. Michel Guiniot*

**M. Fabrice Brun (DR).** En général, on ne modifie pas les règles du jeu à un an d'un scrutin. En cas de rejet de mon amendement de suppression de l'article, je défendrai des amendements de repli visant à différer l'application du dispositif après les élections municipales de 2026.

Je souhaite supprimer l'article 1<sup>er</sup> afin de défendre une démarche de simplification, nécessaire au moment où l'engagement municipal subit une crise de vocation dans les territoires ruraux. En outre, nous devons veiller à garantir une saine concurrence électorale ; dans cette optique, nous devons refuser l'imposition de listes uniques. Enfin, les maires souffrent de burn-out, notamment dans les petites communes : près de 10 % d'entre eux ont démissionné et la moitié de ceux encore en poste envisagent de ne pas se représenter. Il faut simplifier la vie des élus locaux et des maires et gommer les irritants, comme nous l'avons récemment fait pour l'exercice des compétences eau et assainissement. L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi est un irritant, donc je vous invite à le supprimer. Dans les petites communes, les électeurs tiennent à leur liberté de choisir individuellement les candidats : le scrutin de liste les prive de ce droit. Les députés sont les garants des libertés fondamentales, donc nous devons conserver le système actuel. Dans ces territoires, il y a d'autres sujets bien plus importants à traiter, par exemple celui de l'offre de soins dont nous débattons ce soir en séance publique.

**Mme Justine Gruet (DR).** Comme mon collègue Fabrice Brun vient de le dire, modifier les règles électorales à moins d'un an des élections municipales pourrait créer des incertitudes et compliquer l'organisation du scrutin, à la fois pour les candidats et pour les électeurs.

La priorité est de redonner un véritable statut aux élus locaux et de les accompagner, car la crise de l'engagement est profonde. La complexification de la constitution des listes ne leur enverrait pas un bon signal. La fermeture des listes introduit une forme de politisation des territoires, alors que, dans les petites

communes, les gens s'engagent avant tout pour monter des projets et non pour défendre des idées politiques et partisans.

Je préfère qu'une femme s'engage parce qu'elle en a envie plutôt que par contrainte. Les jeunes femmes participant à la vie publique éprouvent de grandes difficultés à organiser leur vie familiale et professionnelle. Dans le Jura, les maires, femmes comme hommes, sont représentatifs de la population de leur commune. Les élus locaux perçoivent très négativement l'idée selon laquelle ce serait à Paris de décider dans les territoires ruraux. Faisons confiance à l'envie des femmes de s'engager en politique pour faire changer les choses et défendre des causes qui leur tiennent à cœur.

L'amendement de suppression vise à maintenir l'ouverture des listes, afin de garantir l'expression d'une pluralité de pensées dans les conseils municipaux, et à laisser les femmes s'engager par souhait et non par obligation.

**M. Philippe Gosselin (DR).** La proposition de loi méconnaît les réalités locales. L'organisation des élections obéit à une grande souplesse dans les petites communes. La liberté de choix me paraît essentielle, d'autant que, très souvent, l'engagement citoyen ne correspond pas à un engagement politique mais répond à des dynamiques locales, dans lesquelles les gens essaient de travailler ensemble dans l'intérêt de la commune.

Le texte que nous examinons est technocratique et déconnecté des réalités locales. On nous dit que 70 % des communes sont concernées, mais n'oublions pas que seulement 13 % de la population française y vivent. Cette exception, ajustée à la réalité du territoire, ne constitue pas une anomalie démocratique, elle permet au contraire de mobiliser nos concitoyens. Les tirs au pigeon contre le maire sortant existent : je n'ai pas toujours fait d'excellents scores dans la petite commune rurale dont j'ai été le maire pendant vingt-deux ans, mais nous avons toujours pu mener notre travail sans difficulté majeure. Il ne faut pas complexifier le système, d'autant que les maires attendent davantage de moyens et non une réforme électorale. Être maire ou adjoint dans une commune rurale exige de donner de son temps, dans un cadre proche de celui du bénévole. Il faut plus de souplesse, de considération et de soutien : voilà ce qu'attendent nos élus, en plus d'un statut. Je ne comprends pas que de grandes associations de maires aient pu soutenir cette réforme : ne nous y trompons pas, la base ne suit pas cette orientation. Nos maires font vivre nos petites républiques, qui fondent la grande.

**M. Michel Guiniot (RN).** Notre amendement vise à maintenir le dispositif particulier régissant le scrutin municipal des communes de moins de 1 000 habitants. Vous défendez l'instauration d'une nouvelle contrainte administrative sur des territoires déjà accablés par le poids des normes. Le scrutin de liste n'est pas souhaité dans les villages où tout le monde se connaît et où tout le monde participe à la vie de la commune, chacun à sa façon. Le simple fait de considérer que la désignation des conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants, à savoir plus de 60 % des communes de notre pays, peut obéir

aux mêmes règles que celles des villes de plus de 100 000 habitants, lesquelles représentent moins de 1 % du nombre de communes, démontre l'absence d'ancrage local dans la France des campagnes et des clochers. Le déni de démocratie sera considérable pour toutes les communes dans lesquelles il est impossible de présenter plus d'une seule liste : en 2020, 30 % de ces communes auraient souffert de ce problème. Quel est l'intérêt de se déplacer pour aller voter quand les élus sont connus d'avance pour ne pas dire élus d'avance ? Souhaitez-vous dévitaliser l'élection la plus populaire de notre système démocratique et républicain ?

