

N° 551

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à **permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales,***

Par Mme Claudine THOMAS,

Sénatrice

*Procédure de législation en commission,
en application de l'article 47 ter du Règlement*

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 462 et 552 (2018-2019)

La commission a examiné cette proposition de loi selon la procédure de législation en commission, en application de l'article 47 *ter* du Règlement.

En conséquence seuls sont recevables en séance, sur cette proposition de loi, les amendements visant à :

- assurer le respect de la Constitution,
- opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur,
- procéder à la correction d'une erreur matérielle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES ÉLECTIONS SÉNATORIALES DANS LE RHÔNE : UN SCRUTIN FRAGILISÉ PAR UNE LACUNE DU CODE ÉLECTORAL.....	8
A. L'ÉLECTION DE SEPT SÉNATEURS DANS LE RHÔNE	8
B. UNE LACUNE : L'EXCLUSION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS DU CORPS ÉLECTORAL.....	10
II. LA PROPOSITION DE LOI : AUTORISER LES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS À PARTICIPER AUX ÉLECTIONS SÉNATORIALES.....	12
A. UN RISQUE CONTENTIEUX À LEVER.....	12
B. L'AJOUT DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS PARMIS LES GRANDS ÉLECTEURS	12
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : ADOPTER LA PROPOSITION DE LOI POUR SÉCURISER LES ÉLECTIONS SÉNATORIALES DANS LE RHÔNE ..	14
A. UNE PROPOSITION DE LOI NÉCESSAIRE... ..	14
B. ... QUI NE BOULEVERSE PAS LES ÉQUILIBRES DES ÉLECTIONS SÉNATORIALES.....	15
EXAMEN EN COMMISSION.....	17
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE	25
TABLEAU COMPARATIF	27

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le **mercredi 5 juin 2019**, sous la présidence de **M. Philippe Bas**, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Claudine Thomas** et établi son texte sur la proposition de loi n° 462 (2018-2019) de **M. François-Noël Buffet** et de plusieurs de ses collègues visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales.

Cette proposition de loi a été examinée selon la **procédure de législation en commission** prévue aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, en présence de M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur.

Créée au 1^{er} janvier 2015, la métropole de Lyon est une **collectivité territoriale à statut particulier**, qui exerce les compétences d'un département et certaines compétences des communes.

À compter de mars 2020, les 150 conseillers métropolitains seront élus au suffrage universel direct. L'élection se déroulera le même jour que les élections municipales, mais dans le cadre d'un scrutin distinct.

En l'état du droit, les conseillers de la métropole de Lyon ne peuvent pas participer à l'élection des sept sénateurs du Rhône.

Cette situation n'a pas été souhaitée par le législateur. Elle résulte d'une **erreur de coordination de l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014** relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon, comme l'ont confirmé les représentants du ministère de l'intérieur au cours de leur audition.

Dans ce contexte, la proposition de loi n° 462 (2018-2019) de M. François-Noël Buffet et de plusieurs de ses collègues tend à **autoriser les 150 conseillers de la métropole de Lyon à participer aux élections sénatoriales**. Elle s'appliquerait dès les prochaines élections, prévues en **septembre 2020**. Dans le Rhône, le nombre de grands électeurs passerait de 3 500 à 3 650 personnes, soit une augmentation de 4,29 %.

L'enjeu est double :

- sur le plan juridique, il s'agit de respecter la jurisprudence constitutionnelle, qui impose que toutes les catégories d'élus locaux participent aux élections sénatoriales ;

- sur le plan politique, il s'agit d'assurer une certaine équité entre les conseillers métropolitains et les autres élus.

Les conditions d'élection des sénateurs du Rhône ne seraient modifiées qu'à la marge : issus de différentes familles politiques, les 150 conseillers de la métropole de Lyon ne représenteraient que 4,11 % du collège électoral.

La commission des lois a souscrit sans réserve à cet objectif de sécurisation des élections sénatoriales et a adopté la proposition de loi sans modification.

Mesdames, Messieurs,

Depuis le 1^{er} janvier 2015, la métropole de Lyon s'est substituée à la communauté urbaine de Lyon et, dans son périmètre, au département du Rhône¹. Le département du Nouveau Rhône subsiste néanmoins, en dehors des limites de la métropole.

Périmètres du Nouveau Rhône et de la métropole de Lyon



Source : métropole de Lyon

Contrairement aux autres métropoles, la métropole de Lyon n'est pas un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre mais une collectivité à statut particulier, régie par l'article 72 de la Constitution.

Elle exerce ses compétences en lieu et place du département (action sociale, cohésion territoriale, gestion des collèges, *etc.*) ainsi que certaines compétences communales (développement économique, habitat, politique de la ville, *etc.*).

