

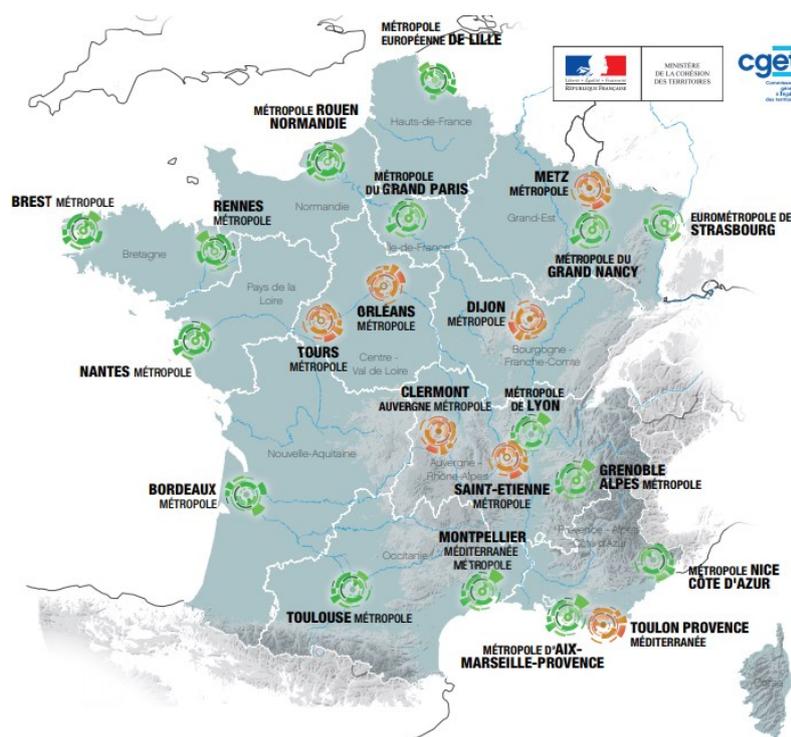
Réunie le mercredi 28 mars 2018 sous la présidence de **M. Philippe BAS**, président, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Agnès CANAYER**, rapporteur, et établi son texte sur la proposition de loi n° 276 (2017-2018) relative à l'élection des **conseillers métropolitains**, présentée par Mme Mireille Jouve et plusieurs de ses collègues du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE).

## I. L'ÉMERGENCE RAPIDE DES MÉTROPOLES

Le statut de métropole, créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, est né de la volonté de **renforcer l'intégration et les moyens d'action** des quelques **grandes agglomérations françaises** qui, par leur **attractivité** et leur **insertion dans les réseaux d'échanges européens et internationaux**, étaient susceptibles de jouer un **rôle moteur dans l'économie française** et d'accélérer le **développement de leur environnement régional**.

Après des débuts décevants, **le législateur décida d'ériger de lui-même les plus grandes agglomérations françaises en métropoles, tout en assouplissant les critères d'accession volontaire à ce statut** : tel fut l'objet de la loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM », puis de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Il existe aujourd'hui **22 métropoles en France**, dont 21 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et une collectivité territoriale à statut particulier, la métropole de Lyon.



Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

## II. LE MODE DE DÉSIGNATION ACTUEL DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS

Aujourd'hui, **les conseillers métropolitains sont désignés à l'occasion des élections municipales, suivant les mêmes modalités que l'ensemble des conseillers communautaires :**

- dans les communes de 1 000 habitants et plus, ils sont élus au suffrage universel direct selon le système du « fléchage », qui permet aux électeurs d'identifier sur le même bulletin de vote les candidats au conseil municipal et au conseil métropolitain ;

- dans les communes de moins de 1 000 habitants, ils sont désignés suivant l'ordre du tableau du conseil municipal.

Ce mode de désignation présente **un double avantage :**

- d'une part, grâce au « fléchage », **plus de 95 % des conseillers métropolitains sont d'ores et déjà élus au suffrage universel direct ;**

- d'autre part, **les principes fondamentaux qui régissent la composition des conseils communautaires sont respectés** (représentation des citoyens sur des bases essentiellement démographiques, garantie d'au moins un siège pour chaque commune, impossibilité pour une commune de détenir à elle seule plus de la moitié des sièges).

**Fait exception la métropole de Lyon**, dont les conseillers doivent être élus à compter de 2020 au suffrage universel direct lors d'un **scrutin distinct de celui des élections municipales**, dans le cadre de **quatorze circonscriptions métropolitaines** regroupant parfois plusieurs communes.

## III. L'ARTICLE 54 DE LA LOI « MAPTAM » ET LES PISTES DE RÉFLEXION ESQUISSÉES PAR LE GOUVERNEMENT

**L'article 54 de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014 a semé l'incertitude** en enjoignant au législateur de définir avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 les modalités de l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct.

Dans un rapport remis au Parlement en janvier 2017, le Gouvernement exclut d'emblée d'étendre aux métropoles constituées sous la forme intercommunale le **mode d'élection des conseillers de la métropole de Lyon**. Ce mode d'élection, en effet, **ne garantirait pas la représentation de chaque commune au conseil métropolitain**, ce qui contreviendrait aux **principes mêmes de la coopération intercommunale**, ainsi qu'à la **libre administration des communes**.

