

N° 166

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 novembre 2012

PROJET DE LOI

relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral,

PRÉSENTÉ

au nom de M. Jean-Marc AYRAULT,

Premier ministre

Par M. Manuel VALLS,

ministre de l'intérieur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi comporte trois séries de dispositions : les premières intéressent le mode de scrutin des conseillers départementaux élus en 2015, les deuxièmes sont relatives à l'élection des conseillers municipaux, des délégués communautaires et des membres du Conseil de Paris et les troisièmes prévoient l'abrogation du conseiller territorial ainsi que les mesures diverses et transitoires nécessaires aux modifications apportées par les titres I^{er} et II du présent projet.

Le projet de texte vise à prendre en compte les évolutions qu'ont enregistrées les territoires en adaptant les modalités d'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués siégeant dans les conseils des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il poursuit l'objectif constitutionnel d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, en l'étendant aux effectifs des assemblées départementales et aux effectifs des conseils municipaux. Enfin, il consolide l'ancrage des établissements publics de coopération intercommunale dans la démocratie locale en assurant l'élection de leurs membres au suffrage universel.

Le projet du Gouvernement comprend trois titres et une annexe.

TITRE I^{ER} - DISPOSITIONS RELATIVES AU CONSEIL DEPARTEMENTAL

Le mode de scrutin des conseillers généraux a connu une remarquable stabilité depuis la loi du 10 août 1871. Le présent projet de loi vise donc à en conserver les avantages, notamment le lien étroit entre l'élu et son territoire, tout en modernisant ses principes.

L'objectif poursuivi par le texte est de ne procéder qu'aux aménagements strictement nécessaires, tant dans la partie spécifique du code électoral que dans les dispositions communes applicables à chaque élection.

La présente loi prévoit l'élection de deux conseillers départementaux par canton, au scrutin majoritaire à deux tours. Les candidats se présenteront devant le suffrage constitués en binôme. Chaque binôme devra être composé d'une femme et d'un homme. Une fois élus, les deux membres du conseil départemental exerceront leur mandat indépendamment l'un de l'autre.

Ce scrutin binominal majoritaire, qui constitue une innovation majeure dans le droit électoral, présente trois avantages essentiels.

En premier lieu, la mise en œuvre du scrutin binominal majoritaire permet de poursuivre l'objectif d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux fixé par l'article 1^{er} de la Constitution.

Depuis la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes et l'entrée en vigueur de la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, la parité dans la vie politique s'est grandement améliorée mais les conseils généraux sont très largement restés en marge de ces progrès. En effet, les femmes dans les conseils généraux ne représentent que 13,5 % des élus. Le scrutin binominal, en imposant que chaque binôme soit constitué d'un homme et d'une femme, renouvelle le scrutin majoritaire et permet au scrutin départemental d'assurer automatiquement une représentation égale des hommes et des femmes au sein des conseils départementaux.

En deuxième lieu, l'objectif du Gouvernement de ne pas accroître le nombre de conseillers généraux par département rend nécessaire le remodelage de la carte cantonale de chaque département. Ce dernier permettra d'assurer une meilleure représentativité des élus par la prise en compte des évolutions démographiques intervenues depuis plus de deux siècles. Les écarts de population actuellement constatés entre les cantons seront fortement réduits pour respecter l'article 3 de la Constitution qui consacre l'égalité du suffrage.

En effet, depuis 1801, près des 3/5^{èmes} des cantons n'ont pas connu de modification de leur limites géographiques et les phénomènes démographiques intervenus au XIX^{ème} et XX^{ème} siècle, notamment le phénomène d'urbanisation mais aussi les mouvements de population, ne se sont pas traduits dans les contours de ces circonscriptions. Ainsi, les écarts démographiques et les inégalités entre cantons au sein d'un même département se sont creusés. Le rapport entre le canton le plus peuplé et le canton le moins peuplé peut atteindre un pour quarante-sept. Dans quatre-

vingt huit départements, ce ratio est supérieur à un pour cinq ; dans quarante-neuf départements, il est supérieur à un pour dix et dans dix-huit départements, il est supérieur à un pour vingt.

En dernier lieu, le maintien du canton comme circonscription électorale permet de conserver un lien étroit entre le conseiller départemental et la population dont il est l' élu. La proximité entre les élus et les électeurs est maintenue, dans un cadre renouvelé, moins disparate et plus égalitaire, qui permet d'assurer une représentation équilibrée de tous les territoires du département au sein des conseils départementaux.

Aussi, le scrutin binominal majoritaire dans le cadre cantonal permet-il d'assurer la parité dans la composition des conseils départementaux, tout en garantissant un lien existant entre ces assemblées et les populations qu'elles représentent.

Les appellations « conseil général » et « conseillers généraux », héritées de la loi du 10 août 1871, sont remplacées par « conseil départemental » et « conseillers départementaux ». Cette nouvelle appellation retrace avec cohérence le lien entre le département, son assemblée et ses élus.

La présente loi introduit également des précisions sur le nombre de cantons et de nombreuses dispositions pour adapter les dispositions financières au mode de scrutin souhaité ainsi que les mesures de coordination nécessaires dans les différents textes relatifs à son application.

Enfin, les modalités d'élection des membres de la commission permanente du conseil départemental et des vice-présidents sont modifiées pour améliorer la parité. Le texte reprend le dispositif introduit pour les conseils régionaux par la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. La loi du 31 janvier 2007 précitée a permis de nets progrès dans la composition des exécutifs régionaux : les femmes représentaient 37,4 % des vice-présidents des conseils régionaux après le renouvellement de 2004 et elles en représentent, au lendemain des élections de 2010, 45,4 %.

Ainsi, le projet de texte prévoit que les membres de la commission permanente des conseils départementaux seront désormais élus au scrutin de liste et que « *chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe* ». Par ailleurs, l'élection des vice-présidents aura également lieu au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote

préférentiel. Il est précisé que « *sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un* ».

Enfin, le titre I^{er} met également fin au renouvellement par moitié des conseillers généraux. Institué en 1871, alors que les conseils généraux de département étaient investis de compétences uniquement administratives, le renouvellement par moitié avait vocation à atténuer les mouvements politiques.

Cet objectif n'est plus justifié au regard de la profonde évolution du rôle des assemblées départementales. Au contraire, il est aujourd'hui nécessaire de permettre aux conseils départementaux d'exercer leur mission dans la durée. Par ailleurs, un renouvellement intégral sera plus lisible pour les citoyens.

TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES À L'ELECTION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX, DES DELEGUES COMMUNAUTAIRES ET DES MEMBRES DU CONSEIL DE PARIS

Le présent projet de loi fait évoluer la démocratie communale et intercommunale.

Il a pour objet d'introduire dans le code électoral les modalités de l'élection au suffrage universel des conseillers siégeant au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Il s'agit de conférer une véritable légitimité démocratique à des structures de plus en plus présentes dans la gouvernance territoriale et à prendre en compte le développement de leurs compétences.

Les candidats au mandat de délégué communautaire et de conseiller municipal figureront sur une seule et même liste, les premiers de la liste ayant vocation à siéger au conseil municipal et au conseil communautaire, les suivants de liste ne siégeant qu'au conseil municipal de la commune. Le projet de loi introduit ainsi un système simple qui permet de pourvoir, par un même vote, à l'élection de deux assemblées (le conseil municipal et le conseil communautaire) et qui respecte l'identité communale.

Afin d'étendre l'application de ces dispositions au plus grand nombre de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le présent projet de loi prévoit d'abaisser

à 1 000 habitants – au lieu de 3 500 aujourd’hui – le seuil de population au-delà duquel les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les délégués communautaires seront le maire et, le cas échéant, d’autres conseillers municipaux, désignés dans l’ordre du tableau.

Cette modification des modalités applicables aux élections municipales permettra en outre d’améliorer la parité au sein des conseils municipaux. En effet, actuellement, seuls 32,2 % de femmes siègent au sein de ces conseils dans les communes de moins de 3 500 habitants. À l’inverse, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les conseils municipaux atteignent quasiment la parité, avec 48,5 % de femmes conseillères municipales. La parité sera ainsi atteinte dans la quasi-totalité des assemblées électorales.

Le titre II modifie également le nombre de membres du conseil de Paris dans les arrondissements pour prendre en compte l’évolution démographique intervenue depuis leur répartition par la loi n° 82-1170 du 31 décembre 1982 portant modification de certaines dispositions du code électoral relatives à l’élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille. Le tableau numéro 2 annexé au code électoral, qui fixe le nombre et la répartition entre secteurs des membres du conseil de Paris, est ainsi modifié par l’annexe au projet de loi.

TITRE III - DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

Le titre III règle les modalités d’entrée en vigueur du présent texte, abroge le conseiller territorial et précise les critères permettant de procéder à un remodelage cantonal. Il prévoit également l’aménagement du calendrier électoral.

En effet, en l’état actuel du droit, quatre élections doivent se tenir en 2014 : les élections municipales et territoriales en mars, les élections européennes en juin et les élections sénatoriales en juin et en septembre.

Adoptée afin de permettre l’élection des conseillers territoriaux en mars 2014, la loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux a modifié exceptionnellement la durée des mandats des conseillers régionaux élus en mars 2010 et des conseillers généraux élus en mars 2011, en les fixant respectivement à quatre et trois ans.

Lors de la conclusion des travaux des États généraux de la démocratie territoriale, le Président de la République a réaffirmé que les dispositions relatives au conseiller territorial seraient abrogées. Cette abrogation, à calendrier électoral inchangé, conduirait donc à organiser cinq scrutins en 2014 : les élections municipales en mars, les élections européennes en juin et les élections sénatoriales en juin et en septembre, mais également les élections cantonales et régionales en mars. L'organisation de cinq élections la même année et, le cas échéant, de neuf tours de scrutin, est de nature à restreindre la participation des électeurs.

Pour assurer l'élection des membres des assemblées départementales et régionales dans des conditions satisfaisantes qui permettront de favoriser la participation électorale, le titre III du projet de loi modifie le calendrier électoral en fixant en 2015 l'organisation des consultations régionales et départementales et abroge la loi du 16 février 2010 précitée. Le projet de texte prévoit en outre l'organisation de la première élection des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique en mars 2015, au lieu de mars 2014, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux et généraux.

La concomitance des élections régionales et des élections cantonales, déjà mise en œuvre en 1992, a des effets positifs sur la participation électorale : le taux d'abstention aux élections cantonales, qui était de 50,9 % lors des élections de 1988, a fortement chuté en 1992 lorsque les élections cantonales et régionales ont été organisées de manière concomitante. Le taux d'abstention s'était alors établi à 29,8 % au premier tour. En revanche, lorsque le scrutin cantonal a été de nouveau organisé seul, en 1994, le taux d'abstention est remonté de dix points.

Le projet du Gouvernement encadre les modalités selon lesquelles le remodelage de la carte cantonale, consécutif à l'introduction du scrutin binominal majoritaire aura lieu. Il reprend, en la codifiant, la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux redécoupages conduits antérieurement.

Enfin, le texte précise les modalités d'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions. Ainsi, les dispositions applicables aux conseillers municipaux et aux délégués communautaires entreront en vigueur au prochain renouvellement général des conseils municipaux et les dispositions relatives aux conseillers départementaux entreront en vigueur lors du prochain renouvellement général de ces conseils.

Le titre I^{er} modifie le mode de scrutin applicable à l'élection des conseillers départementaux. Au mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours applicable à l'élection des conseillers généraux est substitué le scrutin binominal majoritaire à deux tours pour l'élection des conseillers départementaux.

L'**article 1^{er}** permet de remplacer les appellations « conseil général », « président du conseil général » et de « conseiller général » au singulier ou au pluriel en « conseil départemental », « président du conseil départemental » et « conseiller départemental », au singulier et au pluriel, dans les lois ordinaires. Cette modification sémantique reflète la volonté du Gouvernement de moderniser le régime électoral des assemblées départementales en privilégiant l'égal accès des femmes et des hommes à ces assemblées tout en conservant le lien étroit qui unissait le conseiller général à son territoire.

L'**article 2** définit le scrutin applicable aux élections départementales. Il pose le principe de l'élection de deux conseillers généraux par canton et leur solidarité devant le suffrage au sein d'un même binôme.

L'**article 3** détermine les effectifs des conseils départementaux, à compter de leur prochain renouvellement général.

L'**article 4** met fin au renouvellement par moitié des conseillers généraux.

Les **articles 5 et 7** contiennent des mesures de coordination législative imposées par la modification apportée par l'article 2.

L'**article 6** étend le mécanisme de la déclaration de démission par le représentant de l'État aux fonctions visées à l'article L. 196 du code électoral qui y étaient jusqu'à présent soustraites.

L'**article 8** règle la déclaration de candidature. Il introduit le principe d'une signature commune de la déclaration par les deux membres du binôme. Il prévoit également que le candidat titulaire et son remplaçant sont de même sexe. En effet, la parité ne peut être assurée qu'à cette condition. Dans le cas contraire, en cas de remplacement de l'un ou de l'autre des élus, le binôme cesserait d'être paritaire et serait alors composé de deux hommes ou de deux femmes. Il indique également que le représentant de l'État refuse l'enregistrement de la candidature sur laquelle figure un titulaire ou un remplaçant inéligible. Le nombre de suffrages

nécessaires pour accéder au second tour est rétabli à 10 % des électeurs inscrits.

L'**article 9** définit les conditions de remplacement d'un élu. L'annulation de l'élection ou la démission d'office prononcée au titre de l'article L. 118-3 du code électoral et la vacance des deux sièges du canton sont les seules causes pour lesquelles des élections partielles sont organisées. Dans les autres cas, lorsque le mécanisme du remplacement ne peut être mis en œuvre, l'article prévoit la vacance du siège.

Les **articles 10 et 12** tirent les conséquences de la solidarité des binômes dans la procédure contentieuse en cas de recours contre l'élection.

Les **articles 11 et 13** introduisent les modifications nécessaires dans les parties communes du code électoral et dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), notamment lorsqu'elles s'appliquent au scrutin départemental. Il est notamment prévu que les candidats déclarent leur mandataire financier à la préfecture de la circonscription dans laquelle ils se présentent. Les déclarations de mandataire et les déclarations de candidature seront donc désormais effectuées auprès de la même préfecture.

Les **articles 14 et 15** modifient les articles L. 3122-5 et L. 3122-6 du CGCT qui déterminent les modalités d'élection de la commission permanente du conseil départemental et de ses vice-présidents afin de favoriser la parité.

Les **articles 16 et 18** disposent que les conseillers municipaux dans les communes de 1 000 à 3 499 habitants seront désormais élus au scrutin de liste à deux tours, comme c'est actuellement le cas dans les communes de 3 500 habitants et plus. Les intitulés des chapitres II et III du titre IV du livre I^{er} du code électoral relatifs à l'élection des conseillers municipaux sont modifiés en conséquence. Ils contiendront dorénavant les dispositions spéciales applicables aux communes de moins de 1 000 habitants et celles concernant les communes de 1 000 habitants et plus. Les articles L. 252 et L. 261 du code précité sont également modifiés dans ce sens.

Seront en conséquence applicables aux communes de 1 000 habitants et plus les dispositions - jusqu'alors applicables aux seules communes de 3 500 habitants et plus - relatives aux déclarations de candidatures, aux opérations de vote et au remplacement des conseillers municipaux. Toutefois, il a été décidé de maintenir certaines spécificités pour les communes de moins de 3 500 habitants : l'absence de commissions de

propagande pour les communes de moins de 2500 habitants demeure. La possibilité pour une commune d'être divisée en section électorale demeure. Les conseillers municipaux des sections de moins de 1 000 habitants restent élus au scrutin majoritaire (**article 18**).

L'**article 17** supprime les dispositions de l'article L. 256 du code électoral relatives à l'interdiction des candidatures isolées dans les communes de 2 500 à 3 500 habitants, qui sont devenues inutiles et précise que les candidatures isolées, les listes incomplètes ainsi que le panachage sont autorisés pour les communes de moins de 1 000 habitants, comme c'est actuellement le cas pour les communes de moins de 2 500 habitants.

L'**article 19** modifie le nombre et la répartition des conseillers de Paris par secteurs. L'annexe 2 du code électoral est remplacée par un nouveau tableau.

L'**article 20** introduit dans le code électoral l'élection au suffrage universel dans le cadre de l'élection municipale des délégués communautaires : les candidats au mandat de conseiller municipal et aux fonctions de délégué communautaire des EPCI à fiscalité propre figureront sur une seule et même liste. Les premiers de la liste ont vocation à siéger au conseil municipal de leur commune et au conseil communautaire tandis que les suivants de liste ne siègent qu'au conseil municipal de leur commune.