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM ».

À compter de mars 2020, le conseil de la métropole de Lyon sera composé de 150 membres, élus au suffrage universel direct. À la différence des EPCI, la représentation des communes ne sera plus garantie au sein du conseil métropolitain, ce qui soulève de réelles difficultés sur le terrain.

Votre commission a apporté une première réponse à cette situation en renforçant les prérogatives de la conférence métropolitaine des maires, organe consultatif qui réunit les maires et le président de la métropole de Lyon¹. Les réflexions doivent continuer, notamment dans le cadre d'une éventuelle réforme territoriale.

Déposée le 16 avril dernier, la proposition de loi n° 462 (2018-2019) de M. François-Noël Buffet et de plusieurs de ses collègues poursuit un objectif plus immédiat : corriger une malfaçon du code électoral pour permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de voter aux prochaines élections sénatoriales, prévues en septembre 2020.

Lors de sa réunion du 14 mai 2019, la Conférence des Présidents a décidé que cette proposition de loi serait examinée selon la procédure de législation en commission (LEC). Conformément aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, le droit d'amendement s'exerce donc, sauf exceptions, uniquement en commission².

Afin de sécuriser les prochaines élections sénatoriales, votre commission a adopté la proposition de loi n° 462 (2018-2019) sans modification.

I. LES ÉLECTIONS SÉNATORIALES DANS LE RHÔNE : UN SCRUTIN FRAGILISÉ PAR UNE LACUNE DU CODE ÉLECTORAL

A. L'ÉLECTION DE SEPT SÉNATEURS DANS LE RHÔNE

Sept sénateurs sont élus dans le Rhône, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Les prochaines élections sénatoriales sont prévues en septembre 2020, en même temps que les autres départements de la série 2.

Le périmètre de cette circonscription n'a pas évolué : il comprend la métropole de Lyon et le département du Nouveau Rhône, pour un total de 1,8 million d'habitants.

¹ Article 10 de la proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires, adoptée par le Sénat en première lecture le 9 mai dernier. Ce texte n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

² Par exception, peuvent être présentés en séance publique les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur ou à procéder à la correction d'une erreur matérielle.

Conformément à l'article L. 280 du code électoral, le collège des grands électeurs doit assurer « *la représentation des différentes catégories de collectivités territoriales et de la diversité des communes, en tenant compte de la population qui y réside* ».

Dans le Rhône, ce collège comprend **3 500 personnes**, réparties comme suit.

Collège électoral des élections sénatoriales dans le Rhône

Grands électeurs	Nombre
Sénateurs	7
Députés	14
Conseillers régionaux	43
Conseillers départementaux du Nouveau Rhône (hors métropole)	26
Conseillers municipaux et délégués supplémentaires des communes	3 410
TOTAL	3 500

Source : commission des lois du Sénat,
à partir des données du ministère de l'intérieur

La désignation des grands électeurs des communes¹

Comme sur le reste du territoire, le nombre de grands électeurs dépend de la population des communes.

- Communes de moins de 9 000 habitants

Les conseils municipaux élisent, parmi leurs membres, des grands électeurs, dont le nombre varie en fonction de la population.

Population	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de grands électeurs
Moins de 100 habitants	7	1
Entre 100 et 499 habitants	11	
Entre 500 et 1 499 habitants	15	3
Entre 1 500 et 2 499 habitants	19	5
Entre 2 500 et 3 499 habitants	23	7
Entre 3 500 et 4 999 habitants	27	15
Entre 5 000 et 8 999 habitants	29	

- Communes de 9 000 habitants et plus

Tous les conseillers municipaux appartiennent, de droit, au collège électoral. Dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseils municipaux élisent, en complément, « *des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 800 habitants en sus de 30 000* ».

¹ Articles L. 284 et L. 285 du code électoral.

B. UNE LACUNE : L'EXCLUSION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS DU CORPS ÉLECTORAL

Le conseil de la métropole de Lyon comprend aujourd'hui 165 membres, qui correspondent aux conseillers communautaires de l'ancienne communauté urbaine de Lyon. Ils ont été élus en mars 2014, suivant le système du « fléchage » dans les communes de 1 000 habitants et plus ou dans l'ordre du tableau du conseil municipal dans les communes de moins de 1 000 habitants.

À compter de mars 2020, le conseil métropolitain comptera **150 membres**, dont les modalités d'élection ont été précisées par l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014¹.

Les conseillers métropolitains seront élus au **suffrage universel direct** pour une durée de six ans. **L'élection se déroulera le même jour que les élections municipales, mais dans le cadre d'un scrutin distinct** : les électeurs voteront, d'une part, pour une liste de candidats aux élections municipales et, d'autre part, pour une liste de candidats aux élections métropolitaines.