Les maires que j'ai consultés défendent le maintien du panachage. Certains y voient un tir aux pigeons, d'autres une reconnaissance populaire du bon investissement dans la commune. L'objectif est de ménager une réelle représentation de la population de la commune dans son conseil municipal : chacun doit pouvoir se retrouver dans le conseil qui administrera la vie communale pendant six ans. Le système actuel prévoit l'existence d'un contre-pouvoir réel et effectif lorsque seule une liste se présente, puisque des candidats isolés peuvent se manifester et être sélectionnés par les électeurs du village. Le débat municipal doit se tenir au conseil municipal et non sous la gouverne d'une unique liste faute d'opposition minimale.

Pour finir, je citerai les propos du maire de Salency, commune située dans ma circonscription et où vécut Saint Médard : « Pourquoi changer un mode de scrutin qui était approprié pour des petites communes ? »

**Mme Delphine Lingemann, rapporteure.** Monsieur Gosselin, le texte n'est pas déconnecté des réalités locales. Je suis, comme la plupart d'entre nous, élue locale. Nous sommes souvent élus dans de petites communes, peuplées de moins de 1 000 habitants, et nous connaissons les réalités du terrain et les problèmes que doivent affronter les élus locaux, car nous sommes en lien avec eux. J'ai réuni les quatre-vingt-dix-huit maires de ma circonscription : une fois que le texte leur a été expliqué de manière exhaustive, ils l'ont approuvé. Il faut faire de la pédagogie. Il ne s'agit pas d'une réforme hors-sol. J'ai les pieds sur le terrain et je suis ancrée dans les réalités. Refuser aux élus locaux l'avancée que représente cette proposition de loi revient à les déconsidérer.

Monsieur Saulignac, le panachage est en effet l'occasion de régler ses comptes, ce qui décourage les vocations et pénalise la cohésion de l'équipe municipale.

L'article 1<sup>er</sup> vise à redonner du souffle à la démocratie locale et à créer une dynamique autour d'un projet collectif défendu par une équipe municipale sur le fondement du triptyque « une commune, une liste, un projet ». Contrairement à ce qu'affirment certains collègues, les élus locaux sont capables de mener des projets structurants pour leur commune, y compris lorsque celle-ci compte moins de 1 000 habitants : il n'y a pas que la voirie ou les clubs des aînés et il est possible de conduire des projets dans ces communes.

La proposition de loi met fin à la personnalisation du vote en supprimant le panachage et le tir aux pigeons. Ce système constitue, à mes yeux et à ceux de nombreux élus locaux, un frein à l'engagement. Les élus sortants, très souvent pénalisés, ressentent leur élimination comme une véritable punition. Ce contexte contribue à la fatigue démocratique. De plus en plus de maires démissionnent, notamment parce qu'ils ne peuvent pas compter sur une véritable cohésion d'équipe pour déployer un projet. En novembre 2024, le gouvernement a recensé la démission de 2 400 maires depuis 2020 et la vacance de 57 000 postes de conseiller municipal. La liste et le projet favorisent la cohésion. Il importe d'adopter l'article 1<sup>er</sup> pour que les électeurs puissent soutenir un projet et non rejeter quelqu'un. La démocratie, c'est aussi voter par adhésion. Le collectif est protecteur et les habitants viennent, au cours du mandat, rencontrer une équipe et non des élus individuels. La réforme garantit le pluralisme puisque la dimension proportionnelle apporte transparence et démocratie.

La parité est un principe constitutionnel. Des progrès restent à accomplir dans les conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants, dans lesquels les femmes constituent à peine plus d'un tiers des élus alors qu'elles représentent plus de la moitié de la population.

Il importe de traiter toutes les communes françaises de la même façon. L'harmonisation du scrutin dans l'ensemble du territoire constitue un gage de simplification pour les citoyens et les élus. Les premiers voyagent et déménagent : ils peuvent changer de commune et s'installer à la campagne où les élus ruraux cherchent d'ailleurs à les attirer. Il est plus simple pour eux que le mode de scrutin soit identique partout en France. En outre, cette harmonisation supprime les effets de seuil liés à la variation de la population des communes.

La présence d'une liste unique n'est pas le signe d'un manque de pluralisme, elle résulte le plus souvent d'une construction d'un projet de terrain dans lequel sont engagés les habitants de la commune. Le dépôt d'une liste unique ne dépend pas du seuil de 1 000 habitants : il y a eu une liste unique dans 39 % des communes de plus de 1 000 habitants lors des dernières élections municipales. Ce taux ne cesse d'ailleurs d'augmenter et il a progressé de 85 % dans les communes de plus de 3 500 habitants entre 2014 et 2020.

Vous dites que la base ne soutient pas les prises de position des associations d'élus locaux : ce faisant, vous remettez en cause leur légitimité alors qu'elles représentent les maires ruraux et les maires de France, comme nous représentons les habitants de notre circonscription. Ces élus sont tout aussi légitimes que nous.

Enfin, les assouplissements prévus par le texte sont pertinents : ainsi, il sera possible de déposer des listes incomplètes, disposition qui recueillera, me semble-t-il, l'assentiment de tous.