Les mesures relatives à cette élection sont regroupées dans un nouveau titre V du livre I^{er} du code électoral (dans deux nouveaux chapitres) portant sur l'élection des délégués au sein des conseils des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles, respectivement dans les communes de 1 000 habitants et plus et dans celles de moins de 1 000 habitants :

- l'élection au suffrage universel des délégués des communes de 1 000 habitants et plus a lieu simultanément avec celle des conseillers municipaux (article L. 273-2 nouveau du code électoral), avec application de la représentation proportionnelle et selon la règle de la plus forte moyenne après attribution préalable de la moitié des sièges à la liste arrivée en tête. Les modalités de répartition des sièges sont précisées (articles L. 273-3 et L. 273-4 nouveaux du même code) ;

- dans les communes de moins de 1 000 habitants, les délégués des communes, par analogie avec le système d'élection par fléchage mis en place dans les communes de 1 000 habitants et plus, sont désignés dans

l'ordre du tableau établi lors de l'élection de la municipalité : le maire, puis les adjoints dans l'ordre de leur élection, puis les conseillers municipaux, par ordre décroissant d'âge (article L. 273-6 nouveau du code précité). Le maintien du régime actuel pour ces communes (élection par le conseil municipal) aurait abouti à priver les électeurs de leur choix, en renvoyant le choix des délégués à une élection au suffrage indirect, au sein du conseil municipal ;

- les règles applicables en cas de vacance du siège d'un délégué d'une commune sont précisées : le remplaçant est soit le suivant de liste si la commune compte 1 000 habitants et plus, soit le suivant dans l'ordre du tableau (un adjoint ou un conseiller municipal) si la commune compte moins de 1 000 habitants (articles L. 273-5 et L. 273-7 nouveaux du même code).

Les modifications apportées à l'élection des conseillers municipaux et des délégués des communes au sein des conseils communautaires nécessitent également la modification de dispositions législatives de nature organique.

L'**article 21** organise la concomitance des élections départementales et régionales. L'article L. 364 du code électoral disposant que les membres de l'Assemblée de Corse sont élus le même jour que les conseillers régionaux, l'article 21 rend également applicables à l'élection des conseillers de l'Assemblée de Corse les dispositions relatives à la concomitance des élections régionales et départementales.

L'**article 22** permet, par un renvoi explicite, d'assurer l'applicabilité aux élections des conseillers à l'assemblée de Guyane et à l'assemblée de Martinique des dispositions législatives du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral qui constituent la base juridique communes à toutes les élections sur les questions de liste électorale, de financement électoral, d'opérations de vote.

L'**article 23** fixe un délai de six semaines aux conseils départementaux pour se prononcer sur un projet de décret de remodelage cantonal. La qualité de chef-lieu de canton est maintenue aux communes qui la possèdent jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Le CGCT est par ailleurs modifié pour y introduire les trois critères qui devront conduire les opérations de redécoupage des cantons : le territoire de chaque canton doit être continu, toute commune de moins de

3 500 habitants doit être incluse dans un seul canton et la population d'un canton ne peut s'écarter de la population moyenne des cantons du département que de plus ou moins 20 %. Il est toutefois possible d'y déroger, de manière limitée, pour des considérations géographiques ou d'autres impératifs d'intérêt général.

L'**article 24** permet de mettre fin aux mandats de tous les conseillers généraux et de tous les conseillers régionaux de manière simultanée. Le mandat des conseillers généraux élus en 2008 est prolongé. Le mandat des conseillers généraux élus en 2008, 2011 et celui des conseillers régionaux élus en 2010 expireront en 2015.

L'**article 25** supprime les conseillers territoriaux dans diverses dispositions législatives et procède à des coordinations nécessaires.

L'**article 26** définit les modalités d'entrée en vigueur de la présente loi et précise que le seuil pour atteindre le second tour lors d'une élection cantonale partielle est fixé à 10% des électeurs inscrits dès la promulgation de la présente loi.

L'annexe modifie la répartition des membres du conseil de Paris.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de l'intérieur qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES AU CONSEIL DÉPARTEMENTAL

Article 1^{er}

- ① Le conseil général prend le nom de conseil départemental. Les conseillers généraux prennent le nom de conseillers départementaux.
- ② Dans la partie législative du code électoral, dans celle du code général des collectivités territoriales et dans l'ensemble des autres dispositions législatives, la référence au conseil général, aux conseils généraux, au conseiller général et aux conseillers généraux est remplacée par la référence, respectivement, au conseil départemental, aux conseils départementaux, au conseiller départemental et aux conseillers départementaux.

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à l'élection des conseillers départementaux

Article 2

- ① L'article L. 191 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. L. 191.* – Chaque canton du département élit au conseil départemental deux membres de sexe différent, qui se présentent en binôme de candidats. »

Article 3

- ① Il est ajouté un article L. 191-1 du code électoral ainsi rédigé :
- ② « Le nombre de cantons dans lesquels sont élus les conseillers départementaux est égal, pour chaque département, à la moitié du nombre de cantons existant au 1^{er} janvier 2013, arrondi à l'unité supérieure si ce nombre n'est pas entier. »

Article 4

- ① L'article L. 192 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. L. 192.* – Les conseillers départementaux sont élus pour six ans ; ils sont rééligibles.
- ③ « Les conseils départementaux se renouvellent intégralement.
- ④ « Les élections ont lieu au mois de mars.
- ⑤ « Dans tous les départements, les collèges électoraux sont convoqués le même jour. »

Article 5

- ① I. – Le premier alinéa de l'article L. 193 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « Nul binôme de candidats n'est élu au conseil départemental au premier tour de scrutin s'il n'a réuni : ».
- ③ II. – La dernière phrase du quatrième alinéa du même article est ainsi rédigée : « Si plusieurs binômes obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au binôme qui comporte le candidat le plus âgé. »

Article 6

À l'article L. 205 du même code, après la référence : « L. 195 » est insérée la référence : « L. 196 ».

Article 7

- ① L'article L. 209 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. L. 209.* - Lorsque le nombre des conseillers non domiciliés dans le département dépasse le quart du conseil, le conseil départemental détermine en séance publique lors de la première réunion de droit qui suit chaque renouvellement, par la voie du tirage au sort, celui ou ceux dont le mandat prend fin. »

Article 8

- ① L'article L. 210-1 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. L. 210-1.* - Les candidats présentés en binôme en vue de l'élection au conseil départemental souscrivent, avant chaque tour de scrutin, une déclaration de candidature dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État. Cette déclaration, revêtue de la signature des deux candidats, énonce les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession de chacun d'entre eux. Elle mentionne également pour chaque candidat la personne appelée à le remplacer comme conseiller départemental dans le cas prévu à l'article L. 221. Les articles L. 155 et L. 163 sont applicables à la désignation du remplaçant.
- ③ « Le candidat et son remplaçant sont de même sexe.
- ④ « À la déclaration prévue au premier alinéa sont jointes les pièces propres à prouver que les candidats présentés en binôme et leurs remplaçants répondent aux conditions d'éligibilité prévues par l'article L. 194.
- ⑤ « Les candidats présentés en binôme indiquent également sur une déclaration conjointe les références du compte bancaire sur lequel devront être opérés, le cas échéant, le remboursement des frais d'impression et d'affichage des documents de propagande électorale prévu à l'article L. 216 et le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne prévu à l'article L. 52-11-1.
- ⑥ « Pour le premier tour de scrutin dans les cantons de 9 000 habitants et plus, sont également jointes les pièces de nature à prouver que le binôme a procédé à la déclaration d'un mandataire conformément aux articles L. 52-3-1, L. 52-5 et L. 52-6 ou, s'il n'a pas procédé à cette déclaration, les pièces prévues au premier alinéa de ces deux derniers articles.
- ⑦ « Si la déclaration de candidature n'est pas conforme aux dispositions des premier et deuxième alinéas ou qu'elle n'est pas accompagnée des pièces mentionnées aux troisième, quatrième et cinquième alinéas ou si un candidat ou un remplaçant figurant sur cette déclaration est inéligible, elle n'est pas enregistrée.
- ⑧ « Nul ne peut être candidat dans plus d'un canton.
- ⑨ « Si un candidat fait, contrairement aux prescriptions de l'alinéa précédent, acte de candidature dans plusieurs cantons, la candidature du binôme au sein duquel il se présente n'est pas enregistrée.
- ⑩ « Le refus d'enregistrement d'un binôme de candidats est motivé. Chaque candidat du binôme qui s'est vu opposer un refus d'enregistrement

dispose d'un délai de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif. Le tribunal administratif statue sous trois jours.

- ⑪ « Faute pour le tribunal administratif d'avoir statué dans ce délai, la candidature doit être enregistrée.
- ⑫ « Nul binôme ne peut être candidat au second tour s'il ne s'est présenté au premier tour et s'il n'a obtenu un nombre de suffrages égal au moins à 10 % du nombre des électeurs inscrits.
- ⑬ « Dans le cas où un seul binôme de candidats remplit ces conditions, le binôme ayant obtenu après celui-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second.
- ⑭ « Dans le cas où aucun binôme de candidats ne remplit ces conditions, les deux binômes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se maintenir au second. »

Article 9

- ① L'article L. 221 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. L. 221.* - Le conseiller départemental dont le siège devient vacant pour toute autre cause que l'annulation de l'élection ou la démission d'office au titre de l'article L. 118-3 est remplacé par la personne élue en même temps que lui à cet effet.
- ③ « Lorsque le remplacement d'un conseiller départemental n'est plus possible en application du premier alinéa, le siège concerné demeure vacant.
- ④ « Toutefois, lorsque les deux sièges d'un même canton sont vacants, il est procédé à une élection partielle dans le délai de trois mois à compter de la dernière vacance.
- ⑤ « Il n'est procédé à aucune élection partielle dans les six mois précédant le renouvellement des conseils départementaux. »

Article 10

À l'article L. 223 du même code, à la première phrase, les mots : « le conseiller général proclamé élu reste » sont remplacés par les mots : « les deux conseillers départementaux élus restent », et les deuxième et troisième phrases sont supprimées.

Chapitre II Dispositions relatives au financement des campagnes électorales

Article 11

- ① Le chapitre V *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'article L. 52-3, il est inséré un article L. 52-3-1 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 52-3-1.* - Pour l'application des dispositions du présent chapitre aux scrutins binominaux, les membres du binôme exercent les droits reconnus aux candidats et sont tenus aux obligations qui s'imposent à eux, de manière indissociable.
- ④ « Les candidats réunis dans un même binôme déclarent un mandataire financier unique et déposent un compte de campagne unique. » ;
- ⑤ 2° Au troisième alinéa de l'article L. 52-4, après les mots : « par le candidat » sont insérés les mots : « ou par l'un des membres d'un binôme de candidats » ;
- ⑥ 3° Avant la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 52-5, est insérée une phrase ainsi rédigée : « En cas de scrutin binominal, aucun des membres du binôme ou aucun des remplaçants ne peut être membre de l'association de financement. »
- ⑦ Au quatrième alinéa du même article, à la fin de la deuxième phrase, après les mots : « du candidat » sont insérés les mots : « ou d'un des membres d'un binôme de candidats » ;
- ⑧ 4° Au premier alinéa de l'article L. 52-6, les mots : « de son domicile » sont remplacés par les mots : « de la circonscription électorale dans laquelle il se présente ».
- ⑨ Le même alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Dans le cas d'un scrutin binominal, aucun des membres du binôme ou aucun des remplaçants ne peut être désigné mandataire financier du binôme ».
- ⑩ Au huitième alinéa du même article, les mots : « dans lequel est domicilié le candidat » sont remplacés par les mots : « de la circonscription électorale dans laquelle se présente le candidat ou le binôme » ;
- ⑪ 5° Le troisième alinéa de l'article L. 52-7 est supprimé ;
- ⑫ 6° Au premier alinéa de l'article L. 52-9, après les mots : « doivent indiquer le candidat », sont ajoutés les mots : « , le binôme des candidats » ;
- ⑬ 7° Il est ajouté à l'article L. 52-12 un alinéa ainsi rédigé :

- ⑭ « Pour l'application du présent article, en cas de scrutin binominal, le candidat s'entend du binôme de candidats. » ;
- ⑮ 8° Après le premier alinéa de l'article L. 52-13, est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑯ « Les dépenses exposées par des candidats ayant agi séparément avant d'être réunis au sein d'un même binôme sont totalisées et décomptées comme faites au profit de ce binôme. » ;
- ⑰ 9° Le dernier alinéa de l'article L. 52-15 est complété par la phrase suivante : « En cas de scrutin binominal, les deux candidats présentés au sein d'un même binôme sont tenus solidairement au règlement de la créance. »

Article 12

- ① L'article L. 118-3 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. L. 118-3.* – Saisi par la commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection peut prononcer l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. S'il s'agit d'un scrutin binominal, l'inéligibilité porte sur les deux candidats du même binôme.
- ③ « Saisi dans les mêmes conditions, le juge de l'élection peut prononcer l'inéligibilité du candidat ou des membres du binôme de candidats qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12.
- ④ « Il prononce également l'inéligibilité du candidat ou des membres du binôme de candidats dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales.
- ⑤ « L'inéligibilité déclarée sur le fondement des premier à troisième alinéas est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision.
- ⑥ « Si le juge de l'élection a prononcé l'inéligibilité d'un candidat ou des membres d'un binôme proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, déclare le candidat ou les membres du binôme démissionnaire d'office. »

Chapitre III Dispositions de coordination

Article 13

- ① I. – Le code électoral est modifié ainsi qu’il suit :
- ② 1° Au deuxième alinéa de l’article L. 51 et à l’article L. 52-3, après les mots : « chaque candidat » sont insérés les mots : « , chaque binôme de candidats » ;
- ③ 2° Après l’article L. 56, il est inséré un article L. 56-1 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 56-1.* - Pour l’application des dispositions du présent chapitre aux scrutins binominaux, les droits reconnus au candidat s’appliquent aux membres du binôme. » ;
- ⑤ 3° Au neuvième alinéa de l’article L. 57-1 et au quatrième alinéa de l’article L. 65, après les mots : « chaque liste », sont insérés les mots : « , chaque binôme de candidats » ;
- ⑥ 4° Au troisième alinéa de l’article L. 65, après les mots : « la même liste », sont insérés les mots : « , le même binôme de candidats » ;
- ⑦ 5° À l’article L. 113-1, après les mots : « scrutin uninominal » sont insérés les mots : « ou binominal » ;
- ⑧ 6° Le troisième alinéa de l’article L. 118-4 est complété par une phrase ainsi rédigée : « En cas de scrutin binominal, il annule l’élection du binôme auquel ce candidat appartient. » ;
- ⑨ 7° L’article L. 208 est abrogé ;
- ⑩ 8° Aux articles L. 212 et L. 216, les mots : « les candidats » sont remplacés par les mots : « les binômes de candidats » ;
- ⑪ 9° Dans la première phrase de l’article L. 223-1, les mots : « du mandat de celui » sont remplacés par les mots : « des mandats des élus du canton » ;
- ⑫ II. - Le code général des collectivités territoriales est modifié ainsi qu’il suit :
- ⑬ 1° À la première phrase du premier alinéa du I de l’article L. 1111-9, le mot : « territoriaux » est remplacé par le mot : « régionaux » ;
- ⑭ 2° Aux articles L. 3121-9, L. 3121-22-1 et L. 3122-1, les mots : « renouvellement triennal » sont remplacés par les mots : « renouvellement général » ;
- ⑮ 3° Au quatrième alinéa de l’article L. 3122-1, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « six » ;

- ⑩ 4° À l'article L. 3123-9-2, les mots : « ou du renouvellement d'une série sortante » sont supprimés.

Chapitre IV

Dispositions relatives à l'élection de la commission

permanente et des vice-présidents

Article 14

- ① L'article L. 3122-5 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. L. 3122-5.* – Aussitôt après l'élection du président et sous sa présidence, le conseil départemental fixe le nombre des vice-présidents et des autres membres de la commission permanente.
- ③ « Les membres de la commission permanente autres que le président sont élus au scrutin de liste. Chaque conseiller départemental ou chaque groupe de conseillers peut présenter une liste de candidats. Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. Un groupe de conseillers qui ne dispose pas de membres de chaque sexe en nombre suffisant peut compléter sa liste par des candidats de même sexe.
- ④ « Les listes sont déposées auprès du président dans l'heure qui suit la décision du conseil départemental relative à la composition de la commission permanente. Si, à l'expiration de ce délai, une seule liste a été déposée, les différents postes de la commission permanente sont alors pourvus immédiatement dans l'ordre de la liste, et il en est donné lecture par le président.
- ⑤ « Dans le cas contraire, le conseil départemental procède d'abord à l'élection de la commission permanente, qui se déroule à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, entre les listes mentionnées au deuxième alinéa. Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque liste. Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes.
- ⑥ « Après la répartition des sièges de la commission permanente, le conseil départemental procède à l'élection des vice-présidents au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être

supérieur à un. Si, après deux tours de scrutin, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, les candidats de la liste ayant la moyenne d'âge la plus élevée sont élus.

