

N° 552

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 avril 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à rationaliser l'organisation des scrutins en cas de candidature unique au second tour,*

Par M. Michel MASSET,

Sénateur

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

Voir les numéros :

Sénat : 867 (2024-2025) et 553 (2025-2026)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. DANS CERTAINES HYPOTHÈSES, UN SEUL CANDIDAT EST PRÉSENT AU SECOND TOUR DE SCRUTIN.....	5
II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À SUPPRIMER LA TENUE DU SECOND TOUR DÈS LORS QU'UN SEUL CANDIDAT Y EST PRÉSENT ET À PROCLAMER AUTOMATIQUEMENT ÉLU CE CANDIDAT .....	6
III. LA COMMISSION A RESSERRÉ LE DISPOSITIF DE MANIÈRE À SUPPRIMER LE SECOND TOUR DE SCRUTIN UNIQUEMENT LORSQUE SES CONDITIONS SONT STRICTEMENT IDENTIQUES À CELLES DU PREMIER TOUR .....	7
A. L'INSTAURATION D'UNE ÉLECTION AUTOMATIQUE AU SECOND TOUR SOULÈVE DES QUESTIONS D'ORDRE DÉMOCRATIQUE, ORGANISATIONNEL ET MATÉRIEL.....	7
1. Une remise en cause de la règle constitutive de la démocratie .....	7
2. Le dispositif proposé pose également des questions organisationnelles et matérielles .....	8
B. POUR LA COMMISSION, LE SECOND TOUR DE SCRUTIN PEUT ÊTRE SUPPRIMÉ UNIQUEMENT LORSQUE LES CONDITIONS DU SECOND TOUR SONT STRICTEMENT IDENTIQUES À CELLES DU PREMIER TOUR .....	8
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....	11
• <i>Article unique</i> Instauration d'une élection automatique en cas de candidature unique au second tour .....	11
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	39
LA LOI EN CONSTRUCTION .....	41



## L'ESSENTIEL

Lors des élections législatives de 2022, dans trois circonscriptions, un second tour a été organisé en présence d'**un seul candidat**, l'autre candidat qualifié s'étant désisté entre les deux tours. Ainsi, les électeurs ont été convoqués pour une élection dont l'issue était déjà connue, indépendamment du taux de participation ou du nombre de bulletins blancs ou nuls.

Le droit ne prévoit en effet pas l'hypothèse dans laquelle un seul candidat (ou une seule liste de candidats) demeure en lice au second tour. Afin de remédier à cette situation, la **proposition de loi n° 867 (2024-2025)** déposée par **Bernard Fialaire** et plusieurs de ses collègues du **groupe Rassemblement démocratique et social européen** vise à **supprimer la tenue du second tour** des élections législatives, départementales, municipales et des conseillers métropolitains de Lyon dès lors qu'un seul candidat (ou qu'une seule liste de candidats) y est présent, et à **proclamer automatiquement élu ce candidat** (ou cette liste de candidats).

Si elle comprend l'**objectif** de l'auteur du texte de « *ne pas user la démocratie* » et d'**éviter de convoquer les électeurs pour des scrutins dont l'issue est déjà tranchée**, la commission relève certaines difficultés que la proposition de loi présente vis-à-vis des principes démocratiques comme de l'organisation matérielle de l'élection. Elle juge la **suppression du second tour de scrutin** pertinente, mais seulement lorsque les conditions de celui-ci sont strictement identiques à celles du premier tour. Aussi a-t-elle adopté l'**amendement du rapporteur** visant à **resserrer le dispositif prévu** par le texte de manière à **supprimer**, pour les élections législatives, départementales et sénatoriales, la **condition du nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits** pour être élu dès le premier tour lorsqu'un seul candidat (ou un seul binôme de candidats) est présent. Elle a **adopté la proposition de loi ainsi modifiée**.

### I. DANS CERTAINES HYPOTHÈSES, UN SEUL CANDIDAT EST PRÉSENT AU SECOND TOUR DE SCRUTIN

Aujourd'hui, la majorité des élections peuvent donner lieu à un second tour :

- le **scrutin majoritaire** (uninominal ou plurinominal) à **deux tours**, applicable aux élections départementales, législatives et présidentielle, ainsi qu'aux élections sénatoriales dans les départements où sont élus deux sénateurs ou moins ;
- le **scrutin proportionnel de liste à deux tours**, applicable aux élections municipales dans toutes les communes depuis la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025, entrée en vigueur lors du renouvellement général de mars 2026, ainsi qu'aux élections régionales.

Si, dans l'immense majorité des cas, le second tour de scrutin voit s'affronter au moins deux candidats ou deux listes de candidats, il peut néanmoins arriver qu'il n'y ait qu'un candidat (ou qu'une liste de candidats) en lice pour le second tour. Peuvent ainsi être distingués les trois principaux cas de figure suivants :

- dans un scrutin majoritaire à deux tours, le seul candidat qui s'était présenté au premier tour a obtenu un **nombre de suffrages inférieur à 25 % des électeurs inscrits**<sup>1</sup> : en conséquence, un second tour doit être organisé, auquel est présent ce seul candidat (ou ce seul binôme de candidats, pour les élections départementales).
- dans un scrutin majoritaire ou un scrutin de liste, un candidat (ou une liste de candidats) parmi les deux candidats (ou listes de candidats) qualifiés pour le second tour **retire sa candidature**. Ce retrait peut être motivé par des **raisons personnelles**, ou résulter d'un **accord de désistement conclu entre deux partis politiques**.
- dans un scrutin de liste, les **listes de candidats qualifiées** pour le second tour **fusionnent** en une liste unique.

## II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À SUPPRIMER LA TENUE DU SECOND TOUR DÈS LORS QU'UN SEUL CANDIDAT Y EST PRÉSENT ET À PROCLAMER AUTOMATIQUEMENT ÉLU CE CANDIDAT

Constatant que le droit ne prévoit pas aujourd'hui l'hypothèse dans laquelle un seul candidat (ou une seule liste de candidats) demeure en lice au second tour, l'article unique de la proposition de loi prévoit que si, dans le cadre des élections législatives, départementales, municipales et des conseillers métropolitains de Lyon, un seul candidat (ou une seule liste de candidats) demeure en lice à l'issue du premier tour de scrutin, alors il est **proclamé élu** (ou bien l'ensemble des sièges est attribué à la liste concernée) sans qu'il ne soit nécessaire de procéder au second tour de scrutin.

Le retrait des candidats qualifiés pour le second tour dont résulterait la présence d'une candidature unique pourrait intervenir « *à tout moment avant l'ouverture du scrutin du second tour* ».

L'exposé des motifs de la proposition de loi met en avant trois principaux arguments :

- **garantir l'enjeu démocratique** : la tenue d'un second tour de scrutin en présence d'un seul candidat s'apparenterait à un « *scrutin sans véritable alternative* » ;

---

<sup>1</sup> Cette condition du nombre d'inscrits, cumulative avec l'obtention de la majorité absolue des suffrages exprimée, est posée par les articles L. 126, L. 193 et L. 294 du code électoral s'agissant respectivement des élections législatives, départementales et sénatoriales.

- **assurer la maîtrise et la légitimité de la dépense publique** : est mis en avant le caractère inutile de la dépense engendrée par l'organisation, dans ces cas-là, d'un second tour de scrutin ;
- **préserver la portée et la valeur du vote** : est rappelée la nécessité de « renforcer la lisibilité et la pertinence des démarches électorales », tandis que l'organisation d'un second tour de scrutin en présence d'un seul candidat constituerait « un facteur de lassitude et d'incompréhension démocratique ».

### III. LA COMMISSION A RESSERRÉ LE DISPOSITIF DE MANIÈRE À SUPPRIMER LE SECOND TOUR DE SCRUTIN UNIQUEMENT LORSQUE SES CONDITIONS SONT STRICTEMENT IDENTIQUES À CELLES DU PREMIER TOUR

#### A. L'INSTAURATION D'UNE ÉLECTION AUTOMATIQUE AU SECOND TOUR SOULÈVE DES QUESTIONS D'ORDRE DÉMOCRATIQUE, ORGANISATIONNEL ET MATÉRIEL

##### 1. Une remise en cause de la règle constitutive de la démocratie

En proposant que, sous certaines conditions, un candidat qualifié pour le second tour d'une élection soit proclamé élu sans même qu'un scrutin n'ait été organisé, le texte paraît remettre en cause une règle constitutive de la démocratie selon laquelle la désignation du candidat élu intervient à l'issue de l'organisation du scrutin et de la proclamation de ses résultats.

La logique inédite proposée par le texte s'agissant des conditions d'organisation du second tour paraît d'autant moins souhaitable au rapporteur qu'elle est susceptible de conduire à contester l'organisation d'un premier tour de scrutin dès lors qu'un seul candidat (ou une seule liste de candidats) y serait présent. Or, cette situation a concerné 68 % des communes lors des élections de mars 2026.

En tout état de cause, le rapporteur souligne le rôle déterminant de l'élection dans la **légitimation du candidat** élu, **au-delà de sa fonction de départage** entre plusieurs candidats. Comme rappelé par Bernard Dolez, professeur des universités en science politique, l'élection permet de manifester le consentement du corps électoral et l'appartenance du citoyen à la communauté nationale.

Enfin, le texte tend à **priver les électeurs de la possibilité**, à l'occasion du second tour de scrutin, de ne procéder à aucun choix ou d'exprimer l'idée que l'offre électorale ne leur convient pas, à travers le vote blanc ou le vote nul. Or, non seulement la possibilité de **voter blanc** constitue un droit reconnu à tout électeur<sup>1</sup>, mais bien plus, les **bulletins blancs** sont **décomptés séparément** des bulletins nuls et leur nombre est mentionné dans **les résultats du scrutin**.

