

N° 165

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 novembre 2012

PROJET DE LOI ORGANIQUE

*relatif à l'élection des conseillers municipaux, des délégués
communautaires et des conseillers départementaux,*

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 projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux au scrutin binominal et portant diverses dispositions de droit électoral implique la modification concomitante de dispositions législatives de nature organique, notamment celles concernant les ressortissants de l'Union européenne résidant en France.

En effet, l'article 88-3 de la Constitution prévoit que les conditions d'application du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des citoyens d'un État membre de l'Union européenne autre que la France résidant en France sont déterminées par la loi organique.

L'article 1^{er} modifie le code électoral afin de rendre applicables ou d'adapter les modifications apportées par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux au scrutin binominal majoritaire et portant diverses dispositions de droit électoral.

Le 1^o modifie l'article LO. 247-1 du code électoral afin de tenir compte du passage au scrutin de liste des communes de 1 000 habitants et plus. En effet, l'obligation d'indication de la nationalité des citoyens d'un État membre de l'Union européenne autre que la France, portée sur les bulletins de vote et prévue par cet article, doit également s'imposer aux communes de 1 000 habitants et plus à la place de celles de 2 500 habitants et plus.

Le 2^o insère une disposition unique, l'article LO. 273-1, au sein du chapitre I^{er} du titre V du livre I^{er} du code électoral, titre relatif à l'élection des délégués communautaires au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles). Cet article prévoit la participation à cette élection des citoyens d'un État membre de l'Union européenne autre que la France. Il permet l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux, soit en mars 2014.

L'**article 2** traduit 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 unit le conseiller général à son territoire. Pour symboliser cette rénovation, l'appellation des conseillers généraux est également modifiée. Ceux-ci prendront désormais le nom de « conseillers départementaux ».

L'article 30 du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux au scrutin binominal majoritaire et portant diverses dispositions de droit électoral permet de remplacer les appellations de « conseil général », « président de conseil général » et de « conseiller général », au singulier ou au pluriel, en « conseil départemental », « président de conseil départemental » et « conseiller départemental », au singulier et au pluriel, dans les lois ordinaires. Pour être complète, cette mesure doit également concerner les textes de valeur organique. Tel est l'objet de l'article 2 de la présente loi organique.

Les **articles 3 et 4** définissent respectivement les modalités d'entrée en vigueur des articles 1^{er} et 2 de la loi organique.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi organique relatif à l'élection des conseillers municipaux, des délégués communautaires et des conseillers départementaux, 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.

Article 1^{er}

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° À l'article L.O. 247-1, le nombre : « 2 500 » est remplacé par le nombre : « 1 000 » ;
- ③ 2° Au chapitre I^{er} du titre V du livre I^{er}, il est ajouté un article L.O. 273-1 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L.O. 273-1.* - Lorsqu'ils sont inscrits sur la liste complémentaire de la commune établie en application de l'article L.O. 227-2, les citoyens d'un État membre de l'Union européenne autre que la France participent à l'élection des délégués des communes au sein des conseils des communautés de communes, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des métropoles dans les mêmes conditions que les électeurs français. »

Article 2

- ① I. - 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, dans les dispositions organiques du code électoral et du code général des collectivités territoriales, et dans les dispositions des autres lois organiques, notamment dans les dispositions suivantes :
- ② 1° Articles L.O. 3445-1, L.O. 3445-2, L.O. 3445-6, L.O. 3445-6-1, L.O. 3445-7, L.O. 3445-9, L.O. 3445-10, L.O. 4437-2, L.O. 6161-22,

L.O. 6161-24, L.O. 6175-2, L.O. 6175-3, L.O. 6175-6, L.O. 6213-6, L.O. 6224-1, L.O. 6251-11, L.O. 6253-2, L.O. 6313-6, L.O. 6325-1, L.O. 6351-11, L.O. 6353-2, L.O. 6434-1, L.O. 6461-11 et L.O. 6463-2 du code général des collectivités territoriales ;

- ③ 2° Articles L.O. 132, L.O. 141, L.O. 148, L.O. 194-2, L.O. 493, L.O. 520 et L.O. 548 du code électoral ;
- ④ 3° Article 9 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;
- ⑤ 4° Article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel ;
- ⑥ 5° Articles 112, 138-1 et 196 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- ⑦ 6° Article 111 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;
- ⑧ 7° Article 13-1-1 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.
- ⑨ II. - Au cinquième alinéa de l'article L.O. 1112-10 du code général des collectivités territoriales, les mots : « de l'une des séries des conseillers généraux » sont remplacés par les mots : « des conseillers départementaux ».