- ⑦ « Les membres de la commission permanente autres que le président sont nommés pour la même durée que le président. »

Article 15

- ① L'article L. 3122-6 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. L. 3122-6.* - En cas de vacance de siège de membre de la commission permanente autre que le président, le conseil départemental peut décider de compléter la commission permanente. La ou les vacances sont alors pourvues selon la procédure prévue aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 3122-5. À défaut d'accord, il est procédé au renouvellement intégral des membres de la commission permanente autres que le président dans les conditions prévues aux quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 3122-5. »

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉLECTION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX, DES DÉLÉGUÉS COMMUNAUTAIRES ET DES MEMBRES DU CONSEIL DE PARIS

Chapitre I^{er} **Élection des conseillers municipaux**

Article 16

Dans les intitulés du chapitre II et du chapitre III du titre IV du livre I^{er} et à l'article L. 252 du code électoral, le nombre : « 3 500 » est remplacé par le nombre : « 1 000 ».

Article 17

- ① L'article L. 256 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. L. 256.* – Les candidatures isolées sont admises.
- ③ « Les bulletins de vote peuvent comporter un seul nom de candidat ou des listes incomplètes de candidats.
- ④ « Les bulletins avec adjonction ou suppression de noms sont valables. »

Article 18

- ① L'article L. 261 du code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Au troisième alinéa, le nombre : « 3 500 » est remplacé par le nombre : « 1 000 » ;
- ③ 2° Au dernier alinéa, le nombre : « 2 000 » est remplacé par le nombre : « 1 000 ».

Article 19

Le tableau n° 2 annexé au code électoral est modifié conformément au tableau annexé à la présente loi.

CHAPITRE II Élection des délégués communautaires

Article 20

- ① Après le titre IV du livre I^{er} du code électoral, il est ajouté un titre V intitulé : « Dispositions relatives à l'élection des délégués des communes au sein des conseils des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre » comprenant les chapitres I^{er} à III ainsi rédigés :
 - ② « CHAPITRE I^{ER}
 - ③ « **Dispositions communes**
 - ④ « CHAPITRE II
 - ⑤ « **Dispositions spéciales aux communes de 1 000 habitants et plus**
 - ⑥ « *Art. L. 273-2.* – Les délégués des communes de 1 000 habitants et plus au sein des conseils des communautés de communes, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des métropoles sont élus en même temps que les conseillers municipaux. Cette élection a lieu dans les conditions prévues aux chapitres I^{er}, III et IV du titre IV du présent livre, sous réserve des dispositions du présent chapitre.
 - ⑦ « *Art. L. 273-3.* – Lorsque la commune est divisée en secteurs municipaux ou en sections électorales, le représentant de l'État dans le département répartit les sièges de délégués entre les secteurs ou les sections, en fonction de leur population respective, à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.
 - ⑧ « *Art. L. 273-4.* – Les sièges de délégués sont répartis entre les listes par application des règles prévues à l'article L. 262. Pour chacune des listes, ils sont attribués dans l'ordre de présentation des candidats.

« Lorsqu'en application du quatrième alinéa de l'article L. 261, l'élection des conseillers municipaux a eu lieu dans les conditions prévues au chapitre II du titre IV du présent livre et qu'il y a lieu d'attribuer un ou des sièges de délégués conformément aux dispositions de l'article L. 273-3, ceux-ci sont attribués au maire et, le cas échéant, à d'autres conseillers municipaux, désignés dans l'ordre du tableau.

- ⑨ « *Art. L. 273-5.* – Le conseiller municipal venant sur une liste immédiatement après le dernier élu délégué de la commune est appelé à remplacer le délégué de la commune élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit.

⑩

« CHAPITRE III

- ⑪ « *Dispositions spéciales aux communes de moins de 1 000 habitants*

- ⑫ « *Art. L. 273-6.* – Les délégués des communes de moins de 1 000 habitants au sein des conseils des communautés de communes, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des métropoles sont le maire et, le cas échéant, d'autres conseillers municipaux, désignés dans l'ordre du tableau.

- ⑬ « *Art. L. 273-7.* - En cas de vacance du siège d'un délégué de la commune pour quelque cause que ce soit, le délégué est remplacé par le conseiller municipal qui le suit dans l'ordre du tableau. »

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

Article 21

- ① Les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 336 du code électoral sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les élections ont lieu en même temps que le renouvellement des conseils départementaux. »

Article 22

- ① I. – Au livre VI *bis* du code électoral, il est créé avant le titre I^{er} un article L. 558-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 558-1.* – Les conseillers à l'assemblée de Guyane et les conseillers à l'assemblée de Martinique sont élus dans les conditions fixées par les dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} du présent code et par celles du présent livre. »
- ③ II. – Au chapitre I^{er} du titre I^{er} du même livre, l'article L. 558-1 devient l'article L. 558-1-1 ».

Article 23

- ① L'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Il est inséré un I au début du premier alinéa ;
- ③ 2° Au I, le premier alinéa est complété par les mots : « qui se prononce dans un délai de six semaines. À défaut, son avis est réputé rendu » ;
- ④ 3° Il est inséré un II au début du deuxième alinéa ;
- ⑤ 4° Au II, le premier alinéa est complété par les mots : « jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux suivant la publication du décret prévu au I ».
- ⑥ 5° Sont insérés un III et un IV ainsi rédigés :
- ⑦ « *III.* – La délimitation des cantons en application du I est conforme aux règles suivantes :
- ⑧ « *a)* Le territoire de chaque canton est continu ;
- ⑨ « *b)* Est entièrement comprise dans le même canton toute commune de moins de 3 500 habitants ;
- ⑩ « *c)* La population d'un canton n'est ni supérieure ni inférieure de plus de 20 % à la population moyenne des cantons du département.
- ⑪ « *IV.* – Il n'est apporté aux règles énoncées au III que les exceptions de portée limitée spécialement justifiées par des considérations géographiques ou par d'autres impératifs d'intérêt général. »

Article 24

- ① I. – Par dérogation aux dispositions de l'article L. 192 du code électoral, le mandat des conseillers généraux élus en mars 2008 et en mars 2011 expire en mars 2015.
- ② II. – Par dérogation aux dispositions de l'article L. 336 du code électoral et du troisième alinéa de l'article L. 364 du même code, le mandat des conseillers régionaux et celui des membres de l'Assemblée de Corse élus en mars 2010 expirent en mars 2015.
- ③ III. - À l'article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, l'année : « 2014 » est remplacée par l'année : « 2015 ».

Article 25

- ① I. – Sont abrogés :
- ② 1° La loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux ;

- ③ 2° Les articles 1^{er}, 3, 5, 6 et 81 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ainsi que le tableau annexé à cette loi.
- ④ II. – À l'intitulé du chapitre I^{er} du titre I^{er} de la loi du 16 février 2010 mentionnée au I, le mot : « territoriaux » est remplacé par les mots : « généraux et conseillers régionaux » ;
- ⑤ III. – Le I de l'article 82 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑥ « I. – L'article 7 entre en vigueur lors du prochain renouvellement des conseils régionaux. »

Article 26

- ① Les dispositions du titre I^{er} de la présente loi s'appliquent au prochain renouvellement général des conseils départementaux. Jusqu'à cette date, au troisième alinéa de l'article L. 210-1 du code électoral, le taux : « 12,5 % » est remplacé par le taux « 10 % ».
- ② Les dispositions du titre II de la présente loi s'appliquent au prochain renouvellement général des conseils municipaux.

ANNEXE

Article annexe

① Tableau des secteurs pour l'élection des membres du conseil de Paris

②

Désignation des secteurs	Arrondissement constituant les secteurs	Nombre de sièges
1 ^{er} secteur	1 ^{er}	3
2 ^e secteur	2 ^e	3
3 ^e secteur	3 ^e	3
4 ^e secteur	4 ^e	3
5 ^e secteur	5 ^e	4
6 ^e secteur	6 ^e	3
7 ^e secteur	7 ^e	4
8 ^e secteur	8 ^e	3
9 ^e secteur	9 ^e	4
10 ^e secteur	10 ^e	7
11 ^e secteur	11 ^e	11
12 ^e secteur	12 ^e	10
13 ^e secteur	13 ^e	13
14 ^e secteur	14 ^e	10
15 ^e secteur	15 ^e	17
16 ^e secteur	16 ^e	12
17 ^e secteur	17 ^e	12
18 ^e secteur	18 ^e	14
19 ^e secteur	19 ^e	13
20 ^e secteur	20 ^e	14
Total		163

Fait à Paris, le 28 novembre 2012

Signé : JEAN-MARC AYRAULT

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur,

Signé : MANUEL VALLS



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PROJET DE LOI

**relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers
municipaux et des délégués communautaires,
et modifiant le calendrier électoral**

ETUDE D'IMPACT

26 NOVEMBRE 2012

SOMMAIRE

I. ABROGATION DU CONSEILLER TERRITORIAL, ELECTION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX, CALENDRIER ÉLECTORAL ACTUEL, RÉGIME ÉLECTORAL DES CONSEILLERS GÉNÉRAUX, DES CONSEILLERS MUNICIPAUX ET MODALITÉS DE DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS COMMUNAUTAIRES	4
I.1. ABROGATION DU CONSEILLER TERRITORIAL, ELECTION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX	4
I.2. PRÉSENTATION DU CALENDRIER DES ÉLECTIONS LOCALES	5
I.2.1. <i>Durée actuelle des mandats des conseillers généraux et des conseillers régionaux et période des élections</i>	5
I.2.2. <i>Date des prochaines élections cantonales et régionales</i>	5
I.3. PRÉSENTATION DU RÉGIME ÉLECTORAL ACTUEL DES CONSEILLERS GÉNÉRAUX	6
I.3.1. <i>Ancrage territorial et représentativité démographique des élus</i>	6
I.3.2. <i>Parité au sein des conseils généraux</i>	7
I.3.3. <i>Appellation des conseillers généraux</i>	7
I.4. PRÉSENTATION DU RÉGIME ÉLECTORAL DES CONSEILLERS MUNICIPAUX ET DE DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS DES COMMUNES AU SEIN DES ORGANES DÉLIBÉRANTS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE	7
I.4.1. <i>Mode d'élection des conseillers municipaux</i>	7
I.4.2. <i>Mode de désignation des délégués communautaires</i>	9
II. LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME	10
II.1. RÉTABLIR LES CONSEILLERS GÉNÉRAUX ET LES CONSEILLERS RÉGIONAUX	10
II.2. AUGMENTER LA PARTICIPATION ÉLECTORALE AUX ÉLECTIONS LOCALES ET RENFORCER LA COHÉRENCE DES PROJETS LOCAUX CONDUITS SUR UN MÊME TERRITOIRE	11
II.2.1. <i>L'aménagement du calendrier des élections locales est destiné à favoriser la participation électorale</i> 11	
II.2.2. <i>L'absence complète de synchronisation des consultations électorales locales ne favorise pas la cohérence des projets locaux conduits sur un même territoire</i>	12
II.3. RÉNOVER LE MODE DE SCRUTIN DES CONSEILLERS GÉNÉRAUX (DEVENANT LES CONSEILLERS DÉPARTEMENTAUX)	12
II.3.1. <i>Définir un mode de scrutin des conseillers généraux qui permette l'ancrage territorial des élus et favorise la parité</i>	12
II.3.2. <i>Mieux respecter le principe d'égalité devant le suffrage tout en maintenant le même nombre de conseillers généraux (devenant les conseillers départementaux)</i>	13
II.4. FAVORISER LA PARITÉ AU SEIN DES CONSEILS MUNICIPAUX ET SIMPLIFIER LE RÉGIME ÉLECTORAL APPLICABLE AUX COMMUNES DE MOINS DE 3 500 HABITANTS	13
II.5. PERMETTRE L'ÉLECTION DES DÉLÉGUÉS COMMUNAUTAIRES AU SUFFRAGE UNIVERSEL EN 2014 DANS LES EPCI À FISCALITÉ PROPRE	13
II.6. AMÉLIORER LA REPRÉSENTATIVITÉ DÉMOGRAPHIQUE DES MEMBRES DU CONSEIL DE PARIS	14
III. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS	14
III.1. L'ABROGATION DU CONSEILLER TERRITORIAL	14
III.2. LE CALENDRIER ÉLECTORAL	14
III.2.1. <i>Les options possibles en matière de calendrier électoral</i>	14
III.2.2. <i>Option retenue : le report des élections cantonales et régionales en 2015</i>	17
III.3. LE MODE DE SCRUTIN APPLICABLE AUX CONSEILLERS GÉNÉRAUX	19
III.3.1. <i>Options envisagées</i>	19
III.3.2. <i>Option retenue : élection de deux conseillers départementaux par canton au scrutin binominal majoritaire à deux tours</i>	20
III.4. LE MODE DE SCRUTIN APPLICABLE AUX CONSEILLERS MUNICIPAUX ET À L'ÉLECTION DES DÉLÉGUÉS COMMUNAUTAIRES	22
III.4.1. <i>L'abaissement du seuil de population au-delà duquel les conseillers municipaux seront élus au scrutin de liste de 3 500 à 1 000 habitants</i>	22
III.4.2. <i>Actualisation du tableau des secteurs pour l'élection des membres du conseil de Paris</i>	25

III.4.3. <i>Mode de scrutin applicable aux conseillers communautaires</i>	27
IV . IMPACT DE LA LOI	29
IV.1 L'ABROGATION DU CONSEILLER TERRITORIAL ET L'AMÉNAGEMENT DU CALENDRIER ÉLECTORAL.....	29
IV.1.1 <i>Impact juridique</i>	29
IV.1.2 <i>Impact financier</i>	30
IV.2 IMPACT DE L'ÉLECTION DES CONSEILLERS DÉPARTEMENTAUX AU SCRUTIN BINOMINAL MAJORITAIRE	36
IV.2.1 <i>Impact juridique</i>	36
IV.2.2 <i>Impact en terme de parité</i>	37
IV.2.3 <i>Impact financier</i>	37
IV.3 INCIDENCES S'AGISSANT LA MODIFICATION DU MODE DE SCRUTIN DES CONSEILLERS MUNICIPAUX	38
IV.3.1 <i>Impact juridique</i>	38
IV.3.2 <i>Impact pour les candidats aux élections</i>	38
IV.3.3 <i>Impact sur les services de l'Etat chargés de la préparation des élections</i>	39
IV.3.4 <i>Impact en terme de parité</i>	39
IV.3.5 <i>Impact financier</i>	39
IV.4 INCIDENCES S'AGISSANT DE L'ÉLECTION DES DÉLÉGUÉS COMMUNAUTAIRES	40
IV.4 .1 <i>Impact juridique</i>	40
IV.4.2 <i>Impact sur les services de l'Etat chargés de la préparation des élections</i>	40
IV.4.3 <i>Impact financier</i>	40
V. MODALITÉS D'APPLICATION DE LA RÉFORME	40
V.1. APPLICATION DANS LE TEMPS.....	40
V.2 APPLICATION DANS L'ESPACE	41
V.3 CONSULTATIONS	41
V.4 TEXTES D'APPLICATION.....	42

Introduction

Le projet de loi relatif au calendrier électoral, à l'élection des conseillers départementaux au scrutin binominal majoritaire et portant diverses dispositions de droit électoral se rapporte à une série de dispositions visant à abroger le conseiller territorial, à moderniser la démocratie territoriale, notamment les modes de scrutin applicables à l'élection des conseillers généraux, des conseillers municipaux et des délégués des communes au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Il traduit l'attention portée par le Gouvernement aux travaux des Etats généraux de la démocratie territoriale relatifs au calendrier électoral et à l'élection des conseillers généraux, conclus par le Sénat les 4 et 5 octobre 2012. Il reprend également l'une des propositions relatives au mode de scrutin des conseillers généraux, de la délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, formulée dans son rapport sur l'impact des dispositions du projet de loi de réforme des collectivités territoriale, enregistré à la présidence du Sénat le 10 juin 2010.

En application de l'article 39 de la Constitution et de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, l'étude d'impact afférente au projet de loi relatif au calendrier électoral, à l'élection des conseillers départementaux au scrutin binominal majoritaire et portant diverses dispositions de droit électoral, présente successivement l'état du droit en vigueur, les objectifs poursuivis par le projet du Gouvernement, les options envisagées, l'impact prévisible ainsi que les modalités d'application des dispositions du projet de loi.