---

<sup>1</sup> Voir l'avis du Conseil d'État n° 301664 du 22 février 2008.

## 2. Le dispositif proposé pose également des questions organisationnelles et matérielles

De façon inédite, le texte conduirait à **proclamer élu un candidat** non directement à l'issue d'une journée de vote, mais **dans l'entre-deux tours, sans apporter de précision sur l'autorité qui procéderait à cette proclamation.**

De plus, en laissant la possibilité aux candidats de se désister « *à tout moment avant l'ouverture du scrutin du second tour* » – c'est-à-dire, au sens strict, jusqu'à 7h59 le jour du scrutin –, la proposition de loi va à l'encontre des règles actuelles, en vertu desquelles le **retrait des candidats** (ou des listes de candidats) **ne peut intervenir après le délai limite de dépôt des candidatures.**

Au plan matériel, elle engendrerait d'incontestables difficultés dans la mesure où la **préparation du deuxième tour** (s'il apparaît nécessaire d'y procéder) **débuté dès la clôture du premier.** Le texte pourrait conduire à interrompre ces opérations en cours de route, avec des incidences qu'il est difficile d'anticiper précisément, notamment s'agissant des modalités de remboursement de la propagande électorale du candidat qui se retire, mais également du candidat qui aurait dû participer au scrutin du second tour et qui a déjà engagé des frais.

### ***B. POUR LA COMMISSION, LE SECOND TOUR DE SCRUTIN PEUT ÊTRE SUPPRIMÉ UNIQUEMENT LORSQUE LES CONDITIONS DU SECOND TOUR SONT STRICTEMENT IDENTIQUES À CELLES DU PREMIER TOUR***

- Lorsque la candidature unique résulte du **retrait d'un des candidats qualifiés** pour le second tour – qu'il s'agisse d'une décision de retrait pour raison personnelle, ou en conséquence d'un accord politique –, ou bien de la **fusion de plusieurs listes**, le second tour de scrutin ne saurait, pour le rapporteur, être supprimé.

En effet, les circonstances ayant changé entre le premier tour et le second tour de scrutin, il lui paraît **contestable de se passer du consentement formalisé à l'occasion d'un vote**, pour proclamer élu un candidat sur le fondement des résultats du premier tour.

- En revanche, lorsque la candidature unique au second tour résulte d'un nombre de suffrages inférieur au quart des électeurs inscrits (dans le cas où un seul candidat était présent au premier tour), la **tenue d'un second tour** constitue la **parfaite réplique de la configuration du premier tour** et peut donc être supprimée.

C'est pourquoi l'**amendement** du rapporteur vise à **resserrer** le dispositif prévu par la proposition de loi sur ce seul cas de figure. En supprimant, pour les élections législatives, départementales et sénatoriales<sup>1</sup>, la condition du nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits pour être élu dès le premier tour lorsqu'un seul candidat (ou un seul binôme de candidats) est présent, il permet d'éviter qu'un second tour ne soit organisé lorsque le seul candidat présent au premier tour réunit moins de 25 % des suffrages des électeurs inscrits.

\*

\* \*

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

---

<sup>1</sup> *S'agissant des élections au scrutin majoritaire.*



## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Article unique*

#### **Instauration d'une élection automatique en cas de candidature unique au second tour**

L'article unique de la proposition de loi prévoit que si, dans le cadre des élections législatives, départementales, municipales et des conseillers de la métropole de Lyon, un seul candidat (ou une seule liste de candidats) demeure en lice à l'issue du premier tour de scrutin, alors il est proclamé élu (ou bien l'ensemble des sièges est attribué à la liste concernée) sans qu'il ne soit nécessaire de procéder au second tour de scrutin.

Soulignant l'intérêt du texte, mais aussi certaines **difficultés au regard des principes démocratiques** comme de **l'organisation matérielle** de l'élection, la commission a considéré que **le second tour de scrutin** ne pouvait être **supprimé** que s'il répliquait le premier tour.

Aussi a-t-elle **adopté l'amendement COM-1 du rapporteur**, qui vise à resserrer le dispositif prévu par la proposition de loi de manière à **supprimer**, pour les élections législatives, départementales et sénatoriales, **la condition du nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits pour être élu dès le premier tour lorsqu'un seul candidat (ou un seul binôme de candidats) est présent**.

Elle a **adopté l'article unique ainsi modifié**.

#### **1. Les hypothèses pouvant conduire à la présence d'une candidature unique au second tour de scrutin sont limitées en théorie comme en pratique**

##### *a) La majorité des élections peuvent donner lieu à un second tour*

Deux modes de scrutin sont susceptibles de nécessiter l'organisation d'un second tour : le scrutin majoritaire (uninominal ou plurinominal) à deux tours, et le scrutin proportionnel de liste à deux tours.

##### **(1) Le scrutin majoritaire (uninominal ou plurinominal) à deux tours**

Ce scrutin est applicable aux élections départementales, législatives et présidentielle, ainsi qu'aux élections sénatoriales dans les départements où sont élus deux sénateurs ou moins<sup>1</sup>. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025, il n'est plus applicable dans les communes de moins de 1 000 habitants, qui sont dorénavant régies par le scrutin de liste.

---

<sup>1</sup> Dans les départements comptant un ou deux sénateurs, les deux tours ont lieu le même jour (le premier scrutin est ouvert à huit heures trente, et clos à onze heures ; le second scrutin est ouvert à quinze heures trente et clos à dix-sept heures trente).

Pour les élections législatives, départementales et sénatoriales, la victoire dès le premier tour est soumise à deux conditions cumulatives :

- l'obtention d'une majorité absolue des voix ;
- ainsi que l'obtention d'un nombre minimal de suffrages égal à 25 % au moins du nombre des électeurs inscrits<sup>1</sup>.

Si ces conditions ne sont pas remplies, un second tour est organisé.

Seuls les candidats (ou binômes de candidats) **présents au premier tour** et qui ont obtenu un **nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits** peuvent être candidats au deuxième tour.

Dans le cas où un seul candidat (ou binôme de candidat) remplit ces conditions, le candidat ayant obtenu après lui le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second.

Dans le cas où aucun candidat (ou binôme de candidats) ne remplit ces conditions, les deux candidats (ou binômes de candidats) ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se maintenir au second<sup>2</sup>.

En cas de second tour, l'élection est acquise à la **majorité relative** des suffrages.

## (2) Le scrutin proportionnel de liste à deux tours

Le scrutin proportionnel de liste à deux tours est applicable aux **élections municipales**<sup>3</sup> dans toutes les communes depuis la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025, entrée en vigueur lors du renouvellement général de mars 2026, ainsi qu'aux **élections régionales**.

Il est également applicable à l'élection des conseillers à l'assemblée de Corse<sup>4</sup>, à l'élection des conseillers à l'assemblée de Guyane, à l'élection des conseillers à l'assemblée de Martinique, et à l'élection des conseillers de l'assemblée de Mayotte, ainsi qu'aux élections des assemblées territoriales des collectivités d'outre-mer (assemblée territoriale de Polynésie française, assemblée territoriale de Saint-Barthélemy, assemblée territoriale de Saint-Martin, assemblée territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon).

L'élection est acquise au premier tour si une liste recueille la **majorité absolue des suffrages exprimés**, ce qui sera nécessairement le cas si une seule liste est déclarée ou si deux listes sont en présence, sous réserve, dans ce dernier cas, que les deux listes en présence n'aient pas obtenu exactement

---

<sup>1</sup> Cette double condition est posée par les articles L. 126, L. 193 et L. 294 s'agissant respectivement des élections législatives, départementales et sénatoriales (dans les départements où sont élus un ou deux sénateurs).

<sup>2</sup> Article L. 162 du code électoral pour les élections législatives et article L. 210-1 du code électoral pour les élections départementales.

<sup>3</sup> Article L. 252 et L. 260 du code électoral.

<sup>4</sup> Articles L. 364 à L. 383 du code électoral.

le même nombre de suffrages. Aucune obligation d'atteindre un seuil minimal de suffrages par rapport au nombre d'électeurs inscrits ne s'impose<sup>1</sup>.

### Les élections municipales de mars 2026

Lors des élections de mars 2026, qui ont vu l'extension du scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants, **68 % des communes** ont disposé **d'une seule liste de candidats** au premier tour, et **25 % des communes** ont disposé de **deux listes de candidats**. 68 communes n'avaient aucune liste candidate<sup>2</sup>.

En conséquence, l'élection a été acquise dès le premier tour dans plus de 32 000 communes de droit commun.

À l'inverse, un second tour a été nécessaire dans 1 590 circonscriptions, dont 1 526 communes de droit commun, 17 communes de Polynésie française (dont une de moins de 1 000 habitants), 8 sections électorales en Polynésie française, 29 secteurs ou arrondissements à Paris, Lyon et Marseille et 10 circonscriptions de la Métropole de Lyon<sup>3</sup>.

Si l'élection n'est pas acquise au premier tour, il est procédé à un second tour auquel ne peuvent se présenter que les listes ayant obtenu au moins **10 % du total des suffrages exprimés au premier tour**<sup>4</sup>.

### La fusion de listes

Les listes ayant obtenu **au moins 5 %** des suffrages exprimés peuvent **fusionner** avec une liste qualifiée pour le second tour, **sous réserve qu'elles ne se présentent pas au second tour**<sup>5</sup>.

Le candidat tête de la **liste « d'accueil »** – c'est-à-dire la liste qui accueille la fusion de deux ou plusieurs listes – notifie à la préfecture ou à la sous-préfecture la fusion de la liste. Une liste modifiée dans sa composition en vue du second tour peut modifier son intitulé et l'ordre de présentation des candidats peut également être modifié.