Article 3

- ① I. - Les dispositions de l'article 1^{er} prennent effet lors du premier renouvellement général des conseils municipaux suivant la publication de la présente loi organique.
- ② II. - Les dispositions de l'article 2 prennent effet lors du premier renouvellement général des conseils départementaux suivant la publication de la présente loi organique.

Fait à Paris, le 28 novembre 2012

Signé : JEAN-MARC AYRAULT

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur,

Signé : MANUEL VALLS



PROJET DE LOI ORGANIQUE

**relatif à l'élection des conseillers municipaux, des délégués
communautaires et des conseillers départementaux**

ETUDE D'IMPACT

26 NOVEMBRE 2012

SOMMAIRE

I.	PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI ORGANIQUE.....	3
I.1.	LE CONTEXTE GÉNÉRAL.....	3
I.2.	LA TENEUR DU PROJET DE LA LOI ORGANIQUE	3
II.	LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME	4
III.	OPTIONS ET DISPOSITIF RETENU	4
III.1.	LES OPTIONS ENVISAGÉES.....	4
III.1.1.	<i>L'obligation de recourir à une loi organique.....</i>	<i>4</i>
III.1.2.	<i>L'actualisation du « compteur » du texte encadrant l'élection présidentielle.....</i>	<i>5</i>
III.2.	LE DISPOSITIF RETENU	5
III.2.1.	<i>Election des conseillers municipaux.....</i>	<i>6</i>
III.2.2.	<i>Election des délégués communautaires.....</i>	<i>6</i>
III.2.3.	<i>Modification de l'appellation du mandat des membres des assemblées départementales</i>	<i>7</i>
IV.	IMPACT DE LA LOI.....	7
V.	CONDITIONS D'APPLICATION DE LA RÉFORME	7
V.1.	APPLICATION DE LA LOI DANS L'ESPACE.....	7
V.2.	MODALITÉS D'APPLICATION DANS LE TEMPS	8
V.3.	L'ABSENCE DE CONSULTATIONS PRÉALABLES DES ASSEMBLÉES D'OUTRE-MER	9
V.4.	TEXTES D'APPLICATION À PRÉVOIR	9

I. Présentation du projet de loi organique

I.1. Le contexte général

Le Gouvernement a déposé un projet de loi relatif au calendrier électoral, à l'élection des conseillers départementaux au scrutin binominal majoritaire et portant diverses dispositions de droit électoral (dit ci-dessous loi ordinaire) qui comporte notamment les trois volets suivants :

1°) La modification du calendrier électoral et la modernisation du régime électoral des assemblées départementales 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. Pour symboliser cette rénovation, les conseillers généraux prendront désormais le nom de « conseillers départementaux » ;

2°) La réforme du régime électoral des conseils municipaux se propose notamment d'abaisser à 1 000 habitants le seuil démographique qui distingue les modes de scrutin applicables aux assemblées municipales, actuellement fixé à 3 500 habitants. Il renforce dès lors la parité au sein des conseils municipaux des communes de 1 000 à 3 500 habitants ;

3°) La concomitance entre les élections aux organes délibérants des structures intercommunales et les élections municipales. Le projet de loi ordinaire précise les modalités d'élection au suffrage universel des conseillers communautaires siégeant au sein de ces organes délibérants.

Pour chacun des trois volets, les dispositions contenues dans le projet de loi organique constituent le prolongement indispensable du projet de loi ordinaire dans les domaines pour lesquels la modification du droit existant ne peut s'effectuer que sous la forme d'une loi organique.

Celle-ci doit donc être adoptée dans les formes et selon la procédure prévue à l'article 46 de la Constitution. C'est pourquoi un texte distinct est déposé devant le Parlement.

I.2. La teneur du projet de la loi organique

Le projet de loi organique comprend quatre articles portant sur des objets différents et spécifiques.