I. , ABROGATION DU CONSEILLER TERRITORIAL, CALENDRIER ÉLECTORAL ACTUEL, RÉGIME ÉLECTORAL DES CONSEILLERS GÉNÉRAUX, DES CONSEILLERS MUNICIPAUX ET MODALITÉS DE DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS COMMUNAUTAIRES

I.1. Abrogation du conseiller territorial, élection des conseillers territoriaux

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 a substitué aux conseillers régionaux et conseillers généraux une nouvelle catégorie d'élus locaux : les conseillers territoriaux. Ces derniers devaient siéger la fois dans les départements et les régions. Ils devaient être élus pour la première fois en mars 2014 au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Les conseillers territoriaux avaient donc vocation à administrer à la fois les départements et les régions.

Afin de rétablir le conseiller général et le conseiller régional, il convient d'abroger les dispositions qui instituent le conseiller territorial dans la loi du 16 décembre 2010 ainsi que les dispositions codifiées issues de cette même loi.

I.2. Présentation du calendrier des élections locales

I.2.1. Durée actuelle des mandats des conseillers généraux et des conseillers régionaux et période des élections

Le code électoral détermine la durée des mandats des conseillers généraux, des conseillers régionaux et des membres de l'Assemblée de Corse, les dispositions applicables aux conseillers régionaux étant, conformément aux dispositions de l'article L. 364 du code électoral, également applicables aux membres de l'Assemblée de Corse. Cette durée est de six ans pour les conseillers généraux (article L. 192 du code électoral) comme pour les conseillers régionaux (article L. 336 du code électoral).

Les conseils généraux sont renouvelés par moitié tous les 3 ans, alors que les conseils régionaux, comme l'Assemblée de Corse, sont renouvelés intégralement tous les 6 ans.

Les élections au lieu au mois de mars.

I.2.2. Date des prochaines élections cantonales et régionales

Les dernières élections cantonales se sont déroulées pour une moitié des conseils généraux les 9 et 16 mars 2008 (série 2) et pour l'autre moitié les 20 et 27 mars 2011 (série 1).

Les dernières élections régionales et celles de l'Assemblée de Corse se sont tenues les 14 et 21 mars 2010.

Conformément aux dispositions des articles L. 192, 336 et 364 du code électoral, les conseils généraux dont les membres ont été élus en 2008 devraient être renouvelés en mars 2014 et ceux dont les membres ont été élus en 2011 en mars 2017. Les conseils régionaux et l'Assemblée de Corse devraient être renouvelés en mars 2016.

Toutefois, afin de permettre l'élection des conseillers territoriaux en mars 2014, la loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux a modifié exceptionnellement la durée des mandats des conseillers régionaux élus en mars 2010 et des conseillers généraux élus en mars 2011, en les fixant respectivement à quatre et trois ans. En l'état actuel du droit, le renouvellement des séries 1 et 2 des conseils généraux, comme celui des conseils régionaux et de l'Assemblée de Corse aurait lieu en mars 2014. Ainsi, quatre élections se tiendraient en 2014 : les élections municipales et territoriales en mars, les élections européennes en juin et les élections sénatoriales en juin et en septembre.

L'abrogation du conseiller territorial, à calendrier électoral inchangé, conduirait à organiser cinq scrutins en 2014 : les élections municipales, les élections européennes et les élections sénatoriales, mais également des élections les élections cantonales et régionales en mars.

Le calendrier électoral de 2014 emporte le risque d'une faible participation des électeurs, du fait de la récurrence de la convocation aux urnes qui en découle.

I.3. Présentation du régime électoral actuel des conseillers généraux

L'article L. 191 du code électoral dispose que : « *chaque canton du département élit un membre du conseil général* ». Les effectifs des conseils généraux dépendent du nombre de cantons par département.

L'article L. 193 du même code définit le mode de scrutin des conseillers généraux. Depuis la loi relative aux conseils généraux du 10 août 1871, ils sont élus au suffrage universel direct.

La durée de leur mandat est fixée à six ans et ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans. Ils sont indéfiniment rééligibles (L. 192 du code électoral).

L'élection a lieu selon le mode de scrutin majoritaire uninominal à deux tours. Un candidat est élu au premier tour s'il obtient la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de voix au moins égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au second tour, seule la majorité relative est nécessaire pour être élu. Peuvent s'y présenter uniquement les candidats s'étant présenté au premier tour et ayant obtenu un nombre de voix supérieur à 12.5 % des électeurs inscrits. Dans le cas où un seul candidat a rempli cette condition, le candidat ayant obtenu après celui-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second. Dans le cas où aucun candidat ne remplit ces conditions, les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se maintenir au second (article L. 210-1 du code électoral modifié par l'article 2 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales).

La circonscription électorale est le canton qui est une subdivision du département. Chaque canton élit un conseiller général. Il n'y a aucune relation entre la population d'un département et le nombre de ses conseillers généraux : des départements dont la population diffère sensiblement peuvent avoir le même nombre de conseillers.

On compte 3 971 cantons dans les départements et autant de conseillers généraux.

Il est à noter que Paris fait l'objet d'un régime particulier. A la fois ville et département, Paris compte 163 élus municipaux, les « conseillers de Paris », élus par arrondissement, auxquels sont attribués les compétences dévolues à un conseil général.

1.3.1. Ancrage territorial et représentativité démographique des élus

L'élection des conseillers généraux au sein des cantons permet d'assurer l'ancrage territorial des élus ainsi qu'un lien de proximité fort entre ces derniers et leurs électeurs. Toutefois, le découpage actuel des départements en cantons fait apparaître des écarts de population importants.

Ainsi, malgré les changements démographiques intervenus depuis la création des cantons en mars 1790, la carte cantonale n'a jamais connu de redécoupage d'ensemble. Seuls des exercices partiels ont été conduits. Depuis 1801, près des 3/5^{ème} des cantons n'ont pas connu de modification de leurs limites territoriales.

Les écarts démographiques entre les cantons actuels d'un même département sont très significatifs. Le rapport entre le canton le plus peuplé et le canton le moins peuplé, au sein d'un même département, atteint 1 pour 47 dans le département de l'Hérault. Dans 88 départements, ce ratio est supérieur à 1 pour 5 ; dans 49 départements, il est supérieur à 1 pour 10 et dans 18 départements, il est supérieur à 1 pour 20.

De plus, l'écart à la moyenne de la population départementale est ample : dans 72 départements, il est supérieur à 100% pour le canton le plus peuplé. Les cantons les moins peuplés comptent entre 39 % et 95% d'habitants de moins que la population moyenne cantonale de leur département.

Compte tenu des écarts démographiques qu'elle présente, la carte cantonale actuelle n'est pas satisfaisante au regard du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage.

1.3.2. Parité au sein des conseils généraux

Les dispositions de la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ont introduit à l'article L. 210-1 du code électoral l'obligation pour le candidat de désigner un remplaçant de sexe différent. Celles-ci n'ont pas permis de renforcer significativement la part des femmes au sein des conseils généraux. En effet, celles-ci représentaient avant ladite loi 10,9% des effectifs des conseils généraux en 2004 et 9,8% en 2001. Postérieurement à la promulgation de la loi de 2009, les femmes ne continuent de représenter que 13,5% des élus au sein des conseils généraux.

1.3.3. Appellation des conseillers généraux

Les appellations « conseil général » et « conseillers généraux » sont héritées de la loi du 10 août 1871. Ces vocables sont peu lisibles pour le citoyen puisqu'ils ne retracent pas le lien entre le département, son assemblée et ses élus. Aussi les termes de « conseil général » et « conseillers généraux » seront-ils changés pour ceux de « conseil départemental et de conseillers départementaux ».

I.4. Présentation du régime électoral des conseillers municipaux et de désignation des délégués des communes au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

1.4.1. Mode d'élection des conseillers municipaux

Les conseils municipaux sont élus pour six ans, selon divers modes de scrutin en fonction de l'importance de la population de la commune ou de la circonscription électorale pour les sections de communes.

1) Dans les communes de moins de 3 500 habitants

Le mode de scrutin des communes de moins de 3 500 habitants est défini au chapitre II du titre IV du livre Ier du code électoral. Les conseillers municipaux sont élus au scrutin majoritaire (L.252). Pour être élu dès le premier tour, un candidat doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés ainsi qu'un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits (L.253).

Pour être élu au second tour la majorité relative suffit (L. 253).

Les candidats se présentent en listes complètes (sauf pour les communes de moins de 2 500 habitants où les candidatures isolées et les listes incomplètes sont autorisées) et les suffrages sont comptabilisés individuellement. En outre, le panachage est autorisé.

Le dépôt de candidature n'est pas nécessaire. Une personne peut donc être élue sans s'être portée candidate.

Ainsi, le régime électoral dans les communes de moins de 3 500 habitants est complexe car il diffère selon que la commune a plus ou moins de 2 500 habitants.

Par ailleurs, le scrutin majoritaire ne favorise pas la parité. Ainsi, dans les communes de moins de 3 500 habitants, seulement 32,2% des conseillers municipaux sont des femmes. En revanche, dans les communes de 3 500 habitants et plus, l'obligation d'alternance des candidats de chaque sexe sur les listes, posée par la loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, a renforcé la présence des femmes au sein des conseils municipaux. Ainsi, environ 48,5% des conseillers municipaux dans les communes de 3 500 habitants et plus sont des femmes.

2) Dans les communes de 3 500 habitants et plus

Le mode de scrutin des communes de 3 500 habitants et plus est régi par le chapitre III du titre IV du livre Ier du code électoral (L. 260 à L. 262). Les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste à deux tours. Si une liste obtient la majorité absolue au premier tour, elle obtient un nombre de sièges égal à la moitié des sièges à pourvoir. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle, à condition qu'elles aient obtenu au moins 5% des suffrages exprimés.

Dans le cas contraire, il est procédé à un second tour de scrutin : seules peuvent se présenter les listes ayant obtenu 10 % des suffrages exprimés. La liste qui obtient le plus de voix obtient la moitié des sièges à pourvoir. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle.

Des listes complètes, comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir, doivent être déposées. Après le dépôt, il n'est plus possible de modifier ces listes.

Les règles applicables à Paris, Lyon et Marseille sont les mêmes que pour les communes de 3 500 habitants et plus mais l'élection se fait par secteur (qui correspondent à un arrondissement à Paris et à Lyon). A Marseille, il existe 8 secteurs de 2 arrondissements chacun.

Les dispositions relatives à l'élection des conseillers municipaux s'appliquent dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les communes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française sont régies par des dispositions spécifiques (cf. tableau) :

Département ou territoire d'outre-mer	Type de commune	Mode de scrutin	Dispositions spécifiques ou non
Métropole, DOM, Saint-Pierre-et-Miquelon,	- 3 500 habitants	Uninominal majoritaire	
	+ 3 500 habitants	Liste, proportionnel, prime majoritaire	
Nouvelle-Calédonie L .429 du code électoral	- 3 500 habitants	Liste, proportionnel, pas de prime majoritaire	Spécifique
	+ 3 500 habitants	Liste, proportionnel, prime majoritaire	Métropole + 3500
Polynésie française L .438 du code électoral	- 3 500 habitants & + 3500 s'il y a des communes associées	Uninominal majoritaire	Métropole - 3500
	+ 3 500 habitants sans communes associées	Liste, proportionnel, prime majoritaire	Métropole + 3500

Aucune commune n'existe à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et dans les îles Wallis et Futuna.

I.4.2. Mode de désignation des délégués communautaires

Les établissements publics de coopération intercommunale sont administrés par :

- un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres (article L. 5211-6 du CGCT) : ses règles de fonctionnement sont identiques à celles d'un conseil municipal¹ sauf dispositions contraires. La durée du mandat des délégués des communes est également identique à celle des conseillers municipaux ;

- un président élu au sein de cet organe.

Actuellement et jusqu'au prochain renouvellement général des conseillers municipaux, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, les délégués sont élus par le conseil municipal, au scrutin uninominal majoritaire à deux ou trois tours (article L. 5211-7 du CGCT).

Dans les communautés urbaines, sauf pour les communes où il n'y a qu'un délégué, les délégués sont élus au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. La répartition des sièges entre les listes est opérée selon les règles de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (article L. 5215-10 du CGCT).

¹ Article L. 5211-1 du CGCT : « Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre (...) »

Les dispositions relatives à l'intercommunalité sont applicables dans les départements d'outre-mer. S'agissant des collectivités d'outre-mer, deux structures intercommunales ont été instituées.

L'article 8-1-1° de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a modifié le mode de scrutin applicable à l'élection des délégués des conseils municipaux au sein des EPCI à fiscalité propre. L'article L. 5211-6 du code général des collectivités locales (CGCT), dans sa nouvelle rédaction, prévoit, à compter des élections municipales de 2014, l'élection au suffrage universel (dans le cadre des élections municipales et dans les conditions fixées par la loi) des délégués des communes au sein des organes délibérants des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles, dans les communes soumises au scrutin de liste. Pour permettre l'élection de ces délégués au suffrage universel en 2014, il est donc nécessaire d'adopter une loi fixant ces conditions.

II. LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME

II.1. Rétablir les conseillers généraux et les conseillers régionaux

Le conseiller territorial avait vocation à siéger à la fois au conseil départemental et au conseil régional. Ce faisant, il opérait un rapprochement entre le département et la région : le premier ayant vu ses compétences principalement centrées autour de la proximité et de la solidarité, la seconde amenée à organiser le développement du territoire.

Toutefois, compte tenu de la diversité des missions des conseils généraux et régionaux, de leur logique de fonctionnement et de leurs perspectives d'action différentes, l'objectif affiché par la réforme du conseiller territorial, à savoir de garantir la cohérence et l'efficacité des politiques locales n'aurait pas pu être rempli par le seul fait d'unifier la représentation au sein des deux assemblées.

Par ailleurs, l'élection des conseillers territoriaux au scrutin uninominal majoritaire aurait conduit à une régression en matière de parité au sein des assemblées locales. En effet le scrutin uninominal majoritaire aurait conduit au même résultat que celui qui peut être observé en termes de parité au sein des conseils généraux, c'est-à-dire à une diminution drastique du nombre de femmes siégeant dans les conseils régionaux, alors qu'aujourd'hui les effectifs des conseils régionaux sont paritaires.

C'est pourquoi le Gouvernement souhaite abroger le conseiller territorial, préalable à une nouvelle étape de la décentralisation, seule à même de renforcer la cohérence de l'action des collectivités territoriales.

II.2. Augmenter la participation électorale aux élections locales et renforcer la cohérence des projets locaux conduits sur un même territoire

II.2.1. L'aménagement du calendrier des élections locales est destiné à favoriser la participation électorale

L'organisation de cinq élections la même année et - le cas échéant - de neuf tours de scrutin est de nature à restreindre la participation électorale.

Dans son rapport du 2 octobre 1990 sur le projet de loi n° 1534 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, déposé à l'Assemblée nationale le 27 juin 1990², M. Marc Dolez, notait que « *la fréquence excessive des consultations électorales peut entraîner la lassitude des électeurs qui explique pour une large part la montée de l'abstention* » et que cette fréquence « *a, en tout état de cause, l'inconvénient de faire vivre notre pays dans une sorte de campagne électorale permanente peu propice à la réflexion et à l'action de long terme* ».

La fréquence des élections n'a pas diminué depuis 1990. Bien au contraire, elle a même augmenté avec le raccourcissement de sept à cinq ans de la durée du mandat du Président de la République. Les électeurs devraient être amenés d'ici 2020 à se rendre fréquemment aux urnes, particulièrement en 2014, 2017 et en 2020, comme le montre le tableau ci-dessous :

Nombre de scrutins à organiser jusqu'en 2020 (à calendrier électoral inchangé)

<i>Elections</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
Présidentielles					1			
Législatives					1			
Européennes		1					1	
Régionales		1						1
Cantonales		1						1
Municipales		1						1
Sénatoriales		1			1			1
Nombre théorique de tours de scrutin actuellement prévus		9	0	0	6	0	0	8
Nombre théorique de jours de scrutin	0	8	0	0	5	0	0	7

² La loi a été adoptée le 11 décembre 1990 (loi n° 90-1103 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux)

La tenue de 9 tours de scrutins en 2014, de 6 en 2014 et de 7 en 2020 pourrait donc décourager les électeurs de se rendre aux urnes.

