



N° 2649

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 avril 2026.

PROPOSITION DE LOI

visant à abroger la réforme du mode de scrutin municipal dans les communes de moins de 1 000 habitants,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Philippe GOSSELIN, Mme Valérie BAZIN-MALGRAS, M. Bruno FUCHS, M. Loïc KERVRAN, Mme Josiane CORNELOUP, M. Laurent MAZAURY, Mme Marie-Agnès POUSSIER-WINSBACK, M. Jean-Pierre VIGIER, M. Stéphane LENORMAND, M. Vincent DESCOEUR, Mme Sophie PANTEL, Mme Anne-Laure BLIN, M. Patrick HETZEL, M. Nicolas RAY, M. Christophe NAEGELEN, Mme Sophie RICOURT VAGINAY, M. Gérard VERNY, M. Stéphane VIRY, M. Philippe JUVIN, M. Bertrand SORRE, Mme Anne SICARD, M. Thibaut MONNIER, M. Eddy CASTERMAN, M. Michel CASTELLANI, M. Jean-Luc WARSMANN, M. Benoît BLANCHARD, Mme Lise MAGNIER, M. Emmanuel TACHÉ, Mme Sandra DELANNOY, Mme Maud PETIT, Mme Véronique BESSE, M. Romain BAUBRY, M. Yannick FAVENNEC-BÉCOT, M. Alexandre ALLEGRET-PILOT, M. Stéphane TRAVERT, M. Christophe BENTZ,

Mme Christelle MINARD, Mme Marie-Christine DALLOZ, M. Thibault BAZIN,
M. Hubert BRIGAND, M. Vincent ROLLAND, M. Xavier BRETON, Mme Sylvie
BONNET, M. Alexandre PORTIER, M. Guillaume LEPERS,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La réforme du mode de scrutin dans les communes de moins de 1 000 habitants, adoptée en mai 2025, a profondément altéré le fonctionnement démocratique dans les territoires ruraux. Les résultats du premier tour des élections municipales de dimanche dernier en attestent.

En remplaçant le panachage possible – certes avec parfois quelques effets secondaires – par un scrutin de liste paritaire – la recherche de la parité n’est évidemment pas en soit le problème – et bloquée, la loi a ignoré une réalité fondamentale. Dans ces communes, l’élection municipale repose avant tout sur la connaissance personnelle des candidats, l’engagement local et la confiance entre habitants. Le panachage permettait précisément aux électeurs de composer eux-mêmes leur conseil municipal, en sélectionnant des personnes, qui avait manifesté leur intérêt en se portant personnellement candidates, et qu’ils jugeaient les plus légitimes, issues de différentes sensibilités politiques ou simplement reconnues pour leur implication locale, par exemple dans le monde associatif ou économique notamment.

L’impact de la réforme est sans équivoque : 68 % des communes de moins de 1 000 habitants n’avaient qu’une seule liste en lice lors du premier tour des municipales de 2026. Dans ces cas, les électeurs se sont retrouvés face à une liste unique, sans possibilité de modifier leur choix, ni d’exprimer une préférence ou un désaccord. Le vote, autrefois acte d’adhésion ou de rejet, est devenu une simple formalité administrative, une validation. La conséquence est immédiate, même si d’autres causes sont aussi à rechercher : la participation est passée de 63,5 % en 2014 (année de vraie comparaison car 2020 était une « année Covid ») à 57,1 % en 2026.

Dans la Manche, où 76 % des communes n’avaient qu’une liste, le désintérêt des électeurs – alors que l’on y vote assez fortement habituellement – est encore plus marqué que la moyenne nationale. La participation a chuté à 57,78 %, bien en dessous des 67,03 % enregistrés en 2014.

S’y on y regarde de plus près, l’un des enseignements les plus nets de ce premier tour est l’écart de participation selon la configuration du scrutin. Dans les communes de la Manche où plusieurs listes s’affrontaient, la participation moyenne atteint 60,7 %. Elle tombe à 53,9 % dans celles où

une seule liste était proposée. Autrement dit, lorsque le choix existe, les électeurs se mobilisent ; lorsqu’il disparaît, ils se retirent.

Autre leçon du scrutin, parmi les votants, 204 648 suffrages ont été effectivement exprimés. Mais 7 714 bulletins blancs et 10 948 bulletins nuls ont aussi été recensés. En additionnant les deux, cela représente 18 662 votes blancs ou nuls, soit 8,36 % des votants dans la Manche. Ce niveau est loin d’être anecdotique : il traduit une forme d’expression contrainte, un refus silencieux de l’offre électorale proposée, dans un contexte où aucun choix alternatif n’est réellement possible.

Dans les communes à liste unique, les bulletins blancs et nuls représentent même 15,8 % des votants. Et il n’est pas rare de les voir monter à plus de 20 % et même 35 % pour un cas sans doute particulier. À l’inverse, dans les communes où plusieurs listes s’opposaient, ce taux descend à seulement 3,5 %.