L'article 1^{er} adapte aux citoyens résidant en France et ressortissant d'un État membre de l'Union européenne autre que la France les mesures nouvelles prévues par 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 et en particulier aux élections municipales. Il comporte deux volets :

- Une mesure modifiant le droit en vigueur du fait de l'abaissement de seuil prévu par le projet de loi ordinaire (cf. *supra*, 1 – 1) ;

- Le droit de prendre part au vote pour l'élection des délégués des communes.

L'article 2 tire la conséquence de la modification de l'appellation du mandat des membres des assemblées départementales. Pour l'essentiel, ces modifications concernent des dispositions relatives aux régimes des inéligibilités et des incompatibilités qui s'appliquent à différents mandats électifs.

Les articles 3 et 4 sont consacrés aux dates d'entrée en vigueur des dispositions qui viennent d'être résumées.

II. Les objectifs de la réforme

Le projet de loi organique se borne à tirer en droit les conséquences qu'implique l'adoption du projet de loi ordinaire. Il répond par là-même à une préoccupation de cohésion législative d'un dispositif qui relève en très large part du ressort du législateur ordinaire et exceptionnellement du législateur organique.

III. Options et dispositif retenu

III.1. Les options envisagées

III.1.1. L'obligation de recourir à une loi organique

Compte tenu de l'objet des mesures proposées et de la nature des textes modifiés, il n'est pas possible d'éviter le recours à la loi organique.

Concernant les mesures relatives à l'abaissement du seuil de 3 500 à 1 000 habitants au-delà duquel le scrutin de liste est applicable, une loi organique était nécessaire afin de rendre les dispositions de la loi ordinaire applicables aux ressortissants communautaires.

De même les modifications apportées aux vocables « conseil général » ou « conseiller général », au singulier ou au pluriel, nécessitent de modifier plusieurs lois organiques.

3-1-2 – La nécessité d'identifier dans la loi organique tous les textes organiques dans lesquels les termes « conseil général » et « conseillers généraux » sont remplacés par « conseil départemental » et « conseiller départemental »

L'article 29 du projet de loi ordinaire procède à la modification générale des appellations des mandats départementaux sans entrer dans le détail des textes dont il implique la modification formelle.

Il n'était pas possible de procéder de la même manière pour les textes organiques. En effet, il convient de procéder à une modification explicite de ces mentions pour deux raisons :

1°) le changement d'appellation concerne fréquemment des questions d'inéligibilité et d'incompatibilité entre mandats, domaines dont l'interprétation est stricte. Dès lors, il y a lieu de dissiper toute équivoque tendant à laisser supposer qu'à défaut d'actualisation expresse dans les contextes dans lesquels il est fait mention du conseil général ou du conseiller général, la disposition concernée cesserait de s'appliquer ;

2°) en terme de lisibilité, les textes ainsi modifiés sont peu nombreux et peuvent se regrouper par thèmes principaux.

III.1.2. L'actualisation du « compteur » du texte encadrant l'élection présidentielle

La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République renvoie largement pour son application aux dispositions en vigueur énoncées sous la forme d'une loi ordinaire, codifiée ou non. Le renvoi express d'une disposition organique à une disposition ordinaire a pour effet de conférer automatiquement à celle-ci valeur organique, mais dans la limite de son caractère explicite. C'est pourquoi la loi ordinaire n'est applicable que dans la version en vigueur à la date que mentionne le texte organique.

Dans sa version actuelle, l'article 4 de la loi précitée fait mention de la date de la dernière modification de la loi précitée du 6 novembre 1962 à laquelle il a été procédé, à savoir la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

La question s'est posée de savoir s'il fallait modifier cette date en fonction de la future date de promulgation de la loi ordinaire.

Après analyse, il n'a pas paru opportun de le faire. En effet, l'ensemble du dispositif concerne des mandats locaux et la loi précitée du 6 novembre 1962 n'est que très indirectement concernée. La seule disposition susceptible de concerner, le cas échéant, l'élection présidentielle pourrait être l'article 20 – IV du projet de loi ordinaire qui permet de déterminer la préfecture compétente pour recevoir la déclaration du mandataire financier. En tout état de cause, il y aurait lieu d'adapter cette mesure au contexte particulier de l'élection présidentielle qui ne prévoit pas, à proprement parler, de dépôt de candidature et de circonscriptions électorales.

