

N° 963
SÉNAT

2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 septembre 2026

PROPOSITION DE LOI

*visant à faciliter la vie démocratique
et l'exercice de la citoyenneté dans les communes,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Else JOSEPH,
Sénatrice

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement
et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale
dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Notre droit électoral peut s'enorgueillir de nombreuses règles visant à ce que les élections se déroulent dans les meilleures conditions possibles pour permettre le fonctionnement de notre démocratie.

Ces règles sont légitimes et visent à garantir le choix souverain et sans pression de l'électeur, l'indépendance de l'élu et d'autres principes ancrés dans notre droit constitutionnel comme celui de la séparation des pouvoirs.

La vie démocratique se heurte cependant à des difficultés qui, avec les années, ont pris des proportions importantes.

En effet, certaines règles électorales sont inadaptées à une société qui a évolué. Cette inadaptation n'est pas seulement un constat relatif à une certaine difficulté à se moderniser : elle révèle ainsi que les règles sont souvent en décalage avec les problèmes de nos territoires, notamment dans les petites communes.

Sur fond de crise de civisme, il devient ainsi difficile, dans une petite commune, d'ouvrir les bureaux de vote pour une bonne partie de la journée, comme le rappellent les maires qui soulignent la difficulté à trouver un personnel impliqué.

Ainsi, il demeure compliqué d'ouvrir un bureau de vote de 8 heures à 18 heures quand le nombre d'habitants est extrêmement faible dans une commune. Il devient aussi difficile de trouver des agents – en faible nombre dans une petite commune où l'administration municipale est nécessairement réduite – que des citoyens investis. Évidemment, ce phénomène se retrouve dans les grandes villes, mais encore peut-on compter sur la mobilisation de certains agents qu'il est possible de rémunérer parce que le nombre d'agents reste suffisant.

Pour cette raison, la proposition de loi prévoit d'abord l'insertion d'une disposition dans notre code électoral pour permettre une adaptation circonstanciée des horaires dans les petites communes. En effet, certains maires demandent une ouverture allant de 9 heures à 17 heures. Dans

certain cas, on pourrait même envisager une ouverture retardée et une fermeture plus précoce.

L'**article 1^{er}** propose donc de tenir compte des difficultés des petites communes en rappelant à l'article L. 55 du code électoral qu'il doit être tenu compte de leurs difficultés.

Les préfets pourront donc prendre des arrêtés à l'effet de retarder l'heure d'ouverture du scrutin et d'avancer son heure de clôture. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les préfets devront adapter ces horaires à la demande du maire, mais après accord sur l'heure d'ouverture et de clôture du scrutin.

On pourra rétorquer que cette adaptation circonstanciée des horaires est déjà prévue dans la partie réglementaire du code électoral, au deuxième alinéa de l'article R. 41, mais, pour donner une assise plus solide à cette adaptation et surtout pour la rendre effective, il convient de prévoir une disposition de nature législative avec la modification de l'article L. 55 du code électoral qui prévoit que le scrutin a lieu un dimanche. Un alinéa supplémentaire y sera ainsi ajouté.

Ensuite, l'impossibilité pour les délégués des conseils municipaux de voter par procuration relève de l'anachronisme, surtout dans une société où les impératifs des élus et des grands électeurs se multiplient et s'imbriquent dans leurs activités électives ou politiques. Les motifs qui permettent le remplacement d'un délégué par un suppléant sont trop limitativement énumérés et demeurent inadaptés dans une société où les élus locaux peuvent être sollicités pour n'importe quelles raisons comme le reste des citoyens.

Il n'appartient pas de juger des motifs qui peuvent être aussi complexes que légitimes, même si, empiriquement, on constate que les demandes de procuration ne sont pas massives et que les citoyens tiennent quand même à voter personnellement.

Parce qu'il devient donc difficile d'apprécier les motifs d'un empêchement et pour éviter les interminables problèmes d'ordre casuistique qui risquent d'accaparer le juge électoral, il est proposé d'étendre le vote par procuration aux délégués des conseils municipaux, lequel écartera un débat passablement compliqué et risqué sur la notion d'« empêchements majeurs ».

Pour cette raison, l'**article 2** de cette proposition de loi prévoit de modifier l'article L. 281 du code électoral.

Tout d'abord, il supprime la notion d'empêchements majeurs concernant l'exercice du vote des élus qui appartiennent automatiquement au collège électoral sénatorial. Ainsi, les députés, les sénateurs, les conseillers régionaux, les conseillers à l'Assemblée de Corse, les conseillers à l'Assemblée de Guyane, les conseillers à l'Assemblée de Martinique, les conseillers à l'Assemblée de Mayotte et les conseillers départementaux qui ont été proclamés par les commissions de recensement inscrits sur la liste des électeurs sénatoriaux pourront exercer, sur leur demande écrite, leur droit de vote par procuration. Les autres conditions (demande écrite, obligation pour le mandataire d'être dans le même collège, limitation à une procuration par mandataire) demeurent inchangées.

Ensuite, un second alinéa est ajouté à l'article L. 281 du code électoral pour permettre aux délégués des conseils municipaux de voter par procuration.

Ces derniers pourront donc exercer, sur leur demande écrite, leur droit de vote par procuration. Outre la nécessité d'une demande écrite, le mandataire devra être un délégué ou un suppléant au sein du même conseil municipal et ne pourra disposer de plus d'une procuration.

Enfin, pour tenir compte des conséquences de précédents comme la suppression de la notion d'empêchements majeurs dans la partie législative, l'**article 3** prévoit un décret pour prendre les mesures d'application nécessaires dans la partie réglementaire du code électoral.

Cela assurera ainsi la cohérence de certaines dispositions comme celles de l'article R. 162 du code électoral avec la nouvelle rédaction de l'article L. 281 du code électoral, lequel rend possible le vote par procuration sans condition de motifs en le limitant à des conditions minimales (nécessité d'une demande écrite, une procuration par mandataire, appartenance au même collège électoral sénatorial ou au même conseil municipal).

Proposition de loi visant à faciliter la vie démocratique et l'exercice de la citoyenneté dans les communes

Article 1^{er}

- ① L'article L. 55 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Afin de permettre aux électeurs l'exercice de leur droit de vote, il est tenu compte des difficultés des petites communes. Les représentants de l'État dans les départements peuvent prendre des arrêtés ayant pour effet de retarder l'heure d'ouverture du scrutin et d'avancer son heure de clôture. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, cette adoption est de droit à la demande du maire, après accord sur l'heure d'ouverture et de clôture du scrutin. »

Article 2

- ① L'article L. 281 du code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Au début de la deuxième phrase, les mots : « En cas d'empêchement majeur, » sont supprimés ;
- ③ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Les délégués des conseils municipaux peuvent exercer, sur leur demande écrite, leur droit de vote par procuration. Le mandataire doit être délégué ou suppléant au sein du même conseil municipal et ne peut disposer de plus d'une procuration. »

Article 3

Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application de la présente loi.