

Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct

Article 54 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

« Le renouvellement général des conseils des métropoles créées par les articles L. 5217-1, L. 5218-1 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction résultant de la présente loi, à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux suivant leur mise en place, est effectué au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1er janvier 2017.

Au vu du rapport sur le déroulement de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires de 2014 déposé par le Gouvernement en application de l'article 48 de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement avant le 30 juin 2015 un rapport détaillant les solutions envisageables, les avantages, les inconvénients et les conséquences de l'élection d'une partie des membres du conseil des métropoles dans une ou plusieurs circonscriptions métropolitaines. »

Sommaire

Introduction	3
1. La plupart des conseillers métropolitains sont déjà élus au suffrage universel direct par l'application d'un système de fléchage	4
1.1 Le mode de scrutin actuel repose sur le système de fléchage	4
1.2 La quasi totalité des conseillers métropolitains est déjà élue au suffrage universel direct.	5
1.3 La première application de ce mode de scrutin, en 2014, a permis un renforcement majeur de la parité dans les assemblées locales.....	5
1.4 Ce mode de scrutin ne facilite pas l'émergence de projets métropolitains partagés	5
2. Dans le cadre de la loi MAPTAM, le Gouvernement a conduit une réflexion sur l'évolution possible des modalités d'élection des conseillers métropolitains, tenant compte de nombreuses contraintes juridiques, techniques et politiques	6
2.1 La consultation préalable des présidents de métropole, menée par le Gouvernement, ne fait pas apparaître de consensus politique sur cette question.....	6
2.2 La généralisation des dispositions applicables à la métropole de Lyon interroge les fondements de l'organisation territoriale actuelle	6
2.3 L'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct sans fléchage doit respecter un ensemble de principes à valeur constitutionnelle.....	8
3. Sur la base de ces quatre principes, le Gouvernement a étudié trois modes de scrutin différents.....	10
3.1 Première hypothèse : désignation des conseillers métropolitains dans le cadre de deux collèges distincts.....	10
3.2 Deuxième hypothèse : une assemblée élue dans le cadre de circonscriptions distinctes .	12
3.3 Troisième hypothèse : une assemblée élue dans le cadre d'une circonscription unique dotée de sections électorales.....	13
4. Le Gouvernement entend saisir pour avis le Conseil d'Etat, afin de lever les interrogations juridiques encore en suspens	15

Introduction

Par l'article 54 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), le législateur a souhaité renforcer la gouvernance, la légitimité et la visibilité des métropoles en instaurant l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, à l'horizon du prochain renouvellement général des conseils municipaux, prévu en 2020.

Conformément aux dispositions de l'article 54, les modalités particulières de ce mode de scrutin doivent être fixées ultérieurement par la loi. Compte tenu des enjeux et de la technicité de ce sujet, le Parlement a souhaité être tenu informé par le Gouvernement des travaux de réflexion sur le mode de scrutin envisageable. La loi MAPTAM prévoit ainsi la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, « *détaillant les solutions envisageables, les avantages, les inconvénients et les conséquences de l'élection d'une partie des membres du conseil des métropoles dans une ou plusieurs circonscriptions métropolitaines* ».

Quinze métropoles existent aujourd'hui sur le territoire national¹ :

- 12 métropoles de droit commun, créées entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} juillet 2016 (art. L. 5217-1 du CGCT)² ;
- la métropole du Grand Paris, créée au 1^{er} janvier 2016 (art. L. 5219-1 du CGCT) ;
- la métropole d'Aix-Marseille-Provence, créée au 1^{er} janvier 2016 (art. L. 5218-1 du CGCT) ;
- la métropole de Lyon, créée au 1^{er} janvier 2015 (collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution).

Chaque métropole est dotée d'un organe délibérant, composé de « conseillers métropolitains ». Les effectifs de ces conseils métropolitains varient en fonction de la composition de chaque métropole (de 70 conseillers métropolitains pour la métropole de Brest à 240 conseillers pour celle d'Aix-Marseille-Provence).

Les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence ont un régime juridique distinct de celui des métropoles de droit commun (existence de territoires dotés de conseils spécifiques sur les périmètres des EPCI préexistants), tout en étant concernées par l'article 54 de la loi MAPTAM qui instaure l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct.

La métropole de Lyon, qui n'est pas un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre mais une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, bénéficiera pour la première fois en 2020, lors du prochain renouvellement des conseillers métropolitains, d'un mode de scrutin conduisant à l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, sans fléchage, conformément aux dispositions du code électoral³.

¹ Sans préjuger de l'adoption définitive par le Parlement des dispositions de l'article 41 du projet de loi *relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* qui visent à modifier l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales afin de permettre la création de sept nouvelles métropoles.

² Métropole Nice Côte d'Azur, Brest Métropole, Toulouse Métropole, Bordeaux Métropole, Montpellier Méditerranée Métropole, Rennes Métropole, Métropole Grenoble-Alpes-Métropole, Nantes Métropole, Métropole Européenne de Lille, EuroMétropole de Strasbourg, Métropole Rouen Normandie, Métropole du Grand Nancy.

³ Titre III bis du livre premier du code électoral, article L. 224-3 : « *Les conseillers métropolitains de Lyon sont élus dans chacune des circonscriptions métropolitaines au scrutin de liste à deux tours sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation [...].* »

1. La plupart des conseillers métropolitains sont déjà élus au suffrage universel direct par l'application d'un système de fléchage

Les douze métropoles de droit commun ainsi que les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence sont des EPCI à fiscalité propre. Les conseillers de ces métropoles sont donc élus conformément aux dispositions du code électoral applicables à l'élection des conseillers communautaires.

1.1 Le mode de scrutin actuel repose sur le système de fléchage

1.1.1 Détermination du nombre de conseillers métropolitains

Le nombre de conseillers métropolitains composant l'organe délibérant des métropoles et leur répartition entre les communes membres sont fixés dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales. L'arrêté préfectoral constatant cette répartition doit intervenir au plus tard le 31 octobre de l'année précédant le renouvellement général des conseils municipaux.

