

Vers un renforcement de la démocratie municipale ? L'enjeu des élections municipales de mars 2026

Alain Laquière,
professeur de droit public,
responsable de la commission République
démocratique
du Laboratoire de la République

Dans un pays où la confiance envers les élus est largement érodée et où la demande d'une plus forte participation des citoyens est toujours accrue, les élections municipales des 15 et 22 mars 2026 sont l'occasion de réfléchir à cette crise lancinante de la démocratie française et de tenter d'y apporter quelques pistes pour y répondre.

Issues de deux propositions de loi, portées par des députés de la majorité parlementaire, deux textes, modifiant les systèmes électoraux de la majorité des communes françaises, ont été adoptés récemment par le Parlement, dans le but de renforcer la démocratie locale. Il s'agit de la loi organique n° 2025-443 et la loi ordinaire n° 2023-444 du 21 mai 2025 concernant les communes de moins de 1000 habitants, ainsi que la loi n° 2025-795 du 11 août 2025 relative aux trois plus grandes villes de France, Paris, Lyon et Marseille. Ces textes ont été notamment votés par une Assemblée Nationale morcelée politiquement, ce qui impliquait le soutien ou au moins la non opposition de députés de sensibilités différentes et n'appartenant pas nécessairement aux groupes parlementaires soutenant le Gouvernement.

En touchant aux modes de scrutin des élus des communes françaises, les plus petites dont le nombre est de 24 740, soit les deux tiers d'entre elles, et les trois plus grandes, le législateur a assurément modifié substantiellement les règles du jeu électoral pour les élections municipales de 2026. La loi du 21 mai 2025 remplace, dans les communes comptant moins de 1000 habitants, le mode de scrutin plurinominal majoritaire par le mode de scrutin proportionnel de liste avec une prime majoritaire, applicable jusqu'ici aux seules communes de 1 000 habitants et plus. Avant la réforme, les candidats dans les petites communes étaient élus, lorsqu'ils obtenaient sur leur nom le plus grand nombre de suffrages, à concurrence du nombre de sièges composant le conseil municipal. Désormais, quelle que soit la taille de la commune, les candidats devront obligatoirement se présenter sur des listes composées alternativement d'un candidat de chaque sexe et la liste arrivée en tête, soit au premier tour si elle obtient la majorité absolue des suffrages exprimés, soit au deuxième tour, obtiendra, au titre de la prime majoritaire, un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur, avant que les autres sièges soient répartis à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Cette réforme présente apparemment des avantages¹. Pour ses auteurs, celle-ci concourt à « la vitalité démocratique, la

¹ / Nous reprenons ici le propos de Philippe Bluteau « Décryptage des lois du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections

municipales », *Actualité Juridique Collectivités territoriales*, juin 2025, n° 6, p. 312-313.

cohésion municipale et la parité ». La vitalité démocratique s'exprimerait par la suppression du panachage qui permettait à chaque électeur de supprimer des noms de candidats ou de rajouter d'autres noms. Le panachage est accusé de dissuader les vocations dans les petites communes, au motif qu'« il est vécu comme une véritable punition » par les candidats qui en sont victimes (Rapp. n° 1245 du 2 avr. 2025 au nom de la commission des lois de l'Ass. nat.). La cohésion municipale serait assurée, à la faveur de la présentation de listes assurant la constitution d'« une équipe solidaire sera élue pour porter un projet politique » (Rapp. n° 1245 préc.). Enfin, un mode de scrutin de liste permet plus facilement d'atteindre la parité par l'alternance de candidats de chaque sexe sur les listes, alors que les femmes ne représentent aujourd'hui que 37,6 % des conseillers municipaux dans les communes de moins de 1 000 habitants. Soulignons que la parité est déjà quasiment atteinte dans les communes de 1000 habitants et plus.

Mais une telle réforme peut attirer également les critiques. On a pu mettre l'accent ainsi sur l'atteinte à la liberté de l'électeur² qui d'une part ne peut plus rayer des noms de candidats, au titre du panachage et qui d'autre part risque de se voir imposer une seule liste fermée de candidats, vu la difficulté dans une commune de quelques centaines d'habitants de constituer plusieurs listes à 7, 11 ou 15 candidats, afin d'atteindre le nombre de sièges à pourvoir au sein du conseil municipal. Le législateur, conscient de cet écueil, a considéré qu'une liste était réputée complète, si elle contenait jusqu'à deux candidats de moins que l'effectif complet.

² / *Ibid.*

³ / Comme le rappelle Michel Verpeaux, « La loi PLM ou le principe d'égalité à géométrie variable. Note

Si on peut relativiser l'atteinte à la liberté de l'électeur, on est en droit de s'interroger sur une des conséquences possibles de cette réforme qui, en favorisant la constitution d'au moins deux listes de candidats dans les petites communes, est de nature à encourager les antagonismes et les confrontations politiques, non seulement au moment des élections municipales, mais également au cours du mandat.