II.2.2. L'absence complète de synchronisation des consultations électorales locales ne favorise pas la cohérence des projets locaux conduits sur un même territoire

Depuis 1988, il y a eu 17 élections locales (cinq municipales, huit cantonales et quatre régionales). Le nombre élevé d'élections cantonales est lié au fait que les cantons sont renouvelés par moitié tous les trois ans, conformément à un choix fait en 1871.

Des élections municipales et cantonales se sont tenues concomitamment en 2001 et en 2008 et des élections cantonales ont été organisées en même temps que les élections régionales en 1992, 1998 et en 2004. Mais la synchronisation des consultations électorales locales a relevé le plus souvent du hasard (à l'exception des scrutins régionaux et cantonaux qui ont été organisés concomitamment en 1992 à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 11 décembre 1990, précitée).

Il apparaît que ce défaut de synchronisation peut présenter une difficulté pour la cohérence des projets locaux conduits sur un même territoire – les électeurs se prononçant sur ces projets à des dates et dans des contextes différents selon le niveau de collectivité concernée.

De même, la justification de l'élection en deux séries distinctes des conseillers généraux est difficile à expliquer aux électeurs, d'autant que le renouvellement par série n'est pas applicable aux autres collectivités.

II.3. Rénover le mode de scrutin des conseillers généraux (devenant les conseillers départementaux)

II.3.1. Définir un mode de scrutin des conseillers généraux qui permette l'ancrage territorial des élus et favorise la parité

La circonscription cantonale et le mode de scrutin applicable aux conseillers généraux ont été peu modifiés depuis la loi du 10 août 1871. L'organisation de l'élection dans le cadre du canton présente l'avantage d'assurer l'ancrage des élus dans le territoire et d'assurer un lien de proximité entre l'élu et la population qu'il représente. Le Gouvernement souhaite donc préserver cet avantage essentiel du scrutin actuel des conseillers généraux.

Par ailleurs, le mode de scrutin des conseillers généraux devra permettre de garantir la parité au sein des assemblées départementales. La situation actuelle au sein des conseils généraux justifie la mise en œuvre d'un mode de scrutin qui permettra de poursuivre l'objectif fixé à l'article 1^{er} de la Constitution, qui dispose que « la loi assure l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ».

La parité doit également être améliorée au sein des exécutifs des conseils généraux. Selon les chiffres de 2011 de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, les femmes ne détiennent que 5 % des présidences de conseil général.

II.3.2. Mieux respecter le principe d'égalité devant le suffrage tout en maintenant le même nombre de conseillers généraux (devenant les conseillers départementaux)

La mise en place du scrutin binominal majoritaire sera l'occasion de procéder au remodelage de la carte cantonale de chacun des départements. Il s'avère nécessaire de diviser par deux le nombre de cantons dans chaque département. Ce remodelage des cantons permettra également de réduire les écarts de représentativité démographique actuels entre les cantons.

II.4. Favoriser la parité au sein des conseils municipaux et simplifier le régime électoral applicable aux communes de moins de 3 500 habitants

Le mode de scrutin des conseillers municipaux doit être modifié d'améliorer la parité au sein des assemblées municipales.

Par ailleurs, il doit être simplifié pour les communes de moins de 3 500 habitants.

II.5. Permettre l'élection des délégués communautaires au suffrage universel en 2014 dans les EPCI à fiscalité propre

L'objectif de l'article 8 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (codifié à l'article L.5211-6 du CGCT) était, en posant le principe d'une élection au suffrage universel des délégués communautaires dans les EPCI à fiscalité propre, de conférer à compter de 2014 une véritable légitimité démocratique à des structures de plus en plus présentes dans la gouvernance locale.

Pour la mise en œuvre de cette élection au suffrage universel des délégués communautaires dans les communes soumises au scrutin de liste, des dispositions doivent être introduites dans le code électoral. En effet, l'article L. 5211-6 du CGCT dispose que l'élection se fera « dans les conditions fixées par la loi ».

II.6. Améliorer la représentativité démographique des membres du conseil de Paris

Le nombre des conseillers de Paris est déterminé à l'article L. 2512-3 du code général des collectivités territoriales. Les secteurs électoraux et le nombre de conseillers à élire dans chaque secteur sont déterminés par l'annexe 2 du code électoral mentionnée à l'article L. 261 du même code. Le nombre et la répartition des conseillers de Paris sont restés inchangés depuis la loi n° 82-1170 du 31 décembre 1982 portant modification de certaines dispositions du code électoral relatives à l'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille. Ainsi, les populations des différents arrondissements parisiens ont varié depuis cette répartition initiale. L'actualisation de cette répartition permettra de réduire les écarts de représentativité démographique entre les conseillers de Paris.

III. OPTIONS ET DISPOSITIFS RETENUS

III.1. L'abrogation du conseiller territorial

Afin de rétablir le conseiller général et le conseiller régional, il convient d'abroger les dispositions qui instituent le conseiller territorial dans la loi du 16 décembre 2010 ainsi que les dispositions codifiées issues de cette même loi.

Le Gouvernement abroge par conséquent cinq articles de la loi n° 2010-1563 et supprime la référence au conseiller territorial d'un article du code général des collectivités territoriales (article L. 1111-9 du CGCT). Afin de renforcer le pluralisme, il revient par ailleurs sur une disposition de la loi de 2010 relative au maintien des candidats au second tour des élections territoriales, en prévoyant que les candidats ayant obtenu 10% des inscrits – et non 12,5% des inscrits, seuil en vigueur depuis la loi du 16 décembre 2010 – puissent se maintenir au second tour de l'élection.

III.2. Le calendrier électoral

III.2.1. Les options possibles en matière de calendrier électoral

Plusieurs solutions ont été étudiées afin d'alléger le calendrier électoral de l'année 2014.

1) Le report des élections européennes ne peut être décidé qu'à l'unanimité des Etats membres et requiert le respect de conditions nécessitant notamment la consultation préalable du Parlement européen.

Conformément aux dispositions de l'article 3 de l'acte annexé à la décision 76/87/CECA, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976 « *les représentants sont élus pour une période de cinq ans. Cette période quinquennale commence à l'ouverture de la première session tenue après chaque élection* ». L'article 10.2 dispose que « *les élections (...) ultérieures ont lieu au cours de la période correspondante de la dernière année quinquennale visée à l'article 3* ».

Il est certes possible de fixer une autre période, mais deux conditions sont posées :

- la période peut seulement se situer au plus tôt un mois avant et au plus tard un mois après la période initialement prévue ;
- le Conseil doit fixer à l'unanimité la nouvelle période, après consultation du Parlement européen.

2) Un déplacement des élections sénatoriales n'aurait eu qu'un impact limité, puisque seuls les grands électeurs sont appelés aux urnes.

L'article L. 280 du code électoral dispose que les sénateurs sont élus dans chaque département par un collège électoral composé des députés, des conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département et des conseillers de l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'Assemblée de Guyane et des conseillers à l'Assemblée de Martinique, des conseillers généraux, des délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués (les « grands électeurs »).

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article L.O. 276, « *le Sénat est renouvelable par moitié* ». En 2014, les sénateurs des départements suivants seront donc renouvelés : Ain à Indre, Bas-Rhin à Yonne (à l'exception de la Seine-et-Marne), Guyane, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, les îles Wallis et Futuna, les Français établis hors de France. Seuls les grands électeurs de ces départements seront donc convoqués. Lors des dernières élections sénatoriales en 2011, 71 737 grands électeurs en 2011 avaient été appelés à voter.

Déplacer les élections sénatoriales n'aurait donc que peu d'impact sur l'évolution du taux de participation aux élections locales. En effet, peu d'électeurs (0,15% des électeurs inscrits sur les listes électorales) devant se rendre aux urnes pour les élections sénatoriales, la tenue ou non d'élections sénatoriales l'année des élections locales n'a que peu d'effet sur le taux de participation aux autres élections.

3) Trois élections pourraient être reportées : les élections municipales, les élections cantonales et les élections régionales.

Le choix du Gouvernement porte sur le report des élections cantonales et régionales plutôt que des élections municipales. En effet, conformément aux dispositions de l'article L. 227 du code électoral, les conseillers municipaux sont élus pour six ans. Le mandat des conseillers municipaux élus en 2008 prendra donc normalement fin en 2014.

En revanche, le mandat des conseillers régionaux et celui des conseillers généraux a été raccourci de deux ans pour les conseillers régionaux et de trois ans pour les conseillers généraux par la loi du 16 février 2010, précitée. L'augmentation d'un an de la durée de leur mandat permet de rapprocher la durée des mandats des conseillers régionaux et généraux élus en 2010 et en 2011 de la durée classique d'un mandat de conseiller régional ou général.

Reporter les élections cantonales et régionales plutôt que les élections municipales permet donc de conserver la durée normale du mandat des conseillers municipaux élus en 2008.

4) La tenue concomitante d'élections renforce la participation électorale

En renforçant la résonance des échéances et en réduisant la fréquence à laquelle les électeurs sont appelés à se prononcer, la concomitance des élections locales stimule la participation des électeurs.

Le gouvernement a envisagé deux possibilités :

- la tenue concomitante des élections cantonales et municipales, comme en 2001 et en 2008 ;
- la tenue concomitante des élections cantonales et régionales, comme en 1992, 1998 et 2004.

L'analyse des taux de participation aux élections cantonales tend à montrer que ceux-ci sont plus élevés quand les élections cantonales sont organisées concomitamment avec les élections régionales. Ils sont plus faibles quand elles sont tenues en même temps que les élections municipales.

Evolution des taux de participation des électeurs aux élections cantonales depuis 1988 (second tour)

<i>Date de scrutin</i>	<i>Taux de participation</i>
<i>2 octobre 1988</i>	49,9 %
<i>30 mars 1992</i>	62 %
<i>27 mars 1994</i>	58,8 %
<i>22 mars 1998</i>	55 %
<i>18 mars 2001</i>	56,2 %
<i>28 mars 2004</i>	66,5 %
<i>16 mars 2008</i>	55,4 %
<i>27 mars 2011</i>	44,8 %

Quand les élections cantonales sont organisées isolément, le taux de participation est plus faible comme en 1988 (49,9%) et en 2011 (44,8%). Le taux est plus élevé quand elles sont organisées en même temps que les élections municipales (56,2% en 2001 ; 55,4% en 2008). Il l'est encore davantage quand les élections régionales sont organisées en même temps que les élections cantonales puisque la participation a dépassé à deux reprises 60% des inscrits (62% en 1992 et 66,4% en 2004).

5) Il aurait pu également être envisagé de reporter les élections cantonales et régionales en 2016.

Toutefois, comme le montrent les tableaux ci-dessous, un report en 2015 permet de mieux répartir les élections de 2021 et de 2022 qu'un report en 2016. Un report en 2015 permet la tenue des élections régionales et cantonales suivantes en 2021. Un report en 2016 conduirait à organiser la même année (en 2022) les élections cantonales, régionales, présidentielles et législatives.

Nombre de scrutins à organiser d'ici 2022

Hypothèse n° 1 : élections cantonales et régionales reportées en 2015									
<i>Elections</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>
<i>Présidentielles</i>				1					1
<i>Législatives</i>				1					1
<i>Européennes</i>	1					1			
<i>Régionales</i>		1						1	
<i>Cantonales</i>		1						1	
<i>Municipales</i>	1						1		
<i>Sénatoriales</i>	1			1			1		
<i>Nombre théorique de jours d'élections actuellement prévus</i>	4	4	0	5	0	1	3	4	4
Hypothèse n° 2 : élections cantonales et régionales reportées en 2016									
<i>Elections</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>
<i>Présidentielle</i>				1					1
<i>Législatives</i>				1					1
<i>Européennes</i>	1					1			
<i>Régionales</i>			1						1
<i>Cantonales</i>			1						1
<i>Municipales</i>	1						1		
<i>Sénatoriales</i>	1			1			1		
<i>Nombre théorique de jours d'élections actuellement prévus</i>	4	0	4	5	0	1	3	0	8

Au lieu de présenter 8 scrutins en 2022 si les élections cantonales et régionales étaient reportées en 2016, le calendrier électoral comporterait 4 scrutins en 2021 et 4 en 2022 si les deux élections étaient reportées en 2015. Il a donc été décidé d'opter pour un report en 2015 des élections cantonales et régionales.

III.2.2. Option retenue : le report des élections cantonales et régionales en 2015

Le projet du Gouvernement prévoit l'élection concomitante des conseillers départementaux et des conseillers régionaux en 2015.

1) La tenue concomitante des élections cantonales et régionales

L'analyse des résultats de participation obtenus depuis 25 ans au second tour des élections cantonales plaide donc en faveur de la concomitance du renouvellement des conseillers généraux et régionaux. Le Gouvernement a donc choisi de maintenir la concomitance de la tenue des élections générales et régionales, telle qu'elle avait été mise en œuvre par la loi du 16 février 2010.

La tenue concomitante des élections cantonales et régionales et le report de celles-ci en 2015 devraient donc favoriser la participation électorale et pourraient également réduire les risques de discordance entre les assemblées départementales et régionales.

2) Le renouvellement intégral des conseils généraux

Afin de faciliter l'administration des territoires, le gouvernement fait le choix de mettre fin au renouvellement par série des conseillers généraux. Le renouvellement par moitié n'apparaît plus en effet compatible avec le renforcement des compétences de conseils généraux et la nécessité de permettre aux élus d'exercer leurs missions dans la durée. Il permettra d'éviter le risque que les conseils généraux puissent changer de majorité tous les trois ans.

3) L'abrogation de la loi du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux

Pour organiser la concomitance du renouvellement des conseillers généraux et régionaux en 2015, deux solutions étaient envisageables :

- modifier les articles 1^{er} et 2 de la loi du 16 février 2010 qui organisaient la concomitance des élections régionales et cantonales en 2014 et fixaient par dérogations aux dispositions des articles L. 192 et L. 336 du code électoral la durée des mandats des conseillers généraux et régionaux à 3 et 4 ans ;
- rédiger un nouveau projet de loi fixant le terme des mandats des conseillers généraux élus en 2008 et en 2011 et celui des conseillers régionaux élus en 2010 à 2015.

La première solution pourrait présenter des difficultés juridiques. En effet, la loi du 16 février 2010, comme l'indique son exposé des motifs, a été adoptée afin de permettre l'entrée en vigueur en 2014 du conseiller territorial. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-603 du 11 février 2010 relève que le législateur a entendu « *que ces nouveaux mandats arrivent à échéance concomitamment dans la perspective d'une réforme future* ». Il a certes indiqué que « *la concomitance des scrutins peut également trouver une justification dans l'objectif de favoriser une plus grande participation du corps électoral à chacune de ces consultations* » mais le risque qu'il considère que la modification d'une loi dérogatoire, dont la nécessité avait été justifiée par le gouvernement par la mise en place d'une réforme aujourd'hui abandonnée, soit contraire à la Constitution ne peut être écarté.

Par ailleurs, d'autres amendements devraient être apportés au texte initial afin de mettre en place la série unique.

Enfin, amender une loi qui faisait partie du dispositif plus global visant à mettre en place le conseiller territorial au lieu de l'abroger manquerait de clarté et de cohérence pour l'électeur.

Le Gouvernement a donc choisi de recourir à la loi en abrogeant la loi du 16 février 2010. Par dérogation aux articles L. 192 et L. 336 du code électoral, il fixe le terme du mandat des conseillers généraux et régionaux élus en 2008 et en 2011 et celui des conseillers régionaux élus en 2010 à 2015. Il met également fin aux séries pour l'élection des conseillers généraux.

III.3. Le mode de scrutin applicable aux conseillers généraux

III.3.1. Options envisagées

1) Option quant au mode de scrutin

L'introduction d'un scrutin proportionnel, tel qu'il est appliqué pour l'élection des conseillers régionaux (titre Ier du livre IV du code électoral) a été étudiée.

Les avantages de ce mode de scrutin de liste, avec attribution d'une prime majoritaire de 25% des sièges à la liste arrivée en tête, sont l'atteinte de la parité au sein des assemblées, une meilleure représentation de la diversité des courants politiques, tout en garantissant qu'une majorité puisse se dégager au sein de l'assemblée.

Toutefois, un tel mode de scrutin ne permettrait pas de préserver l'ancrage territorial des conseillers généraux. En effet, le scrutin proportionnel de listes en vue de l'élection des conseillers généraux devrait alors être organisé dans le cadre d'une circonscription départementale ou dans le cadre de l'arrondissement, qui ne présentent ni l'un ni l'autre les mêmes avantages que le canton en termes de proximité avec les électeurs et de représentation des territoires au sein de l'assemblée départementale.

2) Le choix de la circonscription électorale

L'opportunité de choisir l'arrondissement comme circonscription d'élection a été étudiée. Cette option n'a pas été retenue pour deux raisons.