Je donne un avis évidemment défavorable à la suppression de l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Jean-Luc Warsmann (LIOT).** J'ai eu l'occasion, depuis que je suis parlementaire, de voter en faveur de textes visant à augmenter la place des femmes dans la vie publique, mouvement qui obéit incontestablement à l'intérêt général. En revanche, je suis totalement opposé à la proposition de loi qui nous est soumise.

Nous ne sommes pas des professeurs devant expliquer aux maires ce qu'ils doivent penser. Je pourrais reprendre au mot près les propos que j'ai prononcés en séance publique, en votre nom comme rapporteur de notre commission, sur la proposition de loi visant à assouplir la gestion des compétences eau et assainissement : le monde rural est révolté par les interventions des pouvoirs nationaux et du Parlement visant à lui expliquer comment s'organiser, comment agir et que penser. Le monde rural refuse que l'on décide pour lui.

Je partage vos remarques sur la liste unique, mais le texte enlève une liberté aux électeurs. Choisir les personnes que l'on veut voir siéger au conseil municipal constitue une vraie liberté des habitants des villages. Mon père panachait ses votes entre deux ou trois listes sur lesquelles il rayait des noms ; il n'était pas communiste, mais il votait pour la tête de liste communiste parce que c'était un homme bien. Les habitants connaissent les gens et veulent conserver la liberté de les choisir individuellement. On ne peut pas expliquer au monde rural qu'il est dans son intérêt de lui retirer une liberté.

Adopter ce texte ne serait pas une bonne idée ; au moins faudrait-il le repousser de quelques années. Avec la compétence eau et assainissement, le Parlement a supprimé un irritant ; il ne faut pas le remplacer par un autre bien plus fort.

**M. Fabien Di Filippo (DR).** Le record de démissions de maires résulte de l'ajout permanent de normes de plus en plus complexes et de l'imposition depuis Paris d'un carcan uniforme à toutes les communes et dans tous les territoires, quelles que soient leur taille et leur situation. Le texte ne pose pas la question de la parité mais de la confiance dans nos institutions locales et dans les maires. Heureusement, nos concitoyens ne nous ont pas attendus : entre 1995 et 2020, la proportion de femmes a doublé dans les conseils municipaux puisqu'elle est passée de 21 % à plus de 42 %. Ce mouvement se poursuit.

Lorsque vous dites qu'il est possible de présenter des listes incomplètes, lesquelles favorisent la présence de listes paritaires, vous argumentez contre votre texte. En effet, une équipe municipale présente un projet cohérent : son objectif est d'avancer ensemble durant toute la durée du mandat.

Le nouveau système électoral doit entrer en vigueur dès les prochaines élections municipales, or au moins un mandat est nécessaire pour appréhender les enjeux soulevés par le texte car certaines équipes seront contraintes de se séparer de plus d'un tiers de leurs membres. L'absence de seuil de population et de délai pour l'application de la proposition de loi est inacceptable.



La composition d'une liste est une tâche complexe dans les communes rurales. Comme l'a dit Justine Gruet, nous voulons des citoyens qui s'engagent par vocation et non des personnes choisies en fonction de leur sexe pour jouer le rôle d'alibi. L'engagement d'un conseiller municipal dure six ans ; il nécessite une présence régulière, exigeante en termes de temps, et il doit se déployer au service d'un projet collectif. Les élus ont besoin de visibilité, de stabilité et d'un statut protecteur. Il aurait été préférable de travailler sur les causes réelles des freins à l'engagement des citoyens dans les communes, notamment à l'âge où les femmes fondent une famille et construisent une carrière professionnelle.

Nous demandons la suppression de l'article 1<sup>er</sup> ; à défaut, nous nous opposerons à l'adoption de la proposition de loi.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** J'ai deux certitudes – même si je n'en ai pas beaucoup en politique : la première est que nous n'allons pas arriver à nous mettre d'accord et la seconde est que les conservatismes ont la vie dure.

Les arguments que nous venons d'entendre, notamment celui de la liberté, sont exactement les mêmes que ceux du siècle dernier. On peut considérer que la place des femmes dans la vie publique est une question secondaire et qu'elles peuvent attendre. On a aussi le droit de considérer qu'il s'agit d'un combat majeur et que, en l'absence de lois pour faire avancer la parité, nous en serions au Moyen Âge démocratique. Je constate que le rapport de force demeure inchangé entre celles et ceux qui veulent accélérer l'accession des femmes à la vie publique et ceux qui ne sont pas contre l'accès des femmes aux responsabilités.

Le courage en politique consiste à ne pas céder aux conservatismes et au discours dominant pour maintenir un idéal comme objectif, même s'il est compliqué à atteindre. Au nom de la liberté, vous cherchez à fixer une situation profondément inégalitaire. Nous pensons, et c'est la différence entre vous et nous, que le combat pour l'égalité doit être mené quels que soient les obstacles.

**M. Julien Rancoule (RN).** Il a été rappelé lors de la discussion générale que l'AMF et l'AMRF approuvent cette proposition de loi. Toutefois, sur le terrain, les échos sont différents.

Le président de l'Association des maires ruraux de l'Aude craint qu'après l'adoption de cette proposition de loi ne subsistent plus que l'État, les régions et les intercommunalités. Nous avons en effet déjà beaucoup de mal à trouver des maires et à constituer des listes dans les petites communes.