Pour notre ancien collègue René Vandierendonck, ce mode de scrutin correspond « à la logique institutionnelle de [la métropole de Lyon] qui n'est pas un groupement de communes mais une collectivité territoriale »² au sens de l'article 72 de la Constitution³.

¹ Ordonnance relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon, ratifiée par la loi n° 2015-816 du 6 juillet 2015.

² Rapport n° 859 (2012-2013) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (deuxième lecture), p. 121.

³ L'article 72 de la Constitution dispose que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ». Les collectivités à statut particulier, comme la métropole de Lyon, sont créées par la loi, « le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités ».

Le mode de scrutin de la métropole de Lyon

Les **150 conseillers de la métropole de Lyon** seront élus au scrutin proportionnel de liste, suivant la règle de la plus forte moyenne. Seules les listes qui obtiendront plus de 5 % des suffrages exprimés seront prises en compte dans la répartition des sièges.

L'originalité de ce mode de scrutin résidera dans le découpage de la métropole lyonnaise en **quatorze circonscriptions infra-métropolitaines**, dont six situées dans la ville de Lyon et huit rassemblant plusieurs communes comme Décines-Charpieu, Jonage, Meyzieu, Vaulx-en-Velin, *etc.*

Chaque circonscription élira entre 8 et 18 conseillers métropolitains, en fonction de sa population. Une prime majoritaire sera accordée à la liste arrivée en tête : elle remportera au moins la moitié des sièges de la circonscription.

À titre d'exemple, la circonscription du Val de Saône regroupera 25 communes mais ne désignera que 13 conseillers métropolitains. **Comme l'a relevé notre ancien collègue Jean-Patrick Courtois, ce régime électoral empêchera « mécaniquement qu'un élu représentant chaque commune, en particulier leur maire, puisse être élu [au conseil métropolitain] ».** Ainsi, « les communes [n'étant] pas membres de la métropole [de Lyon] comme elles le seraient d'un EPCI à fiscalité propre », **leur représentation au conseil métropolitain n'est pas garantie**¹.

En l'état du droit, les conseillers de la métropole de Lyon ne peuvent pas participer aux élections sénatoriales.

Établie à l'article L. 280 du code électoral, la liste des grands électeurs mentionne les conseillers départementaux, non les conseillers métropolitains.

Or, ces deux mandats diffèrent l'un de l'autre :

- la métropole de Lyon constitue une collectivité à statut particulier, régie par les articles L. 3611-1 à L. 3665-2 du code général des collectivités territoriales et L. 224-1 à L. 224-31 du code électoral ;

- elle exerce les compétences d'un département mais également certaines compétences communales (*voir supra*).

Cette situation n'a pas été souhaitée par le législateur, qui n'a jamais exprimé sa volonté d'exclure les conseillers métropolitains du corps électoral des élections sénatoriales.

Elle résulte d'une **erreur de coordination de l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 précitée**, comme l'ont confirmé les représentants du ministère de l'intérieur².

¹ Rapport n° 415 (2014-2015) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon, p. 13.

² Audition du 29 mai 2019.

II. LA PROPOSITION DE LOI : AUTORISER LES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS À PARTICIPER AUX ÉLECTIONS SÉNATORIALES

A. UN RISQUE CONTENTIEUX À LEVER

L'impossibilité pour les conseillers métropolitains de participer aux élections sénatoriales dans le Rhône fragilise ce scrutin.

Pour notre collègue François-Noël Buffet, « *cette omission représente une véritable injustice pour les conseillers métropolitains, qui doivent participer à l'élection des sénateurs, représentants des collectivités territoriales au sens de l'article 24 de la Constitution* »¹.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel², l'élection des sénateurs doit respecter trois critères :

- **l'élection par des élus locaux.** Le Sénat doit « *rester élu par un corps électoral essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* » ;

- **la représentation de l'ensemble des collectivités territoriales,** « *toutes les catégories de collectivités territoriales [devant] être représentées dans ce collège électoral* » ;

- **la prise en compte de la population,** « *pour respecter le principe d'égalité devant le suffrage* ».

Dans le Rhône, **ces deux derniers critères ne sont pas réunis :** la métropole de Lyon n'est pas représentée pour l'élection des sénateurs, alors qu'elle constitue une collectivité territoriale à statut particulier et qu'elle compte 1,35 million d'habitants.

B. L'AJOUT DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS PARMIS LES GRANDS ÉLECTEURS

La proposition de loi n° 462 (2018-2019) de M. François-Noël Buffet et de plusieurs de ses collègues tend à **autoriser les 150 conseillers de la métropole de Lyon à participer aux élections sénatoriales.**

¹ Source : exposé des motifs de la proposition de loi.