1.1.2 Caractéristiques du mode de scrutin par fléchage permettant l'élection des conseillers métropolitains

Les quatre principales caractéristiques du mode de scrutin actuellement applicable aux métropoles sont les suivantes :

- la commune est la circonscription électorale de base (les conseillers métropolitains sont élus au sein de chaque commune) ;
- chaque commune dispose d'au moins un siège au sein de l'assemblée délibérante de la métropole ;
- les sièges sont répartis entre communes selon des critères essentiellement démographiques ;
- un lien est établi entre le mandat de conseiller municipal et le mandat de conseiller métropolitain (« *Nul ne peut être conseiller communautaire s'il n'est conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement* », art. L. 273-5 du code électoral, applicable aux métropoles).

1.1.3 Le mode de scrutin est différent selon la taille de la commune

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, l'élection des conseillers métropolitains a lieu au suffrage universel direct mais le mode de scrutin est « fléché » : les candidats au conseil métropolitain figurent sur le même bulletin de vote que les candidats au conseil municipal. L'électeur ne peut pas voter différemment pour l'élection au conseil municipal et pour l'élection au conseil de la métropole. Le fléchage assure le lien entre le mandat de conseiller municipal et de conseiller métropolitain.

Les conseillers métropolitains sont élus au scrutin de liste à deux tours. Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges. Une prime majoritaire correspondant à la moitié des sièges à pourvoir dans chaque commune est attribuée à la liste arrivée en tête.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers métropolitains sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau. Ils ne sont donc pas élus au suffrage

universel direct. Le maire, premier dans l'ordre du tableau du conseil municipal siège automatiquement au conseil de la métropole.

1.2 La quasi totalité des conseillers métropolitains est déjà élue au suffrage universel direct

Ce mode de désignation, employé pour la première fois en mars 2014, a permis de renforcer la légitimité démocratique des conseillers communautaires.

Parmi les 696 communes membres d'une métropole au 1^{er} janvier 2016, seules 74 communes comptent moins de 1 000 habitants (soit 10 % des communes concernées), ce qui représente 74 conseillers métropolitains sur un total de 1 834 (soit 4% des conseillers métropolitains).

De surcroît, dans les métropoles de Bordeaux, Brest, Nantes, Strasbourg et Paris, qui ne comportent aucune commune de moins de 1 000 habitants, tous les conseillers métropolitains sont déjà élus au suffrage universel direct, selon le système du fléchage.

Ainsi, dans l'ensemble des métropoles, 96 % des conseillers métropolitains sont donc déjà élus au suffrage universel direct selon le système de fléchage.

1.3 La première application de ce mode de scrutin, en 2014, a permis un renforcement majeur de la parité dans les assemblées locales

L'abaissement du seuil de 3 500 à 1 000 habitants, pour l'application du scrutin de liste pour les élections municipales, a permis de renforcer la parité au sein des conseils municipaux. A l'issue du renouvellement général de mars 2014, 40,33% des conseillers municipaux sont des femmes, contre 34,91% à l'issue du renouvellement général de 2008.

En ce qui concerne les EPCI à fiscalité propre, à la suite des élections de mars 2014, 43,7% des conseillers communautaires représentant les communes de 1 000 habitants et plus (élus au suffrage universel direct par fléchage) sont des femmes.

1.4 Ce mode de scrutin ne facilite pas l'émergence de projets métropolitains partagés

Ce mode de scrutin paraît présenter les limites suivantes :

- la campagne électorale s'opère au niveau communal et il n'y a donc pas de campagne électorale « métropolitaine », tendance qu'accentue le nombre des communes ;
- les enjeux métropolitains n'apparaissent donc pas directement dans le débat électoral qui peut avoir tendance à se concentrer sur des questions d'intérêt communal ;
- cette juxtaposition de scrutins communaux ne permettrait pas toujours de dégager une majorité politique claire au sein de l'assemblée délibérante de la métropole, la prime majoritaire s'appliquant au niveau communal et non pas au niveau de l'ensemble de la métropole ;
- du fait de son déficit de visibilité, les citoyens ne s'approprient pas les métropoles, qui peuvent être vues comme des structures éloignées de leurs préoccupations quotidiennes, alors même qu'elles exercent un nombre croissant de compétences et qu'elles disposent de budgets souvent bien plus importants que ceux de nombre de leurs communes membres.

2. Dans le cadre de la loi MAPTAM, le Gouvernement a conduit une réflexion sur l'évolution possible des modalités d'élection des conseillers métropolitains, tenant compte de nombreuses contraintes juridiques, techniques et politiques

2.1 La consultation préalable des présidents de métropole, menée par le Gouvernement, ne fait pas apparaître de consensus politique sur cette question

Attaché à la démarche de concertation, le Gouvernement a consulté à plusieurs reprises les présidents des principales métropoles et l'association *France urbaine*.

À l'issue de cette phase de consultation, le Gouvernement constate l'absence de consensus politique sur ce sujet.

Si la majorité des présidents de métropole est favorable au principe du renforcement du caractère direct de l'élection des conseillers métropolitains, ils s'accordent à reconnaître la nécessité de maintenir une capacité pour chaque commune de participer au processus décisionnel, soit en amont, soit dans le cadre de l'assemblée délibérante de chaque métropole.

Toutefois, certains sont opposés à toute évolution du mode de scrutin, évoquant la remise en cause d'équilibres politiques locaux et le conflit de légitimité qui naîtrait entre l'exécutif de la métropole et les maires des communes membres.

Tous s'accordent sur la nécessité de déterminer, avant toute décision, si le système doit être applicable à l'ensemble des métropoles ou s'adapter à leurs spécificités (cas notamment de la métropole du Grand Paris et des plus conséquentes), tout en respectant les pré-requis juridiques et techniques qui ont été mis en avant lors de la phase de consultation.

En conséquence, le Gouvernement soutient le report au 1^{er} janvier 2019 de la date limite pour la détermination par la loi des modalités de l'élection d'une partie des conseillers métropolitains au suffrage universel direct (article 54 de la loi MAPTAM), report adopté par l'Assemblée nationale le 20 décembre 2016 lors de l'examen du projet de loi *relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*.