J'ai été candidat en 2014 dans une commune de 800 habitants dont le conseil municipal compte quinze membres. Les électeurs ont pu choisir entre trois bulletins de vote : un pour la liste complète du maire et de l'équipe sortante, un pour une liste de huit candidats et un autre, dont j'étais à l'initiative, pour une liste de cinq candidats. Si ce texte avait été en vigueur à l'époque, il n'y aurait eu qu'une seule liste, pourvu qu'elle ait pu valider les critères de parité et tel serait le cas dans la plupart des communes de moins de 1 000 habitants. Un vrai scandale

démocratique ! J'ai fait un sondage auprès des 292 communes, la plupart rurales, de ma circonscription et les premiers résultats vont en ce sens. Écoutez donc la base ! On ne peut pas, au nom du principe idéologique de la parité, se priver d'une véritable démocratie de terrain.

Les listes paritaires permettraient, selon vous, d'améliorer l'égalité, mais qu'y a-t-il de plus juste et de plus égalitaire que ces scrutins plurinominaux auxquels n'importe quel candidat ou n'importe quelle candidate peut se présenter ? Rien n'empêche aujourd'hui de présenter une liste avec quinze candidates, choisies pour leur compétence et leur mérite.

**Mme Justine Gruet (DR).** Il est déjà difficile d'être légitime et de trouver sa place en politique. Ce texte risque de décourager les femmes de mener ce combat fatigant et quotidien en leur donnant l'impression qu'on est venu les chercher simplement pour cocher la case parité.

Cherchons plutôt à coconstruire le statut de l'élu et à faciliter la garde des enfants et la disponibilité professionnelle. Les commissions se réunissent le mercredi et les mères, mais aussi les pères, présents dans cette salle ne peuvent donc être aux côtés de leurs enfants. Le statut de l'élu ne concerne pas que la parité entre les hommes et les femmes, mais aussi les jeunes. Plutôt que rajouter un critère d'âge, moins de 30 ans par exemple, pour les listes et imposer des choses, menons un travail pour renforcer la confiance des femmes, des hommes et des jeunes dans l'engagement politique.

Nous parlons de communes de moins de 1 000 habitants. Dans ma circonscription, les nombreuses communes d'une centaine d'habitants doivent rassembler quasiment 10 % de leur population pour constituer une liste, ce qui représenterait 2 500 personnes pour une ville comme Dôle. Cherchons à coconstruire avec l'ensemble des habitants, car il y a proportionnellement plus de femmes et de jeunes qui ont envie de s'engager dans les grandes communes.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Amendements CL28 et CL25 de M. François-Xavier Ceccoli (discussion commune)*

**M. François-Xavier Ceccoli (DR).** Ces deux amendements tendent à instaurer un seuil – 500 et 200 habitants – en dessous duquel une commune demeurerait dans le droit actuel afin de préserver les petites communes rurales de contraintes supplémentaires qui risquent d'aggraver les difficultés de recrutement de candidats pour les élections locales.

Aucun des 191 maires de ma circonscription, homme ou femme, ne m'a demandé de soutenir cette proposition de loi. Au contraire, ils ont été nombreux à me faire part de leur inquiétude.

J'ajoute que si cette proposition de loi était adoptée, elle changerait les règles du jeu électoral moins d'un an avant les élections, ce qui est contraire à l'usage républicain.

**Mme Delphine Lingemann, rapporteure.** Pour toutes les raisons déjà évoquées, il est important d'harmoniser le mode de scrutin partout sur le territoire. Les adaptations prévues par le texte pour permettre aux élus de composer des listes paritaires me semblent suffisantes. J'ajoute que pour les communes de moins de 500 habitants, il suffit de trouver quatre femmes, ce qui ne me semble pas vraiment impossible. Avis défavorable.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Je constate que la discussion tourne davantage autour de la nécessité de lever les freins à l'engagement local. J'espère que vous déploierez la même énergie pour inscrire à l'ordre du jour un texte sur le statut de l' élu local issu des travaux de la délégation aux collectivités locales et à la décentralisation et de ceux du Sénat. Nous convergeons tous sur la nécessité de lever les freins à l'engagement dans la vie locale des femmes, des étudiants, des personnes en situation de handicap et, de façon plus générale, de la population dans sa diversité. Si nous y parvenons, nous n'aurons plus à nous poser la question de savoir comment favoriser la parité.

**M. le président Florent Boudié.** J'espère que le débat dont vous parlez pourra être inscrit à l'ordre du jour de notre commission en mai ou en juin.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Elle **adopte** l'article 1<sup>er</sup> **non modifié**.*

**Article 1<sup>er</sup> bis A :** *Habilitation à prendre des ordonnances pour étendre, avec adaptations, les dispositions de la proposition de loi en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement de suppression CL17 de M. Jérôme Nury.*

*Elle **adopte** l'article 1<sup>er</sup> bis A **non modifié**.*

**Article 1<sup>er</sup> bis** (articles L. 2112-3, L. 2121-22, L. 2122-7-1 [abrogé] et L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales) : *Harmonisation et adaptation des règles relatives à la désignation des adjoints au maire*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement de suppression CL18 de M. Jérôme Nury.*

*Amendement CL11 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi*

**M. Laurent Alexandre (LFI-NFP).** Cet amendement vise à rétablir l'article 1<sup>er</sup> bis dans sa version adoptée par la commission des lois du Sénat.