² Conseil constitutionnel, 6 juillet 2000, Loi relative à l'élection des sénateurs, décision n° 2000-431 DC.

Elle reprend un amendement déposé en avril dernier sur la proposition de loi de notre collègue Alain Richard visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral. Votre commission l'avait déclaré irrecevable pour un motif d'ordre procédural : l'amendement ne présentait aucun lien, même indirect, avec le texte en discussion¹.

Le dispositif de la proposition de loi

L'article 1^{er} vise à inclure les conseillers de la métropole de Lyon au sein du collège électoral des élections sénatoriales. Les conseillers métropolitains seraient mentionnés à l'article L. 280 du code électoral, au même titre que les conseillers départements ou régionaux.

Le législateur a déjà procédé à des ajouts comparables pour d'autres collectivités à statut particulier : il a précisé la liste des grands électeurs en intégrant les conseillers de l'assemblée de Corse² puis les conseillers des assemblées de Guyane et de Martinique³.

La proposition de loi tend également à assimiler, pour les seules élections sénatoriales, les notions de :

- conseiller métropolitain de Lyon et de conseiller départemental ;
- président du conseil de la métropole de Lyon et de président du conseil départemental (article L. 282-1 du code électoral).

Un conseiller métropolitain voterait en cette qualité aux élections sénatoriales. S'il est également député, sénateur, conseiller municipal ou régional, il aurait l'interdiction de voter à deux reprises ; un remplaçant serait désigné pour procéder à ce second vote (articles L. 282 et L. 287 du même code).

La proposition de loi entrerait en vigueur à compter du prochain renouvellement du Sénat, prévu en 2020 (article 2).

Après ajout des conseillers métropolitains, le nombre de grands électeurs dans le Rhône passerait de 3 500 à 3 650 personnes, soit une augmentation de 4,29 %.

¹ Voir, pour plus de précisions, le rapport n° 443 (2018-2019) de notre collègue Arnaud de Belenet sur la proposition de loi et la proposition de loi organique visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, p. 83.

² Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

³ Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : ADOPTER LA PROPOSITION DE LOI POUR SÉCURISER LES ÉLECTIONS SÉNATORIALES DANS LE RHÔNE

A. UNE PROPOSITION DE LOI NÉCESSAIRE...

La proposition de loi n° 462 (2018-2019) de M. François-Noël Buffet et de plusieurs de ses collègues répond opportunément à une lacune du code électoral : en tant qu'élus locaux, les conseillers de la métropole de Lyon ont vocation à participer aux élections sénatoriales dans le Rhône.

Votre commission partage sans réserve son objectif de sécurisation des élections sénatoriales.

L'enjeu est double :

- sur le plan juridique, il s'agit de **respecter la jurisprudence constitutionnelle**, qui impose que toutes les catégories d'élus locaux participent aux élections sénatoriales ;

- sur le plan politique, il s'agit d'**assurer une certaine équité entre les conseillers métropolitains et les autres élus locaux**, tous désignés au suffrage universel direct.

Cette proposition de loi fait consensus entre les sénateurs du Rhône, comme votre rapporteur a pu le constater durant ses auditions. Pour notre collègue Michel Forissier, ce texte est indispensable pour « *réparer une inégalité de traitement entre élus* »¹.

Le législateur doit **agir dans les meilleurs délais** : dans le Rhône, les prochaines élections sénatoriales auront lieu dans quinze mois, en septembre 2020.

Certes, ce scrutin pourrait être différé en raison des réformes institutionnelles : dans un projet de loi organique déposé en mai 2018 sur le Bureau de l'Assemblée nationale², le Gouvernement proposait de réduire le nombre de parlementaires de 30 % et de procéder, en conséquence, au renouvellement intégral du Sénat en septembre 2021³.

Le calendrier de ces réformes reste toutefois très incertain, tout comme leur contenu : à ce stade, ce projet de loi organique n'a pas été inscrit à l'ordre du jour du Parlement.

¹ Table ronde des sénateurs du Rhône, 29 mai 2019.

² Projet de loi organique pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace.

³ En conséquence, le mandat des sénateurs élus en 2014 serait prolongé d'un an ; celui des sénateurs élus en 2017 serait réduit de deux ans.

Par précaution, il semble donc préférable d'adopter dès à présent la proposition de loi de notre collègue François-Noël Buffet.

B. ... QUI NE BOULEVERSE PAS LES ÉQUILIBRES DES ÉLECTIONS SÉNATORIALES

La proposition de loi ne modifierait qu'à la marge les conditions d'élection des sénateurs du Rhône.