Quand le vote perd son sens, lorsqu’il n’y a pas de véritable alternative, une part significative des électeurs utilise le vote blanc ou nul pour exprimer sa réserve, voire son mécontentement. Le message est clair.

À Quibou, en Centre-Manche, comme l’a rapporté la presse ⁽¹⁾, et comme dans des centaines d’autres communes, les habitants s’interrogent : À quoi bon se déplacer si tous les candidats sont assurés d’être élus ? Certains regrettent ouvertement la disparition du panachage, qui leur permettait de rayer des noms ou d’ajouter des candidats pour refléter leurs préférences réelles.

Au-delà même de la participation, et du vote blanc, c’est la question de la légitimité démocratique qui est posée. Beaucoup de nouveaux élus, eux-mêmes, s’en émeuvent. Peut-on considérer comme pleinement représentatif un conseil municipal élu avec moins d’un électeur sur deux ayant pris part au vote ? Dans certaines communes, cela signifie concrètement que les équipes municipales sont élues avec l’appui d’à peine un tiers, voire moins, des électeurs inscrits. Cette situation fragilise mécaniquement l’autorité des élus et leur capacité à incarner l’ensemble de la population. Elle peut nourrir une forme de distance, voire de défiance, entre les citoyens et leurs représentants. Or, dans des communes où la proximité est essentielle, cette fragilisation du lien démocratique est particulièrement préoccupante.

1 <https://www.ouest-france.fr/elections/municipales/labstention-va-crever-le-plafond-ce-petit-village-est-mitige-face-au-nouveau-mode-de-scrutin-des-municipales-72c42394-1964-11f1-9fa1-ca7616976f61>

Cette situation n'est pas une fatalité, mais le résultat direct de la réforme. Les communes de moins de 1 000 habitants représentent près de 70 % des communes françaises. Elles constituent le premier échelon de la démocratie locale, celui où le lien entre élus et citoyens est le plus direct. Pourtant, en imposant des listes uniques et rigides, le législateur a supprimé l'essence même du vote : le choix. Une élection sans choix n'est plus une élection. Elle se réduit à une simple validation, où l'électeur n'a plus qu'à entériner une décision déjà prise par des groupes locaux. Avant même les élections, et plusieurs semaines avant, la liste complète des membres du conseil municipal était connue !

Cela n'a pas que des inconvénients, certes, mais cela ne facilite pas le déplacement pour le vote. Et un profond malaise démocratique s'installe. Où va-t-on, si ce malaise est palpable même dans nos petites républiques qui fondent la Grande ?

Une solution s'impose : il faut rétablir le mode de scrutin précédent dans les communes rurales. Ce système, et le panachage qui lui est lié, permettait aux électeurs de composer leur conseil municipal en fonction de leurs affinités et de leurs convictions, et non seulement en fonction des contraintes imposées par des listes préétablies. Chacun restera bien évidemment libre de présenter une liste complète, mais les électeurs auront un vrai choix. Le mode de scrutin d'avant 2025 garantissait une démocratie vivante, où chaque voix comptait vraiment. Sans cette modification et l'abrogation de la loi de 2025, le risque est grand de voir la participation continuer à s'effondrer, et la démocratie locale se vider de sa substance.

La réforme de 2025 a échoué à renforcer la démocratie. Elle l'a même affaiblie. Il est temps de corriger cette erreur.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 19 est ainsi modifié :
- ③ a) Après le III, il est inséré un IV ainsi rédigé :
- ④ « IV. – Dans les communes de moins de 1 000 habitants, la commission est composée :
- ⑤ « 1° D'un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau parmi les membres prêts à participer aux travaux de la commission, ou, à défaut, du plus jeune conseiller municipal. Le maire, les adjoints titulaires d'une délégation et les conseillers municipaux titulaires d'une délégation en matière d'inscription sur la liste électorale ne peuvent siéger au sein de la commission en application du présent 1° ;
- ⑥ « 2° D'un délégué de l'administration désigné par le représentant de l'État dans le département ;
- ⑦ « 3° D'un délégué désigné par le président du tribunal judiciaire.
- ⑧ « Lorsqu'une délégation spéciale est nommée en application de l'article L. 2121-36 du code général des collectivités territoriales, le conseiller municipal mentionné au 1° du présent IV est remplacé par un membre de la délégation spéciale désigné par le représentant de l'État dans le département.
- ⑨ « Les conseillers municipaux et les agents municipaux de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou des communes membres de celui-ci ne peuvent pas être désignés en application des 2° et 3° du présent IV. »
- ⑩ b) Au premier alinéa du V, après le mot : « communes », sont insérés les mots : « de 1 000 habitants et plus » ;
- ⑪ c) Au premier alinéa du VI, après le mot : « communes », sont insérés les mots : « de 1 000 habitants et plus » ;
- ⑫ d) Le VII est ainsi rédigé :