2.2 La généralisation des dispositions applicables à la métropole de Lyon interroge les fondements de l'organisation territoriale actuelle

La métropole de Lyon, collectivité à statut particulier, verra, à partir du prochain renouvellement général des conseils municipaux, son conseil métropolitain élu au suffrage universel direct, dans les conditions prévues aux articles L. 224-1 et suivants du code électoral. Le scrutin s'effectue au scrutin de liste à deux tours dans le cadre de circonscriptions comprenant, le cas échéant, plusieurs communes. Dans certaines de ces circonscriptions, le nombre de conseillers est inférieur à celui du nombre de communes qui les composent, ce qui signifie nécessairement que certaines communes ne disposeront d'aucun conseiller métropolitain. Par ailleurs, même lorsque le nombre de conseillers d'une circonscription est égal ou supérieur à celui des communes qui la composent, toutes les communes ne sont pas assurées d'être représentées, puisque la loi ne prévoit pas que les listes doivent obligatoirement assurer une représentation de toutes les communes.

Dans les EPCI à fiscalité propre, il est nécessaire, afin d'assurer le respect du principe de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, de s'assurer que chaque commune membre de l'établissement dispose d'au moins un siège : à défaut, les communes représentées prendraient des décisions engageant les communes non représentées.

Au sein de la métropole de Lyon, cette obligation d'attribuer au moins un siège à chaque commune ne s'applique pas, puisque contrairement aux autres métropoles, la métropole de Lyon

est une collectivité territoriale à statut particulier, et non un EPCI à fiscalité propre. En droit, elle ne comporte donc pas de communes membres, pas plus que dans un département, les communes du département ne peuvent être considérées comme membres du conseil départemental. Dès lors, de la même manière que l'élection des conseillers départementaux se fait dans le cadre de circonscriptions cantonales, et non communales, le législateur pouvait, en respectant le cadre constitutionnel, prévoir que l'élection des conseillers métropolitains ait lieu dans le cadre de circonscriptions supra-communales, avec comme corollaire le fait que le conseil ne soit pas dans l'obligation de comporter des élus provenant de l'ensemble des communes de la métropole.

En revanche, pour les autres métropoles, qui sont des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, l'application du système lyonnais ne semble pas envisageable en l'état actuel du droit, dès lors que certaines communes ne seraient pas représentées.

Pour généraliser le mode d'élection des conseillers métropolitains de Lyon à l'ensemble des métropoles, il semble qu'il soit par conséquent nécessaire soit de modifier la Constitution afin de prévoir une atténuation du principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre, soit de modifier, par la loi, le statut des métropoles, en en faisant non plus des EPCI à fiscalité propre, mais des collectivités territoriales à statut particulier.

Si la première option, consistant à modifier dans la Constitution le principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre, semble devoir être, le cas échéant, écartée d'emblée, dans la mesure où elle remettrait en question l'un des principes fondamentaux du droit des collectivités territoriales, la possibilité de faire des métropoles des collectivités territoriales à part entière n'irait pas sans poser un certain nombre d'interrogations.

L'accession des métropoles au statut de collectivités territoriales pourrait se faire en reprenant l'organisation lyonnaise (métropole exerçant à la fois les compétences d'un EPCI à fiscalité propre et d'un département), mais il pourrait également être envisagé de ne pas modifier les compétences de ces métropoles, et de ne pas leur transférer l'ensemble des compétences des conseils départementaux sur leur périmètre.

La création de métropoles collectivités territoriales, à compétences inchangées, reviendrait à créer un échelon de collectivités territoriales supplémentaire, qui viendrait s'ajouter aux communes, aux départements et aux régions, ce qui n'irait clairement pas dans le sens d'une rationalisation de l'action publique au niveau local décidée récemment par le Parlement.

La généralisation de l'organisation lyonnaise questionnerait pour sa part le devenir des conseils départementaux.

Au sein du département du Nord, la métropole de Lille compte 90 communes, et est située au centre du département. Si la métropole de Lille devenait une collectivité territoriale et qu'elle récupérerait l'exercice de l'ensemble des compétences départementales, le conseil départemental du Nord se verrait de fait divisé en deux parties non contigües, de part et d'autre de la métropole, cette scission étant accompagnée de la réfaction de plus de la moitié de sa population actuelle.

Le département des Alpes-Maritimes se retrouverait dans une situation similaire à celle du département du Nord si la métropole de Nice se transformait en collectivité territoriale du même type que Lyon. En effet, si le territoire de la métropole se substituait à celui du département, ce dernier serait scindé en deux, ne permettant plus au conseil départemental des Alpes-Maritimes de disposer d'un territoire d'un seul tenant.

Au-delà de ces cas emblématiques, la question du devenir des conseils départementaux se poserait également dans l'ensemble des autres départements comportant une métropole, qui se verraient séparés de la fraction la plus peuplée, et devraient adapter leur fonctionnement à un périmètre réduit.

Il apparaît donc, en l'état de l'organisation territoriale, que l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct sans fléchage devra être conciliée avec les principes constitutionnels applicables aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et doit au préalable faire l'objet de choix structurants qui conditionnent ses modalités.

2.3 L'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct sans fléchage doit respecter un ensemble de principes à valeur constitutionnelle

Si le législateur ne souhaitait pas étendre le dispositif de la métropole de Lyon aux métropoles de droit commun, c'est-à-dire en transformant les métropoles en collectivités territoriales, le mode de scrutin retenu pour ces dernières devrait respecter les quatre caractéristiques suivantes, dont certaines de valeur constitutionnelle.

2.3.1 La répartition des sièges entre communes ou entre sections électorales doit être effectuée sur des bases essentiellement démographiques

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est constante sur ce sujet : une élection doit être organisée sur des bases essentiellement démographiques même si des dérogations limitées sont possibles.

L'article 3 de la Constitution fixe les règles d'expression du suffrage universel et consacre le principe d'égalité devant le suffrage : « *Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret* ».

Le Conseil constitutionnel a précisé la portée de cette règle et dégagé des principes constamment énoncés, assortis, le cas échéant, de limites exprimées en fonction du contexte. Les suffrages entre citoyens étant égaux, le Conseil constitutionnel s'attache à examiner les écarts de représentativité entre élus en calculant un ratio d'habitants par élu.