L'article a été réécrit par un amendement du gouvernement visant à maintenir le mode de scrutin actuel des conseillers communautaires pour les communes de moins de 1 000 habitants, qui sont désignés dans l'ordre du tableau. Les communes de 1 000 habitants et plus élisent leurs conseillers communautaires par un système de fléchage en même temps que les conseillers municipaux, au suffrage universel direct. Cet amendement nous semble donc pertinent à plusieurs titres.

Il poursuit un objectif d'harmonisation du mode d'élection et garantit la parité des délégués communautaires. En effet, dans la version actuelle, il n'y a pas de parité obligatoire entre le maire et le poste de premier adjoint. Si les délégués communautaires sont désignés dans l'ordre du tableau, il peut arriver que ce soit deux hommes.

L'amendement permettrait en outre plus de souplesse pour trouver des candidats dans les petites communes. Avec le fléchage, les responsabilités peuvent être mieux réparties, car les adjoints avec les charges les plus importantes dans l'ordre du tableau ne seraient pas forcément candidats au conseil communautaire.

**Mme Delphine Lingemann, rapporteure.** Le maintien du mode de désignation des conseillers communautaires a été voté au Sénat car le système de fléchage pourrait créer des contraintes excessives pour les petites communes et avoir des effets de bord.

Il pourrait notamment conduire la commune à ne pas être représentée au conseil communautaire si elle a fait l'objet d'une élection complémentaire, les conseillers municipaux nouvellement élus n'étant pas considérés comme faisant partie de la même liste que les candidats élus initialement. Ils ne pourraient donc pas les remplacer en cas de vacance.

Je demande donc le retrait de l'amendement, d'autant que nous devons voter conforme afin que le texte entre en vigueur pour les prochaines élections municipales.

*L'amendement est retiré.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** successivement les amendements CL29 et CL26 de M. François-Xavier Ceccoli.*

*Elle **adopte** l'article 1<sup>er</sup> bis **non modifié**.*

**Article 1<sup>er</sup> ter** (articles L. 562-1 et L. 562-2 du code monétaire et financier) : *Possibilité de procéder au gel des fonds et des ressources économiques des personnes se livrant à des actes d'ingérence*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** successivement les amendements CL30 et CL27 de M. François-Xavier Ceccoli*

*Amendements CL10 de Mme Justine Gruet et CL37 de M. Michel Guiniot  
(discussion commune)*

**Mme Justine Gruet (DR).** Je profite de la défense de cet amendement pour remercier les élus qui constituent des listes avec des gens motivés et représentatifs.

Dans notre assemblée, il y a de moins en moins de femmes. Nous étions 40 % sous la XV<sup>e</sup> législature, 39 % sous la XVI<sup>e</sup> et nous sommes actuellement 37 % à 38 %. Cela montre qu'il n'est pas facile de s'engager et ce n'est pas en imposant des choses que nous faciliterons l'engagement des femmes.

Faisons confiance aux élus locaux : ils jouent le jeu pour constituer des équipes plus représentatives pour les jeunes et les femmes. Ainsi, jusqu'aux dernières élections sénatoriales, les parlementaires du Jura étaient toutes des femmes, deux sénatrices et trois députées.

**Mme Delphine Lingemann, rapporteure.** Avis défavorable à l'amendement CL10. Il me semble en effet logique que les adjoints soient également élus au scrutin de liste paritaire. Je rappelle qu'en cas de remplacement d'un adjoint par un autre élu du conseil municipal, une femme peut être remplacée par un homme et un homme peut être remplacé par une femme.

Avis défavorable également à l'amendement CL37

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Amendement CL13 de M. Bastien Lachaud*

**Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP).** L'élection des adjoints au scrutin de liste paritaire est actuellement réservée aux communes de 1 000 habitants et plus tandis que dans les communes de moins de 1 000 habitants les adjoints sont élus au scrutin uninominal sans obligation de parité. Plus les communes sont petites et moins les femmes sont représentées parmi les adjoints aux maires, alors que la parité est respectée dans les communes de plus de 1 000 habitants où la loi l'impose.

Nous saluons l'ajout de cet article visant à étendre l'élection au scrutin de liste paritaire des adjoints dans toutes les communes. Néanmoins, une dérogation à la parité est prévue en cas de vacance d'un adjoint, qui serait remplacé sans tenir compte du sexe de la personne le remplaçant. Nous souhaitons supprimer cette dérogation.

**Mme Delphine Lingemann, rapporteure.** Vous avez raison sur le fond, mais le compromis trouvé au Sénat introduit de la flexibilité et de la simplicité. Je rappelle que nous avons besoin d'une adoption conforme. Je vous demande donc de retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Si le texte n'est pas voté conforme, son application serait reportée à 2033, ce qui serait délétère pour notre assemblée pour un texte aussi important. Nous voterons donc contre l'amendement, malgré son intérêt.

**M. Bastien Lachaud (LFI-NFP).** Nous avons bien conscience que le Sénat est à droite depuis 1958, excepté pendant trois années glorieuses, mais nous voyons bien ici les limites de la Constitution de la V<sup>e</sup> République. Elle nous pousse à la tempérance et ce bicamérisme d'un autre temps affaiblit la démocratie et la souveraineté populaire.

