

Réforme des scrutins locaux

Ce qui va changer en 2014 et 2015

Par **Nadia Ben Ayed**, avocat à la cour et **Jean-Baptiste Chevalier**, élève avocat, Cabinet Seban & associés

La réforme du mode d'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers généraux a fait l'objet de deux lois votées concomitamment, qui ont suscité d'âpres discussions au sein des deux assemblées, et en particulier au Sénat.

La première loi (ordinaire), relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, contient l'essentiel de la réforme, alors que la seconde (organique), relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux, a simplement pour objet de modifier certaines dispositions législatives de nature organique.

Cette réforme, qui a opéré des transformations substantielles des modes de scrutins locaux, poursuit principalement deux finalités. D'une part, elle a vocation à favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats locaux, et en particulier au mandat de conseiller départemental, via l'institution d'un scrutin binominal majoritaire paritaire. D'autre part, cette réforme doit renforcer la légitimité démocratique des délégués communautaires, en permettant qu'ils soient directement élus par les citoyens en même temps que les conseillers municipaux.

En outre, ces lois ont deux objets particuliers. D'abord elles procèdent à la suppression du système des conseillers territoriaux, qui devaient siéger à la fois au conseil général et au conseil régional. Ainsi la loi ordinaire abroge-t-elle les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 concernant les conseillers territoriaux (1), lesquels n'auront de ce fait jamais vu le jour.

Par le biais de ces lois, le gouvernement souhaitait également aménager le calendrier électoral. Sans cet aménagement, cinq scrutins auraient dû avoir lieu en 2014 : les élections municipales, cantonales et régionales qui devaient se tenir en mars 2014

auraient été suivies des élections européennes en juin et des élections sénatoriales en septembre ! Dans le but de favoriser la participation électorale, les élections régionales et départementales ont donc été reportées au mois de mars 2015.

Mais le cœur de la réforme était bien l'adaptation des modalités d'élection, d'une part, des conseillers départementaux, et d'autre part, des conseillers municipaux et des délégués communautaires.

La modification substantielle des modalités d'élection des conseillers départementaux

Evolutions sémantiques et territoriales

Elément symbolique de la réforme, le changement de l'appellation des « conseillers généraux », qui était un héritage de la grande loi départementale du 10 août 1871, a simplement pour finalité de mieux mettre en évidence le lien entre le département, son assemblée et ses élus. Désormais, les « conseillers généraux » sont dénommés « conseillers départementaux », alors que le « conseil général » est rebaptisé « conseil départemental ».

La loi introduit également plusieurs précisions relatives aux conditions de modification des limites territoriales des cantons. Ces modifications doivent être décidées par décret en Conseil d'Etat, après avis du conseil départemental, qui doit désormais

se prononcer dans un délai de six semaines. La loi précise sur ce point que le territoire de chaque canton doit être continu, et que le territoire des communes de moins de 3500 habitants doit être entièrement compris dans le même canton.

Contrepartie de l'institution d'un scrutin binominal paritaire et du maintien du nombre de conseillers départementaux, le nombre des cantons a été divisé par deux et leur périmètre redéfini en conséquence. C'est précisément cette évolution qui a entraîné le rejet partiel du texte par le Sénat en seconde lecture, celui-ci estimant que la diminution du nombre de cantons serait préjudiciable à la proximité des conseillers départementaux avec leurs territoires.

En pratique, le nombre de cantons dans chaque département doit être égal à la moitié du nombre de cantons existant avant la réforme arrondi à l'unité impaire supérieure (2). Cependant, le nombre de cantons ne pourra être inférieur à dix-sept dans chaque département (treize dans les départements comptant entre 150 000 et 500 000 habitants).

Modalités d'élection des conseillers départementaux

Mesure phare de la réforme, la modification du mode de scrutin des élections cantonales a pour objet de favoriser l'égal accès des hommes et des femmes au mandat de conseiller départemental (3).