Dans une première décision relative à la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985), le Conseil constitutionnel a examiné la délimitation des quatre circonscriptions régionales de cette collectivité. Il a exercé son contrôle au regard du principe constitutionnel d'égalité en se fondant sur l'article 3 de la Constitution (le suffrage est « *universel, égal et secret* »), sur l'article 2 de la Constitution (égalité devant la loi de tous les citoyens) et sur l'article 6 de la Déclaration de 1789 (égalité devant la loi). Le respect de ces règles impose qu'une élection soit organisée « *sur des bases essentiellement démographiques* ». Cela n'impose ni l'obligation d'un scrutin proportionnel ni qu'on ne puisse tenir compte d'impératifs d'intérêt général, lesquels ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée.

Cette position constante a été rappelée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 portant sur la loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés. Le Conseil constitutionnel a validé le principe prévu par le législateur selon lequel le respect des bases essentiellement démographiques du redécoupage autorise un « *écart maximal* » de plus ou moins 20 % du nombre d'habitants par élu dans une circonscription par rapport à la moyenne départementale.

Le Conseil a étendu ce raisonnement aux EPCI et a jugé en 1995 que « *dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités locales exercent en lieu et place de ces dernières des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques* » (DC n° 94-358, cons. 48), position rappelée récemment dans sa décision 2015-521/528 QPC « *Commune d'Eguilles* » du

19 février 2016.

La répartition des sièges au sein d'un EPCI doit donc être fixée sur la base de la population municipale avec une répartition des sièges entre les communes selon la méthode de la représentation proportionnelle. Ce principe général de proportionnalité impose que le ratio *nombre d'habitants par conseiller élu* ne s'écarte pas du ratio moyen au sein de l'EPCI dans des proportions déraisonnables.

Dans sa décision n°2014-405 QPC du 20 juin 2014, « Commune de Salbris », le Conseil constitutionnel a affirmé que les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques, dès lors, la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité territoriale participantes.

Par ailleurs, dans sa décision n°2015-711 du 5 mars 2015 relative à la loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire, il a rappelé que, conformément à sa jurisprudence antérieure (décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995 cons. 48), le principe d'égalité devant le suffrage impliquait une répartition des sièges établie selon une règle de proportionnalité à la population.

Le Conseil constitutionnel admet toutefois des dérogations limitées à ce principe, justifiées par des impératifs d'intérêt général. Un contrôle strict du motif d'intérêt général justifiant l'écart à la moyenne est exercé, les écarts de représentation ne devant être « *ni manifestement injustifiables ni disproportionnés de manière excessive* » (DC n° 94-358).

Ainsi, il a reconnu la possibilité de ne pas tenir compte des équilibres démographiques afin de permettre l'attribution à chaque commune d'au moins un représentant au sein de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Il a par ailleurs admis qu'un second siège soit attribué, sous certaines conditions, à des communes n'en ayant obtenu qu'un seul dans le cadre de la répartition proportionnelle à la population, afin de réduire les écarts de représentation entre les communes moyennes et les communes les plus peuplées (décision 2015-711 DC du 5 mars 2015).

Enfin, dans sa décision n°2015-521 QPC du 19 février 2016 concernant la répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, le Conseil constitutionnel a reconnu que l'attribution des sièges supplémentaires à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes qui se sont vu allouer des sièges dans le cadre de la répartition proportionnelle à la population a pour effet de réduire substantiellement l'écart entre le rapport du nombre de membres de l'organe délibérant alloués à une commune et sa population et le rapport du nombre total de membres de l'organe délibérant et la population de la métropole.

Toutefois, si des dérogations au principe de répartition des sièges selon des critères essentiellement démographiques existent, elles sont très encadrées, et font l'objet d'un contrôle strict par le Conseil constitutionnel. Ainsi, dans sa décision n° 2015-717 DC du 6 août 2015, le Conseil constitutionnel a censuré les modalités de désignation des représentants de la Ville de Paris au sein du conseil métropolitain de la métropole du Grand Paris, au motif que le mode de répartition des sièges par arrondissement aboutissait à des écarts à la moyenne qui étaient manifestement disproportionnés pour plusieurs arrondissements, quand bien même la loi prévoyait l'attribution d'au moins un siège à chaque arrondissement.

2.3.2 L'hétérogénéité démographique des communes membres ne permet pas d'assurer une égale représentation des communes au sein de la métropole

Au sein des métropoles, les écarts démographiques entre communes sont variés mais toujours

importants, rendant difficile la répartition des sièges entre communes, au regard de l'impératif de respect du principe d'égalité devant le suffrage.

Dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence, la commune la moins peuplée (Saint-Antonin-sur-Bayon) compte 128 habitants au 1^{er} janvier 2016, alors que la commune la plus peuplée de cette métropole (Marseille) compte 855 393 habitants, soit un rapport de 1/6668. La métropole d'Aix-Marseille-Provence est celle qui présente le plus grand déséquilibre démographique.

Mais les écarts sont également élevés dans toutes les autres métropoles, avec un rapport de 1/3423 à Nice, 1/2028 à Grenoble, 1/1894 à Toulouse, 1/1333 à Paris, 1/1029 à Lille, 1/294 à Rennes, 1/282 à Montpellier, 1/282 à Rouen, 1/242 à Bordeaux, 1/217 à Strasbourg et 1/183 à Nantes.

Seule la métropole de Brest présente un profil plus équilibré avec un rapport de 1/40 entre la commune la moins peuplée (Bohars, 3 528 habitants) et la plus peuplée (Brest, 139 386 habitants).

Ainsi, par exemple, pour assurer une représentation égale des communes de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, le conseil métropolitain devrait compter environ 15 000 membres.

La nécessité de conserver un nombre raisonnable de conseillers métropolitains par métropole ne permet donc pas de respecter l'« *écart maximal* » de plus ou moins 20 % du nombre d'habitants par élu dans une circonscription par rapport à la moyenne métropolitaine.