Toutefois, au vu de l'intérêt global du texte et de la nécessité d'un vote conforme, nous retirons l'amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission **adopte** l'article 1<sup>er</sup> ter **non modifié**.*

**Article 2 (supprimé)** (article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales) : Création d'une nouvelle strate dans le tableau fixant le nombre de membres dans les conseils municipaux

*La commission **maintient** la suppression de l'article 2.*

**Article 3 :** (article L. 2121-2-1 du code général des collectivités territoriales) : Extension aux communes entre 500 et 999 habitants des dérogations au principe de complétude du conseil municipal

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement de suppression CL20 de M. Jérôme Nury.*

*Elle **adopte** l'article 3 **non modifié**.*

**Article 3 bis** (article L. 2113-7 et L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales) : Prolongation de la période transitoire au cours de laquelle le conseil municipal des communes nouvelles bénéficie d'un effectif dérogatoire supérieur et simplification du droit en matière de siège vacant

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement de suppression CL19 de M. Jérôme Nury.*

*Elle **adopte** l'article 3 bis **non modifié**.*

**Article 5 : Entrée en vigueur**

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement de suppression CL21 de M. Jérôme Nury.*

*Amendement CL7 de M. Fabrice Brun, amendements identiques CL4 de M. Vincent Descoeur et CL6 de M. Fabrice Brun (discussion commune)*

**M. Fabrice Brun (DR).** La priorité des maires, ce n'est pas la réforme du scrutin, ce sont les moyens dévolus à leur projet et c'est la simplification de leur vie, car ils n'en peuvent plus des normes et des contraintes imposées par l'État. Les élus locaux demandent davantage de liberté, de confiance et de moyens. Je propose donc de reporter l'entrée en vigueur de la loi, à 2033 avec l'amendement CL7 ou à 2032 avec l'amendement CL6.

Je rappelle que le panachage dans les communes de moins de 1 000 habitants a toujours existé. C'est un élément de la culture locale auquel les électeurs sont très attachés et les conseillers municipaux élus grâce au panachage représentent le choix du peuple souverain.

Je termine par une question très pratique : si le texte était adopté, comment les électeurs seront informés à moins d'un an des élections municipales ? Il risque d'y avoir de nombreux bulletins de vote annulés à cause de l'incompréhension des nouvelles règles.

**Mme Delphine Lingemann, rapporteure.** Nous avons adopté l'article 1<sup>er</sup> et la société me semble prête à ce changement, qui, nous pouvons l'espérer, aura lieu onze mois avant les élections municipales de 2026. Cela me semble être un délai suffisant pour informer les élus. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, tout le monde se connaît. On pourra en parler et faire preuve de pédagogie, pas avec un ton professoral, mais avec celui de notre rôle d'expliquer les lois et leur application. Je crois en l'intelligence et en l'adaptabilité des élus locaux et je ne comprends pas comment vous pouvez penser que les élus des communes de moins de 1 000 habitants ne seront pas capables d'expliquer cette réforme aux habitants.

C'est à l'automne que les candidats commenceront à présenter leur projet aux habitants. Il me semble donc que nous soyons dans les temps pour l'application de ce texte aux prochaines élections.

Avis défavorable.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** La question du timing est légitime, mais il faudrait la poser au Sénat, qui a mis trois ans avant d'inscrire ce texte à son ordre du jour. Je me demande d'ailleurs pourquoi le Sénat, qui en général prend soin des collectivités, maltraite à ce point les petites communes, qui vont devoir intégrer ces nouvelles règles dans des délais très courts.

**M. Patrick Hetzel (DR).** Il faut reporter l'entrée en vigueur d'abord pour s'assurer de la sincérité du scrutin, ce qui demande une bonne information, mais aussi pour laisser le temps aux candidats d'organiser des listes.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR).** Nous soutenons ces amendements. Il faut en effet laisser le temps aux maires d'informer les candidats et les électeurs.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Elle **adopte** l'article 5 **non modifié**.*

*La commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **sans modification**.*

*La commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi organique.*

**Article 1<sup>er</sup>** (articles LO 141, LO 247-1 et LO 255-5 du code électoral) : *Coordinations dans les dispositions organiques relatives au mode de scrutin municipal*

*Amendements de suppression CL3 de M. Fabrice Brun et CL12 de M. Philippe Gosselin*

**M. Philippe Gosselin (DR).** La parité dans les conseils municipaux est certes un enjeu important, mais les élus locaux, en particulier les maires ruraux, ne comprennent pas cette disposition : ce qu'ils attendent, ce sont des moyens, de l'écoute, de la reconnaissance et de l'accompagnement. Ils ont l'impression qu'on ne les écoute pas, ce qui explique leur burn-out. Leur mandat est un sacerdoce ! Ils n'ont généralement pas d'étiquette politique mais veulent donner de leur temps à la collectivité et mener un projet, d'une ampleur plus ou moins grande selon la taille de leur commune et la volonté locale. Il serait bien plus utile de créer un statut de l'élu et de simplifier de nombreuses normes : marchés publics, zéro artificialisation nette (ZAN), etc. Les intercommunalités donnent parfois aussi le sentiment de broyer les petites communes. Telle est la réalité sur le terrain, et ce n'est pas cette proposition de loi qui suscitera des vocations. À vouloir calquer le fonctionnement des grandes agglomérations sur les petits territoires, on multiplie les complications et on refrène l'engagement ; or il y va de la pérennité des conseils municipaux et de la vitalité des communes.