A cet effet, la réforme introduit un mode de scrutin original encore inexistant en droit électoral français : le scrutin binominal majoritaire paritaire à deux tours. En pratique, ce mode de scrutin consiste à faire

élire dans chaque canton un binôme de deux candidats de sexe différent. Est élu au conseil départemental le binôme de candidats qui a recueilli la majorité absolue des voix au premier tour représentant le quart des électeurs inscrits, ou la majorité relative des suffrages exprimés au second tour.

Afin de limiter les « triangulaires » lors du second tour de scrutin, la réforme a maintenu un seuil en-deçà duquel le binôme de candidats ne peut présenter sa candidature au second tour. Initialement fixé à 10 % par le projet, ce seuil a été ramené au niveau antérieur à la réforme de 12,5 % des inscrits. Dans le cadre de ce nouveau système, les deux candidats du binôme seront solidaires lors de l'élection, mais exerceront ensuite leurs fonctions de façon individuelle. Pour le financement de leur campagne électorale, ils devront cependant déclarer un même mandataire financier et disposer d'un compte de campagne unique.

Afin d'assurer une parité totale au sein des assemblées départementales, il est également prévu que le candidat et son suppléant doivent être de même sexe. En cas d'égalité de suffrages, est élu le binôme de candidats comportant le candidat le plus âgé. Il est à noter que ce principe a été rétabli par les députés après avoir été inversé par les sénateurs en première lecture.

Autre modification importante introduite par la réforme, les conseils départementaux seront désormais renouvelés intégralement tous les six ans, et non plus par moitié tous les trois ans. Le mandat des conseillers départementaux est toujours un mandat de six ans renouvelable.

La nouvelle loi maintient l'interdiction faite aux candidats de se présenter dans plusieurs cantons et de détenir plus d'un mandat de conseiller départemental, sous peine de se voir opposer un refus d'enregistrement de leur candidature, voire, de perdre de plein droit tous leurs mandats de conseillers départementaux.

Enfin, la condition de domiciliation, en vertu de laquelle il était mis fin par tirage au sort au mandat de certains conseillers non domiciliés dans le département lorsque leur nombre dépassait le quart du conseil, a été supprimée au cours des débats parlementaires.

Modalités d'élection des membres de la commission permanente du conseil départemental

S'agissant de l'élection des membres de la commission permanente, la principale innovation a vocation à assurer une parité stricte au sein de cette instance. Ainsi, les membres de la commission sont élus au



imagestock - istockphoto

scrutin de liste à la proportionnelle, chaque liste devant être composée alternativement d'un candidat de sexe différent. A ce système s'ajoute la règle selon laquelle la tête de liste doit être de sexe différent du président du conseil départemental. La même règle de parité s'applique à l'élection des vice-présidents du conseil, élus au scrutin de liste à la majorité absolue, l'écart entre le nombre de candidats de sexe différent dans chaque liste ne pouvant être supérieur à un. La réforme a finalement maintenu les conditions actuelles d'élection du président du conseil départemental, selon laquelle, en cas d'égalité des voix entre deux candidats, l'élection est acquise « au bénéfice de l'âge », euphémisme désignant le candidat le plus âgé. Avait été proposé par les sénateurs que l'élection soit acquise au candidat ayant « la plus grande ancienneté acquise dans la continuité », et à défaut, au candidat le plus jeune.

L'aménagement partiel des modalités d'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires

Les modifications relatives à l'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires ont été quelque peu éclipsées par les dispositions relatives à la parité, mais concernent néanmoins des aspects importants relatifs aux scrutins locaux.

Modalités d'élection des conseillers intercommunaux

La première modification, bien que purement sémantique, a fait l'objet de nombreuses .../...

.../... discussions. Finalement, les représentants des communes au conseil communautaire ne s'appelleront ni « délégués communautaires », ni « conseillers intercommunaux », mais « conseillers communautaires ».

Mais la principale modification relative aux conseillers communautaires, qui est aussi l'une des principales innovations de la réforme, concerne leur mode d'élection. Pour les promoteurs du projet de loi, il s'agissait « 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 » (4).

Ainsi les conseillers communautaires sont élus en même temps que les conseillers municipaux. En pratique, sur le même bulletin devront figurer la liste des candidats au conseil municipal, et de manière distincte, la liste de ces candidats également candidats au conseil communautaire.