2.3.3 Le mode de scrutin doit favoriser la constitution de majorités stables au sein des organes délibérants

Pour le renouvellement des conseils municipaux des communes de 1000 habitants et plus, le législateur a instauré une prime majoritaire, attribuée à la liste arrivée en tête et correspondant à la moitié des sièges à pourvoir. L'élection des conseillers communautaires (et donc des conseillers métropolitains, selon les dispositions en vigueur), suit les mêmes règles. Ces dernières ont également été reprises pour l'élection des conseillers métropolitains à Lyon.

2.3.4 Le mode de scrutin doit être intelligible pour l'électeur

L'intelligibilité de la loi constitue un objectif de valeur constitutionnelle, ce qu'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques. Il a considéré que la complexité du mode de scrutin des élections régionales était réelle mais justifiée par des motifs d'intérêt général, tout en soulignant la nécessité pour les autorités compétentes de prévoir toutes les dispositions utiles pour informer les électeurs.

3. Sur la base de ces quatre principes, le Gouvernement a étudié trois modes de scrutin différents

3.1 Première hypothèse : désignation des conseillers métropolitains dans le cadre de deux collèges distincts

3.1.1 Description du mode de scrutin

Le conseil métropolitain serait composé de deux collèges distincts (les conseillers métropolitains sont désignés selon des modalités différentes mais siègent ensemble dans une même assemblée

pour exercer les compétences de l'EPCI) :

- Le premier collège permettrait d'assurer la représentation de toutes les communes au sein de la métropole. Chaque commune se verrait attribuer un siège. Ce collège compterait donc autant de sièges à pourvoir que de communes membres de la métropole. Les conseillers de ce collège pourraient être désignés selon le dispositif actuellement en vigueur, avec une élection au suffrage universel direct par fléchage lors des élections municipales.
- Le second collège permettrait l'élection au suffrage universel direct de conseillers métropolitain dans le cadre d'une circonscription unique ou de plusieurs circonscriptions (supra communales) et selon un scrutin de liste.

3.1.2 Ce système mixte a pour avantage de permettre la représentation minimale de chaque commune, mais sans assurer une représentation équitable de chaque commune membre

Ce système présente l'avantage d'assurer une représentation minimale de chaque commune, tout en permettant d'élire une partie des conseillers métropolitains au suffrage universel direct.

Toutefois, il pourrait être soutenu que l'attribution, au sein du premier collège, d'un siège par commune, quelle que soit la population municipale de cette dernière, méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage. En effet, ce système amènerait la commune-centre, la plus peuplée, à être représentée par un seul conseiller métropolitain, comme la commune la moins peuplée. Les sièges ne seraient donc pas répartis selon des critères essentiellement démographiques.

3.1.3 Pour autant, de nombreuses raisons conduisent à ne pas retenir ce mode de scrutin

Ce système présenterait l'inconvénient d'instaurer un double régime de désignation des conseillers métropolitains, difficilement compréhensible pour les électeurs, qui désigneraient leurs représentants en deux fois : une première fois dans le cadre de l'élection municipale avec le système du fléchage, et une seconde fois dans le cadre d'une élection spécifique, organisée le même jour, mais qui ne porterait que sur une partie des sièges à pourvoir.

Par ailleurs, la cohabitation au sein d'une même assemblée de deux collèges de conseillers métropolitains, désignés selon des modalités différentes, pourrait susciter des débats quant à la légitimité respective des deux groupes de conseillers métropolitains, a fortiori si les représentants élus au sein du premier collège sont les maires des communes concernées. Ce problème serait d'autant plus prégnant que le premier collège pourrait dans certaines métropoles représenter une part importante de l'assemblée délibérante, voire la majorité, sauf à accroître considérablement le nombre de conseillers métropolitains. A titre d'exemple, dans la métropole du Grand Paris, qui compte 131 communes, si l'effectif de 209 conseillers métropolitains était conservé, le premier collège représenterait près de 60% des sièges à pourvoir.

Une telle composition pourrait donc nuire à la gouvernabilité des conseils métropolitains et pourrait donc aller à l'encontre de l'objectif même de cette réforme qui vise à faciliter l'émergence d'une majorité politique stable et légitime au sein de ces mêmes conseils.

Enfin, l'instauration de ce mode de scrutin dissocie les élections municipales et métropolitaines, bien qu'elles aient lieu le même jour. Rien n'indique que les conseillers métropolitains élus dans le second collège soient également élus conseillers municipaux de la commune dont ils sont issus. Cette situation s'écarte des principes de l'intercommunalité, puisque les EPCI à fiscalité propre exerçant un certain nombre de compétences en lieu et place des communes doivent être administrés par des représentants des conseils municipaux des communes membres.

En effet, si les EPCI à fiscalité propre disposent de la personnalité juridique et d'un mode de fonctionnement largement inspiré de celui des communes, ils ne se substituent en aucun cas aux communes, qui restent, en droit, les détentrices de l'ensemble de leurs compétences, même si elles les ont transférées à l'EPCI.

La préservation du caractère intercommunal de l'établissement rend par conséquent nécessaire une représentation des communes membres dans le conseil métropolitain, qui est assurée actuellement par une unité de scrutin, à travers le mécanisme du fléchage. En l'absence de l'assurance que l'EPCI à fiscalité propre est dirigé par des représentants des communes, le juge constitutionnel pourrait estimer que le dispositif ne permet pas de respecter le principe de libre administration des communes.

Par ailleurs, la désignation d'un conseiller métropolitain par commune, dans le premier collège, ne permet pas d'imposer le respect de la parité lors des candidatures. Ce système pourrait donc conduire à un recul de la parité dans les conseils métropolitains.

L'ensemble de ces difficultés ne permet pas de retenir cette option comme une hypothèse viable.

3.2 Deuxième hypothèse : une assemblée élue dans le cadre de circonscriptions distinctes

3.2.1 Répartition du nombre de sièges au sein des métropoles

La répartition actuelle des sièges entre communes, telle que prévue par l'article L.5211-6-1 du code général des collectivités territoriales⁴, qui assure une représentation des communes sur des bases essentiellement démographiques, pourrait être reprise.

Le Conseil constitutionnel a en effet validé ce mode de répartition, malgré des « écarts à la moyenne » parfois importants⁵, au motif que l'attribution minimale d'un siège par commune pouvait être regardée comme un motif d'intérêt général.