---

<sup>1</sup> La condition du nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits, qui existait pour les communes de moins de 1 000 habitants (en application de l'article L. 253 du code électoral) a été supprimée du fait de l'instauration du scrutin de liste dans ces communes.

<sup>2</sup> Dans ces communes, des délégations spéciales, chargées d'administrer la commune et d'organiser de nouvelles élections dans un délai de trois mois, sont mises en place par les préfets (article L. 2121-35 du code général des collectivités territoriales).

<sup>3</sup> Source : éléments transmis par le bureau des élections politiques du ministère de l'intérieur au rapporteur. Si l'on raisonne par strate, un second tour a été nécessaire dans 0,8 % des communes de moins de 1 000 habitants, dans 59,04 % des communes comprises entre 30 000 et 100 000 habitants et dans 90,48 % des communes de plus de 100 000 habitants.

<sup>4</sup> Art. L. 224-7 du code électoral pour l'élection des conseillers de la métropole de Lyon ; art. L. 264 pour les élections municipales ; art. L. 346 pour les élections régionales ; art. L. 588-19 pour l'élection des conseillers à l'assemblée de Guyane et de Martinique.

<sup>5</sup> Ibidem.

Dans le cas où une seule liste remplit la condition des 10 % des suffrages exprimés, la liste ayant obtenu après celle-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second tour. Dans le cas où aucune liste ne remplit cette condition, les deux listes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se maintenir au second<sup>1</sup>.

Les sièges sont répartis entre les listes à la représentation proportionnelle avec une **prime majoritaire de 50 %** des sièges attribués à la liste arrivée en tête pour les élections municipales<sup>2</sup>, et une **prime majoritaire de 25 %** des sièges attribués à la liste arrivée en tête pour les élections régionales<sup>3</sup>.

Les sièges restants sont répartis entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, selon la règle de la plus forte moyenne.

#### Les scrutins se déroulant en un seul tour

À l'inverse, certains scrutins se déroulent toujours en un seul tour. Sont concernées :

- l'élection des représentants au Parlement européen, qui a lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, sans panachage ni vote préférentiel<sup>4</sup> ;

- l'élection des sénateurs dans les départements où sont élus au moins trois sénateurs, qui se déroule à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel<sup>5</sup> ;

- l'élection des membres du Congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie<sup>6</sup> ainsi que l'élection de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna<sup>7</sup>, qui ont lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

À noter que le **scrutin majoritaire à un tour**, en vertu duquel le candidat ou la liste qui obtient le plus de voix emporte le siège ou l'ensemble des sièges, n'a pas connu d'exemples sous la cinquième République.

<sup>1</sup> Ces aménagements sont prévus pour l'élection des conseillers de la métropole de Lyon, les élections régionales ainsi que l'élection des conseillers à l'assemblée de Guyane et de Martinique, mais pas pour les élections municipales.

<sup>2</sup> Art. L. 262 du code électoral. Pour l'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille, cette prime majoritaire s'élève à 25 % (article L. 272-4-1).

<sup>3</sup> Art. L. 338.

<sup>4</sup> Article 3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

<sup>5</sup> Article L. 295 du code électoral.

<sup>6</sup> Article 191 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

<sup>7</sup> Article 7 de la loi n°52-1310 du 10 décembre 1952 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna.

b) *Dans certains cas, un seul candidat est présent au second tour de scrutin*

Dans la grande majorité des cas, le second tour de scrutin voit s'affronter au moins deux candidats ou deux listes de candidats.

Il peut néanmoins arriver, dans certaines hypothèses précises, qu'il n'y ait qu'un candidat (ou qu'une liste de candidats) en lice pour le second tour.

À ce titre, trois principaux cas de figure peuvent être distingués :

**(1) Dans un scrutin majoritaire à deux tours, le seul candidat qui s'était présenté au premier tour a obtenu un nombre de suffrages inférieur à 25 % des électeurs inscrits**

Comme mentionné plus haut, cette condition du nombre d'inscrits s'applique aux élections législatives, départementales et sénatoriales.

Si le seul candidat qui s'était présenté au premier tour a obtenu un nombre de suffrages inférieur à 25 % des électeurs inscrits, alors un second tour doit être organisé, auquel est présent ce seul candidat (ou binôme de candidats, pour les élections départementales).

À ce jour, ce cas de figure apparaît particulièrement rare. Selon les informations transmises au rapporteur par le bureau des élections politiques du ministère de l'intérieur, il ne s'est présenté, du moins depuis 2015, à aucune des trois élections concernées<sup>1</sup>.

**(2) Dans un scrutin majoritaire ou un scrutin de liste, un candidat (ou une liste de candidats) parmi les deux candidats (ou listes de candidats) qualifiés pour le second tour retire sa candidature**

En conséquence de cette hypothèse, il ne reste plus qu'un candidat (ou une liste de candidats) en lice pour le second tour.

Le retrait d'un candidat qualifié pour le second tour peut être motivé par deux raisons principales<sup>2</sup> :

- d'une part, le candidat peut **retirer sa candidature de son propre chef**, pour des raisons personnelles.

Ainsi, lors des élections législatives de 2024 dans la 2<sup>e</sup> circonscription de Guyane, la candidate arrivée en deuxième position au premier tour, Sophie Charles, a décidé de retirer sa candidature. Le troisième candidat n'ayant pas atteint le seuil des 12,5 % nécessaire pour être qualifié au second tour,

---

<sup>1</sup> Lors des élections départementales de 2021, 20 circonscriptions comptaient un seul binôme de candidats au premier tour et l'ensemble de ces circonscriptions ont été pourvues dès le premier tour ; lors des élections départementales de 2015, 3 circonscriptions comptaient un seul binôme de candidats et l'ensemble des circonscriptions ont été pourvues dès le premier tour. Le bureau des élections politiques du ministère de l'intérieur n'a pas recensé de situation dans laquelle un seul candidat serait présent au premier tour d'une élection législative ou sénatoriale sur la période récente.

<sup>2</sup> À noter qu'il n'est pas toujours aisé, dans l'analyse rétrospective des désistements de candidats qualifiés pour le second tour, d'en distinguer les motifs selon cette grille de lecture.

le candidat arrivé en tête au premier tour, Davy Rimane, s'est donc retrouvé l'unique candidat en lice lors du second tour.

- d'autre part, le candidat peut également retirer sa candidature du fait d'un **accord de désistement conclu entre deux partis politiques**. Cette configuration a été observée à plusieurs reprises lors des élections législatives.

**Désistement d'un candidat qualifié pour le 2<sup>nd</sup> tour : exemples récents**

Élections législatives	Circonscription	Candidats qualifiés pour le 2 <sup>nd</sup> tour (et parmi eux, celui qui s'est désisté)
2007	7 <sup>e</sup> circonscription de Seine-Saint-Denis	-Jean-Pierre Brard (PCF) <b>-Mouna Viprey</b> (PS)
	19 <sup>e</sup> circonscription du Nord	-Patrick Roy (PS) <b>-Patrick Leroy</b> (PCF)
2017	2 <sup>e</sup> circonscription de l'Aveyron	-Anne Blanc (REM) <b>-André At</b> (LR)
2022	4 <sup>ème</sup> circonscription de Seine-Saint-Denis	-Soumya Bourouaha (Nupes) <b>-Azzédine Taïbi</b> (DVG)
	11 <sup>ème</sup> circonscription de Seine-Saint-Denis	-Clémentine Autain (Nupes) <b>-Virginie de Carvalho</b> (DVG)
	4 <sup>ème</sup> circonscription de Guadeloupe	-Élie Califer (DVG) <b>-Marie-Luce Penchard</b> (DVC)

*Source : éléments transmis par le bureau des élections politiques du ministère de l'intérieur au rapporteur*

Les désistements de la part des candidats qualifiés pour le second tour de scrutin ne font **pas l'objet d'un suivi particulier de la part du ministère de l'intérieur**.

Il est néanmoins possible de dresser le bilan global suivant s'agissant du nombre de cas constatés dans lesquels un unique candidat est resté en lice pour le second tour à la suite de désistements.

Élections		Situations dans lesquelles un seul candidat ou une seule liste était présent au second tour après désistement
Élections législatives	2007	2
	2012	15
	2017	1
	2022	3
	2024	1
Élections municipales	2008	2
	2014	0
	2020	3
	2026	0
Élections cantonales	2008	39
	2011	34
Élections départementales	2015	13
	2021	24

Source : éléments transmis par le bureau des élections du ministère de l'intérieur au rapporteur

La **procédure de désistement** est **rigoureusement encadrée**, afin de **favoriser la stabilité de l'élection, préserver la sincérité du scrutin et éviter les manœuvres liées aux candidatures**. En particulier, le retrait des candidatures est toujours **borné dans le temps** et doit intervenir avant la date limite pour le **dépôt des candidatures**. Une fois ce délai expiré, les candidatures sont réputées définitives.

#### **Les règles relatives au dépôt de candidature et au maintien au second tour d'un scrutin**

De manière générale, les déclarations de candidature pour le second tour de scrutin doivent être déposées avant le mardi qui suit le premier tour de scrutin. Cette date butoir pour le dépôt correspond également à la date jusqu'à laquelle les candidatures peuvent être retirées.