Pour respecter la jurisprudence constitutionnelle tout assurant la gouvernabilité des métropoles, le mode d'élection des conseillers métropolitains devrait remplir **quatre objectifs** : garantir la représentation de chaque commune membre ; prévoir une répartition des sièges entre les communes ou sections électorales sur des bases essentiellement démographiques ; assurer l'intelligibilité du mode de scrutin ; permettre l'émergence d'une majorité politique stable au sein du conseil métropolitain.

Le rapport gouvernemental esquisse **trois pistes de réflexion**.

1° La première hypothèse consiste à établir **deux collèges distincts** au sein du conseil métropolitain, dont l'un serait composé d'un représentant de chaque commune membre, et l'autre de conseillers élus au suffrage universel direct dans le cadre d'une circonscription métropolitaine unique.

2° La deuxième hypothèse serait d'élire les conseillers métropolitains dans le cadre de **circonscriptions communales**, tout en dissociant les élections municipales et métropolitaines. Une prime majoritaire serait accordée à la liste arrivée en tête dans chaque circonscription.

3° Selon la troisième hypothèse, les conseillers métropolitains seraient élus dans le cadre d'une **circonscription unique** divisées en autant de **sections électorales** qu'il existe de communes membres. Une prime majoritaire serait accordée à la liste arrivée en tête au niveau métropolitain (et non communal).

**Aucune de ces hypothèses ne donne entière satisfaction ni ne recueille l'assentiment unanime des élus métropolitains** (voir le tableau page suivante).

#### **IV. LE CHOIX PAR LA COMMISSION DES LOIS DU MAINTIEN DES MODALITÉS ACTUELLES DE DÉSIGNATION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS**

Suivant l'avis de son rapporteur, **la commission des lois a souhaité maintenir les modalités actuelles de désignation des conseillers métropolitains et abroger en conséquence l'article 54 de la loi « MPTAM » du 27 janvier 2014.**

Le rapporteur a d'abord plaidé en faveur de la **stabilité des règles** en la matière, après plusieurs années de bouleversement institutionnel. Le système du « fléchage » a fait ses preuves et s'est révélé parfaitement intelligible pour les électeurs.

En outre, la dissociation des élections aux conseils municipal et métropolitain présenterait **l'inconvénient d'assimiler les métropoles à des collectivités territoriales** (ce qu'elles ne sont pas, à l'exception de la métropole de Lyon) et **d'ajouter une nouvelle couche au « millefeuille territorial »**.

Enfin, ce choix risquerait de provoquer **d'inutiles dissensions** entre les métropoles et leurs communes membres, voire **d'affaiblir** ces dernières.

Selon la commission des lois, **il importe que la métropole reste animée par l'esprit de la coopération intercommunale, et que la commune demeure la cellule de base de la démocratie locale.** Car, ainsi que l'écrivait Alexis de Tocqueville, *« sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté »*.

## Synthèse des hypothèses examinées par le Gouvernement

Hypothèses	Principales caractéristiques	Avantages	Inconvénients
<p style="text-align: center;"><b>Généralisation du modèle de la métropole de Lyon</b> <i>(écartée d'emblée par le Gouvernement)</i></p>	Élection au suffrage métropolitain direct, dans des circonscriptions supracommunales	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Intelligibilité du mode de scrutin</li> <li>. Gouvernabilité de la métropole</li> <li>. Campagne électorale sur les enjeux métropolitains</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Dissociation complète des élections municipales et métropolitaines</li> <li>. Fin du modèle intercommunal et nécessité de convertir les métropoles en collectivités territoriales</li> <li>. Remise en cause de la pérennité des conseils départementaux</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Hypothèse n° 1</b> Désignation des conseillers métropolitains dans deux collèges distincts</p>	Élection d'un collège représentant les communes et d'un collège désigné par un scrutin distinct des élections municipales	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Représentation des communes au conseil métropolitain</li> <li>. Campagne électorale sur les enjeux métropolitains</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Dissociation complète des élections municipales et métropolitaines</li> <li>. Composition du premier collège sur des bases non « essentiellement démographiques »</li> <li>. Différences de nature concernant la légitimité des deux collèges</li> <li>. Complexité du mode de scrutin</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Hypothèse n° 2</b> Élection d'une assemblée métropolitaine dans des circonscriptions communales distinctes</p>	Élection des conseillers métropolitains <i>via</i> un scrutin spécifique dans chaque commune		<ul style="list-style-type: none"> <li>. Dissociation complète des élections municipales et métropolitaines</li> <li>. Aucune amélioration concernant la gouvernabilité des métropoles</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Hypothèse n° 3</b> Élection d'une assemblée métropolitaine dans une circonscription unique dotée de sections électorales</p>	Élection des conseillers à l'échelle de la métropole, les communes étant des sections électorales	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Représentation des communes au conseil métropolitain</li> <li>. Campagne électorale sur les enjeux métropolitains</li> <li>. Gouvernabilité de la métropole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Dissociation complète des élections municipales et métropolitaines</li> <li>. Complexité du mode de suffrage</li> <li>. Biais de représentation</li> <li>. Difficulté à constituer les listes de candidats</li> </ul>

**La commission des lois a adopté la proposition de loi sans modification.**



Lien vers le rapport : <http://www.senat.fr/rap/I17-381/I17-381.html>

**Commission des lois du Sénat**

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37