

Harmonisation du scrutin des élections municipales pour les communes de moins de 1 000 habitants

Bruno Belin
Sénateur de la Vienne

Lundi 7 avril 2025, l'Assemblée nationale a adopté, en termes conformes aux textes du Sénat, la proposition de loi visant à renforcer la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal, ainsi que la proposition de loi organique visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales, afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité. **Cette adoption conforme devrait permettre l'entrée en vigueur de ces mesures dès les élections municipales de 2026, sous réserve de la décision du Conseil constitutionnel.**

1. D'où vient le scrutin majoritaire plurinominal avec panachage ?

Depuis la loi du 19 novembre 1982, les modes de scrutin aux élections municipales diffèrent :

- **Pour les communes de plus de 1 000 habitants : un scrutin de liste avec prime majoritaire**
- **Pour les communes de moins de 1 000 habitants : un scrutin majoritaire plurinominal avec panachage.** En 2013, le seuil d'application, qui était de 3 500 habitants, a été réduit à 1 000 habitants.

Cette même loi de 2013 a rendu obligatoire la parité dans les listes des communes relevant du scrutin de liste, et mis en place la désignation par fléchage des conseillers communautaires.

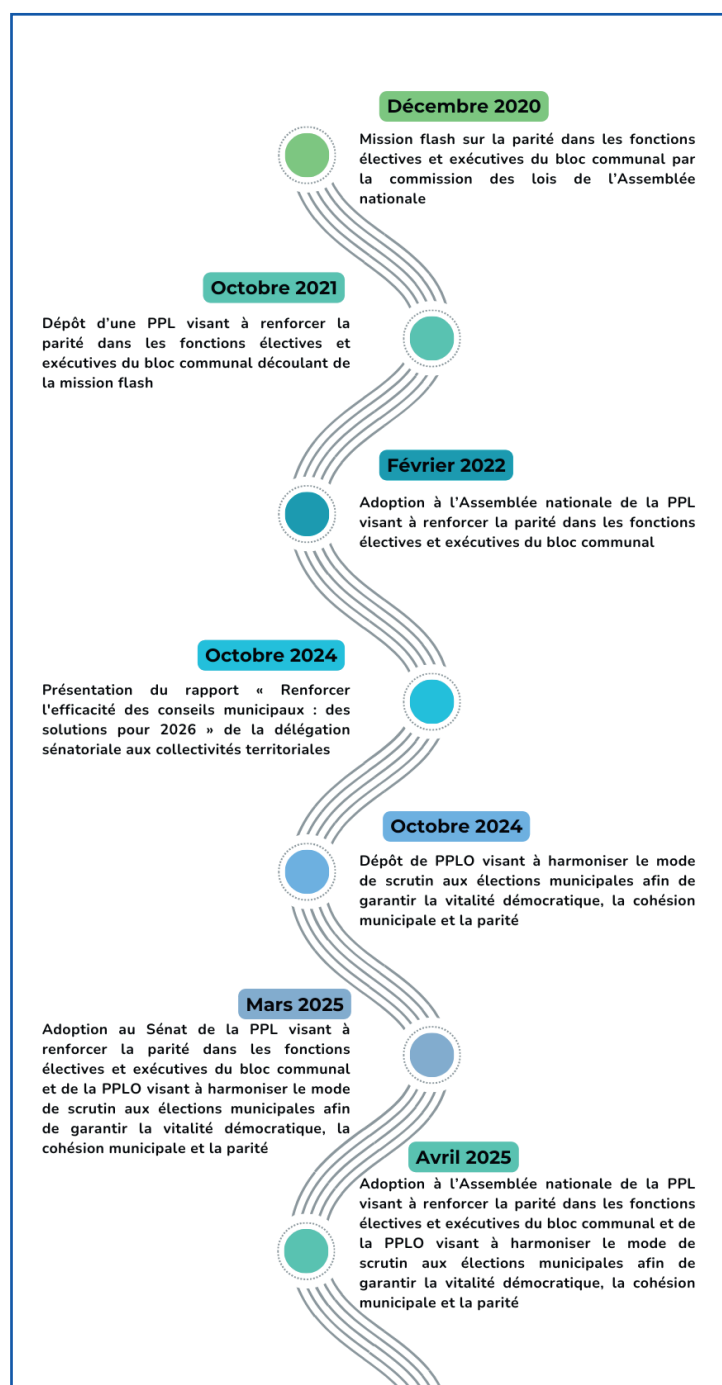
2. Est-il possible de modifier la loi électorale un an avant les élections ?