Issus de différentes familles politiques, les 150 conseillers de la métropole de Lyon ne représenteraient que **4,11 % du collège électoral**. À titre de comparaison, le dernier candidat élu aux élections sénatoriales de 2014 a réuni 515 voix.

Au cours de ses travaux, **votre rapporteur s'est interrogée sur un éventuel déséquilibre entre la métropole de Lyon, d'une part, et le département du Nouveau Rhône, d'autre part.**

La métropole bénéficierait, en effet, d'une meilleure représentation aux élections sénatoriales que le département : un conseiller métropolitain représenterait 9 030 habitants, contre 17 208 habitants pour un conseiller départemental.

**Représentation de la métropole et du département
aux élections sénatoriales (proposition de loi)**

	Population municipale	Nombre de conseillers	Nombre d'habitants par conseiller
Métropole	1 354 476	150	9 030
Département du Rhône	447 409	26	17 208
Comparaison métropole / département	3,03	5,77	-

Source : commission des lois du Sénat

Certes, le Conseil constitutionnel rappelle que « la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside »¹.

Dans le Rhône, cet écart démographique ne semble toutefois pas dirimant, quelle que soit l'interprétation retenue.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2000-431 DC précitée.

**Les écarts démographiques entre la métropole et le département :
deux interprétations possibles**

- Première interprétation : deux catégories de collectivités territoriales

La métropole de Lyon et le département du Nouveau Rhône **n'appartiendraient pas à la même catégorie de collectivités territoriales.**

D'après le ministère de l'intérieur, « même si la métropole de Lyon peut à certains égards être assimilée à une collectivité de la même strate que celle des départements, en matière d'incompatibilités et d'inéligibilités notamment, cette dernière constitue une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution. Ainsi, elle exerce non seulement les attributions d'un conseil départemental, mais aussi celles des intercommunalités préexistantes »¹.

→ Dans cette hypothèse, la métropole et le département représentent deux strates de collectivités distinctes. La jurisprudence constitutionnelle n'impose donc pas de prendre en compte leur population respective pour répartir les grands électeurs.

- Seconde interprétation : deux collectivités territoriales appartenant à une même strate

La métropole et le département **appartiendraient à la même strate de collectivités territoriales.**

Dans cette hypothèse, la jurisprudence du Conseil constitutionnel dispose que « la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales [...] doit tenir compte de la population qui y réside ».

Cette jurisprudence reste donc relativement souple : elle n'impose pas que le nombre de grands électeurs soit strictement proportionnel au nombre d'habitants. Dans l'exemple de la strate communale, un grand électeur de la ville de Lyon représente 757 personnes, contre 333 personnes pour une commune de 5 000 habitants et 167 personnes pour une commune de 500 habitants².

→ Dans cette hypothèse, la métropole et le département représentent une même strate de collectivités. La jurisprudence impose de prendre en compte leur population respective, pas de prévoir un nombre de grands électeurs proportionnel à leur population.

- Conclusion

Quelle que soit l'interprétation retenue, la proposition de loi semble respecter la jurisprudence constitutionnelle.

En conséquence, votre commission a adopté la proposition de loi et donc permis aux 150 conseillers de la métropole de Lyon de participer aux élections sénatoriales.

*

* *

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

¹ Contribution écrite transmise après l'audition du 29 mai 2019.

² Source : ministère de l'intérieur.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 5 JUIN 2019

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous examinons à présent la proposition de loi de M. François-Noël Buffet selon la procédure de législation en commission, qui figure aux articles 47 *ter* et suivants de notre règlement.

M. François-Noël Buffet. – La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi Maptam », a créé la métropole de Lyon, résultat de la fusion de la communauté urbaine, établissement public de coopération intercommunale (EPCI), et du département du Rhône.

Il s'agit d'une collectivité de plein exercice, conformément à l'article 72 de notre Constitution, qui s'ajoute aux communes, aux départements et aux régions.

Nous avons constaté une lacune, car aucun texte n'a été prévu pour garantir que les conseillers métropolitains seront des grands électeurs pour le Sénat.

Dès lors que la métropole de Lyon est une collectivité territoriale de plein exercice, il convient que ceux qui la composeront, élus à partir du scrutin de 2020 au suffrage universel direct, puissent exprimer leur vote au moment des élections sénatoriales. Tel est l'objet de cette proposition de loi, co-signée par tous mes collègues du Rhône, Mme Di Folco, M. Forissier, Mme Lamure, mais aussi Mme Guillemot, Mme Vullien et M. Devinaz.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Mme Claudine Thomas, rapporteure. – Depuis le 1^{er} janvier 2015, la métropole de Lyon s'est substituée à la communauté urbaine de Lyon et, dans son périmètre, au département du Rhône. Le département du Nouveau Rhône subsiste néanmoins, en dehors des limites de la métropole. Contrairement aux autres métropoles, celle de Lyon n'est pas un EPCI à fiscalité propre mais une collectivité à statut particulier, régie par l'article 72 de la Constitution. Elle exerce les compétences d'un département et certaines compétences des communes.