Ces règles sont prévues et déclinées comme suit pour chaque élection :

- s'agissant des **élections législatives**, la date limite pour le dépôt des candidatures est fixée par **l'article L. 162** du code électoral au mardi suivant le premier tour à 18 heures, et **l'article R. 100** dispose que « *les candidatures ne peuvent être retirées que jusqu'à la date limite fixée pour le dépôt des candidatures. Le retrait est enregistré comme la déclaration de candidature* » ;

- s'agissant des **élections départementales**, la date limite pour la déclaration de candidature prévue à l'article L. 210-1 du code électoral est fixée au mardi suivant le premier tour à 16 heures par l'**article R. 109-1**. Ce même article précise que : « la candidature ne peut être retirée que jusqu'à la limite fixée pour le dépôt des candidatures. Le retrait est enregistré comme la déclaration de candidature. Pour être valable, le retrait doit être signé par les deux membres du binôme » ;

- s'agissant des **élections municipales**, les déclarations de candidatures pour le second tour doivent être déposées au plus tard le mardi qui suit le premier tour à 18 heures. Les retraits des listes complètes doivent intervenir avant ce délai limite et comporter la signature de la majorité des candidats de la liste ; ils sont enregistrés. Après ce délai limite, aucun retrait volontaire ou remplacement de candidat n'est accepté (**article L. 267**) ;

- de manière similaire, s'agissant des **élections régionales**, les déclarations de candidatures pour le second tour doivent être déposées au plus tard le mardi qui suit le premier tour à 18 heures (**article L. 350**), tandis que les retraits des listes complètes doivent intervenir avant ce délai limite et comporter la signature de la majorité des candidats de la liste. Un récépissé des déclarations de retrait est donné. Après ce délai limite, aucun retrait volontaire ou remplacement de candidat n'est accepté (**article L. 352**) ;

- s'agissant enfin des élections sénatoriales, dans les départements où s'applique le scrutin majoritaire, la déclaration de candidature pour le second tour doit être déposée une demi-heure au moins avant l'heure fixée pour l'ouverture du scrutin (**article L. 305**), c'est-à-dire le jour du scrutin au plus tard à 15 heures (**article R. 153**). Passé ce délai, les candidatures ne peuvent être retirées.

En pratique, le désistement d'un candidat peut correspondre à **trois cas de figure** distincts :

- un candidat ou une liste théoriquement qualifié(e) pour un second tour décide de **ne pas déposer sa candidature** au second tour, donc de ne pas y participer ;

- un candidat ou une liste qualifié(e) pour le second tour dépose sa candidature pour le second tour puis décide, **avant le délai limite d'enregistrement** des candidatures pour le second tour, de la **retirer**. Dans le cas d'une liste, le retrait est soumis à l'accord de la majorité des candidats de celle-ci.

- un candidat ou une liste qualifié(e) pour le second tour dépose sa candidature pour le second tour puis décide, **après le délai limite d'enregistrement** des candidatures pour le second tour, de ne finalement pas participer au scrutin. Dans ce cas, si le candidat ne peut retirer au sens strict sa candidature – juridiquement, il participe à l'élection –, il peut néanmoins ne pas livrer ses bulletins de vote aux maires des communes<sup>1</sup>, ou encore **demander, à tout moment, le retrait de ses bulletins de vote**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> L'article L. 58 du code électoral, applicable aux élections législatives, aux élections départementales, à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon et aux conseillers communautaires, disposant que « dans chaque salle de scrutin, les salles de scrutin les candidats ou les mandataires de chaque liste peuvent faire déposer des bulletins de vote sur une table préparée à cet effet par les soins du maire ».

<sup>2</sup> En application de l'article R. 55 du code électoral, applicable aux élections législatives, aux élections départementales, à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon et aux conseillers communautaires. Pour les scrutins de liste, cette demande peut être formulée par la majorité des candidats de la liste ou un mandataire désigné par eux. Pour le scrutin binominal, cette demande doit être formulée par les deux membres du binôme.

En tout état de cause, le désistement d'un candidat est, en l'état du droit, sans incidence sur la tenue du second tour de scrutin. Quand bien même il ne reste plus qu'un seul candidat (ou une seule liste de candidats) sur les candidats (ou listes de candidats) qualifiés pour le second tour, celui-ci est organisé selon les règles habituelles. Le seul candidat (ou la seule liste de candidats) présent(e) est alors **nécessairement élu(e) avec 100 % des suffrages exprimés**<sup>1</sup>.

**(3) Dans un scrutin de liste, les listes de candidats qualifiées pour le second tour fusionnent en une seule liste**

Si les listes de candidats qui sont qualifiées pour le second tour décident de fusionner en une seule liste, alors ne subsiste que la **liste « d'accueil »**. Cette fusion doit intervenir avant le délai limite du dépôt de candidature.

**2. La proposition de loi vise à supprimer la tenue du second tour dès lors qu'un seul candidat y est présent et à proclamer automatiquement élu ce candidat**

Constatant que le droit ne prévoit pas aujourd'hui l'hypothèse dans laquelle un seul candidat (ou une seule liste de candidats) demeure en lice au second tour, l'article unique de la proposition de loi prévoit que si, dans le cadre des élections législatives, départementales, municipales et des conseillers métropolitains de Lyon, un seul candidat (ou une seule liste de candidats) demeure en lice à l'issue du premier tour de scrutin, alors il est **proclamé élu** (ou bien l'ensemble des sièges est attribué à la liste concernée) sans qu'il ne soit nécessaire de procéder au second tour de scrutin.

Le retrait des candidats qualifiés pour le second tour dont résulterait la présence d'une candidature unique pourrait intervenir « *à tout moment avant l'ouverture du scrutin du second tour* ».

À cette fin, le texte vise à compléter les articles L. 126, L. 193, L. 224-5 et L. 262 du code électoral (respectifs, relativement, aux élections législatives, aux élections départementales, à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon et aux élections municipales) d'un alinéa prévoyant cette proclamation.

L'exposé des motifs de la proposition de loi met en avant trois principaux arguments justifiant cette disposition, présentée comme « *une mesure de bon sens* » visant à « *combler [un] vide juridique* » :

- **garantir l'enjeu démocratique**, tout d'abord. Pour les signataires de la proposition de loi, la tenue d'un second tour de scrutin en présence d'un seul candidat s'apparente à un « *scrutin sans véritable alternative* ». Sont dénoncées les « *situations absurdes où l'on persiste à convoquer les électeurs sans qu'un véritable choix leur soit offert* » ;

---

<sup>1</sup> Les bulletins blancs et nuls n'étant pas pris en compte dans le résultat de l'élection, comme il sera développé plus bas.

- **assurer la maîtrise et la légitimité de la dépense publique**, ensuite. L'exposé des motifs met en avant le caractère inutile de la dépense engendrée par l'organisation, dans ces cas-là, d'un second tour de scrutin : la « *mobilisation complète de l'appareil électoral – ouverture de bureaux de vote, présence des personnels, impression de documents électoraux – [...] a un coût financier et humain dont la légitimité est ici difficilement défendable* ». Si cette dépense publique est certes « *marginale à l'échelle d'un scrutin* », elle devient toutefois « *symbolique d'une forme d'inertie administrative, peu compréhensible aux yeux des citoyens* » ;

- **préserver la portée et la valeur du vote**, enfin. Les signataires de la proposition de loi rappellent la nécessité de « *renforcer la lisibilité et la pertinence des démarches électorales* » et considèrent que l'organisation d'un second tour de scrutin en présence d'un seul candidat constitue « *un facteur de lassitude et d'incompréhension démocratique* ».

**3. La commission a resserré le dispositif prévu afin de supprimer la condition du nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits pour être élu dès le premier tour lorsqu'un seul candidat (ou un seul binôme de candidats) est présent**

a) *Ne pas solliciter les électeurs pour des scrutins dont l'issue est déjà tranchée : un objectif a priori raisonnable*

Le rapporteur comprend l'objectif de l'auteur de « *ne pas user la démocratie* », selon ses termes propres, et donc d'éviter de convoquer les électeurs pour des scrutins dont l'issue est déjà tranchée.

Il est vrai que l'intérêt d'organiser un second tour de scrutin alors même que l'issue de la procédure est acquise, dès lors qu'un seul candidat reste en lice (après les désistements d'autres candidats qualifiés pour le second tour), peut apparaître limité et que la dépense induite peut sembler superflue.

Du reste, certains systèmes électoraux étrangers prévoient un mécanisme d'**élection automatique** (aussi appelée « **élection sans opposition** »), à l'image du droit anglo-saxon.

**L'élection automatique dans le système électoral anglo-saxon**

Le droit britannique prévoit qu'un cas d'unicité de candidature, l'élection est automatique (« *uncontested election* ») et s'opère sans convocation ni intervention formelle des électeurs. Cette pratique est cependant devenue très rare au **Royaume-Uni** ; d'après les informations recueillies par le rapporteur :

- elle se serait rencontrée pour la dernière fois au niveau national lors de l'élection législative partielle de **1954** tenue dans la circonscription d'Armagh ;

- et au niveau local pour la dernière fois en **2018**.

Un dispositif analogue existe au Québec pour les élections municipales et législatives :

- aux termes de l'article 168 de la loi du Québec sur les élections et les référendums dans les municipalités, « lorsqu'à la fin de la période prévue pour la production des déclarations de candidature le président d'élection n'en a accepté qu'une à un poste ou qu'il ne reste qu'un candidat à ce poste, il proclame le candidat élu ».

Lors des élections municipales de 2021, 5 des 30 villes les plus peuplées au Québec ont vu leur maire être élu sans opposition faute de candidatures ; 62,7 % des maires et conseillers municipaux ont été élus sans opposition<sup>1</sup>. Lors des élections municipales de 2025, 52 % des maires et 59 % des conseillers municipaux ont été élus sans opposition (soit 57,8 % en moyenne)<sup>2</sup>.