La règle selon laquelle « il ne peut être procédé à une modification du régime électoral ou du périmètre des circonscriptions dans l'année précédant le premier tour d'un scrutin » n'est pas inscrite dans la Constitution, qui primerait sur la loi.

Si certains y voient un usage républicain, celui-ci n'a pas toujours été respecté. D'ailleurs, dans sa décision 2008-563 DC du 21 février 2008, le **Conseil constitutionnel a refusé d'en faire un principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR)** de valeur constitutionnelle, ce qui avait permis de modifier les règles applicables aux cantonales de mars 2008 quelques semaines seulement avant le scrutin.

L'adoption de ce texte offre un délai d'environ onze mois entre l'entrée en vigueur de la réforme et les élections municipales de 2026. Ce délai paraît suffisant pour informer clairement les citoyens des nouvelles règles électorales et permettre aux élus locaux de constituer leurs listes en toute connaissance des modalités de scrutin.

3. Les initiatives parlementaires pour harmoniser le scrutin municipal



PPL : Proposition de loi
PPLO : Proposition de loi organique

4. Les conséquences du vote de ces textes de loi

Cette réforme, demandée depuis plusieurs mois par plusieurs associations d'élus (AMRF, AMF, Intercommunalités de France), avait vu son examen législatif retardé en raison du vote de la censure en juin dernier.



La fin du panachage

Ces textes de loi mettent un terme au scrutin avec panachage, une pratique souvent qualifiée de « tir au pigeon », jugée archaïque. En effet, ceux qui s'investissent le plus risquent paradoxalement d'être les moins bien élus, en raison des mécontentements locaux. À ce titre, les communes de 1 000 à 3 500 habitants, qui sont passées au scrutin de liste en 2013, ne souhaitent pas revenir à un mode de scrutin avec panachage.

De plus, le panachage ne garantit pas la constitution d'une équipe municipale cohérente, fragilisant ainsi la position des maires. Le scrutin de liste permet une dépersonnalisation du vote, en recentrant l'élection sur un projet collectif plutôt que sur des individus. Dans un contexte où les violences contre les élus, notamment les maires, s'intensifient, cette évolution contribuerait à protéger les sortants.

Par ailleurs, **ce mode de scrutin renforcerait la vitalité démocratique des communes de moins de 1 000 habitants** : grâce à la proportionnelle, les oppositions pourront obtenir des sièges au conseil municipal.

Cette réforme marque ainsi la fin des disparités entre les communes rurales et urbaines. Elle vise à renforcer la clarté et l'accessibilité de la loi tout en garantissant l'égalité devant le suffrage.

La possibilité de listes incomplètes

Les textes ouvrent également la possibilité pour les communes de moins de 1 000 habitants de présenter des listes électorales incomplètes, répondant ainsi aux difficultés rencontrées par de nombreux maires pour recruter des conseillers municipaux.

Le nombre minimal de candidats correspond au seuil nécessaire pour qu'un conseil municipal soit réputé complet.

| Communes | Effectif légal du conseil municipal | Nombre maximum de candidats par liste | Nombre minimum de candidats par liste ou pour un conseil municipal réputé complet |
|------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|---|
| Moins de 100 habitants | 7 | 9 | 5 |
| De 100 à 499 habitants | 11 | 13 | 9 |
| De 500 à 999 habitants | 15 | 17 | 13 |

Un effet positif sur la parité

La généralisation du scrutin de liste renforcerait l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, un principe constitutionnel depuis 1999. En 2020, les femmes représentaient en moyenne 42,4 % des conseillers municipaux, toutes strates confondues.

Les craintes liées à la difficulté de trouver un nombre suffisant de femmes candidates ne doivent pas freiner cette avancée. L'histoire législative de la parité a montré que ces arguments, déjà soulevés en 2013, ne se sont pas vérifiés dans les faits. Néanmoins, le Sénat a jugé disproportionnées certaines obligations paritaires pour les communes rurales et est revenu sur deux points :

- L'extension de la représentation proportionnelle au sein des commissions municipales.
- L'extension du « fléchage » pour l'élection des conseillers communautaires.

L'application progressive du scrutin de liste paritaire au sein des conseils municipaux entraînera naturellement une meilleure représentation des femmes au sein des intercommunalités, sans imposer de contraintes excessives aux communes rurales. **Cette réforme encouragera ainsi l'accession des femmes à des mandats de maire, de conseillère, de vice-présidente ou encore de présidente communautaire.**

Le Gouvernement a saisi le Conseil constitutionnel, comme il est d'usage pour tout texte électoral, afin d'en garantir la sécurité juridique. **Sous réserve de sa décision, le scrutin de liste sera étendu aux communes de moins de 1 000 habitants dès les élections municipales de 2026.**