À compter de mars 2020, le conseil de la métropole de Lyon sera composé de 150 membres, élus au suffrage universel direct. À la différence des EPCI, la représentation des communes ne sera plus garantie, ce qui

soulève de réelles difficultés sur le terrain. Pour y répondre, nous avons renforcé les prérogatives de la conférence métropolitaine des maires, organe consultatif qui réunit les maires et le président de la métropole de Lyon. Les réflexions doivent continuer, notamment dans le cadre d'une éventuelle réforme territoriale.

Le texte que nous examinons aujourd'hui corrige une malfaçon du code électoral pour permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales, prévues en septembre 2020. Cette proposition de loi me semble indispensable pour assurer la sécurité juridique du scrutin.

En 2014, sept sénateurs ont été élus dans le Rhône, comme leurs collègues de la série 2. Le prochain scrutin est prévu en septembre 2020. Le périmètre de la circonscription n'a pas évolué : il comprend la métropole de Lyon et le département du Nouveau Rhône, pour un total de 1,8 million d'habitants. Le corps électoral compte 3 500 grands électeurs, dont 3 410 personnes issues des conseils municipaux.

En l'état du droit, les conseillers de la métropole de Lyon ne figurent pas dans la liste des grands électeurs établie à l'article L. 280 du code électoral. Cette situation résulte d'une erreur de coordination de l'ordonnance du 19 décembre 2014, comme l'ont confirmé les représentants du ministère de l'intérieur au cours de leur audition. Elle soulève un fort risque contentieux, car les exigences constitutionnelles ne sont pas respectées : la métropole de Lyon n'est pas représentée pour l'élection des sénateurs, alors qu'elle constitue une collectivité territoriale à statut particulier et qu'elle compte 1,35 million d'habitants.

Dans ce contexte, la proposition de loi autorise les 150 conseillers de la métropole de Lyon à participer aux élections sénatoriales. Elle entrerait en vigueur dès le prochain scrutin, prévu en septembre 2020. Le nombre de grands électeurs dans le Rhône passerait ainsi de 3 500 à 3 650 personnes, soit une augmentation de 4,29 %.

Ce texte reprend un amendement déclaré irrecevable en avril dernier pour absence de lien, même indirect, avec la proposition de loi visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral. Je tiens à saluer la méthode suivie par notre collègue François-Noël Buffet : le dépôt d'une proposition de loi à part entière a permis d'entendre les personnes concernées en audition, de mieux étudier sa proposition et, je l'espère, de la faire aboutir.

Cette proposition de loi répond opportunément à une lacune du code électoral : en tant qu'élus locaux, les conseillers de la métropole de Lyon ont vocation à participer aux élections sénatoriales. Il s'agit de respecter la jurisprudence constitutionnelle, qui impose que toutes les catégories d'élus locaux participent aux élections sénatoriales. Sur le plan politique, il s'agit d'assurer une certaine équité entre les conseillers métropolitains et les autres élus locaux.

Ce texte fait consensus entre les sénateurs du Rhône, dont Michel Forissier, pour qui la proposition de loi est indispensable pour « réparer une inégalité de traitement entre élus ». Nous devons agir rapidement, car sauf modification liée aux réformes institutionnelles, les prochaines élections sénatoriales dans le Rhône auront lieu dans quinze mois.

Sur le plan politique, cette proposition de loi ne modifierait qu'à la marge ces élections, puisque les 150 conseillers de la métropole de Lyon ne représenteraient que 4,11 % du collège électoral.

Je me suis interrogée sur un éventuel déséquilibre démographique entre la métropole de Lyon, d'une part, et le département du Nouveau Rhône, d'autre part : aux élections sénatoriales, un conseiller métropolitain représenterait en effet 9 030 habitants, contre 17 208 habitants pour un conseiller départemental. Cette situation semble néanmoins compatible avec la jurisprudence constitutionnelle, quelle que soit l'interprétation retenue.

Selon une première interprétation, la métropole et le département représenteraient deux strates de collectivités distinctes, la métropole exerçant les compétences d'un département mais également certaines compétences des communes. Dans une telle hypothèse, la jurisprudence constitutionnelle n'impose pas de prendre en compte la population respective de la métropole et du département pour répartir les grands électeurs.