En premier lieu, les arrondissements résultent d'arrêtés du préfet de région, pris en application de l'article L. 3113-1 du Code général des collectivités territoriales, qui dispose que « *les modifications des limites territoriales des arrondissements sont décidées par le représentant de l'Etat dans la région, après consultation du conseil général* ». Les circonscriptions cantonales sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. Pour assurer une certaine stabilité à cette potentielle circonscription électorale, il aurait ainsi été nécessaire de prévoir leur détermination par décret en Conseil d'Etat, comme le prévoit l'article L. 3113-2 du même code pour les modifications apportées aux limites cantonales. Sauf à prévoir que les arrondissements administratifs et les arrondissements « électoraux » puissent évoluer dissemblablement, le choix de l'arrondissement comme circonscription électorale aurait ainsi introduit une rigidité dans la détermination d'une circonscription administrative, dont il est préférable qu'elle puisse s'adapter en tant que de besoin aux évolutions des services de l'Etat sur le territoire.

En second lieu, les arrondissements qui n'ont plus constitué le cadre des circonscriptions législatives depuis 1940 présentent des disparités démographiques importantes. La carte des 320 arrondissements métropolitains qui remonte, dans ses grandes lignes, à la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) présente des populations très hétérogènes. Or, la répartition des sièges au sein des assemblées départementales doit nécessairement respecter, même si des atténuations peuvent être admises, le principe constitutionnel d'égalité du suffrage.

III.3.2. Option retenue : élection de deux conseillers départementaux par canton au scrutin binominal majoritaire à deux tours

Les candidats se présenteront devant le suffrage constitués en binôme. Chaque binôme devra être composé d'une femme et d'un homme. Une fois élus, les deux membres du conseil départemental exerceront leur mandat indépendamment l'un de l'autre.

1) Le maintien du canton comme circonscription électorale

Pour les raisons évoquées au III.2.1, le choix du maintien du canton comme circonscription électorale. Toutefois, l'élection de deux conseillers départementaux par canton nécessite la refonte de la carte cantonale de l'ensemble des départements élisant des conseillers généraux. Cette refonte permettra ainsi d'assurer une meilleure représentativité démographique des cantons, tout en assurant la représentation des territoires au sein des assemblées départementales.

2) La constitution d'un binôme paritaire élu au scrutin majoritaire dans le cadre du canton

Pour pallier l'absence de parité du scrutin uninominal majoritaire, le projet de loi prévoit l'élection au sein de chaque canton d'un binôme constitué d'une femme et d'un homme. De même, chacun des candidats désigne un remplaçant du même sexe. Ainsi, en cas de remplacement de l'élu par la personne élue en même temps que lui à cet effet, la parité au sein du binôme sera toujours respectée.

3) La solidarité des membres du binôme

Le droit électoral français connaît actuellement deux modes de candidature à l'élection. Le premier est lié au scrutin uninominal, le second est celui de la liste, au sein de laquelle un candidat tête de liste dispose de responsabilités particulières.

Une innovation importante dans le cadre d'une élection au scrutin majoritaire consiste à instituer une solidarité entre les membres du binôme, dans le cadre des opérations électorales. Il tire ainsi la conséquence de cette solidarité en matière de déclaration de candidatures, en matière de transparence financière de la vie politique, ainsi que dans l'ensemble des actes des candidats au cours de la campagne.

La solidarité est étendue à la phase contentieuse en assurant la solidarité des deux élus : lorsque le scrutin a été vicié, le juge annule l'élection des deux membres du binôme.

En revanche, il est pris acte de l'indépendance des conseillers départementaux une fois élus en ne liant pas indéfectiblement le sort du second membre du binôme aux agissements du conseiller élu au cours de la même élection. Le but est en effet de ne pas mettre fin automatiquement au mandat du second membre du binôme en cas de vacance du premier siège. Ainsi, le choix est fait d'organiser la vacance d'un mandat au sein d'un canton. L'annulation de l'élection, la démission d'office au titre de l'article L. 118-3 du code électoral ou la vacance des deux sièges d'un canton, sont alors les seules causes pour lesquelles des élections partielles sont organisées. Dans les autres cas, lorsque le mécanisme du remplacement ne peut être mis en œuvre, l'article prévoit alors la vacance du siège.

4) L'introduction de mesures en faveur de la parité au sein des commissions permanentes et lors de l'élection des vice-présidents des conseils départementaux

Le mode de scrutin binominal majoritaire permettra d'atteindre la parité dans la composition des assemblées départementales. Pour que la parité se traduise également au sein des exécutifs des conseils départementaux, le projet de loi étend à l'élection des membres de la commission permanente et des vice-présidents de conseils départementaux les dispositions introduites en 2007 pour les conseils régionaux.

En effet, la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives a réformé le mode d'élection des membres des commissions permanentes et des vice-présidents des conseils régionaux. Cette réforme a permis de nets progrès dans la composition des exécutifs régionaux : les femmes, qui ne représentaient que 37,4 % des vice-présidents des conseils régionaux après le renouvellement de 2004, en représentaient 45,4 %, au lendemain des élections de 2010.

Ainsi, le projet du Gouvernement prévoit que les membres de la commission permanente des conseils départementaux seront désormais élus au scrutin de liste et que « *chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe* ». Par ailleurs, l'élection des vice-présidents aura également lieu au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. Il est précisé que « *sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un* ».

5) Le changement de l'appellation « conseiller général » en « conseiller départemental »

Le projet du Gouvernement remplace les références « conseil général » « Président de Conseil général » et « conseillers généraux », par « conseil départemental », « Président de conseil départemental » et « conseillers départementaux ».

III.4. Le mode de scrutin applicable aux conseillers municipaux et à l'élection des délégués communautaires

III.4.1. L'abaissement du seuil de population au-delà duquel les conseillers municipaux seront élus au scrutin de liste de 3 500 à 1 000 habitants

Afin de renforcer la parité dans les communes de moins de 3 500 habitants, le gouvernement a décidé d'abaisser le seuil de population au-delà duquel les conseillers municipaux seront élus au scrutin de liste de 3 500 à 1 000 habitants : environ 6 550 communes seront concernées. Le passage au scrutin proportionnel de liste entraînera l'élection dans les conseils municipaux de près de 16 000 conseillères supplémentaires. Il y aura donc dans les conseils municipaux environ 87 000 élues.

Le seuil de 1 000 habitants a été retenu afin de renforcer significativement la parité. Si le seuil avait été fixé à 1 500, seulement 3 730 communes auraient été concernées et le nombre d'élues aurait progressé de 9 500. Il y aurait donc 80 500 femmes dans les conseils municipaux.

Si le seuil avait été fixé à 500 habitants, 13 360 communes auraient été concernées. Du fait de la parité des listes, le passage au scrutin proportionnel de liste aurait entraîné l'élection dans les conseils municipaux de 32 000 conseillères supplémentaires. Il y aurait donc eu dans les conseils municipaux 103 000 élues contre 71 000 aujourd'hui.

Toutefois, le Gouvernement estime que le scrutin de liste apparaît peu adapté aux plus petites communes. En effet, les exigences qu'il comporte (obligation de dépôt de candidatures, dépôt de listes complètes, absence de panachage) pourraient être en effet complexes à mettre en œuvre dans les communes les moins peuplées.

Effet de l'abaissement du seuil sur la parité dans les conseils municipaux

Strate de population	Nombre de femmes CM (2008)	Proportion de femmes au sein des CM (2008)	Proportion de femmes maires (2008)	Nombre futur de femmes CM	Augmentation du nombre de femmes CM
500-3500	70 984	34%	12,5%	103558	32474
1000 - 3499	38333	35%	11,4%	54337	16004
1500 - 3499	24778	36%	11,3%	34387	9609

Par ailleurs, l'introduction concomitante de l'abaissement du seuil de population pour l'application du scrutin de liste et de l'élection au suffrage universel des délégués communautaires permet de donner plus d'ampleur à cette dernière mesure qui répond à l'objectif d'approfondissement de la démocratie locale. Le nombre de conseillers communautaires qui seront désignés dans l'ordre du tableau établi lors des élections municipales sera d'autant plus limité que ce mode de désignation ne concernera plus que les communes de moins de 1 000 habitants (c'est-à-dire celles qui élisent leurs conseillers au scrutin majoritaire).

Les avis des différentes associations d'élus ne sont pas univoques quant au seuil à retenir.

Le projet de loi n° 61 relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale avait prévu un abaissement du seuil à 500 habitants et n'avait pas pu faire l'objet de discussions à l'époque. Cet abaissement du seuil à 500 habitants avait été recommandé par M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault dans un rapport d'étape sur la réorganisation territoriale de mars 2009. Par ailleurs, dans le cadre d'une table ronde consacrée à la réforme des collectivités locales (novembre 2009), l'association des maires de France (AMF) avait également indiqué être favorable à la fixation du seuil à 500 habitants, tandis que l'association des maires ruraux de France (AMRF) était plus partagée : certains de ses membres souhaitaient que l'ensemble des élections municipales se déroule au scrutin de listes, tandis que d'autres s'étaient prononcés en faveur d'un seuil à 1 000 habitants.

Les positions de l'AMF et de l'AMRF ont toutefois évolué.

Lors d'une réunion de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, le 23 octobre 2012, le sénateur du Cher, M. Pointereau a rappelé que l'AMF avait proposé un seuil à 1 500 habitants, mais que la plupart des élus souhaitaient un seuil de 2 000 habitants. Dans sa contribution à un nouvel acte de décentralisation du 24 octobre 2012, l'AMF a préconisé d'abaisser le seuil de population en dessous duquel s'applique le scrutin de liste et de rendre obligatoire le dépôt de candidature dès le premier habitant, sans toutefois indiquer un seuil précis. A l'occasion des états généraux de la démocratie territoriale des 4 et 5 octobre 2012, un vice-président de l'AMF a d'ailleurs indiqué que « l'association a fait procéder à un sondage auprès des maires. 30% sont pour le maintien du seuil à 3 500 habitants ; 57% pour l'abaissement du seuil à 1 500 ou 2 000 habitants. Tous le monde est opposé à une suppression du seuil, c'est-à-dire à un scrutin de liste dans toutes les communes ».

Les débats organisés dans le cadre des Etats généraux de la démocratie territoriale des 4 et 5 octobre 2012 témoignent également de la diversité des opinions quant au seuil à retenir pour l'élection au scrutin de liste. Une sénatrice de l'Allier a indiqué qu'il fallait « abaisser le seuil du scrutin de liste à 500 habitants, mais simultanément adapter le nombre d'élus municipaux aux strates démographiques », alors qu'un élu du Morbihan a relevé que le seuil devait « être descendu à 2 000 ou 2 500 habitants et en aucun cas plus bas ».

Enfin, lors de son congrès national le 7 octobre 2012, l'AMRF a proposé de moderniser l'élection municipale « en abaissant au maximum le seuil pour les scrutins de liste ». Le sénateur de la Haute-Saône, M. Krattinger, lors d'une réunion de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, le 23 octobre 2012, a rappelé que l'AMRF souhaitait un scrutin de liste dès le premier habitant. Pour l'AMRF, appliquer le scrutin de liste à toutes les communes présenterait l'intérêt d'assurer le remplacement des élus par leur suivant de liste. Par ailleurs, un autre argument avancé de l'extension du scrutin de liste au plus grand nombre de commune est que ce dernier permettrait aux conseillers municipaux de travailler en équipe. L'AMRF a souligné que la constitution des listes pourrait être facilitée en diminuant de deux le nombre de conseillers municipaux pour les communes de moins de 3 500 habitants.

Eu égard à la variété des positions quant au seuil à retenir, le Gouvernement a choisi le seuil de 1 000 habitants, qui traduit sa volonté de renforcer la parité au sein des conseils municipaux et des conseils communautaires tout en maintenant le mode de scrutin majoritaire pour les communes de moins de 1 000 habitants.

Sont ainsi applicables aux communes de 1 000 habitants et plus les dispositions - jusqu'alors applicables aux seules communes de 3 500 habitants et plus - relatives aux déclarations de candidatures, aux opérations de vote et au remplacement des conseillers municipaux.

Il convient de relever qu'il a toutefois été décidé de maintenir certaines spécificités pour les communes entre 1 000 et 3 500 habitants :

- Les commissions de propagande concourent à l'expédition de la propagande des candidats dans les mêmes conditions. Le seuil de 2 500 habitants (article L.241 du code électoral), à partir duquel les commissions de propagande sont chargées de l'envoi et de la distribution des documents de propagande est inchangé.

Il a été envisagé d'abaisser le seuil d'envoi de la propagande électorale aux électeurs des communes de 2 500 à 1 000 habitants. Cette disposition aurait concerné 5 490 communes et aurait généré une hausse des dépenses estimée à 5,1M€, dont :

- 2,3M€ de dépenses complémentaires dans le cadre de la mise sous pli de la propagande électorale (dont le coût passerait de 10,5M€ à 12,8M€) ;
- 2,8M€ de dépenses complémentaires dans le cadre de l'envoi postal de la propagande électorale aux électeurs (dont le coût passerait de 21,9M€ à 24,7M€).

Le choix a porté sur une réforme à coûts constants et préservant les habitudes des candidats dans les communes concernées par le passage au scrutin de liste.

- Le seuil pour le remboursement des frais de propagande électorale des candidats et des listes de candidats (article L.242 du code électoral) est abaissé à 1 000 habitants. En effet, l'article L. 242 du code électoral prévoit le remboursement des dépenses de propagande pour les candidats des communes « visées aux chapitres III et IV » du titre du code électoral relatif aux élections municipales. Les communes concernées sont désormais les communes de 1 000 habitants et plus. Mécaniquement, le seuil de population à partir duquel les candidats sont remboursés est abaissé à 1000 habitants.

- La possibilité pour une commune d'être divisée en section électorale demeure. Les conseillers municipaux de ces sections restent élus au scrutin majoritaire (article L. 261 du code électoral). Conformément aux dispositions de l'article 27 du projet de loi, les délégués des communes associées ou les représentants des sections électorales au sein des EPCI sont, le cas échéant, désignés selon l'ordre du tableau :

- si la commune associée comporte moins de 1 000 habitants;
- si la section électorale de la commune non associée comporte moins de 1 000 électeurs.

III.4.2. Actualisation du tableau des secteurs pour l'élection des membres du conseil de Paris

Le projet du Gouvernement vise à prendre en compte les évolutions démographiques intervenues depuis la définition de la répartition des conseillers de Paris entre les secteurs par la loi n°82-1170 du 31 décembre 1982 portant modification de certaines dispositions du code électoral.

Les données de population prises en compte par le Gouvernement sont les populations légales en vigueur à compter du 1er janvier 2012. Le tableau ci-dessous présente les variations intervenues depuis 1982.

PARIS	Population 1982	Population 2012	Progression (%)
1er arrondissement	18 509	17 614	-4,8
2e arrondissement	21 203	22 400	5,6
3e arrondissement	36 094	35 655	-1,2
4e arrondissement	33 990	28 192	-17,1
5e arrondissement	62 173	61 531	-1,0
6e arrondissement	48 905	43 143	-11,8
7e arrondissement	67 461	57 442	-14,9
8e arrondissement	46 403	40 278	-13,2
9e arrondissement	64 134	60 275	-6,0
10e arrondissement	86 970	95 911	10,3
11e arrondissement	146 931	152 744	4,0
12e arrondissement	138 015	142 897	3,5
13e arrondissement	170 818	182 032	6,6
14e arrondissement	138 596	137 189	-1,0
15e arrondissement	225 596	236 491	4,8
16e arrondissement	179 446	169 372	-5,6
17e arrondissement	169 513	168 454	-0,6
18e arrondissement	186 866	200 631	7,4
19e arrondissement	162 649	184 787	13,6
20ème arrondissement	171 971	197 067	14,6
Total	2 176 243	2 234 105	2,7

La méthode de répartition qu'utilise le Gouvernement est celle qui avait été retenue par le législateur lors de l'établissement du tableau n°2 annexé au code électoral en 1982. Ainsi, cette méthode procède en premier lieu à une répartition uniforme de trois sièges par arrondissement : 60 sièges sont répartis à l'issue de cette première phase. En second lieu, les 103 sièges restant sont répartis entre les arrondissements dont la population excède trois fois le quotient obtenu en divisant la population municipale par 163. La répartition est effectuée entre ces arrondissements, à la proportionnelle à la plus forte moyenne, en prenant en compte la population de l'arrondissement, diminuée de la population qui lui a déjà valu l'attribution des trois sièges initiaux.

Le tableau ci-dessous présente les variations entre la répartition actuelle et celle qui est annexée au projet de loi.