Toutes les communes disposeraient d'au moins un siège, en application des dispositions de l'article L.5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

3.2.2 Description du mode de scrutin

Cette solution consisterait à maintenir autant de scrutins qu'il y a de communes (pas de proclamation des résultats au niveau de la métropole) mais en dissociant les scrutins municipaux et métropolitains.

Une prime majoritaire serait attribuée à la liste arrivée en tête au niveau de chaque circonscription communale. Le reste des sièges serait réparti entre les listes de candidats à la représentation proportionnelle, en fonction du nombre de voix obtenues lors du tour décisif, dans chaque circonscription. Afin d'assurer la conciliation entre la représentation proportionnelle et la

⁴ L'article L.5211-6-1 du CGCT prévoit une répartition des sièges de conseillers communautaires entre communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, avec pour principales réserves l'attribution d'un siège minimum par commune et l'impossibilité pour une commune de détenir à elle-seule plus de la moitié des sièges à pourvoir. Les dispositions de l'article L.5211-6-1 permettent également aux conseils municipaux des communes membres d'un EPCI de répartir les sièges de conseillers communautaires selon un accord local, qui peut s'écarter de la stricte répartition à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sans toutefois permettre l'attribution de plus de la moitié des sièges à une seule commune ou l'absence de représentation d'une commune.

⁵ Toutes les métropoles présentent actuellement des écarts à la moyenne au-delà des seuils traditionnellement admis par le conseil constitutionnel (plus ou moins 20%) afin de garantir à leurs communes les moins peuplées de disposer d'un siège au sein de l'organe délibérant. Pour la métropole de Lille, ces écarts vont de +125% (commune de Wattignies, un siège pour 14 179 habitants) à - 98% (commune de Warneton, un siège pour 225 habitants).

constitution d'une majorité stable et cohérente, un seuil d'accès à la répartition des sièges pourrait être prévu, comme c'est le cas actuellement pour les élections municipales (5% des suffrages exprimés).

Dans les communes disposant de peu de sièges (un, voire deux sièges), les conseillers métropolitains seraient élus au scrutin majoritaire uninominal, et non plus désignés par le conseil municipal comme c'est le cas actuellement.

3.2.3 Ce système aurait l'avantage de la simplicité et ne limiterait pas les possibilités de candidature

À la différence du scrutin organisé dans une circonscription unique divisée en sections électorales, qui restreint les possibilités de candidatures, ce système, parce qu'il est organisé à l'échelle communale, permet à toutes les listes politiques de participer au scrutin.

3.2.4 Il ne permettrait toutefois pas d'améliorer sensiblement la stabilité politique des métropoles

Le principal inconvénient de ce mode de scrutin réside dans l'éclatement et la dilution de l'effet de la prime majoritaire, qui s'appliquerait, dans cette hypothèse, à l'échelle communale et non pas à l'échelle de la métropole. En conséquence, ce nouveau mode de scrutin pourrait ne pas permettre l'émergence d'une majorité politique stable. Enfin, en raison de l'abandon du système de fléchage, ce mode de scrutin dissocie les élections municipales et intercommunales, même si elles ont lieu le même jour. Rien n'indique que les conseillers métropolitains élus à l'issue de ce scrutin soient également élus conseillers municipaux de la commune dont ils sont issus, à plus forte raison s'ils n'étaient pas candidats à l'élection municipale.

En cas de majorité indécise, le fonctionnement de la métropole pourrait se trouver perturbé, avec notamment des difficultés à voter le budget ou à prendre des décisions structurantes, ce qui aurait comme conséquence un affaiblissement de la métropole vis-à-vis de ses communes membres.

Il convient toutefois de rappeler que le mode de scrutin actuel ne permet pas davantage de garantir l'existence d'une majorité claire au sein du conseil métropolitain, et qu'une absence de majorité claire n'est pas nécessairement synonyme de blocage institutionnel, à partir du moment où des accords peuvent être conclus entre les différents groupes politiques en matière de gouvernance. A cet égard, si le nouveau mode de scrutin envisagé ne permettrait pas d'améliorer la situation sur ce point, il ne la dégraderait pas non plus.

Enfin, comme dans l'hypothèse précédente, ce système dissocie les élections municipales et métropolitaines, situation qui s'écarte des principes de l'intercommunalité.

3.3 Troisième hypothèse : une assemblée élue dans le cadre d'une circonscription unique dotée de sections électorales

3.3.1 Répartition du nombre de sièges au sein des métropoles

Comme dans la deuxième hypothèse, la répartition actuelle des sièges entre communes, telle que prévue par l'article L.5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, qui assure une représentation des communes sur des bases essentiellement démographiques, pourrait être reprise. Toutes les communes disposeraient donc d'au moins un siège.

3.3.2 Description du mode de scrutin

Cette solution se rapproche du mode de scrutin servant à l'élection des conseillers régionaux, également en vigueur pour plusieurs élections territoriales d'outre-mer (Polynésie française, Guyane, Martinique). L'intérêt de ce mode de scrutin réside dans la conciliation qu'il opère entre maintien des sections communales et maintien de l'unicité du scrutin.

Le territoire de la métropole constituerait une circonscription électorale unique, divisée en autant de sections que la métropole compte de communes. Chaque liste présente le nombre de candidats à pourvoir dans chaque section. Tous les candidats figurent sur le même bulletin de vote.

Une prime majoritaire est attribuée à la liste arrivée en tête au niveau de la métropole, afin de renforcer le caractère métropolitain du scrutin. Le reste des sièges est réparti entre les listes de candidats à la représentation proportionnelle, en fonction du nombre de voix obtenues lors du tour décisif. Afin d'assurer la conciliation entre la représentation proportionnelle et la constitution d'une majorité stable et cohérente, un seuil d'accès à la répartition des sièges peut être prévu, comme c'est le cas actuellement pour les élections municipales (5% des suffrages exprimés).

