

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon

NOR : INTX1425799P

Monsieur le Président de la République,

En vue de la création de la métropole de Lyon, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le 3° de l'article 39 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles autorise le Gouvernement, dans les douze mois suivant la promulgation de cette même loi, à prendre par ordonnance les mesures de nature législative précisant les modalités d'élection des conseillers métropolitains de Lyon. Ce régime électoral s'appliquera à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, c'est-à-dire en 2020.

L'ordonnance doit notamment définir les dispositions de composition du conseil de la métropole qui comprendra de 150 à 180 conseillers, élus conformément aux dispositions des articles L. 260 et L. 262 du code électoral, dans des circonscriptions que le Gouvernement est habilité à définir selon des critères précisés à l'article 39 de la loi du 27 janvier précitée.

Le périmètre de l'habilitation concerne donc le régime électoral des membres du conseil de la métropole de Lyon, c'est-à-dire le mode de scrutin qui leur sera applicable mais également les règles de nature électorale relatives au mandat de conseiller métropolitain (composition de l'assemblée, durée du mandat des conseillers, conditions d'éligibilité et inéligibilités applicables, régime des incompatibilités, etc.).

L'ensemble de ces dispositions est regroupé dans un titre spécial qui prend place dans le corps du code électoral après le titre consacré à l'élection des conseillers départementaux. Le chapitre I^{er} de l'ordonnance est consacré à ce titre supplémentaire (**article 1^{er}**).

En outre, la création d'un mandat électoral nouveau conduit à prévoir en dehors de ce titre supplémentaire un nombre restreint de mesures de coordination avec le droit électoral en vigueur (**articles 2 à 4**).

1° Le mandat de conseiller de la métropole de Lyon (articles L. 224-1 et L. 224-2)

Les membres du conseil métropolitain sont élus pour six ans et renouvelés en même temps que les conseillers municipaux. Cette concomitance résulte du fait que l'assemblée métropolitaine se substitue au conseil de la communauté urbaine de Lyon, dont le régime électoral est lié aux élections municipales. Dès lors, bien que la métropole de Lyon ait vocation à exercer par ailleurs les attributions d'un département, le calendrier électoral de cette assemblée s'écarte de celui des élections départementales.

La principale particularité du mode de scrutin réside dans l'existence de nouvelles circonscriptions déterminées en conformité aux principes fixés par la loi d'habilitation.

Le principe du pluralisme politique est normalement satisfait par l'existence d'un scrutin de liste et également par la pluralité des circonscriptions métropolitaines. Il est toutefois amoindri par l'existence d'une prime majoritaire particulièrement élevée (la moitié des sièges à pourvoir). Compte tenu du nombre maximal de sièges fixé par la loi, le respect du pluralisme politique conduit à tempérer ces deux critères l'un par l'autre :

- le pluralisme est d'autant plus vérifié que le nombre de circonscriptions métropolitaines s'accroît ;
- pour limiter l'effet de la prime majoritaire, il faut un nombre significatif de sièges à pourvoir dans chaque circonscription métropolitaine.

En définitive, la combinaison de ces critères conduit à retenir un nombre de circonscriptions métropolitaines proche au minimum de la douzaine, au maximum de la quinzaine.

Dès lors que le principe consiste pour l'essentiel à délimiter les circonscriptions métropolitaines par agrégats de communes, la configuration de l'agglomération lyonnaise oppose une partie située au nord et à l'ouest composée plutôt de communes peu ou moyennement peuplées et une partie au sud et à l'est composée de communes peuplées ou même, dans le cas de Villeurbanne, très peuplées.

La commune de Lyon présente un cas différent : son poids démographique est trop important pour qu'on puisse envisager raisonnablement le maintien de son intégrité, d'autant plus que les arrondissements lyonnais constituent déjà une circonscription électorale pour les élections municipales. En revanche, les écarts démographiques ne

permettent pas davantage d'envisager que chaque arrondissement constitue une circonscription : certains arrondissements sont donc regroupés.

Les délimitations proposées, d'une manière générale, recouvrent les limites des arrondissements lyonnais. Toutefois, les écarts démographiques entre arrondissements justifient la scission du 3^e arrondissement, de loin le plus peuplé (sa population est supérieure de près de 20 % à celle du 8^e arrondissement, qui est le deuxième arrondissement le plus peuplé). La délimitation retenue est celle des limites cantonales résultant du décret du 28 février 2000 portant fusion, modification et création de cantons dans le département du Rhône, constituée par la ligne de chemin de fer Paris-Lyon.

Le nombre de sièges à pourvoir varie selon l'importance démographique des circonscriptions métropolitaines de telle sorte qu'un membre du conseil métropolitain de Lyon représente approximativement un nombre égal de ses concitoyens à cette assemblée.