PARIS	Populatio n 1982	Populatio n 2012	Répartition actuelle		Répartition proposée par le Gouvernement	
			Répartition actuelle	nombre d'hab. par élu en 2012	Répartition	nombre d'hab. par élu en 2012
1er arrondissement	18 509	17 614	3	5 871	3	5 871
2e arrondissement	21 203	22 400	3	7 467	3	7 467
3e arrondissement	36 094	35 655	3	11 885	3	11 885
4e arrondissement	33 990	28 192	3	9 397	3	9 397
5e arrondissement	62 173	61 531	4	15 383	4	15 383
6e arrondissement	48 905	43 143	3	14 381	3	14 381
7e arrondissement	67 461	57 442	5	11 488	4	14 361
8e arrondissement	46 403	40 278	3	13 426	3	13 426
9e arrondissement	64 134	60 275	4	15 069	4	15 069
10e arrondissement	86 970	95 911	6	15 985	7	13 702
11e arrondissement	146 931	152 744	11	13 886	11	13 886
12e arrondissement	138 015	142 897	10	14 290	10	14 290
13e arrondissement	170 818	182 032	13	14 002	13	14 002
14e arrondissement	138 596	137 189	10	13 719	10	13 719
15e arrondissement	225 596	236 491	17	13 911	17	13 911
16e arrondissement	179 446	169 372	13	13 029	12	14 114
17e arrondissement	169 513	168 454	13	12 958	12	14 038
18e arrondissement	186 866	200 631	14	14 331	14	14 331
19e arrondissement	162 649	184 787	12	15 399	13	14 214
20ème arrondissement	171 971	197 067	13	15 159	14	14 076
Total	2 176 243	2 234 105	163	13 706	163	13 706

L'application de cette méthode à partir des populations légales en vigueur conduit à modifier la répartition des conseillers entre les arrondissements. Ainsi, les 7ème, 16ème et 17ème arrondissements qui ont respectivement perdu 14,9%, 5,6% et 0,6% de leur population entre 1982 et 2012 perdent un siège. A l'inverse, les 10ème, 19ème et 20ème arrondissements qui ont connu une augmentation de leur poids démographique de 10,3%, 13,6% et 14,6% respectivement se voient attribuer un siège en plus.

La répartition figurant dans le projet du Gouvernement prend ainsi mieux en compte le principe d'égalité du suffrage et conduit à homogénéiser dans les arrondissements les plus peuplés le nombre d'élus par habitants, tout en garantissant un nombre d'élus minimum aux arrondissements les moins peuplés (du 1er au 4 arrondissements).

III.4.3. Mode de scrutin applicable aux conseillers communautaires

1) Option envisagée : la mise en place d'un scrutin intercommunal indépendant des élections municipales

La possibilité de mettre en place un scrutin intercommunal entièrement autonome par rapport à l'élection des conseillers municipaux a été envisagée. Ce scrutin pourrait toutefois être concomitant aux élections municipales.

Les conseils intercommunaux pourraient être élus au scrutin de liste proportionnel avec adjonction d'une prime majoritaire, dans le cadre d'une circonscription unique couvrant l'ensemble de l'intercommunalité.

Ce mode de scrutin permettrait de susciter un véritable esprit intercommunal avec l'exposé de programmes concernant l'ensemble des communes. Les majorités animant le conseil communautaire seraient clairement désignées par le corps électoral.

Toutefois, il présenterait quatre inconvénients majeurs :

- *une déconnexion forte entre la commune et les intercommunalités* alors que les communes et les intercommunalités qui exercent de manière partagée les compétences de ce niveau local constituent actuellement un véritable couple institutionnel ;
- *les risques de concurrence et de conflit entre élus locaux seraient multipliés* car les élus communautaires ne seraient plus issus des conseils municipaux ;
- *une élection autonome renforcerait la volonté des EPCI d'acquiescer le statut de collectivités territoriales et non plus d'établissement public* et pourrait conduire ainsi à la création d'un nouveau niveau de collectivité ;
- *la procédure serait lourde et coûteuse* : ce mode d'élection occasionnerait un doublement des opérations électorales, une multiplication des procédures et un coût supplémentaire.

La création de ce nouveau scrutin nécessiterait la mise en place de bureaux de vote dédiés, l'envoi aux électeurs de documents de propagande électorale spécifiques, le versement de frais d'assemblée électorale aux communes et le remboursement des dépenses de campagne des candidats dans les communes de plus de 9 000 habitants.

Comparable aux élections municipales, ce type de scrutin pourrait coûter jusqu'à 120 M€.

2) Option retenue : un mode de scrutin permettant l'élection concomitante des conseillers communautaires des EPCI à fiscalité propre et des conseillers municipaux, dans le cadre d'un scrutin fléché.

Cette modalité prévoit l'élection au suffrage universel des délégués des communes de 1 000 habitants et plus et la désignation dans l'ordre du tableau des délégués dans les communes de moins de 1 000 habitants. En effet, dans les communes de moins de 1 000 habitants, l'absence de liste interdit de retenir le même système. Seuls les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre sont concernés.

L'élection au suffrage universel des délégués des communes de 1 000 habitants et plus au sein des organes délibérants des communautés de communes, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des métropoles pourrait avoir lieu simultanément avec celle des conseillers municipaux, avec application de la représentation proportionnelle et selon la règle de la plus forte moyenne après attribution préalable de la moitié des sièges à la liste arrivée en tête.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, plutôt que de conserver le système existant actuellement dans l'ensemble des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre autre qu'une communauté urbaine, où ces délégués sont élus par le conseil municipal parmi ses membres au scrutin secret et à la majorité absolue, il a été retenu, par analogie avec le système d'élection par fléchage qui vient d'être décrit, une désignation dans l'ordre du tableau établi lors de l'élection de la municipalité : le maire puis les adjoints dans l'ordre de leur élection, puis les conseillers municipaux, par ordre décroissant de suffrages obtenus. Cette modalité permet de ne pas priver les électeurs de leur choix exprimé lors de l'élection municipale, ce qui peut se passer si la désignation des délégués est renvoyée à une élection au suffrage indirect, au sein du conseil municipal.

Ce système présente de nombreux avantages :

- *un système de désignation simple et lisible*, qui permet de pourvoir, par un même vote, à l'élection de deux assemblées (le conseil municipal et le conseil communautaire). Il met en évidence les élus figurant en tête de liste qui auraient vocation à siéger dans les instances communales et intercommunales, par rapport à ceux qui ne siègeraient qu'au sein des conseils municipaux ;

- *un système qui respecte l'identité des communes* : chaque commune constituerait un secteur électoral dont les sièges seraient pourvus dans le respect des règles propres aux élections municipales : scrutin mixte proportionnel avec prime majoritaire dans les communes d'au moins 1 000 habitants ; scrutin majoritaire avec élection des candidats recueillant le plus grand nombre de voix dans les communes de moins de 1 000 habitants ;
- *un système déjà utilisé* : dans le mode d'élection des conseils de Paris, de Lyon et de Marseille, les conseillers d'arrondissement sont élus en même temps que les membres du conseil de Paris ou du conseil municipal. Les premiers candidats figurant sur les listes ont vocation à siéger au conseil de Paris ou conseil municipal de Lyon et de Marseille. Une fois effectuée l'attribution des sièges de membres du conseil de Paris ou de membres du conseil municipal, les sièges de conseiller d'arrondissement sont attribués dans l'ordre de présentation en commençant par le premier des candidats non proclamé élu membre du conseil de Paris ou du conseil municipal ;
- *un système qui favorise la parité* par le recours au scrutin de liste.

IV. IMPACT DE LA LOI

IV.1 L'abrogation du conseiller territorial et l'aménagement du calendrier électoral

IV.1.1 Impact juridique

1) La modification apportée aux mandats des conseillers régionaux élus en 2010 et des conseillers généraux élus en 2008 et en 2011 présente un caractère exceptionnel et transitoire

Le mandat des conseillers généraux élus en 2008 et en 2011 et celui des conseillers régionaux élus en 2010 sera prolongé d'un an. Leurs mandats auront donc eu une durée respective de 4 et 7 ans pour les conseillers généraux élus en 2011 et en 2008 et de 5 ans pour les conseillers régionaux élus en 2010, par dérogation aux articles L. 192 et L. 336 du code électoral.

A cet égard, il convient de relever que le Conseil constitutionnel a validé à plusieurs reprises l'allongement d'un an de la durée d'un mandat (par exemple, décisions n° 90-280 du 6 décembre 1990, n° 93-331 du 13 janvier 1994, n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005). Celui-ci a considéré que les principes constitutionnels de droit de suffrage qui exige que les électeurs soient appelés à l'exercer selon une périodicité raisonnable, d'égalité et de libre administration des collectivités territoriales étaient respectés.

A compter de 2015, les conseillers généraux et régionaux seront élus pour une durée de 6 ans, conformément aux dispositions des articles L. 192 et L. 336 du code électoral.

2) La mise en place d'une série unique pour l'élection des conseillers généraux et l'abaissement du seuil nécessitent la modification de plusieurs articles du code électoral et du code général des collectivités territoriales

La mise en place de la série unique nécessite de modifier les articles L. 192, L. 209, L. 218, L. 221 du code électoral et les articles L. 3121-9, L. 3121-22-1, L. 3122-1 et L. 3123-9-2 du code général des collectivités territoriales qui organisaient le fonctionnement en séries des conseils généraux ou y faisaient explicitement référence.

L'article L. 208 du code électoral, devenu sans objet, est modifié afin de tenir compte de l'abaissement du seuil.

3) La concomitance de l'élection des conseillers généraux avec celle des conseillers régionaux nécessite de modifier l'article L. 336 du code électoral

Les nouvelles dispositions prévoient que les élections des conseils régionaux sont organisées en même temps que le renouvellement des conseils régionaux.

IV.1.2 Impact financier

1) Impact financier de l'abrogation du conseiller territorial

a) Impact en matière d'organisation des scrutins

L'étude d'impact déposée en octobre 2009 avec le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux et le projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale indiquait « qu'au regard du coût des élections cantonales et régionales, évaluée à 300 millions d'euros pour les deux scrutins, l'économie totale peut être estimée à 40% environ ».

Le coût d'organisation de l'élection des conseillers territoriaux était estimé à 172 millions d'euros contre 273 millions d'euros pour l'organisation des élections régionales et des deux séries d'élections cantonales.

Le Gouvernement souhaite l'organisation concomitante des élections départementales et régionales, afin de favoriser la participation, ce qui permet également de générer des économies d'échelle par rapport à l'organisation de scrutins découplés et d'un renouvellement triennal des conseils généraux. Ainsi l'organisation concomitante des élections régionales et des élections départementales ainsi que la création d'une série unique pour le renouvellement des conseillers départementaux devraient permettre, par rapport aux scrutins antérieurs, de générer des économies d'échelle estimées à 4,1 millions d'euros dans le cadre de l'organisation matérielle de ces scrutins (*cf. infra*).

Ainsi, le coût d'organisation des élections régionales et départementales devrait passer de 273 millions d'euros actuellement à 269 millions d'euros en 2015³

b) Impact sur le montant des indemnités versées aux élus

Le montant actuel des indemnités des élus locaux et régionaux représentent (source DGFIP) :

Indemnités de fonction des élus locaux	2010	2011
REGIONS	57 734 324 €	58 301 869 €
DEPARTEMENTS	132 651 280 €	133 648 960 €
Total	190 385 604 €	191 950 829 €

La création du conseiller territorial devait permettre de baisser de près de 38 % le nombre total d'élus départementaux et régionaux (3 493 conseillers territoriaux prévus contre 1 757 conseillers régionaux et 3 920 conseillers généraux actuellement⁴). En parallèle, la réforme du conseiller territorial prévoyait une revalorisation des indemnités des élus. Les dispositions relatives aux indemnités des conseillers territoriaux ne sont pas rentrées en vigueur et étaient prévues dans le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale (articles 10 à 12).

Sur la base de ces éléments, il est possible d'estimer que le montant des indemnités versées aux conseillers territoriaux aurait été inférieur de près de 57 millions d'euros au montant des indemnités actuellement versées, pour atteindre environ 134 millions d'euros.

c) Impact sur les collectivités territoriales

L'augmentation très significative du nombre de conseillers au niveau régional, induite par la création du conseiller territorial, imposait l'engagement de très lourds travaux d'infrastructure pour les conseils régionaux.

³ Dont 121 millions d'euros pour les élections régionales et 148 millions d'euros pour les élections départementales

⁴ Hors Corse, Mayotte, Martinique et Guyane.

Comme en atteste le tableau présenté ci-dessous, issu de loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011 fixant le nombre de conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région, la création du conseiller territorial aurait presque doublé le nombre d'élus devant siéger au sein des assemblées régionales :

	Nombre de conseillers régionaux	Nombre de conseillers territoriaux	Augmentation (en nombre)	Augmentation (en %)
Alsace	47	74	27	57 %
Aquitaine	85	211	126	148 %
Auvergne	47	145	98	209 %
Basse-Normandie	47	117	70	149 %
Bourgogne	57	134	77	135 %
Bretagne	83	190	107	129 %
Centre	77	172	95	123 %
Champagne-Ardenne	49	138	89	182 %
Franche-Comté	43	104	61	142 %
Haute-Normandie	55	98	43	78 %
Île-de-France	209	308	99	47 %
Languedoc-Roussillon	67	166	99	148 %
Limousin	43	91	48	112 %
Lorraine	73	130	57	78 %
Midi-Pyrénées	91	251	160	176 %
Nord-Pas-de-Calais	113	138	25	22 %
Pays de la Loire	93	174	81	87 %
Picardie	57	109	52	91 %
Poitou-Charentes	55	124	69	125 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	123	226	103	84 %
Rhône-Alpes	157	299	142	90 %
Guadeloupe	41	45	4	10 %
Réunion	45	49	4	9 %
TOTAL	1 757	3 493	1736	99 %

Dans douze régions, l'augmentation du nombre d'élus devant siéger au sein de l'assemblée régionale aurait même été de plus de 100%. A titre d'illustration, le nombre d'élus appelés à siéger en Auvergne serait passé de 47 conseillers régionaux actuellement à 145 à partir de 2014.

Pour permettre aux conseils régionaux d'accueillir autant de nouveaux élus, l'Association des régions de France estime que près de 15 conseils régionaux seraient contraints de construire un nouvel hémicycle, pour un coût unitaire estimé entre 15 et 20 millions d'euros.

Des travaux d'aménagement complémentaires et/ou des acquisitions de nouveaux locaux seraient également indispensables pour permettre à chaque élu et à chaque groupe politique de bénéficier d'un bureau au sein du conseil régional.

Au total, ces dépenses d'investissement incontournables pour les conseils régionaux ont été estimées entre 500 et 800 millions d'euros.

d) Impact sur les indemnités de transport des élus

L'obligation faite aux conseillers territoriaux de siéger au sein du conseil général et au sein du conseil régional aurait induit des frais de transport très conséquents ;

Les frais de mission des élus locaux représentent une part non négligeable du budget des collectivités locales et représentent pour 2010-2011 (source DGFIP) :

Frais de mission des élus locaux	2010	2011
REGIONS	5 924 533 €	6 356 025 €
DEPARTEMENTS	7 209 318 €	6 885 047 €
Total	13 133 851 €	13 241 072 €

Source : DGFIP

La nécessité, pour chaque conseiller territorial, de siéger à la fois au sein de l'assemblée départementale et au sein de l'assemblée régionale, impliquera des frais de fonctionnement très importants, notamment du point de vue des transports.

En effet, la création du conseiller territorial nécessiterait que 2 290 élus aillent siéger au moins une fois par mois en dehors de leur département et se déplacent également au moins deux fois par mois à l'hôtel de région pour siéger au sein de leur commission.

Si on estime en moyenne à 80 € le coût d'un aller-retour entre le chef-lieu de département et le chef-lieu de région, le coût des frais de déplacement des élus sur le budget des conseils régionaux et départementaux atteindrait près de 5 millions d'euros par an.

Au total la suppression du conseiller territorial devrait permettre de réaliser une économie comprise entre 351 et 651 millions d'euros (selon qu'est prise en compte la fourchette basse ou haute des investissements que les collectivités territoriales auraient dû réaliser).

2) Impact de l'abaissement du seuil d'accès au second tour dans la perspectives des élections cantonales partielles qui pourraient intervenir d'ici au renouvellement général des conseils départementaux en 2015.

Le seuil de 10% des inscrits prévu à l'article L. 210-1 du code électoral s'appliquera jusqu'à 3 mois avant le renouvellement général des conseils départementaux.