3.3.3 Ce système a pour avantage de permettre la représentation des communes tout en favorisant l'émergence d'une majorité politique stable à l'échelle de la métropole

Ce mode de scrutin combine à la fois la visibilité de la métropole, puisque la campagne électorale et la proclamation des résultats se déroulent à ce niveau, et la représentation de chaque commune, puisque l'existence de sections communales entraîne une territorialisation des candidatures. Chaque commune est représentée par un élu au moins.

Enfin, l'attribution d'une prime majoritaire à la liste arrivée en tête à l'échelle de la métropole permet de renforcer considérablement la cohérence politique de l'assemblée métropolitaine.

3.3.4 Ce mode de scrutin complexe pourrait entraîner des difficultés dans la constitution des listes

Si ce mode de scrutin était retenu, chaque liste devrait être constituée de candidats représentant toutes les communes de la métropole, y compris les moins peuplées. Il ne peut être exclu que le Conseil constitutionnel censure ce mode de scrutin pour non respect de l'objectif constitutionnel du pluralisme des courants de pensées et d'opinion, comme il a pu le faire dans sa décision n° 2004-497 DC du 1^{er} juillet 2004, loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle. Le Conseil constitutionnel a en effet considéré que « *le pluralisme des courants de pensées et d'opinions est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de son expression est une condition de la démocratie* ».

Ce mode de scrutin pose également la question de l'intelligibilité du mode de scrutin pour l'électeur, qui sera confronté à des bulletins de vote surchargés⁶ et à un mode de scrutin complexe : ainsi, le caractère métropolitain du scrutin et l'existence d'une prime majoritaire peuvent conduire à ce que, dans une section municipale donnée, une liste se voit attribuer plus de sièges qu'une autre alors qu'elle a obtenu moins de voix dans la commune correspondante. A titre d'exemple, dans les sections communales ne comportant qu'un seul siège, un candidat issu d'une liste A – arrivée en tête au niveau de la métropole – pourrait être élu dans sa section communale, en application de la prime majoritaire, alors que dans cette même commune, la liste

⁶ Un bulletin de vote pour la métropole du Grand Paris compterait par exemple environ 209 candidats, répartis dans 131 sections communales, soit quasiment autant que les bulletins de vote des élections régionales en Ile-de-France (225 candidats répartis en 8 sections départementales).

B est arrivée en tête. Dans les communes disposant de peu de représentants (un par exemple), il n'est pas à exclure que le conseiller métropolitain élu selon ce mode de scrutin ne soit pas le maire mais un conseiller de l'opposition, voire une personne extérieure au conseil municipal, alors que la logique de l'intercommunalité veut que le conseiller métropolitain soit le représentant de sa commune (et issu de la liste majoritaire) au sein de l'assemblée délibérante de l'EPCI.

Enfin, l'instauration de ce mode de scrutin dissocie les élections municipales et métropolitaines, même si elles ont lieu le même jour. Rien n'indique que les conseillers métropolitains élus à l'issue de ce scrutin soient également élus conseillers municipaux de la commune dont ils sont issus, à plus forte raison s'ils n'étaient pas candidats. Cette situation contrevient potentiellement aux principes de l'intercommunalité.

Toutefois, hormis le risque constitutionnel lié au respect du principe du pluralisme, ce mode de scrutin paraît le plus à même de concilier les exigences constitutionnelles liées aux principes de représentation démographiques et d'intelligibilité des modes de scrutin. Parce que la répartition des conseillers métropolitains portée par l'article L. 5211-6-1 du CGCT, qui serait reprise dans les hypothèses 2 et 3 et le mode de scrutin inspiré très largement de celui applicable aux élections régionales ont été validés par le Conseil constitutionnel, ce mode de scrutin pourrait être retenu.

Il est néanmoins proposé, eu égard aux incertitudes juridiques qui demeurent, de solliciter pour avis le Conseil d'Etat.

4. Le Gouvernement entend saisir pour avis le Conseil d'Etat, afin de lever les interrogations juridiques encore en suspens

Le Gouvernement entend profiter du report du délai d'entrée en application des nouvelles modalités de scrutin, voté par le Parlement sur sa proposition, pour saisir le Conseil d'Etat pour avis.

En particulier des questions relatives à la possibilité de déroger aux critères démographiques et de conserver ainsi le mode de répartition actuel des sièges entre communes (article L. 5211-6-1 du CGCT), alors qu'il s'agirait d'élire au suffrage universel direct des conseillers métropolitains, ou à l'intelligibilité du mode de scrutin, doivent être posées.

Le Gouvernement ne manquera pas de tenir le Parlement informé des positions du Conseil d'Etat. Cet avis pourra alors éclairer un débat de fond qui devra se tenir sur l'organisation territoriale à retenir. Le Parlement devra, dès lors, en être saisi.

Annexe 1

Composition des métropoles - 2016

	Nature juridique	Nombre de communes	Population au 1er janvier 2016	Nombre de conseillers métropolitains	Soit un élu pour x habitants	Commune la moins peuplée	Commune la plus peuplée
Bordeaux	EPCI	28	749 595	105	7 139	1 005	243 626
Brest	EPCI	8	207 210	70	2 960	3 528	139 386
Grenoble	EPCI	49	442 772	124	3 571	79	160 215
Lille	EPCI	85	1 129 061	179	6 308	225	231 491
<i>Lyon</i>	<i>Collectivité territoriale</i>	<i>59</i>	<i>1 336 994</i>	<i>150</i>	<i>8 913</i>	<i>1 102</i>	<i>500 715</i>
Marseille	EPCI	92	1 849 088	240	7 705	128	855 393
Montpellier	EPCI	31	441 888	92	4 803	966	272 084
Nancy	EPCI	20	254 074	80	3 176	637	104 072
Nantes	EPCI	24	609 198	97	6 280	1 602	292 718
Nice	EPCI	49	536 327	131	4 094	100	342 295
Paris	EPCI	131	6 968 051	209	33 340	1 673	2 229 621
Rennes	EPCI	43	426 502	122	3 496	718	211 373
Rouen	EPCI	71	488 906	156	3 134	393	110 755
Strasbourg	EPCI	28	475 904	95	5 010	1 271	275 718
Toulouse	EPCI	37	734 944	134	5 485	242	458 298

<p>Métropole de Lyon Election des conseillers métropolitains</p>
--

Les conseillers qui seront élus pour la première fois en 2020 selon ce mode de scrutin nouveau sont répartis au sein de 14 circonscriptions métropolitaines, composées pour la plupart de plusieurs communes. Toutes les communes ne sont donc pas représentées par un conseiller au sein du conseil de la métropole. De plus, les élections municipales et métropolitaines sont distinctes : l'élection a lieu le même jour mais les candidats figurent sur des bulletins de vote différents. Les électeurs peuvent choisir de s'abstenir à l'une ou l'autre de ces élections. Cette spécificité est rendue possible en raison du statut de la métropole de Lyon qui ne relève pas de la catégorie des EPCI mais des collectivités territoriales de plein exercice.