III.2. Le dispositif retenu

3-2-1 Les dispositions relatives aux ressortissants communautaires lors des élections municipales ou de celles des délégués communautaires

III.2.1. Election des conseillers municipaux

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* ».

Le principe général réside dans l'application systématique aux citoyens ressortissants ainsi mentionnés des droits dont bénéficient les citoyens de nationalité française et les obligations auxquelles ceux-ci sont astreints.

Il y a donc lieu de mettre à jour les dispositions particulières du code électoral consacrées aux élections municipales. Cette actualisation revêt donc un caractère purement technique dont l'impact propre ne peut guère être isolé.

La modification de l'article L.O. 247-1 du code électoral résulte du passage au scrutin de liste des communes de 1 000 habitants et plus. En effet, l'obligation d'indication de la nationalité des citoyens d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France, portée sur les bulletins de vote et prévue par cet article, doit également s'imposer aux communes de 1 000 habitants et plus à la place de celles de 2 500 habitants et plus. L'effet concret de cette mesure consiste donc à étendre à un plus grand nombre de communes le régime actuellement en vigueur.

Le projet de loi ne modifie pas les conditions de prise en charge actuelles. Il n'y a donc aucune distinction opérée entre les droits et obligations des citoyens français et ceux des citoyens européens, si ce n'est le champ d'application territorial qui est ainsi modifié.

III.2.2. Election des délégués communautaires

La Constitution n'a pas prévu de restriction portant sur l'éventuelle appartenance des citoyens européens aux conseils intercommunaux. Par voie de conséquence, dès lors que le corps électoral pour ce scrutin nouveau est celui des élections municipales, les citoyens ressortissant d'un État membre de l'Union européenne résidant habituellement en France ont, de plein droit, vocation à prendre part à l'élection des délégués à un double titre, soit en participant au scrutin lui-même, soit en se portant candidats sur une liste dans les communes concernées par le scrutin de liste.

Dans les communes comptant moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires seront le maire, puis le cas échéant, d'autres conseillers municipaux désignés dans l'ordre du tableau. L'article 88-3 de la Constitution prévoit que les citoyens de l'Union résidant en France « *ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint* ». Dans ces conditions, l'élection d'un ressortissant communautaire au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunal est possible si ce dernier est positionné premier après le dernier des adjoints appelés à siéger au sein du conseil communautaire. Elle demeure toutefois la conséquence mécanique, dans cette catégorie de communes, de l'absence de dépôt de candidature.

Le projet de loi organique insère une disposition unique, l'article L.O. 273-1 du code électoral, au sein du chapitre Ier du titre V du livre Ier du code électoral qui consacre le droit pour les citoyens européens ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France à participer à l'élection des délégués des communes au sein des conseils des établissements publics de coopération intercommunale dans les mêmes conditions que les électeurs français.

III.2.3. Modification de l'appellation du mandat des membres des assemblées départementales

Plusieurs dispositions organiques du code électoral font référence au mandat de conseiller général dans la définition des inéligibilités ou des incompatibilités. En conséquence sont modifiés les articles L.O. 132, L.O.141, L.O.148, L.O.194-2, L.O. 493-3, 520-3 et 548 du code électoral ainsi que l'article 9 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature, le I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel qui accorde le droit de présenter un candidat à l'élection présidentielle aux titulaires de certains mandats électifs parmi lesquels figurent les membres des conseils généraux, la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dans ses articles 112, 138-1 2°, 196 I 2°, II 1° et 2°, et la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française à l'article 111 I 2°.

Il a également fallu modifier les articles suivants du code général des collectivités territoriales : L.O. 3445-1, L.O. 3445-2, I et II, 2° et 3°, L.O. 3445-6, L.O. 3445-6-1, L.O. 3445-7, L.O. 3445-9 et L.O. 3445-10, L.O. 4437-2, L.O. 6161-22, L.O. 6161-24, L.O. 6175-2, L.O. 6181-2, L.O. 6181-3 et L.O. 6181-8, L.O. 6213-6, L.O. 6224-1, L.O. 6251-11 et L.O. 6253-2, L.O. 6313-6, L.O. 6325-1, L.O. 6351-11 et L.O. 6353-2., L.O. 6434-1, L.O. 6461-11 et L.O. 6463-2.