Les élections municipales de mars 2026 voient également la mise en place d'un nouveau système électoral pour les trois plus grandes villes françaises, Paris, Lyon et Marseille. En vertu de la loi PLM de 1982, il n'y avait qu'un seul scrutin. Les électeurs élaient leurs conseillers d'arrondissement ou de secteur. Ces derniers désignaient parmi eux les conseillers municipaux, à Lyon et à Marseille, ou les conseillers à Paris. C'était le conseil municipal qui élaient le maire, si bien que les électeurs ne participaient pas directement à la désignation du conseil municipal. Pour remporter la mairie, il fallait donc remporter davantage de sièges dans les conseils d'arrondissement ou de secteur que ses concurrents. Cela permettait parfois à un maire d'une ville d'être élu, en remportant une majorité d'arrondissements ou de secteurs, alors qu'il avait obtenu moins de voix que son concurrent dans l'ensemble de la ville. Un exemple célèbre est la réélection en 1983 de Gaston Defferre à Marseille contre Jean-Claude Gaudin, ce dernier ayant pourtant obtenu davantage de voix que son adversaire³.

La loi n° 2025-795 du 11 août 2025 prévoit d'établir un lien direct entre les électeurs et leur conseil municipal à Paris, Lyon et Marseille. Elle instaure en effet deux

sous Cons. const., 7 août 2025, n° 2025-892-DC », *AJDA* 2025, n° 37, p. 1931 et s.

scrutins distincts et simultanés à Paris, Lyon et Marseille : l'un pour élire les conseillers d'arrondissement ou de secteur, l'autre pour élire les conseillers municipaux. Ces scrutins se déroulent au scrutin proportionnel de liste à deux tours. Le texte abaisse à 25% des sièges la prime majoritaire pour la liste arrivée en tête au premier ou au second tour, tandis qu'elle est de 50% dans les autres communes. Le Conseil constitutionnel, saisi de l'examen de la loi, n'a jugé ni que la création d'un double scrutin était source de complexité et aurait conduit à l'atteinte au principe de sincérité du scrutin, ni que ce double scrutin accroissait les charges publiques, ni que l'abaissement de la prime majoritaire à 25 % pour ces trois communes était contraire au principe d'égalité. Au contraire, sur ce dernier point, le juge constitutionnel a estimé que la prime majoritaire de 25 % favorisait le pluralisme des courants de pensées et d'opinions qui est un objectif de valeur constitutionnelle⁴. Il est certain en tout cas qu'une telle disposition encourage la constitution d'alliances entre plusieurs listes, en cas d'élections disputées.

Les conséquences de la réforme se font déjà sentir, lors de la campagne électorale qui se tient dans ces grandes villes. Celle-ci se focalise sur la municipalité centrale, au détriment des municipalités d'arrondissement ou de secteur. La visibilité accrue de l'élection directe du maire a pour effet de présidentialiser à outrance le scrutin municipal et à personnaliser le scrutin. A Paris, le débat se focalise sur les candidats à la mairie, tels que Rachida Dati et Emmanuel Grégoire. A Marseille, les quatre prétendants à la mairie ne se présentent qu'au scrutin

central et délaissent les élections par secteur. En outre, la loi électorale qui fixe à 10 % des suffrages exprimés le seuil pour qu'une liste se maintienne au second tour et qui fixe, on l'a dit, la prime majoritaire à 25 % des sièges concourt à l'émiettement des forces politiques présentes au conseil municipal. Cela incite les candidats à constituer des listes d'union, plutôt que d'envisager un combat électoral isolément. Il est clair en tout cas que les élections au niveau de l'arrondissement ou du secteur perdent de leur importance, puisque ce n'est plus elles qui sont décisives pour l'élection des maires de Paris, de Lyon et de Marseille⁵.

Ces réformes issues des lois des 21 mai et 11 août 2025 tendent assurément à politiser le débat pour les élections municipales de 2026 dans les petites communes et dans les plus grande d'entre elles. Elles favorisent la confrontation sur des projets, mais aussi la personnalisation des élections. Il est trop tôt pour déterminer si ces nouvelles lois électorales permettront de renforcer la confiance des électeurs vis-à-vis de leurs élus. On est en droit d'en douter. Il est vrai néanmoins que tant le conseil municipal que le maire demeurent les institutions politiques qui recueillent le plus la confiance des Français, loin devant les conseils départementaux, les députés, le Premier ministre et le Président de la République⁶.

⁴ / *Ibid.*

⁵ / Voir « Municipales 2026 : les effets de la réforme Paris-Lyon-Marseille sur la campagne et l'organisation des élections », *Le Monde*, 16 février 2026.

⁶ / Voir le baromètre du CEVIPOF sur la confiance politique, en date de février 2026 : https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/Barometre_confiance_CEVIPOFVague_17_fev2026_vd1.pdf