- s'agissant des élections législatives, « si le directeur du scrutin n'a reçu qu'une seule déclaration de candidature à la fin de la période prévue pour leur production, il proclame le candidat élu et en informe immédiatement le directeur général des élections »<sup>3</sup>, et « si le retrait de candidature a lieu après l'avis de scrutin et qu'il ne reste qu'un seul candidat, le directeur du scrutin le proclame élu et en informe immédiatement le directeur général des élections »<sup>4</sup>.

Aucun député n'a été élu sans opposition aux élections législatives depuis 1939 (à l'exception d'une élection partielle en 1958)<sup>5</sup>.

b) L'instauration d'une élection automatique au second tour soulèverait néanmoins des questions sur le plan des principes comme de l'organisation matérielle

Si le rapporteur reconnaît la pertinence des arguments mis en avant par l'exposé des motifs, il estime néanmoins que le dispositif soulève de nombreuses questions, d'ordre conceptuel et matériel.

#### (1) Des questions liées à la conception de la démocratie

- **Une proposition contraire au principe de représentativité, et un précédent qui pourrait avoir des conséquences non maîtrisées**

En proposant que, sous certaines conditions, un candidat qualifié pour le second tour d'une élection soit proclamé élu sans même qu'un scrutin n'ait été organisé, le texte paraît **remettre en cause une règle constitutive de la démocratie** selon laquelle la désignation du candidat élu intervient à l'issue de l'organisation du scrutin et de la proclamation de ses résultats. Comme souligné par l'avocat et docteur en droit public **Didier Girard** lors de son audition par le rapporteur, « ne pas procéder à une élection pour pourvoir un mandat électif est, dans son principe même, la négation du scrutin représentatif ».

<sup>1</sup> Source : [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/elections/TXT\\_faits\\_saillants\\_elections\\_municipales\\_2025.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/elections/TXT_faits_saillants_elections_municipales_2025.pdf)

<sup>2</sup> Source : <https://ici.radio-canada.ca/info/2025/elections-municipales-quebec-elus-sans-opposition/>

<sup>3</sup> Article 247 de la loi électorale du Québec.

<sup>4</sup> Article 258 de la loi électorale du Québec.

<sup>5</sup> Source : site internet de l'Assemblée nationale du Québec.

Supprimer la tenue du second tour en rendant automatique l'élection d'un candidat amorcerait ainsi une **logique inédite**, qui paraît d'autant moins souhaitable au rapporteur qu'elle pourrait conduire à contester l'organisation d'un premier tour de scrutin dès lors qu'un seul candidat (ou une seule liste de candidats) y serait présent. Or, cette situation a concerné plus de la moitié des communes lors des élections municipales de mars 2026.

En outre, le rapporteur attire l'attention sur un autre effet indésirable du dispositif proposé, en ce que celui-ci pourrait ouvrir une brèche à des **dévoiements anti-démocratiques**. Le risque que le retrait d'un candidat, sous l'apparence d'une décision volontaire, puisse résulter de « manœuvres » entre candidats voire d'un acte de pression (corruption ou contrainte) ne doit pas être écarté. Ainsi, rendre une élection automatique pourrait favoriser des manœuvres électorales de ce type qui altèreraient par ailleurs la sincérité du scrutin.

- **Ne pas aller à rebours de la reconnaissance récente du vote blanc**

Le texte revient à proclamer élu, **par effet rétroactif**, un candidat (ou une liste de candidats) s'étant qualifié pour un second tour.

De plus, il tend à **priver les électeurs de la possibilité**, à l'occasion du second tour de scrutin, de ne procéder à aucun choix ou d'exprimer l'idée que l'offre électorale ne leur convient pas, à travers le vote blanc ou le vote nul.

Si les cas de nullité des bulletins sont précisément prévus par **l'article L. 66** du code électoral<sup>1</sup>, il n'existe certes pas de droit au vote nul<sup>2</sup>, et les bulletins nuls n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.

La possibilité de **voter blanc** a en revanche été consacrée comme un **droit** reconnu à tout électeur<sup>3</sup>. De plus, depuis la **loi n° 2014-172 du 21 février 2014** visant à reconnaître le vote blanc aux élections, les **bulletins blancs** sont **décomptés séparément des bulletins nuls**. Comme ces derniers, ils sont annexés au procès-verbal et n'entrent pas en compte pour la détermination des suffrages exprimés ; néanmoins, il est **fait** spécialement **mention des bulletins blancs dans les résultats des scrutins**<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cet article précise par ailleurs que les bulletins « nuls » sont annexés au procès-verbal (de même que les enveloppes non réglementaires) et sont contresignés par les membres du bureau.

<sup>2</sup> Du reste, les électeurs qui votent dans des communes équipées de machines à voter (60 communes représentant 3 % du corps électoral, d'après les éléments transmis par le bureau des élections du ministère de l'intérieur) ne disposent pas de la possibilité de voter nul.

<sup>3</sup> C'est pourquoi l'article L. 57-1 du code électoral prévoit explicitement que les machines à voter doivent notamment « permettre l'enregistrement d'un vote blanc ». Le Conseil d'État avait jugé à cet égard que « la circonstance que les machines à voter comportent une touche permettant l'expression d'un vote blanc par voie électronique n'introduit aucune rupture d'égalité entre les électeurs mais, au contraire, assure une égalité entre ceux-ci quel que soit le moyen de vote utilisé » (CE, 22 février 2008, n° 301664).

<sup>4</sup> Troisième alinéa de l'article L. 65 du code électoral.

Il est entendu que les bulletins blancs ne pourraient de toute façon pas faire obstacle à l'élection d'un candidat (ou d'une liste de candidats) au second tour dans l'hypothèse où ce candidat (ou cette liste) serait le seul en lice : indépendamment du niveau de participation et du nombre de bulletins blancs ou nuls, **un candidat (ou une liste de candidats) qui se retrouve seul au second tour est assuré d'être élu avec 100 % des suffrages exprimés.**

Le vote blanc et le vote nul n'en demeurent pas moins des **modalités d'expression démocratique** dont les électeurs se trouveraient privés dans les cas de figure précis prévus par le texte.

- **Réaffirmer le rôle de l'élection dans la légitimation du candidat élu**

Comme rappelé par le professeur des universités en science politique **Bernard Dolez** lors de son audition par le rapporteur, l'élection n'a pas seulement pour objet de **départager plusieurs candidats**, mais elle vise aussi à **manifester le consentement du corps électoral** ainsi qu'à traduire l'appartenance du citoyen à la communauté nationale.

En conséquence, si le fait qu'il ne subsiste qu'un seul candidat au second tour règle d'emblée la question du **choix** effectué par les électeurs entre les candidats, il ne répond pas à lui seul à la **nécessaire légitimation du candidat élu** qui est également en jeu dans tout scrutin, laquelle nécessite une élection « positive » et non pas seulement automatique.

## **(2) Des questions organisationnelles en suspens et d'inévitables difficultés matérielles**

Indépendamment des questions de principe qu'elle tend à soulever, la proposition de loi pose des questions organisationnelles et matérielles.

De façon inédite, elle conduirait à **proclamer élu un candidat** non directement à l'issue d'une journée de vote, mais **dans l'entre-deux tours, sans apporter de précision sur l'autorité qui procéderait à cette proclamation**<sup>1</sup>.

De plus, en laissant la possibilité aux candidats de se désister « *à tout moment avant l'ouverture du scrutin du second tour* » – c'est-à-dire, au sens strict, jusqu'à 7h59 le jour du scrutin –, la proposition de loi va à l'encontre des règles actuelles, en vertu desquelles le **retrait des candidats** (ou listes de candidats) **ne peut intervenir après le délai limite de dépôt des candidatures.**

Au plan matériel, elle engendrerait d'incontestables difficultés dans la mesure où la **préparation du deuxième tour** (s'il apparaît nécessaire d'y procéder) **débuterait dès la clôture du premier**. Or, le dispositif proposé pourrait conduire à interrompre ces opérations en cours de route, avec des incidences qu'il est difficile d'anticiper précisément, notamment s'agissant des modalités de **remboursement de la propagande électorale** du candidat qui se retire,

---

<sup>1</sup> La proclamation du candidat élu revient, en l'état du droit, aux membres du bureau de vote (à travers le procès-verbal des opérations de vote) pour les élections municipales, ou aux commissions de recensement des votes (pour les élections législatives et régionales, notamment).

mais également du candidat qui aurait dû participer au scrutin du second tour et qui a déjà engagé des frais<sup>1</sup>.

### (3) Des arguments de simplification et d'économie discutables

Pour le rapporteur, il convient de relativiser les bénéfices attendus de la proposition de loi au regard de la simplification des règles électorales et des économies d'argent public.

D'une part, il n'est pas assuré que la présence d'un seul candidat au second tour d'un scrutin décourage massivement les électeurs de se rendre aux urnes. Le rapporteur note en effet que même lorsqu'il ne reste qu'un seul candidat au second tour, le **niveau de participation se maintient par rapport au premier tour, et le nombre de suffrages reçus par le candidat au second tour est supérieur à celui reçu au premier tour** : c'est la preuve que des électeurs qui n'avaient pas voté pour ce candidat au premier tour décident de se déplacer le jour du second tour pour voter pour lui, et ce alors même que l'issue du scrutin est dans tous les cas connue<sup>2</sup>. Aussi l'argument de la lassitude des électeurs en cas de candidature unique au second tour ne paraît-il pas nécessairement fondé.

D'autre part, si le ministère de l'intérieur n'isole pas le coût de l'organisation du second tour de scrutin<sup>3</sup>, il est possible de considérer que, dans le cas d'une candidature unique, ce coût est par définition réduit à son minimum. En tout état de cause, le rapporteur rappelle que les **considérations financières** doivent demeurer **secondaires par rapport aux exigences démocratiques**.