L'ensemble de ces éléments, en déterminant le nombre de sièges attribués à chaque circonscription métropolitaine, fixe en même temps l'effectif global des membres du conseil de la métropole à 170 membres.

La détermination du mode de scrutin (articles L. 224-3 à L. 224-7) est étroitement encadrée par l'habilitation qui renvoie aux articles L. 260 et L. 262 du code électoral. Outre la reprise des dispositions des articles L. 260 et L. 262 du code déjà cité, dans un souci de lisibilité du droit, sont notamment précisées les dispositions particulières aux premier et second tours et les conditions de présentation des candidatures au second tour.

La métropole se substituant intégralement au département du Rhône pour la partie territorialement concernée, le régime d'éligibilité et des inéligibilités retenu pour l'élection des conseillers métropolitains est celui des conseillers départementaux.

La détermination de ce régime revêt la forme d'une « grille de lecture » (article L. 224-8). La référence aux « services de la métropole » devrait permettre l'application de l'article L. 195 du code électoral sans difficulté majeure pour une collectivité aux structures encore évolutives et dont la date de création est fixée au 1^{er} janvier 2015. Une présentation similaire existe déjà pour la définition du régime des inéligibilités aux élections à l'assemblée de Corse renvoyant globalement à celui des inéligibilités aux élections régionales.

L'inéligibilité frappant le conseiller métropolitain devenu inéligible pendant la durée de son mandat est définie dans des termes analogues à ceux applicables aux conseillers départementaux ou régionaux (article L. 224-9).

Le régime des incompatibilités renvoie à celui des conseillers départementaux (articles L. 224-10 à L. 224-12).

Une disposition propre aux salariés de la métropole est prévue dans le droit fil de celles des élections départementales et régionales.

Les règles limitant le cumul des mandats sont de nature identique à celles qui s'appliquent aux conseillers départementaux ou régionaux. La procédure permettant de dénouer les situations d'incompatibilités précise plus clairement la procédure à suivre et les voies de recours contre les décisions administratives ainsi que le juge électoral compétent.

2° Les déclarations de candidature

Il ne peut être question de reprendre les règles de déclaration de candidature des conseillers départementaux, élus désormais au scrutin binominal, qui comportent de ce fait des particularités de procédure non transposables. Le calendrier ainsi défini se distingue également de celui des élections municipales, par nature beaucoup plus déconcentré.

Sont ainsi précisées les obligations qui s'imposent aux candidats. L'article L. 224-13 rappelle le caractère obligatoire de la déclaration de candidature dans les conditions communes à l'ensemble des scrutins de liste (respect de la parité, interdiction de candidatures multiples). Il fixe également le nombre de candidats à présenter par chaque liste dans chaque circonscription métropolitaine, égal au nombre de sièges à pourvoir augmenté de deux. Ce supplément se justifie, d'une part, par l'importance de la prime majoritaire, d'autre part, par les conditions de remplacement en cours de mandat.

L'article L. 224-14 détermine la date limite du dépôt des candidatures suffisamment en amont du scrutin pour rester cohérente avec une durée de campagne officielle de deux semaines et un délai d'opérations contentieuses définies par ailleurs.

L'article L. 224-15 définit les conditions du dépôt des listes de candidats sur le modèle des dispositions relatives aux élections municipales et régionales. L'article L. 224-16 s'inspire de l'article L. 252 (élections régionales) pour le retrait de candidature. Comme pour les autres scrutins de liste, le retrait individuel de candidature est interdit.

L'article L. 224-17 règle la conduite à tenir en cas de décès d'un des candidats. Il s'efforce de concilier la nécessaire marge de manœuvre reconnue à la liste de candidats frappée par un événement fortuit en lui permettant de réagir, sans pour autant interférer sur la logistique de l'élection dominée par l'obligation d'organiser le scrutin à la date fixée.

Sont également prévues les dispositions concernant les attributions de l'administration compétente. Les règles retenues sont analogues à celles qui encadrent d'autres scrutins de liste.

L'article L. 224-18 rappelle l'interdiction d'enregistrer des candidatures non conformes aux prescriptions légales. A titre d'information, il est rappelé que le fait générateur d'une inéligibilité peut être étranger au dossier déposé par la liste de candidats (par exemple, une peine d'inéligibilité prononcée par un juge électoral).

La procédure d'enregistrement des candidatures définie à l'article L. 224-19 donne lieu à divers récépissés dans des conditions comparables à celle d'autres élections (récépissé, provisoire, définitif ou de retrait).

Le refus par l'autorité administrative d'enregistrer une liste de candidats (article L. 224-20) peut faire l'objet d'une contestation dans des conditions très particulières, notamment de délai et de saisine (article L. 224-21). Le

juge compétent est le tribunal administratif. Le dispositif s'inspire de l'article L. 351 du code électoral qui s'applique aux élections régionales (règles de saisine du juge, conséquences possibles de sa décision, notamment en cas de rejet partiel de candidatures).