Une prime majoritaire correspondant à la moitié des sièges à pourvoir dans chaque circonscription métropolitaine est attribuée à la liste arrivée en tête, afin qu'une majorité politique stable se dégage des élections.

Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

Exemple de bulletin de vote appliqué à la Métropole Rouen Normandie
Troisième hypothèse

ELECTION METROPOLITAINE

METROPOLE DE ROUEN

MARS 2020

TITRE DE LA LISTE

Amfreville-la-Mi-Voie <i>Prénom NOM</i> Anneville-Ambourville <i>Prénom NOM</i> Les Authieux-sur-le-Port-Saint-Ouen <i>Prénom NOM</i> Bardouville <i>Prénom NOM</i> Belbeuf <i>Prénom NOM</i> Berville-sur-Seine <i>Prénom NOM</i> Bihorel <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Bonsecours <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Bois-Guillaume <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Boos <i>Prénom NOM</i> La Bouille <i>Prénom NOM</i>	Canteleu <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Caudebec-lès-Elbeuf <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Cléon <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Darnétal <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Déville-lès-Rouen <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Duclair <i>Prénom NOM</i> Elbeuf <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i>	Epinay-sur-Duclair <i>Prénom NOM</i> Fontaine-sous-Préaux <i>Prénom NOM</i> Freneuse <i>Prénom NOM</i> Gouy <i>Prénom NOM</i> Grand-Couronne <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Le Grand-Quevilly <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Le Mesnil-Esnard <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Le Mesnil-sous-Jumièges <i>Prénom NOM</i> Montmain <i>Prénom NOM</i> Mont-Saint-Aignan <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Moulineaux <i>Prénom NOM</i>	Isneauville <i>Prénom NOM</i> Jumièges <i>Prénom NOM</i> La Londe <i>Prénom NOM</i> Malainay <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Maromme <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Le Mesnil-Esnard <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Le Mesnil-sous-Jumièges <i>Prénom NOM</i> Montmain <i>Prénom NOM</i> Mont-Saint-Aignan <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Moulineaux <i>Prénom NOM</i>
---	---	---	---

Isneauville <i>Prénom NOM</i> Jumièges <i>Prénom NOM</i> La Londe <i>Prénom NOM</i> Malaunay <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Maromme <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Le Mesnil-Esnard <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Le Mesnil-sous-Jumièges <i>Prénom NOM</i> Montmain <i>Prénom NOM</i> Mont-Saint-Aignan <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Moulineaux <i>Prénom NOM</i> La Neuville-Chant-d'Oisel <i>Prénom NOM</i> Notre-Dame-de-Bondeville <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Franqueville-Saint-Pierre <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i>	Oissel <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Orival <i>Prénom NOM</i> Petit-Couronne <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Le Petit-Quevilly <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Quevillon <i>Prénom NOM</i> Quévreville-la-Poterie <i>Prénom NOM</i> Roncherolles-sur-le-Vivier <i>Prénom NOM</i> Rouen <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Saint-Jacques-sur-Darnétal <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i>	<i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Sahurs <i>Prénom NOM</i> Saint-Aubin-Celloville <i>Prénom NOM</i> Saint-Aubin-Epinay <i>Prénom NOM</i> Saint-Aubin-lès-Elbeuf <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Saint-Etienne-du-Rouvray <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Saint-Jacques-sur-Darnétal <i>Prénom NOM</i>	Saint-Léger-du-Bourg-Denis <i>Prénom NOM</i> Sainte-Marguerite-sur-Duclair <i>Prénom NOM</i> Saint-Martin-de-Boscherville <i>Prénom NOM</i> Saint-Martin-du-Vivier <i>Prénom NOM</i> Saint-Paër <i>Prénom NOM</i> Saint-Pierre-de-Manneville <i>Prénom NOM</i> Saint-Pierre-de-Varengueville <i>Prénom NOM</i> Saint-Pierre-lès-Elbeuf <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Sotteville-lès-Rouen <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Sotteville-sous-le-Val <i>Prénom NOM</i> Tourville-la-Rivière <i>Prénom NOM</i> Le Trait <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Val-de-la-Haye <i>Prénom NOM</i>
---	---	--	---

Yainville <i>Prénom NOM</i> <i>Prénom NOM</i> Ymare <i>Prénom NOM</i> Yville-sur-Seine <i>Prénom NOM</i>

Tableau récapitulatif des trois hypothèses
étudiées par le Gouvernement

	Principe	Représentation de toutes les communes	Prime majoritaire	Répartition des sièges sur des critères essentiellement démographiques
Hypothèse 1	L'assemblée est composée de deux collèges	Oui, chaque commune est représentée par un conseiller métropolitain, dans le premier collège	Oui, à l'échelle de la métropole, pour le second collège seulement, élu au suffrage universel direct	Non
Hypothèse 2	L'assemblée est élue dans le cadre de circonscriptions électorales distinctes (communes)	Oui, mais les représentants de la commune ne sont pas obligatoirement issus de la majorité politique du conseil municipal	Oui, à l'échelle de la commune (système actuel)	Oui application des règles actuellement en vigueur (Art. L.5211-6-1 du CGCT)
Hypothèse 3	L'assemblée est élue dans le cadre d'une circonscription unique dotée de sections électorales (communes)	Oui, mais les représentants de la commune ne sont pas obligatoirement issus de la majorité politique du conseil municipal	Oui, à l'échelle de la métropole	Oui application des règles actuellement en vigueur (Art. L.5211-6-1 du CGCT)