IV. Impact de la loi

La portée des dispositions mentionnées par le projet de loi organique est étroitement liée au projet de loi ordinaire qui en constitue la condition d'adoption préalable. Il n'y a donc pas lieu de distinguer les effets des deux textes, en particulier du point de vue financier ou budgétaire.

V. Conditions d'application de la réforme

V.1. Application de la loi dans l'espace

Les dispositions de l'article 1^{er} ont vocation à s'appliquer sur tout le territoire national, pour autant que les collectivités qui le composent soient intéressées par les élections municipales. L'article 1^{er} ne recevra aucune application là où il n'existe aucune commune, c'est-à-dire à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et aux îles Wallis et Futuna.

Le projet de loi organique respecte, quand il existe, le sectionnement électoral. L'existence d'une commune associée ou d'une commune à secteurs est indifférente à l'application du texte.

Il s'appliquera pour autant qu'existent des structures intercommunales. Ce n'est pas le cas, par exemple, à Paris, dont le territoire constitue à la fois d'une commune et d'un département, la commune n'étant pas, à l'heure actuelle, concernée par les structures intercommunales.

En revanche, le régime particulier des communes de la Polynésie française issu des articles L. 437 et L. 438 du code électoral est conservé sans changement. Pour mémoire, ces communes correspondent fréquemment à des archipels. Leur caractéristique principale réside dans l'existence de nombreuses communes associées, correspondant aux îles, plutôt que dans les structures regroupant les communes.

Les communes de la Nouvelle-Calédonie restent redevables de leurs textes particuliers (cf. articles L. 428 et suivants du code électoral) auxquels il n'est pas davantage prévu de toucher.

Le projet de loi organique ne change donc aucunement le droit municipal spécifique en vigueur outre-mer.

L'article 2 du projet de loi organique est largement consacré à l'adaptation à l'outre-mer du changement d'appellation des élus départementaux.

Il a fallu en effet procéder à la modification des textes relatifs aux différentes collectivités d'outre-mer de valeur organique et faisant mention des conseils ou des conseillers généraux.

V.2. Modalités d'application dans le temps

Dispositions transitoires et abrogations

Aucune des dispositions du projet de loi organique ne suppose de régime transitoire.

Aucune abrogation de texte en vigueur n'est prévue.

Fixation de la date d'entrée en vigueur

Le dispositif d'entrée en vigueur de la loi organique fait l'objet des articles 3 et 4.

La date retenue pour chaque article correspond à celle de l'entrée en vigueur du dispositif correspondant dans le projet de loi ordinaire.

L'article 1^{er} s'appliquera à l'occasion du prochain renouvellement général des conseils municipaux, soit en mars 2014, l'article 2 à l'occasion de celui des assemblées départementales, soit en mars 2015.

V.3. L'absence de consultations préalables des assemblées d'outre-mer

La mesure ne modifie ni les attributions des collectivités territoriales d'outre-mer, ni les procédures qui leur sont applicables. Elles constituent un dispositif d'application uniforme sur l'ensemble du territoire de la République pour autant que la référence aux conseils généraux y soit pertinente. La modification proposée se limite à la substitution de l'ancienne appellation des assemblées départementales par la nouvelle.

C'est pourquoi aucune consultation n'a paru nécessaire pour l'adoption du projet de loi organique.

V.4. Textes d'application à prévoir

L'absence de dispositions réglementaires spécifiques

Aucune disposition spécifique d'application n'est prévue à la suite de la promulgation de la loi organique. Il n'apparaît pas d'ailleurs qu'un texte soit nécessaire, en dehors de ce qui pourrait constituer le dispositif d'application de la loi ordinaire.

Une adaptation réglementaire ponctuellement envisageable

Si cette adaptation était jugée nécessaire, la précision portant sur l'identification de la préfecture de déclaration du mandataire financier d'un candidat à l'élection présidentielle pourrait être apportée dans le décret n°2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Il s'agira en tout état de cause d'une mesure ponctuelle, détachable de l'existence de la loi organique et qui n'aurait pas pour objet d'en constituer l'application.