- ⑬ « VII. – La commission est composée conformément au IV dans les communes de 1 000 habitants et plus :
- ⑭ « 1° Dans lesquelles une seule liste a obtenu des sièges au conseil municipal lors de son dernier renouvellement ;
- ⑮ « 2° Ou dans lesquelles il est impossible de constituer une commission complète selon les règles prévues aux V et VI. » ;
- ⑯ 2° L'article L. 252 est ainsi rédigé :
- ⑰ « *Art. L. 252.* – Les membres des conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants sont élus au scrutin majoritaire. » ;
- ⑱ 3° L'article L. 253 est ainsi rétabli :
- ⑲ « *Art. L. 253.* – Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni :
- ⑳ « 1° La majorité absolue des suffrages exprimés ;
- ㉑ « 2° Un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits.
- ㉒ « Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé. » ;
- ㉓ 4° L'article L. 255-2 est ainsi rédigé :
- ㉔ « *Art. L. 255-2.* – Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription électorale. » ;
- ㉕ 5° L'article L. 255-3 est ainsi rétabli :
- ㉖ « *Art. L. 255-3.* – Les candidats peuvent se présenter de façon isolée ou groupée. Seuls peuvent se présenter au second tour de scrutin les candidats présents au premier tour, sauf si le nombre de candidats au premier tour est inférieur au nombre de sièges à pourvoir. » ;
- ㉗ 6° L'article L. 255-4 est ainsi rétabli :
- ㉘ « *Art. L. 255-4.* – Une déclaration de candidature est obligatoire au premier tour du scrutin pour tous les candidats et, au second tour, pour les candidats qui ne se sont pas présentés au premier tour.
- ㉙ « Elle est déposée à la préfecture ou à la sous-préfecture au plus tard :

- ③⑩ « 1° Pour le premier tour, le troisième jeudi qui précède le jour du scrutin, à dix-huit heures ;
- ③⑪ « 2° Pour le second tour, le cas échéant, le mardi qui suit le premier tour, à dix-huit heures.
- ③⑫ « Il en est délivré récépissé.
- ③⑬ « La déclaration de candidature indique expressément les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession du candidat et comporte sa signature. En cas de candidature groupée, chaque candidat appose, à la suite de sa signature, la mention manuscrite suivante : "La présente signature marque mon consentement à me porter candidat à l'élection municipale dans la candidature groupée menée par (indication des nom et prénoms du candidat mandaté pour mener la candidature groupée)".
- ③⑭ « Cette déclaration est assortie de la copie d'un justificatif d'identité du candidat et des documents officiels qui justifient qu'il satisfait aux conditions d'éligibilité prévues aux deux premiers alinéas de l'article L. 228.
- ③⑮ « Le récépissé ne peut être délivré que si les conditions énumérées au présent article sont remplies et si les documents officiels prévus au septième alinéa du présent article établissent que le candidat satisfait aux conditions d'éligibilité prévues aux deux premiers alinéas de l'article L. 228.
- ③⑯ « En cas de refus de délivrance du récépissé, le candidat dispose de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif, qui statue en premier et dernier ressort dans les trois jours du dépôt de la requête.
- ③⑰ « Faute pour le tribunal administratif d'avoir statué dans ce délai, le récépissé est délivré. » ;
- ③⑱ 6° L'article L. 256 est ainsi rédigé :
- ③⑲ « *Art. L. 256.* – Le jour du scrutin, sont affichés dans chaque bureau de vote le nombre de conseillers municipaux à élire par la circonscription électorale, ainsi que les noms et prénoms des personnes candidates dans les conditions prévues à la section 1 *bis* du présent chapitre.
- ④⑰ 7° L'article L. 257 est ainsi rétabli :

- ④① « *Art. L. 257.* – Sont valables les bulletins déposés dans l'urne comportant plus ou moins de noms qu'il n'y a de conseillers à élire.
- ④② « Les derniers noms inscrits au-delà de ce nombre ainsi que les noms des personnes qui n'étaient pas candidates ne sont pas décomptés. » ;
- ④③ 8° L'article L. 258 est ainsi modifié :
- ④④ a) Le premier alinéa est ainsi rédigé :
- ④⑤ « Lorsque le conseil municipal a perdu, par l'effet des vacances survenues, 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. » ;
- ④⑥ b) Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :
- ④⑦ « Toutefois, à partir du 1^{er} janvier de l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux, les 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. » ;
- ④⑧ 9° Le II de l'article L. 262 est abrogé ;
- ④⑨ 10° L'article L. 267 est ainsi rédigé :
- ④⑩ « *Art. L. 267.* – Les déclarations de candidatures doivent être déposées au plus tard :
- ④⑪ « – pour le premier tour, le troisième jeudi qui précède le jour du scrutin, à dix-huit heures ;
- ④⑫ « – pour le second tour, le mardi qui suit le premier tour, à dix-huit heures.
- ④⑬ « Aucun retrait volontaire ou remplacement de candidat n'est accepté après le dépôt de la liste.
- ④⑭ « Les retraits des listes complètes qui interviennent avant l'expiration des délais prévus au premier alinéa du présent article pour le dépôt des déclarations de candidatures sont enregistrés ; ils comportent la signature de la majorité des candidats de la liste. »

- ⑤ 11° À l'article L. 273, après la référence : L. 241 », est insérée la référence : « L. 244 ».