On peut actuellement estimer que chaque candidat supplémentaire au second tour de scrutin représente en moyenne 2 400 € à l'Etat, dont :

- 1 200 € au titre des frais postaux relatifs à l'envoi de la propagande électorale (les plis passant de la tranche de poids de 1-25 g à 26-50 g) ;
- 1 200 € pour les remboursements de frais de propagande électorale (base : remboursements moyens effectués en 2011) ;

- la présence d'un candidat supplémentaire au second tour n'aura en revanche pas d'impact sur le coût de la mise sous pli de la propagande électorale. En effet, le tarif de base appliqué pour chaque tour de scrutin est égal à 0,30 € par électeur jusqu'à 6 candidats;

3) Le renouvellement de l'ensemble des conseillers généraux à la même date devrait permettre de générer des économies d'échelle estimées à 4,9M€.

A l'heure actuelle, le renouvellement par moitié des conseillers généraux coûte 171,9M€, répartis de la façon suivante :

- 93M€ de remboursements aux candidats (dépenses de campagne électorale et frais d'impression et d'apposition des documents de propagande électorale) ;
- 56,8M€ de frais de mise sous pli et d'envoi aux électeurs des documents de propagande électorale ;
- 14M€ de frais d'assemblée électorale versés aux communes pour l'organisation du scrutin (mise en place des panneaux d'affichage, des bureaux de vote, etc.) ;
- 8,1M€ de frais administratifs divers (indemnités, imprimés, procurations, etc.).

Si certains postes de dépenses demeureront inchangés à la suite de l'adoption du présent projet de loi notamment en ce qui concerne le montant des remboursements aux candidats, les frais administratifs divers engagés par les préfetures et le ministère de l'intérieur dans le cadre de l'organisation des élections cantonales devraient diminuer de moitié, générant une économie de 4,1M€.

Par ailleurs, des économies d'échelle, estimées à 0,8M€, sont attendues dans le cadre de la mise sous pli de la propagande électorale. En effet certains frais fixes, tels que les frais de location de salle pour la mise sous pli des documents par les préfetures ou les achats divers nécessaires au fonctionnement des commissions de propagande pourront être mutualisés.

Le coût du renouvellement intégral des conseillers généraux devrait ainsi diminuer de 4,9M€ pour atteindre 167M€.

4) L'organisation concomitante des élections régionales et des élections cantonales pourrait générer une hausse des coûts postaux liés à l'envoi des documents de propagande électorale aux électeurs de 0,8 M€

La grille tarifaire applicable à l'envoi de la propagande électorale aux électeurs varie en fonction de la date de remise des plis à l'opérateur postal : plus les plis sont remis en amont du scrutin, moins les tarifs sont élevés.

L'organisation de deux élections générales concomitantes nécessitera la mise sous pli et l'envoi de près de 90 millions de plis de propagande électorale, contre 45 millions de plis pour une élection générale organisée seule. Les délais nécessaires aux préfetures et à leur routeur pour préparer ces plis risquent dès lors d'être rallongés, impactant à la hausse les tarifs postaux appliqués dans le cadre de leur envoi.

La majoration des factures postales découlant d'un tel rallongement des délais est estimé à 0,8M€ (+ 0,3M€ pour les élections cantonales, et + 0,5M€ pour les élections régionales).

5) Au total, l'organisation concomitante du renouvellement de l'ensemble des conseillers généraux et des conseillers régionaux permettra de réduire le coût de l'organisation de ces scrutins de 4,1M€.

<i>Coût des élections en l'absence de concomitance (en M€)</i>	Elections cantonales (deux séries)	Elections régionales (organisées séparément)	TOTAL
Remboursements des candidats	93,0	64,4	157,4
Mise sous pli de la propagande électorale	24,8	32,0	56,8
Envoi de la propagande électorale	32,0	40,0	72,0
Transferts directs aux communes	14,0	14,5	28,5
Frais administratifs divers	8,1	9,3	17,4
Campagnes audiovisuelles	-	1,1	1,1
TOTAL	171,9	161,3	333,2

<i>Coût des élections organisées de façon concomitante (en M€)</i>	Elections cantonales (série unique)	Elections régionales	TOTAL
Remboursements des candidats	93,0	64,4	157,4
Mise sous pli de la propagande électorale	24,0	32,0	56,0
Envoi de la propagande électorale	32,3	40,5	72,8
Transferts directs aux communes	14,0	14,5	28,5
Frais administratifs divers	4	9,3	13,3
Campagnes audiovisuelles	-	1,1	1,1
TOTAL	167,3	161,8	329,1

Economies réalisées	- 4,1
----------------------------	--------------

IV.2 Impact de l'élection des conseillers départementaux au scrutin binominal majoritaire

IV.2.1 Impact juridique

Le Gouvernement a souhaité limiter les modifications apportées au droit électoral à celles rendues strictement nécessaires par la mise en œuvre du mode de scrutin binominal majoritaire.

1) L'introduction du scrutin binominal majoritaire suppose la modification du code électoral

Le titre III du Livre Ier du code électoral est modifié pour adapter les dispositions relatives à l'élection des conseillers départementaux. De même, le titre Ier du même livre qui comporte les dispositions communes aux différentes élections est modifié pour prendre en compte la solidarité des binômes de candidats au cours des opérations de campagne, en matière de financement politique ou au regard de la procédure contentieuse.

2) Le maintien des effectifs actuels des conseils généraux nécessite de remodeler la carte cantonale des départements concernés par les élections départementales

Le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel ont posé le principe que tout découpage électoral doit reposer sur des bases « *essentiellement géographiques* » (CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009).

Ainsi en matière cantonale, le Conseil d'Etat exige que le Gouvernement prenne pour base la population légale résultant du dernier recensement et interdit que les opérations de redécoupage puissent augmenter « *les disparités quantitatives de population entre les cantons* » (CE, Ass., 18 novembre 1977, *commune de Fontenay-sous-Bois*, n°01967).

La mise en œuvre du scrutin binominal majoritaire conduira donc à modifier les limites cantonales des départements élisant un conseil départemental. Cela concerne donc les départements métropolitains et d'outre-mer, à l'exception de la Guyane et de la Martinique qui éliront, en application de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, des conseillers au sein d'une assemblée unique.

Le nombre de cantons de chaque département concerné sera divisé de moitié afin de garder un nombre inchangé de conseillers.

Aux termes de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, « *les modifications des limites territoriales des cantons, les créations et suppressions de cantons et le transfert du siège de leur chef-lieu sont décidés par décret en Conseil d'Etat après consultation du conseil général.* ». Par ailleurs, en application de l'article 7 de la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, « *il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées* ».

Ces dispositions conduiront donc le Gouvernement à soumettre à l'avis du Conseil d'Etat, 99 projets de décret modifiant les limites territoriales des cantons, après consultation des conseils généraux, en vue de leur publication avant la fin mars 2014.

IV.2.2 Impact en terme de parité

Le mode de scrutin binominal qui prévoit un binôme paritaire ainsi qu'un remplaçant de même sexe pour chaque membre du binôme, devrait permettre d'atteindre la parité dans les conseils départementaux.

Par ailleurs, on peut attendre des dispositions relatives aux modalités d'élection des membres des commissions permanentes et des vice-présidences qu'elles produisent des effets similaires à ceux constatés au sein des conseils régionaux.

IV.2.3 Impact financier

Pour introduire un mode de scrutin binominal sans modifier le nombre actuel de conseillers généraux, le nombre de cantons doit être réduit de moitié et passer de 3 971 actuellement à 1 959 en 2015. Les cantons issus de ce redécoupage seront donc de taille plus importante que les cantons actuels.

Le droit actuel écarte les candidats se présentant dans les cantons de moins de 9 000 habitants des dispositions en vigueur en matière de financement de la campagne. Ils n'ont pas d'obligation de tenir un compte de campagne et ne sont pas en conséquence remboursés de leurs frais de campagne. Ils sont en revanche indemnisés comme tous les autres candidats de leurs frais de propagande électorale s'ils franchissent le seuil de 5% des suffrages exprimés.

Ainsi, alors que près d'un tiers des cantons (représentant 12 % des habitants) comptent à l'heure actuelle moins de 9 000 habitants et sont donc exclus du champ d'application des dispositions relatives aux comptes de campagne (art. L. 52-4 du code électoral), seuls 39 cantons au maximum (regroupant 0,56 % de la population) resteront en-dessous de ce seuil à l'issue du redécoupage.

Cette extension du champ d'application de la législation relative aux comptes de campagne devrait faire passer le montant des remboursements forfaitaires versés aux candidats de 53M€ à 54,3 M€.

De plus, le fait de passer le nombre de candidats de 2 à 4 entraîne conformément à l'article R.30 du code électoral un format supérieur pour le bulletin de vote qui passe d'un format 105 mm X 148 mm à un format de 148 mm X 210 mm. L'estimation du coût supplémentaire lié à cette modification du format est une augmentation de 2 M€ des remboursements de frais de propagande électorale.

Le surcoût engendré par l'introduction du scrutin binominal au titre de ces remboursements est donc estimé à 3,3M€.

IV.3 Incidences s'agissant la modification du mode de scrutin des conseillers municipaux

IV.3.1 Impact juridique

1) Modalités d'organisation du scrutin pour les élections municipales

Les nouvelles modalités d'organisation de ce scrutin justifient la modification des intitulés des chapitres II et III du titre IV du Livre Ier du code électoral. Le chapitre II sera consacré aux communes de moins de 1 000 habitants et le chapitre III aux communes de 1 000 habitants et plus.

- Dans les communes de moins de 1 000 habitants

L'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 1 000 habitants a lieu au scrutin de liste à deux tours. L'article L. 258 du code électoral précise que les candidatures isolées, les bulletins dont la liste est incomplète et le panachage sont autorisés dans les communes de moins de 1 000 habitants. Ainsi le régime qui était applicable aux communes de moins de 3 500 habitants ne concernera plus que les communes de moins de 1 000 habitants.

- Dans les communes de plus de 1 000 habitants

Le maintien de certaines spécificités pour les communes de 1 000 à 3 500 habitants nécessite de modifier plusieurs articles du code électoral. La possibilité pour une commune d'être divisée en section électorale demeure. Les conseillers municipaux de ces sections sont élus au scrutin majoritaire si la commune associée compte moins de 1 000 habitants ou la section électorale de la commune non associée moins de 1 000 électeurs (article L.261 du code électoral).

IV.3.2 Impact pour les candidats aux élections

Les candidats qui se présentent dans les communes de 1 000 à 3 500 habitants devront appliquer les règles qui ne concernaient auparavant que les seules communes de plus de 3 500 habitants. Ils devront donc remplir une déclaration de candidature et présenter une liste paritaire complète.

IV.3.3 Impact sur les services de l'Etat chargés de la préparation des élections

Conformément aux dispositions de l'article L. 265 du code électoral, les préfetures et sous-préfetures devront recevoir les déclarations de candidature pour les listes de candidats se présentant dans les communes de plus de 1 000 habitants. Elles devront donc désormais également enregistrer les candidatures des 6 500 communes de 1 000 à 3 500 habitants. Cette modification générera une charge complémentaire de travail pour les services en charge des élections.

IV.3.4 .Impact en terme de parité

L'élection au scrutin de liste des conseillers municipaux dans les communes de 1 000 à 3 500 habitants devrait permettre d'atteindre, comme actuellement dans les communes de 3 500 habitants et plus, la parité dans les conseils municipaux.

IV.3.5 Impact financier

Rappel du droit en vigueur

Population	Mise sous pli et envoi de la propagande électorale (art. L. 241 et L. 242 1 ^{er} al.)	Remboursement des dépenses de propagande électorale (art. L. 242 2 ^{ème} al.)	Remboursement forfaitaire des dépenses de campagne (art. L. 52-4)
< 2 500			
de 2 500 à 3 499	X		
de 3 500 à 8 999	X	X	
9 000 et plus	X	X	X

La modification du seuil de population à partir duquel les candidats sont remboursés de leurs dépenses de propagande électorale, par l'effet du changement d'intitulé du chapitre III du titre IV du Livre Ier engendre un coût de 6M€. Ces remboursements devraient donc augmenter de 18 M€ à 24 M€.

IV.4 Incidences s'agissant de l'élection des délégués communautaires

IV.4.1 Impact juridique

Les mesures nouvelles relatives à la désignation des délégués communautaires au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre sont insérées par le projet de loi et regroupées dans les chapitres II et III d'un nouveau Titre V au Livre 1^{er} du code électoral. Ces chapitres portent respectivement sur l'élection des délégués communautaires dans les communes de 1 000 habitants et plus et dans celles de moins de 1 000 habitants.

IV.4.2 Impact sur les services de l'Etat chargés de la préparation des élections

L'élection par fléchage des délégués communautaires n'aura aucune conséquence en termes d'organisation de par sa totale fusion avec l'élection municipale.

IV.4.3 Impact financier

Le mode d'élection par fléchage des conseillers communautaires est sans impact financier.

V. MODALITÉS D'APPLICATION DE LA RÉFORME

V.1. Application dans le temps

Les dispositions relatives à l'élection des conseillers départementaux entrent en vigueur au prochain renouvellement général des conseillers départementaux.

Les dispositions relatives à l'élection des conseillers municipaux et des délégués communautaires entrent en vigueur à l'occasion du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Une mesure d'adaptation est proposée à l'article L 3113-2 du code général des collectivités territoriales, afin que le conseil général (devenu départemental) consulté préalablement se prononce dans les six semaines sur les modifications des limites territoriales des cantons, les créations et suppressions de cantons et le transfert du siège de leur chef-lieu décidés par décret en Conseil d'Etat.

V.2 Application dans l'espace

- Dispositions relatives au calendrier électoral

Le projet de loi est applicable de plein droit en Guadeloupe, à la Réunion et à Mayotte.

L'élection des premières assemblées des nouvelles collectivités de Guyane et de Martinique, prévue initialement en mars 2014 par l'article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, est également reportée à mars 2015, concomitamment avec celle des conseils généraux et des conseils régionaux. S'agissant de collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, le législateur a entendu lier leur calendrier électoral au calendrier de droit commun.

- *Dispositions relatives aux conseillers départementaux*

Le projet du Gouvernement est applicable de plein droit en Guadeloupe, à La Réunion et à Mayotte. Il ne sera pas applicable en Martinique et Guyane, les deux collectivités ayant une organisation institutionnelle spécifique en application de la loi n°2011-884 du 27 juillet 2011.

- *Election des conseillers municipaux*

Les dispositions du projet sont applicables en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Elles sont sans objet à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna en l'absence de communes.

Le projet ne prévoit pas que ces dispositions soient étendues en Nouvelle Calédonie et en Polynésie française.

- *Election des délégués intercommunaux*

Les dispositions applicables en métropole pour la désignation des délégués intercommunaux s'appliquent également en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

V.3 Consultations

La modification de l'article 21 de la loi n°2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et Martinique, reportant la date initiale de la première élection des conseillers aux assemblées de Guyane et de Martinique, appelle une consultation de leurs conseils généraux (cf. l'article L. 3444-1 du CGCT) et de leurs conseils régionaux (cf. l'article L. 4433-3-1 du même code) dans la mesure où cette élection est propre aux deux collectivités concernées et constitue ainsi une adaptation de leur régime législatif.

Cette consultation suppose un délai d'un mois, ramené à 15 jours en cas d'urgence à la demande du représentant de l'Etat.

V.4 Textes d'application

- Le maintien des effectifs actuels des conseils généraux nécessite de remodeler la carte cantonale des départements concernés par les élections départementales

Ces dispositions conduiront donc le Gouvernement à soumettre à l'avis du Conseil d'Etat, 99 projets de décret modifiant les limites territoriales des cantons, après consultation des conseils généraux, en vue de leur publication avant la fin mars 2014.

- Dispositions relatives aux citoyens résidant en France et ressortissant d'un État membre de l'Union européenne autre que la France

L'extension aux citoyens résidant en France et ressortissant d'un État membre de l'Union européenne autre que la France des règles relatives à leur droit de vote et d'éligibilité relève de la loi organique en application de l'article 88-3 de la Constitution dont la dernière phrase est ainsi rédigée : « *Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article* ».

Il y a lieu donc de mettre à jour les dispositions particulières du code électoral consacrées aux élections municipales qu'entraîne mécaniquement l'adoption du projet de loi ordinaire. Cette actualisation revêt donc un caractère purement technique et deux dispositions doivent être modifiées (l'article L.O 247-1 relatif à l'obligation d'indication de la nationalité des citoyens d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France sur les bulletins de vote, qui doit également désormais s'imposer aux communes de 1 000 habitants et l'article L.O. 273-1 qui précise que les citoyens européens ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France ont le droit de prendre part au scrutin des délégués communautaires).