Selon une seconde interprétation, la métropole et le département appartiendraient à la même strate de collectivités territoriales. La jurisprudence constitutionnelle impose de prendre en compte leur population respective, mais pas de prévoir un nombre de grands électeurs proportionnel à leur population. Dans l'exemple de la strate communale, la ville de Lyon est par exemple moins bien représentée que les communes rurales, ce qui permet de représenter plus équitablement les territoires au sein de notre assemblée.

Je vous propose d'adopter sans modification la proposition de loi de notre collègue François-Noël Buffet.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour ce rapport précis sur une question qui n'est pas sans poser de problèmes juridiques. La solution proposée semble indispensable.

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. – Après avoir abordé avec vous, il y a quelques semaines à peine, la question du mode de scrutin des élections européennes, la proposition de loi qui nous réunit traite du mode de scrutin des élections sénatoriales.

Il y a cinq ans, la « loi Maptam » a créé la métropole de Lyon, qui concentre, sur l'ancien territoire de la communauté urbaine de Lyon, les compétences du conseil départemental et certaines compétences des communes. Cette métropole est dotée d'un conseil, le conseil métropolitain,

dont les 150 élus seront désignés au suffrage universel pour la première fois en mars 2020, en même temps que se tiendront les élections municipales.

Si la métropole de Lyon a pris les compétences du département du Rhône sur son territoire, aucune circonscription électorale *ad hoc* n'a été créée pour les élections sénatoriales. En mars 2020, c'est donc bien pour élire les 7 sénateurs de la circonscription du Rhône que voteront les grands électeurs des communes de la métropole de Lyon, tout comme ceux du reste du département.

Or, l'ordonnance du 19 décembre 2014 prise en application de la « loi Maptam » n'a pas ajouté de mention à l'article L. 280 du code électoral pour faire figurer les élus du conseil métropolitain de Lyon à la liste des « grands électeurs » des élections sénatoriales, de sorte que les conseillers métropolitains n'auront pas le droit de voter pour élire leurs sénateurs.

Cette situation est contraire au code électoral, dont l'article 280 dispose que le collège électoral est « dans chaque département, la représentation des différentes catégories de collectivités territoriales ». Elle est aussi contraire à la Constitution puisque dans sa décision du 6 juillet 2000, le Conseil constitutionnel a rappelé que le Sénat devait être élu par un corps électoral où « toutes les catégories de collectivités territoriales doivent être représentées ». Dès lors, l'état actuel du droit ne permet pas la tenue d'élections conforme à la Constitution.

Ce texte y remédie en ajoutant au collège électoral les futurs 150 élus du conseil métropolitain. Sa rédaction est claire et l'objectif poursuivi est atteint. Aucun amendement n'a été déposé. Je suis donc tout à fait favorable à ce texte en l'état et je remercie François-Noël Buffet de l'avoir déposé. Je remercie également la rapporteure Claudine Thomas. Je sais que cet esprit de construction se poursuivra en séance publique et je peux d'ores et déjà vous assurer que je serai très vigilant à ce que la proposition de loi puisse être examinée en temps et en heure à l'Assemblée nationale puis promulguée avant les prochaines élections sénatoriales.

M. Philippe Bas, président. – Cette convergence laisse bien augurer du sort de cette proposition de loi.

Notre rapporteure s'est interrogée à juste titre sur la représentativité démographique des conseillers généraux et des conseillers métropolitains de la circonscription du département du Rhône. Un impératif constitutionnel incontournable l'emporte : le Sénat représente les collectivités territoriales de la République.

Dès lors que la métropole de Lyon en est une, il est difficile de ne pas l'admettre parmi les collectivités territoriales qui participent à l'élection des sénateurs.

Cela ne peut relever que d'un oubli, car s'il s'agissait d'un choix délibéré, il serait constitutionnellement erroné. M. François-Noël Buffet et nos collègues proposent une action réparatrice sans difficultés de principe.

Mme Sophie Joissains. – Je voterai ce texte. Je m'interroge cependant, car la « loi Maptam » n'a pas consacré d'égalité entre les métropoles des territoires. Comment se fait-il que la ville de Lyon soit deux fois moins représentée que celle des autres communes aux élections sénatoriales, alors que Marseille représente 44 % des électeurs de la métropole d'Aix-Marseille Provence ?

M. Philippe Bas, président. – Il faut distinguer en fonction de chaque territoire. Les comparaisons ne vont pas sans précaution.

Mme Annie Guillemot. – Nous saluons l'initiative de M. Buffet.

Le problème qui se pose au sujet de la métropole de Lyon va au-delà des élections sénatoriales. Avec M. Devinaz, nous votions aux élections sénatoriales comme conseillers généraux depuis 16 ans.