---

<sup>1</sup> S'agissant du remboursement de la propagande électorale pour les élections législatives, l'article L. 167 du code électoral précise qu'il « est remboursé aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires ainsi que les frais d'affichage ». Si le second tour de l'élection n'était finalement pas organisé, le remboursement de la propagande électorale pris en charge par l'État ne pourrait pas être mis en œuvre dans le cadre du second tour.

<sup>2</sup> Ainsi, lors des élections législatives de 2024, Davy Rimane a obtenu 8 307 voix au premier tour, et 8 422 au second tour ; lors des élections législatives de 2022, Clémentine Autain a obtenu 9 400 voix au premier tour, et 11 296 au second tour (source : éléments transmis au rapporteur par le bureau des élections politiques du ministère de l'intérieur).

<sup>3</sup> Comme indiqué au rapporteur par le bureau des élections politiques du ministère de l'intérieur, le coût d'une élection est variable d'une élection à l'autre en fonction notamment de la taille de la circonscription concernée, notamment ; en outre, la majorité des dépenses (indemnitaires, frais d'assemblée électorale, remboursements des candidats, campagnes audiovisuelles, frais des commissions de propagande, etc.) est réalisée en une fois, sans possibilité de séparer les montants pour l'un ou l'autre tour. L'indicateur de performance 1.1 du programme 232 « Vie politique » permet d'estimer le coût à l'électeur de chaque élection, avec le coût en numérateur et le nombre d'électeur au premier tour en dénominateur.

c) *La commission a considéré que le second tour de scrutin pouvait être supprimé uniquement lorsque les conditions du second tour étaient strictement identiques à celles du premier tour*

Pour le rapporteur, les trois hypothèses principales pouvant conduire à la présence d'un seul candidat (ou d'une seule liste de candidats) au second tour appellent des réponses distinctes.

**Lorsque la candidature unique résulte du retrait d'un des candidats qualifiés pour le second tour** – qu'il s'agisse d'une décision de retrait pour raisons personnelles, ou en conséquence d'un accord politique –, **ou bien lorsqu'elle résulte de la fusion de plusieurs listes**, le rapporteur considère que **le second tour de scrutin ne saurait être supprimé**. En effet, les circonstances ayant changé entre le premier tour et le second tour de scrutin, il lui paraît **contestable de se passer du consentement formalisé à l'occasion d'un vote**, pour proclamer élu un candidat sur le fondement des résultats du premier tour. En particulier, le candidat restant en lice à l'issue de désistements liés à la conclusion d'alliances politiques entre les premier et second tours peut ne pas correspondre au premier choix des électeurs.

**En revanche, lorsque la candidature unique au second tour résulte d'un nombre de suffrages inférieur au seuil du quart des électeurs inscrits** (dans le cas où un seul candidat était présent au premier tour), le rapporteur estime que la tenue d'un second tour constitue la parfaite réplique de la configuration du premier tour. Dans cette hypothèse précise, reconvoquer les électeurs pour un second tour de scrutin lui semble présenter un intérêt très limité, si bien que l'organisation du second tour pourrait être supprimée.

C'est pourquoi **l'amendement COM-1 du rapporteur** vise à **resserrer le dispositif prévu par la proposition de loi sur ce seul cas de figure**. En **supprimant**, pour les élections législatives, départementales et sénatoriales<sup>1</sup>, **la condition du nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits** pour être élu dès le premier tour lorsqu'un seul candidat (ou un seul binôme de candidats) est présent, il permet d'éviter qu'un second tour ne soit organisé lorsque le seul candidat présent au premier tour réunit moins de 25 % des suffrages des électeurs inscrits. En conséquence, il suffirait au candidat (ou au binôme de candidats) unique présent au premier tour de recueillir la majorité absolue des suffrages pour être élu dès le premier tour.

Souscrivant à l'analyse du rapporteur, **la commission a adopté l'amendement COM-1**.

La commission a <b>adopté</b> l'article <b>ainsi modifié</b> .
--

---

<sup>1</sup> S'agissant des élections au scrutin majoritaire.



## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 15 AVRIL 2026

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Nous examinons ce matin le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi visant à rationaliser l'organisation des scrutins en cas de candidature unique au second tour, déposée par M. Bernard Fialaire et plusieurs de ses collègues du groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE).

**M. Michel Masset, rapporteur.** – La proposition de loi déposée par Bernard Fialaire et inscrite à l'espace réservé du groupe part d'un constat simple : aujourd'hui, le droit ne prévoit pas l'hypothèse dans laquelle un seul candidat (ou une seule liste de candidats) demeure en lice au second tour.

En conséquence, il peut arriver qu'un second tour soit organisé alors même que l'issue du scrutin est déjà connue : par définition, le candidat (ou la liste de candidats) présent seul au second tour est nécessairement élu avec 100 % des suffrages exprimés, quels que soient le niveau de participation et le nombre de bulletins blancs ou nuls.

Ce type de situation ne correspond certes qu'à une minorité des seconds tours, avec des fréquences variables selon les élections.

Ainsi, lors des trois dernières élections législatives (2017, 2022 et 2024), on a dénombré entre un et trois seconds tours qui se sont tenus en présence d'un seul candidat.

S'agissant des élections municipales, trois seconds tours au scrutin de 2020 se sont déroulés en présence d'une seule liste de candidats ; le cas de figure ne s'est pas présenté au scrutin de 2014, ni à celui de mars dernier.

Cette situation s'est produite un peu plus fréquemment lors des élections départementales : dans treize circonscriptions, un seul binôme de candidats a été présent au second tour lors de l'élection de 2015 ; vingt-quatre circonscriptions ont été concernées lors de l'élection de 2021.

Or, pour l'auteur du texte, la tenue d'un second tour de scrutin en présence d'un seul candidat s'apparente à un scrutin sans véritable alternative, et constitue en fin de compte un « facteur de lassitude et d'incompréhension démocratique ». En outre, l'auteur souligne le caractère inutile de la dépense engendrée par l'organisation, dans ces cas-là, d'un second tour de scrutin.

Face à ce constat et dans l'objectif de « ne pas user la démocratie », selon les termes propres de son auteur, ce dernier propose un dispositif inédit.

L'article unique prévoit ainsi que si un seul candidat (ou une seule liste de candidats) demeure en lice à l'issue du premier tour de scrutin, il est proclamé élu (ou bien l'ensemble des sièges est attribué à la liste concernée) sans qu'il soit nécessaire de procéder au scrutin du second tour.

Le retrait des candidats qualifiés pour le second tour dont résulterait la présence d'une candidature unique pourrait intervenir « à tout moment avant l'ouverture du scrutin du second tour ».

Ce dispositif s'appliquerait pour les élections législatives, départementales, municipales et des conseillers métropolitains de Lyon.

La situation d'une candidature unique dans un second tour de scrutin correspond en fait à trois cas de figure principaux.

Le premier cas de figure ne peut survenir que dans le cadre du scrutin majoritaire : un seul candidat (ou un seul binôme de candidats) se présente au premier tour ; il obtient un nombre de suffrages inférieur à 25 % des électeurs inscrits. Comme vous le savez, cette règle de la participation est posée par le code électoral pour les élections législatives, départementales et sénatoriales (dans les départements où sont élus un ou deux sénateurs). Historiquement, elle avait pour but d'éviter la victoire d'une minorité. En cas de non-respect de cette règle, l'élection ne peut être acquise dès le premier tour, si bien qu'un second tour doit être organisé, auquel seul ce candidat ou binôme de candidats est présent.

La deuxième configuration peut s'observer dans un scrutin majoritaire, comme dans un scrutin de liste : un ou plusieurs candidats (ou listes de candidats) parmi les candidats qualifiés pour le second tour retirent leur candidature, si bien qu'il ne reste plus qu'un candidat ou qu'une seule liste de candidats au second tour. Ces retraits peuvent être motivés par des raisons personnelles, ou bien résulter d'accords de désistement conclus entre deux partis politiques.

Ainsi, comme le rappelle l'exposé des motifs du texte, lors des élections législatives de 2024 dans la deuxième circonscription de Guyane, la candidate arrivée en deuxième position au premier tour a préféré retirer sa candidature. Le candidat arrivé en tête au premier tour s'est donc retrouvé l'unique candidat en lice lors du second tour.

Les cas de retrait à la suite d'accords de désistements conclus entre deux partis politiques s'observent ponctuellement lors des élections législatives principalement. Lors du scrutin de 2022, deux candidats « divers gauche » se sont retirés au profit du candidat « Nupes », et un candidat « divers gauche » s'est retiré au profit d'un candidat « divers centre ». Dans les trois circonscriptions concernées, le second tour s'est donc tenu en présence d'un seul candidat.

À noter que la procédure de désistement est rigoureusement encadrée, afin de favoriser la stabilité de l'élection, de préserver la sincérité

du scrutin et d'éviter les manœuvres liées aux candidatures. En particulier, les déclarations de candidature pour le second tour doivent être déposées avant le mardi qui suit le premier tour de scrutin.

Cette date butoir pour le dépôt correspond également à la date jusqu'à laquelle les candidatures peuvent être retirées. Une fois le délai limite d'enregistrement des candidatures expiré, si un candidat ne peut retirer au sens strict sa candidature, il peut néanmoins demander, à tout moment, le retrait de ses bulletins de vote.

Enfin, un troisième cas de figure peut être à l'origine d'une liste unique de candidats : celui de la fusion des listes qualifiées pour le second tour en une seule liste.

Je comprends tout à fait la volonté de l'auteur de ne pas convoquer les électeurs pour des scrutins dont l'issue est déjà tranchée, ainsi que la nécessité de préserver la portée et la valeur du vote.