La marge de manœuvre pour d'éventuels fléchages sera cependant des plus réduites. En effet, les candidats au mandat de conseiller communautaire devront nécessairement figurer au sein des trois premiers cinquièmes de la liste des candi-

datés au conseil municipal. Par ailleurs, les candidats présents dans le premier quart de la liste des candidats au conseil communautaire devront être ceux qui figureront dans le même ordre en tête de la liste des candidats au conseil municipal. En outre, pour assurer la lisibilité des candidatures au conseil communautaire, les candidats au siège de conseiller communautaire devront également figurer séparément sur le bulletin de vote dans l'ordre de leur présentation. Enfin, dans les communes de moins de 1 000 habitants (dans lesquelles les conseillers municipaux seront élus au scrutin majoritaire) seront élus conseillers communautaires les maires des communes de l'EPCI, et le cas échéant, les conseillers municipaux suivant le maire dans l'ordre du tableau.

Modalités d'élection des conseillers municipaux

Les modifications relatives aux modalités d'élection des conseillers municipaux paraissent plus marginales.

La principale de ces modifications est l'abaissement du seuil de population au-delà duquel les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste et non au

scrutin majoritaire. Ainsi, ce seuil, qui était jusqu'alors établi à 3 500 habitants, a-t-il été abaissé à 1 000 habitants, en dépit de l'opposition des sénateurs. L'objectif de cet abaissement était d'étendre autant que possible le système d'élection par fléchage des conseillers communautaires et d'accroître la parité dans les conseils municipaux des plus petites communes.

En conséquence de cette modification, les conseillers municipaux des communes comprenant entre 1 000 et 3 499 habitants, qui étaient antérieurement élus au scrutin majoritaire, seront désormais élus au scrutin de liste à deux tours. Ces communes seront d'ailleurs intégralement soumises au régime électoral des communes de plus de 3 500 habitants.

Autre innovation, désormais l'obligation de déclaration de candidature pour chaque tour de scrutin, qui existait déjà pour les communes de plus de 3 500 habitants, est étendue à toutes les communes, y compris aux communes de moins de 500 habitants.

Statut des conseillers municipaux et des conseillers communautaires

La réforme a introduit un nouveau cas d'incompatibilité pour les conseillers communautaires. L'exercice d'un mandat intercommunal devrait désormais être incompatible avec un emploi salarié au sein de l'EPCI ou du centre intercommunal d'action sociale. Par ailleurs, la réforme a ajouté un cas d'inéligibilité temporaire aux fonctions de conseiller municipal. Ne peut ainsi être candidat à un mandat de conseiller municipal une personne qui a exercé au sein d'un EPCI dont la commune concernée est membre des fonctions de direction permettant d'engager juridiquement l'établissement (5) au cours des six derniers mois.

NB : Le 18 avril 2013, le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires. Ce même jour, le Premier ministre a transmis aux juges constitutionnels la loi organique relative à cette réforme. Le Conseil constitutionnel a un mois pour décider de la conformité à la Constitution de ces deux textes.



© yeven - Fotolia.com

(1) Loi n° 2010-1563 du 10 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; v. : M. Philip-Gay, « Le conseiller territorial », AJCT 2011, p. 54 ; M. Verpeaux, « La réforme territoriale et les nouveaux élus », RFDA 2011, p. 246.

(2) Ce système devrait entraîner une diminution du nombre de cantons de 3 971 à 2 068, leur nombre par département allant de 9 (territoire de Belfort, qui comprend moins de 150 000 hab.) à 39 (Pas-de-Calais).

(3) En dépit de l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 et de la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, les femmes ne représentaient en 2012 que 13,5 %

des élus dans les conseils généraux, contre 48,5 % dans les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants.

(4) Exposé des motifs du projet de loi n° 166, enregistré à la présidence du Sénat le 28 novembre 2012, p. 3.

(5) Il s'agit en pratique des fonctions de directeur général des services, de directeur des services, de directeur adjoint des services ou de chef de service, ainsi que des fonctions de directeur de cabinet, de directeur adjoint de cabinet ou de chef de cabinet.