**Mme Delphine Lingemann, rapporteure.** Nous venons d'adopter la loi ordinaire, et la proposition de loi organique ne vise qu'à procéder aux coordinations qui en découlent dans le code électoral. Avis défavorable.

**M. Fabrice Brun (DR).** Gardons-nous de reproduire l'erreur qui a été commise en 2015 avec la loi Notre – loi portant nouvelle organisation territoriale de la République –, lorsque le transfert des compétences eau et assainissement a été imposé aux communautés de communes. Il a fallu huit ans pour annuler cette mesure contestée par les élus sur le terrain !

Vos explications sur les modalités d'application de la réforme ne m'ont pas convaincu, madame la rapporteure. Nous ne sommes pas à un an des élections



municipales, comme vous le dites, mais à trois mois du début de la campagne électorale ; il est donc problématique de modifier si tard le mode de scrutin. Je ne doute pas de la capacité des maires à s'y adapter, mais je m'inquiète de la bonne information des électeurs. Vu la rapidité avec laquelle vous voulez imposer cette réforme brutale et inadaptée, il y aura beaucoup de bulletins raturés et nuls dans les urnes, ce qui posera un problème démocratique.

**M. Antoine Léaument (LFI-NFP).** Je fournirai plusieurs contre-arguments à M. Gosselin. Tout d'abord, l'égalité républicaine se fonde sur l'égalité devant le vote : qu'on soit riche ou pauvre, qu'on vive dans une grande ou une petite ville, quand on met son bulletin dans l'urne, une personne égale une voix. La diversité des modes de scrutin peut créer une rupture d'égalité dans le cadre républicain.

Par ailleurs, force est de constater que lorsqu'on n'impose pas la parité, on n'obtient pas les résultats souhaitables. Il est utile d'introduire des règles contraignantes pour assurer une meilleure représentation de la population française. Puisque les femmes constituent la moitié de la population, il n'y a pas de raison qu'elles soient sous-représentées dans les conseils municipaux.

J'en viens à mon dernier argument, politique cette fois : les conseillers municipaux, y compris des petites communes, élisent des sénateurs ; or, pour une raison mystérieuse, le Sénat est toujours de droite. On peut faire semblant de croire que les élus des petites communes n'ont pas d'étiquette politique, mais ceux qu'ils élisent en ont une, et le hasard fait qu'ils ne sont pas de mon bord. Je souhaite donc que les élections soient plus lisibles et permettent aux électeurs de faire des choix politiques. En accordant leur suffrage à des conseillers municipaux de petites communes, ils se déterminent aussi pour les élections sénatoriales, et il est bon de savoir ce qu'il y a dans le paquet-cadeau.

**M. Michel Guiniot (RN).** La proposition de loi ne répond pas aux attentes des élus des petites communes. Ni le scrutin de liste, ni la parité, ni la fin des candidatures individuelles ne pallieront l'absence d'engouement pour une mission qui implique de se dévouer à sa collectivité et à ses concitoyens. Alors que la crise des vocations est déjà aiguë, ajouter des contraintes normatives à des maires qui doivent déjà administrer leur commune et mener de grands projets avec de maigres moyens n'est pas une solution. En tant que parlementaires, nous devons nous assurer que les citoyens sont entendus à l'Assemblée nationale.

**M. Philippe Gosselin (DR).** En réponse à M. Léaument, je soulignerai que La France insoumise est pour le moment très peu implantée en milieu rural et dans les conseils municipaux ruraux – cela changera peut-être à l'avenir. Cela éclaire son propos.

Je rappelle également que les modalités de scrutin des élections sénatoriales dépendent de la taille des circonscriptions, et donc du nombre de sénateurs à élire : le scrutin est uninominal majoritaire à deux tours pour l'élection

d'un ou deux sénateurs, proportionnel pour l'élection de trois sénateurs ou plus. Deux modes de scrutin peuvent donc parfaitement coexister pour une même institution.

**Mme Delphine Lingemann, rapporteure.** Avis défavorable, pour les raisons que j'ai déjà exposées.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Elle **adopte** l'article 1<sup>er</sup> **non modifié**.*

**Article 2 : Entrée en vigueur**

*Amendement CL4 de M. Fabrice Brun, amendements identiques CL2 de M. Vincent Descoeur, CL5 de M. Fabrice Brun et CL6 de Mme Justine Gruet (discussion commune)*

**M. Fabrice Brun (DR).** Nous souhaitons reporter l'entrée en vigueur de la réforme après les prochaines élections municipales. Pour nous, il est urgent d'attendre.

**Mme Delphine Lingemann, rapporteure.** La loi ordinaire que nous venons de voter prendra effet aux prochaines élections municipales, en 2026. Par cohérence, la loi organique doit entrer en vigueur au même moment. Avis défavorable.

**Mme Émilie Bonnivard (DR).** Nous soutenons les amendements de nos collègues. Voilà plusieurs années que les députés veillent à ne plus ennuyer les élus locaux, notamment ceux des petites communes. Vous voulez leur imposer une contrainte majeure à un an du scrutin, alors qu'ils ont déjà le plus grand mal à finir leur mandat. Cela risque de les décourager encore davantage. Je ne mets pas en cause l'intérêt de la parité, mais l'urgence est ailleurs : demain, nous devons avoir des conseils municipaux qui fonctionnent.