Il est vrai que l'intérêt d'organiser un second tour de scrutin, alors même que l'issue de la procédure, est acquise peut apparaître limité. D'ailleurs, certains systèmes électoraux étrangers prévoient un mécanisme d'élection automatique dès le premier tour, à l'image du droit anglo-saxon. C'est le cas au Royaume-Uni, mais aussi au Québec où, lors des dernières élections municipales d'octobre 2025, 52 % des maires et 59 % des conseillers municipaux ont été élus sans opposition au premier tour.

Instaurer une élection automatique au second tour, en s'inspirant donc de ces exemples étrangers, constitue assurément une idée intéressante. Pour autant, il me semble que le dispositif proposé soulève de nombreuses questions, d'ordre aussi bien démocratique qu'organisationnel et matériel.

S'agissant des questions de principe, le texte pourrait conduire à remettre en cause une règle constitutive de la démocratie, à savoir que la désignation du candidat élu intervient à l'issue de l'organisation du scrutin et de la proclamation de ses résultats.

Du reste, il me semble que la logique inédite d'« élection automatique » proposée par le texte pourrait conduire à contester l'organisation du premier tour, dès lors qu'un seul candidat (ou une seule liste de candidats) y serait présent. Or, comme vous le savez, cette situation a concerné 68 % des communes lors des élections municipales de mars 2026.

Je souhaiterais également attirer votre attention sur le risque d'ouvrir une brèche à des dévoiements anti-démocratiques : on ne peut en effet jamais complètement écarter l'hypothèse dans laquelle le retrait d'un candidat, sous l'apparence d'une décision volontaire, résulterait en fait de « manœuvres » entre candidats, voire d'un acte de pression. Rendre une élection automatique pourrait ainsi favoriser des manœuvres électorales de ce type, qui altéreraient par ailleurs la sincérité du scrutin.

En outre, le dispositif proposé ne tient pas suffisamment compte, me semble-t-il, du rôle que joue l'élection dans la légitimation du candidat élu, au-delà de sa fonction de départage entre plusieurs candidats. Certes, s'il ne reste qu'un seul candidat au second tour, la question du choix effectué par les électeurs est *de facto* réglée. Pour autant, je suis convaincu que la légitimation du candidat élu nécessite une élection « positive » et active, et non pas seulement automatique.

Enfin, la dernière interrogation d'ordre conceptuel que soulève le texte est liée à la reconnaissance du vote blanc. Proclamer automatiquement élu un candidat dès lors qu'il est seul en lice au second tour reviendrait à priver les électeurs de la possibilité de ne procéder à aucun choix ou d'exprimer l'idée que l'offre électorale ne leur convient pas, au travers du vote blanc ou du vote nul. Or la possibilité de voter blanc constitue un droit reconnu à tout électeur. De plus, depuis 2014, les bulletins blancs sont décomptés séparément des bulletins nuls et leur nombre est mentionné dans les résultats du scrutin.

À ces questions fondamentales s'ajoutent des interrogations organisationnelles et matérielles.

De façon inédite, le texte conduirait à proclamer élu un candidat non pas directement à l'issue d'une journée de vote, mais dans l'entre-deux tours, sans apporter de précision sur l'autorité qui procéderait à cette proclamation.

De plus, le texte laisse la possibilité aux candidats de se désister « à tout moment avant l'ouverture du scrutin du second tour », c'est-à-dire, au sens strict, jusqu'à 7 h 59 le jour du scrutin, ce qui irait à l'encontre des règles actuelles, puisque le retrait des candidats (ou listes de candidats) ne peut pas intervenir après le délai limite de dépôt des candidatures.

Enfin, sur le plan matériel, il engendrerait d'incontestables difficultés dans la mesure où la préparation du deuxième tour débute dès la clôture du premier : il faudrait donc potentiellement interrompre ces opérations en cours de route, avec des incidences qu'il est difficile d'anticiper précisément, notamment s'agissant des modalités de remboursement de la propagande électorale du candidat qui se retire, mais également du candidat qui aurait dû participer au scrutin du second tour et qui a déjà engagé des frais.

Comme évoqué, le cas d'un second tour avec un seul candidat ou une seule liste de candidats peut correspondre à trois hypothèses principales. Il me paraît nécessaire de distinguer à chaque fois les réponses à apporter.

Lorsque la candidature unique résulte du retrait de l'un des candidats qualifiés pour le second tour, ou bien lorsqu'elle résulte de la fusion de plusieurs listes, le second tour de scrutin ne saurait être supprimé.

En effet, les circonstances ont changé entre le premier tour et le second tour de scrutin, si bien que l'on ne peut pas, selon moi, se passer du

consentement formalisé à l'occasion d'un vote. Les seuls résultats du premier tour ne suffisent pas à proclamer élu un candidat.

En revanche, lorsque la candidature unique au second tour résulte d'un nombre de suffrages inférieur au seuil du quart des électeurs inscrits (dans le cas où un seul candidat était présent au premier tour), le second tour de scrutin pourrait être utilement supprimé. En effet, dans ce cas de figure précis, le second tour constitue la parfaite réplique de la configuration du premier tour.

Sur la base de ces considérations, je vous proposerai un amendement, qui a reçu l'accord de l'auteur du texte, visant à resserrer le dispositif prévu par la proposition de loi sur ce dernier cas de figure.

L'objectif est de supprimer, pour les élections législatives, départementales et sénatoriales, la condition du nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits pour être élu dès le premier tour lorsqu'un seul candidat (ou un seul binôme de candidats) s'est présenté.

Ainsi, cela permettrait d'éviter qu'un second tour ne soit organisé lorsque le seul candidat présent au premier tour réunit moins de 25 % des suffrages des électeurs inscrits, et donc de reconvoquer des électeurs pour un deuxième tour de scrutin qui serait strictement identique au premier, avec un taux de participation qui serait probablement encore inférieur à celui du premier tour.

Naturellement, en cas de pluralité de candidatures au premier tour des élections mentionnées, la condition du nombre de suffrages au moins égal au quart du nombre des électeurs inscrits continuerait de s'appliquer, en plus de la condition de majorité absolue des suffrages exprimés.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Merci de ce rapport extrêmement pédagogique.

**Mme Nadine Bellurot.** – Vous avez déjà répondu à la question que je souhaitais vous poser, monsieur le rapporteur, concernant la fusion de plusieurs listes en une seule liste lors du second tour.

**M. François Bonhomme.** – Je ne sais s'il faut saluer cette micro-proposition, présentée comme une simplification. En fait, c'est le principe démocratique qui doit prévaloir. Interrogeons-nous plutôt sur les causes de l'atrophie démocratique. Le rapporteur a dénombré entre un et trois seconds tours concernés... Il a eu la décence de ne pas parler en pourcentage ! L'auteur de la proposition de loi fait valoir le fait qu'il ne faut pas user la démocratie, mais lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat au second tour, c'est le signe qu'elle est déjà usée.

**Mme Cécile Cukierman.** – Je tiens à saluer le travail du rapporteur sur ce texte assez original et imprévu. Certes, il faudrait traiter de nombreux sujets dans le code électoral, mais je n'avais pas identifié celui-ci comme l'une des priorités. Il me semble que ce texte vise un épiphénomène.

Je rejoins les propos du rapporteur : les rares cas visés relèvent, dans la plupart des cas, de choix politiques. Ils étaient certes plus nombreux il y a quelques années, en raison du découpage cantonal. Mais aujourd'hui, nous légifèrerions donc pour quelques cas...

La vraie difficulté tient au fait que le retrait est un droit, que l'on ne peut limiter en pratique, y compris dans le temps. Par ailleurs, l'argument de la dépense engagée est totalement injustifié. En effet, le candidat a engagé des frais avant même de savoir s'il peut se présenter au second tour ou s'il fait le choix de se maintenir. Il conviendrait d'examiner les incidences que l'adoption de cette proposition de loi pourrait avoir sur les comptes de campagne : à partir de quand les dépenses engagées pour le second tour pourraient-elles être remboursées en cas de retrait de l'un des candidats au dernier moment ?

L'auteur de cette proposition de loi avance des questions organisationnelles et de coût financier dans son exposé des motifs. Faisons preuve de prudence quand il s'agit de modifier le code électoral. Nous ne connaissons pas l'avenir, et, dans les années qui viennent, certains pourraient avoir la tentation de proposer un texte prévoyant qu'il n'est pas nécessaire d'organiser des élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants dans la mesure où, dans la plupart des cas, une seule liste est déposée.

Même si les élections municipales n'étaient plus concernées par ce texte, il n'en demeure pas moins que nous enverrions un très mauvais signal si nous l'adoptions. La légitimité d'un élu tient au taux de participation, quand bien même une seule liste est présentée. En dépit de l'excellente modification proposée par le rapporteur, nous nous abstenons.

**M. Guy Benarroche.** – Je remercie le rapporteur d'avoir décortiqué les conséquences de l'application de cette proposition de loi. Je pensais qu'un plus grand nombre de cas étaient concernés. Je partage l'analyse de nos collègues, mais ne suis pas favorable à la suppression du seuil minimal de 25 % des électeurs inscrits pour les élections départementales, législatives et sénatoriales lorsqu'un seul candidat s'est présenté au premier tour. En effet, il faut, selon moi, reconnaître le vote blanc comme un vote exprimé. J'irai même plus loin : si, lors du second tour, un candidat ne recueille pas 50 % des votes exprimés, incluant les bulletins blancs, son élection ne devrait pas être validée.