3° Les autres dispositions de nature électorale

Sauf exception particulière, les élections au conseil de la métropole de Lyon seront soumises aux règles de droit commun du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral.

La durée de la campagne électorale est limitée par l'article L. 224-22 à deux semaines, comme, par exemple, celle des élections régionales.

Une commission de propagande est établie comme pour d'autres élections nationales ou locales. Les modalités de prise en charge par l'Etat des documents de la propagande officielle des candidats sont celles d'un scrutin de liste dans le cadre de circonscriptions (articles L. 224-23 et L. 224-24).

Enfin, il y a lieu de préciser le plafond des dépenses électorales applicable à ces élections (article L. 224-25) en renvoyant aux dispositions relatives aux élections départementales du tableau défini à l'article L. 52-11.

Les opérations préparatoires au scrutin (article L. 224-26) nécessitent une précision de calendrier du fait de la concomitance avec les élections municipales. Le décret convoquant les électeurs pour le renouvellement général des conseils municipaux vaudra convocation des électeurs de la métropole de Lyon pour la désignation des membres de son assemblée.

La convocation des électeurs par l'autorité déconcentrée prévue pour les élections partielles (une seule circonscription) est calquée sur le dispositif des élections départementales.

L'article L. 224-27 consacre le principe de l'interdiction des candidatures multiples.

Une commission de recensement est établie par l'article L. 224-28 à l'instar de celles qui existent pour les élections régionales : elle est chargée à la fois de recenser les suffrages attribués aux listes candidates dans chaque circonscription métropolitaine et de proclamer les résultats et donc les noms des candidats élus. Les modalités de fonctionnement, comme dans les autres dispositions comparables du code électoral, renvoient au règlement.

Les modalités de remplacement des élus (article L. 224-29) sont inspirées de celles des conseillers municipaux des communes à secteurs ; en cas de vacance de siège en cours de mandat, le suivant de liste a vocation à succéder à la personne dont le mandat est interrompu.

Un trop grand nombre de vacances constaté dans une circonscription métropolitaine, susceptible de mettre en cause la représentation de celle-ci à l'intérieur de l'assemblée, justifie le renouvellement complet des élus de la circonscription métropolitaine (article L. 224-30). Contrairement aux règles définies à l'article L. 360 pour les conseillers régionaux, il n'a pas paru nécessaire de limiter la disposition aux vacances en raison du décès de l' élu.

Les règles contentieuses (article L. 224-31) sont celles des élections départementales (forme, délai, détermination du juge compétent, attributions, etc.). Les seules adaptations prévues résultent de l'application de la procédure à un scrutin de liste, reprises des dispositions pour les élections régionales.

4° Les articles 2 à 4 de l'ordonnance prévoient des dispositions d'articulation avec le droit électoral

L'intitulé du livre I^{er} du code électoral et de son titre I^{er} qui concerne les dispositions communes est modifié pour inclure les conseillers métropolitains.

L'article L. 46-1 du code électoral qui limite à deux le nombre de mandats que peuvent détenir des élus non parlementaires est actualisé par l'adjonction à la liste des mandats énumérés de celui de conseiller métropolitain de Lyon.

Il en va de même des règles d'incompatibilité applicables aux membres du Parlement européen.

Ces règles sont liées au mandat de conseiller métropolitain dans la mesure où elles prévoient des incompatibilités susceptibles d'interrompre le mandat du titulaire concerné : leur définition entre donc bien dans le champ de l'habilitation consentie par le législateur.

Compte tenu de la création de la métropole de Lyon, des dispositions organiques spéciales devront également intervenir pour adapter les règles de cumul de mandats applicables aux parlementaires conseillers métropolitains, le droit de présenter un candidat à l'élection du Président de la République (article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) et l'inéligibilité du Défenseur des droits introduite dans le droit électoral par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ainsi que, le cas échéant, les règles d'adaptation du nouveau mandat des conseillers métropolitains aux élections sénatoriales, qui imposeraient de définir un collège électoral supplémentaire, distinct de celui du département du Rhône et le nombre de sièges de sénateurs à pourvoir.

Les dispositions d'articulation avec les élections régionales figurent dans le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Les dispositions d'application renvoient à l'échéance de mars 2020, conformément à la loi d'habilitation (article 5).

Dans l'intervalle, l'assemblée élue en mars 2014, qui deviendra de plein droit conseil de métropole au 1^{er} janvier 2015, restera soumise au régime électoral en vigueur au jour de son élection en mars 2014, en particulier en ce qui concerne les modalités de remplacement des élus, ainsi que le prévoit l'article 33 de la loi du 27 janvier 2014 précitée.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.