Ne comparons pas ce qui n'est pas comparable : la parité est souhaitable et possible pour les élections législatives ou départementales, lorsqu'il s'agit de trouver des candidates parmi une vaste population ; en revanche, il est difficile pour une commune de 100 ou 500 habitants de trouver des femmes et des hommes qui ont envie de s'engager bénévolement dans un mandat très contraignant. Nous devons miser sur la motivation et l'envie de s'engager des élus locaux. N'ajoutons pas une contrainte lourde un an avant les élections municipales ; ce serait prématuré et contre-productif.

**M. Julien Rancoule (RN).** Les délais sont trop courts : on ne peut pas modifier un scrutin majeur pour les communes moins d'un an avant les élections. Nous devons prendre le temps d'examiner la proposition de loi plus en détail, d'autant que les maires ruraux y sont largement opposés.

Il est bien plus difficile de trouver trois candidates et trois candidats aux élections municipales dans une commune de moins de 100 habitants, que seize candidates et seize candidats dans une ville de plus de 10 000 habitants.

Enfin, chaque territoire a ses particularités ; les lois doivent s'y adapter, que ce soit en matière d'eau et d'assainissement, de maîtrise de l'artificialisation des sols ou de modes de scrutin. Le législateur ne doit pas imposer des contraintes standardisées à toutes les communes. Le président de l'Association des maires ruraux de l'Aude nous a fait remarquer qu'il était incohérent d'imposer la parité aux conseillers municipaux et à leurs adjoints dans les communes de 100 habitants, alors qu'on ne l'impose pas aux vice-présidents des communautés de communes. Commençons par balayer devant notre porte. Évidemment, il est plus facile de taper sur les maires ruraux que de s'attaquer aux barons locaux des communautés de communes !

**M. Bastien Lachaud (LFI-NFP).** Nous touchons le cœur du problème, qui dépasse cette proposition de loi. On nous explique que le ratio entre le nombre d'habitants et le nombre de conseillers municipaux n'est pas du tout le même dans une petite et une grande commune. J'en conclus que les élections sénatoriales sont entachées d'un vrai problème démocratique de représentativité. Les élus des communes rurales sont sur-représentés ; cette distorsion explique que le Sénat soit resté à droite depuis la fondation de la V<sup>e</sup> République, hormis durant une parenthèse de trois ans. Le mode de scrutin que défend M. Gosselin pose problème, tout comme l'existence de cette deuxième chambre, qui n'a strictement aucun intérêt et amoindrit la souveraineté populaire. En défendant vos amendements, vous niez le caractère démocratique de la chambre dans laquelle vous êtes majoritaires : vous vous tirez une balle dans le pied.

**M. Hervé Saulignac (SOC).** Que diront nos enfants, dans quelques années, quand ils liront le compte rendu de nos débats ? Je suis effaré par vos comparaisons entre les communes de 100 et 100 000 habitants. La proportion d'hommes et de femmes est la même partout, que je sache, et les femmes ne sont pas moins motivées ni désireuses de s'engager en milieu rural qu'en milieu urbain !

La situation actuelle démontre que quand on permet de constituer les listes librement, les hommes sont favorisés par rapport aux femmes. Cette anomalie démocratique ne changera que si la loi s'y attaque, quitte à bousculer quelques habitudes. En quelque sorte, nous voyons ici s'opposer le syndicat des élus et le syndicat des Français, composé pour moitié de femmes. C'est ce dernier que nous défendons.

**M. Pouria Amirshahi (EcoS).** Vos plaintes sont presque infantilisantes pour les maires, auxquels aucune contrainte supplémentaire n'est d'ailleurs imposée. Ce n'est pas à eux que l'on demande de respecter la parité. Il s'agit plutôt d'encourager les communes à ouvrir les portes de l'engagement à tous les habitants qui veulent s'investir, en faisant en sorte que l'ensemble de la population

soit représentée, dans le respect de la parité. Il est stupéfiant que vous vous opposiez à ce regain de vitalité démocratique dans les conseils municipaux où les femmes sont sous-représentées. La mesure que nous défendons stimulera l'engagement et contraindra les candidats à constituer des listes plus représentatives ; on ne peut que s'en féliciter.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Elle **adopte** l'article 2 **non modifié**.*

*La commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi organique **sans modification**.*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi, modifiée par le Sénat, visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité (n° 1105) et la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité (n° 1106) (Mme Delphine Lingemann, rapporteure) dans le texte figurant dans les documents annexés au présent rapport.*

## **PERSONNES ENTENDUES**

- **Association des Maires de France (AMF)**

- M. Guy Geoffroy, vice-président, président des maires de Seine-et-Marne, maire de Combs-la-Ville

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

- **Intercommunalités de France**

- M. Thomas Fromentin, vice-président, président de l'agglomération Foix-Varilhes

- Mme Élodie Jacquier-Laforge, directrice générale

- **Association des Maires ruraux de France**

- M. Michel Fournier, président

- M. Charlie Fournier, chargé de mission

- Mme Catherine Leone, chargée de mission