Je ne voterai pas ce texte, qui, de surcroît, comme l'a dit Cécile Cukierman, pourrait ouvrir la porte à la non-organisation d'élections municipales en cas de candidat unique. En viendrait-on au tirage au sort ... ? Le seul mode d'élection qu'il faudrait revoir concerne l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

**M. Éric Kerrouche.** – Parfois le mieux est l'ennemi du bien. L'auteur de ce texte argue d'une volonté de simplification, mais, comme l'a rappelé le rapporteur, les règles de maintien des candidats au second tour ne sont pas identiques à toutes les élections. Pour les élections départementales,

législatives et sénatoriales, dans le cadre du scrutin majoritaire, les candidats doivent obtenir un nombre de suffrages supérieur à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits pour accéder au second tour, contre 5 %, je le rappelle, au début de la V<sup>e</sup> République. Nous aurions intérêt à modifier cette règle plutôt que d'adopter cette proposition de loi.

Par ailleurs, l'auteur de cette proposition de loi illustre l'intérêt de ce texte en citant la deuxième circonscription de la Guyane lors des élections législatives de 2024, et lors de celles de 2027 la septième circonscription de la Seine-Saint-Denis et la dix-neuvième circonscription du Nord. Certes, le taux de participation a été moindre au second tour, mais le nombre de votes blancs y a bondi ; avec, par exemple, 31 % de votes blancs dans la septième circonscription de la Seine-Saint-Denis.

S'agissant des élections municipales, comme cela a été souligné, se pose la question de la fusion des listes qualifiées en une seule liste pour le second tour, et partant, de la sincérité du scrutin.

Par ailleurs, la proposition de loi laisse la possibilité aux candidats de se désister « à tout moment avant l'ouverture du scrutin du second tour », ce qui pose un problème juridique, eu égard aux modalités du retrait de la candidature, et un problème organisationnel.

Le scrutin pourrait être annulé jusqu'à 7 h 59 le jour du scrutin ; le retrait serait donc postérieur à la clôture du dépôt des candidatures. Se pose un problème majeur pour les élections municipales dans la mesure où l'article L. 267 du code électoral dispose qu'aucun retrait volontaire de candidat n'est accepté après le dépôt de la liste.

Concernant les problèmes organisationnels, dans certaines circonscriptions, le délai limite pour la remise des documents de propagande officielle est pratiquement concomitant avec le délai limite de dépôt des candidatures. *Quid* du remboursement d dépenses engagées en cas d'annulation du scrutin à la suite de désistements ?

Je ne pense pas que la proposition de loi déposée soit très opérationnelle. Penchons-nous plutôt sur d'autres aspects du code électoral plutôt que de commencer par traiter des exceptions ! Modifions plutôt les seuils de participation requis pour la qualification au second tour dans les scrutins majoritaires ! Cela permettrait de répondre en partie à l'incompréhension démocratique.

**M. Hussein Bourgi.** – J'ai examiné cette proposition de loi non pas à l'aune de l'actualité politique récente, mais à l'aune de l'histoire parlementaire départementale en France.

La vie politique était alors structurée autour de quatre grands partis : le Rassemblement pour la République (RPR), l'Union pour la démocratie française (l'UDF), le parti socialiste, le parti communiste ; sans oublier le parti radical de gauche, qui était associé aux deux derniers. Lors des élections

législatives et cantonales, on constatait très souvent un désistement républicain d'un candidat au bénéfice du second. Aujourd'hui, la vie politique est fragmentée. Toutefois, on ne légifère pas seulement pour aujourd'hui, mais aussi pour hier et demain. C'est pourquoi j'ai examiné cette proposition de loi sans préjugé ni *a priori*.

Tout d'abord, lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat au second tour, la presse ne manque pas de titrer le lendemain sur la question de la légitimité du candidat élu avec un taux de participation de 25 % ou de 30 % des électeurs, ce que lui objecteront également ses opposants politiques. .

Ensuite, les bureaux de vote sont tenus par des agents publics territoriaux, parfois des secrétaires de mairie, ce qui représente un coût pour la collectivité. Lorsqu'un second tour est organisé en présence d'un seul candidat, les élus s'interrogent sur la pertinence de ce second tour.

Partant de ces constats, je formulerai deux réserves.

Le retrait d'un candidat au second tour pose question en ce qui concerne tant l'organisation que les dépenses engagées.

Ma seconde réserve concerne l'hypothèse d'une fusion des listes. Il ne me semble pas possible d'en déduire que la seule liste restante est proclamée élue au second tour.

Je souscris à la proposition de Cécile Cukierman : nous gagnerions à nous pencher plutôt sur certains aspects du code électoral qui peuvent apparaître surannés. Permettez-moi de vous faire une suggestion pour alimenter utilement nos réflexions.

Depuis les élections municipales, la presse quotidienne régionale parle tous les jours de l'installation des conseils municipaux, soulevant la question des indemnités des élus. Toutes les oppositions, de l'extrême droite à l'extrême gauche - le populisme est de droite comme de gauche -, plaident pour une diminution de leurs montants.

On soupçonne aujourd'hui les élus de « se gaver », pardonnez-moi cette expression. Ne pourrait-on pas prévoir que le montant des indemnités ne donne pas lieu à délibération du conseil municipal, mais qu'il soit imposé ? L'élue qui ne voudrait pas percevoir son indemnité pourrait la verser au pot commun pour qu'elle soit répartie entre les élus de la majorité, et, pourquoi pas, de l'opposition. Je ne supporte plus le débat faussement politique, en réalité populiste, qui a lieu aujourd'hui. Les Français retiennent des élections municipales le nom des adjoints et des adjointes, éventuellement leurs délégations, mais surtout les articles de journaux consacrés à la polémique autour du vote des indemnités des élus.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** - Monsieur Bourgi, face à ce populisme qui se répand sur tout l'échiquier politique, il serait plutôt souhaitable que nous assumions collectivement que les citoyens qui prennent de leur temps pour endosser des responsabilités doivent être correctement

rémunérés – cela fait partie de l'exercice démocratique –, sauf à considérer que seuls ceux qui bénéficient d'une fortune personnelle puissent accéder à des fonctions démocratiques. Nous ne pouvons éviter ce débat ; faisons plutôt porter collectivement notre voix.

Par ailleurs, vos observations rejoignent, pour l'essentiel, celles qui ont été formulées par le rapporteur, qui a décortiqué ce texte, je le redis, avec pédagogie, examinant toutes les résultantes.

J'entends que vous vouliez revoir le code électoral. Mais, je vous le rappelle, cette proposition de loi est inscrite au sein d'une niche parlementaire. L'analyse du rapporteur n'est pas inutile. Ce texte est de nature à répondre au sentiment d'absurdité, éprouvé parfois par les électeurs, de la règle consistant à organiser un second tour pour un candidat unique, au motif qu'il n'aurait pas totalisé le nombre de voix légalement prévu.

**M. Michel Masset, rapporteur.** – J'estime que le second tour doit être maintenu dès lors qu'il ne constitue pas la réplique parfaite de la configuration du premier tour. Pour moi, il n'y a pas débat sur ce point.

François Bonhomme a parlé de micro-proposition, mais les petits pas font cheminer. De fait, elle suscite un riche débat parmi nous.

Nous avons examiné toutes les résultantes que vous avez pointées et vous proposons de modifier le texte en conséquence. Pour ma part, je m'inquiétais des conséquences éventuelles sur les élections municipales en cas de candidature unique.

Lorsque la candidature unique au second tour résulte d'un nombre de suffrages inférieur au seuil de 25 % des électeurs inscrits, dans l'unique cas où un seul candidat était présent au premier tour, pourquoi demander l'organisation d'un second tour, dont on connaît forcément le résultat ? Je ne suis pas convaincu que la démocratie en sorte gagnante. C'est pourquoi nous n'avons retenu que ce cas de figure.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Concernant le périmètre de cette proposition de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les dispositions relatives aux modalités selon lesquelles une élection doit être considérée comme acquise à l'issue du premier tour de scrutin.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

##### *Article unique*

**M. Michel Masset, rapporteur.** – L'amendement **COM-1**, qui a recueilli l'accord de l'auteur de la proposition de loi, vise à resserrer le

dispositif prévu par le texte initial sur la seule hypothèse où le second tour constituerait l'exacte réplique du premier tour s'agissant des élections législatives, départementales et sénatoriales.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

*L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est ainsi rédigé.*

*Le sort de l'amendement examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article unique</b>			
<b>M. MASSET, rapporteur</b>	COM-1	Suppression de la condition du nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits en présence d'un seul candidat au premier tour	<b>Adopté</b>

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

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

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

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

---

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

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

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

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

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 15 avril 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 867 (2024-2025) visant à rationaliser l'organisation des scrutins en cas de candidature unique au second tour.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives aux modalités selon lesquelles une élection devait être considérée comme acquise à l'issue du premier tour de scrutin.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**M. Bernard Fialaire**, sénateur du Rhône, auteur de la proposition de loi

### **Ministère de l'intérieur**

#### Direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)

Service des élections, de la lutte contre la fraude et de l'innovation numérique

**M. Alex Gadré**, chef du bureau des élections politiques

**M. Alexandre Schulz**, adjoint au chef du bureau des élections politiques

#### Association des maires ruraux de France (AMRF)

**M. John Billard**, secrétaire général

**M. Charlie Fournier**, chargé de mission juridique suivi du travail parlementaire

#### Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

**M. Guy Geoffroy**, vice-président

**Mme Judith Mwendu**, responsable du département administration et gestion communale

#### Personnalités qualifiées

**M. Bernard Dolez**, professeur des universités en science politique à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

**M. Didier Girard**, avocat et docteur en droit public



## LA LOI EN CONSTRUCTION

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

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp124-867.html>