Sur le plan institutionnel, et M. Forissier vous en dira autant, l'État refuse notre demande de retraite comme conseillers généraux, en arguant que nous sommes toujours des conseillers départementaux. Et pourtant, nous siégeons à la métropole de Lyon. Le Nouveau Rhône et la métropole de Lyon constituent deux collectivités différentes, et l'État n'en tient pas compte. Comment peut-on nous refuser notre retraite sous prétexte que nous sommes des conseillers départementaux, tout en disant qu'il n'y a plus de département ?

Mme Michèle Vullien. – Ma collègue vient de le dire, la métropole de Lyon est un objet inédit en France, de sorte que des questionnements sur son fonctionnement surgissent. M. Forissier précise toujours qu'il est sénateur du Rhône et de la métropole de Lyon. Je fais pareil pour bien distinguer les deux entités. Le même type de questions se reposera au moment des élections municipales et des élections métropolitaines.

Au 1^{er} janvier 2015, de conseillers départementaux, nous sommes devenus des conseillers métropolitains, avec toutes les nouvelles fonctions et obligations qui s'ensuivent. À partir de 2020, on distinguera les élections municipales et les élections métropolitaines, qui seront organisées dans le cadre des nouvelles circonscriptions de la « loi Maptam », selon des découpages effectués par rapport à la démographie.

J'avais préparé une proposition de loi constitutionnelle sur l'organisation de la métropole de Lyon, dans le contexte de la révision constitutionnelle. Les circonstances ont retardé cette réforme et je n'ai pas pu déposer d'amendement, de sorte qu'aux élections de 2020, on aura, d'une part, des conseillers municipaux et, d'autre part, des conseillers métropolitains qui pourront être issus de l'opposition, ce qui ne manquera pas de susciter de l'incompréhension.

Félicitons-nous cependant d'avoir réglé la question des élections sénatoriales.

M. Michel Forissier. - Merci d'avoir réparé une omission dont je suis un des co-responsables, puisque j'ai participé aux travaux préparatoires sur la métropole de Lyon en tant que premier vice-président du département du Rhône. Sénateurs du Rhône, nous avons tous co-signé ce texte qui rétablit une logique constitutionnelle.

La métropole de Lyon est en construction. Ne l'oublions pas. Le « fléchage » depuis la communauté urbaine avait été accepté par le Conseil constitutionnel sur un seul mandat, ce qui signifie qu'il ne devait être que transitoire. En termes de démocratie, on peut tout à fait travailler avec des représentants de l'opposition élus à la métropole, même si cela bouscule nos habitudes.

D'autres incohérences subsistent, comme celle issue de la loi de 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, dite loi PLM, qui opère une subdivision supplémentaire dans la ville de Lyon par rapport aux autres communes.

Monsieur le ministre, merci d'avoir compris la situation. Nous réparons une omission. Évitions de distinguer deux départements du Rhône. Il n'y a qu'un seul département, géré par deux collectivités territoriales. J'ai été premier vice-président du département du Rhône lorsque Michel Mercier exerçait les fonctions de garde des sceaux. Les métropoles ne doivent pas avoir de frontières imperméables. Ce sont des limites territoriales vouées à être violées. Elles ne sont pas un retour à l'Ancien régime.

M. Jacques Bigot. - Le problème se posera aussi dans la collectivité européenne d'Alsace, où le périmètre du conseil départemental ne se superposera plus avec l'organisation administrative de l'État au niveau départemental. Le conseil départemental gèrera la collectivité européenne d'Alsace et les deux départements, circonscriptions d'État, seront maintenus. Il faudrait améliorer le code général des collectivités territoriales en précisant le sens que l'on donne au mot « département », collectivité européenne ou circonscription administrative d'État.

M. Philippe Bas, président. - C'est exact. Pour l'Alsace, la désignation des grands électeurs ne soulève pas de difficulté.

Dans le cas du Rhône, il s'agit de réparer une omission qui pose un problème constitutionnel. C'est l'occasion de rappeler que le département n'est pas seulement le siège du conseil départemental, mais aussi la circonscription d'élection des sénateurs et des conseillers régionaux, et la circonscription qui permet à l'État d'agir dans les territoires.

Mme Claudine Thomas, rapporteure. – Mme Joissains, on constate une surreprésentation des communes rurales dans le Rhône, qui compte un nombre « fixe » de délégués sénatoriaux.

Mme Sophie Joissains. – Combien y a-t-il de conseillers métropolitains ?

M. François-Noël Buffet. – Ils sont actuellement 162. En 2020, l'assemblée métropolitaine comprendra 150 élus. C'est le Sénat, à mon initiative, qui a réduit le nombre d'élus au sein du conseil de métropole.

Mme Claudine Thomas, rapporteure. – Madame Guillemot, nous avons évoqué le problème des retraites des conseillers généraux lors des auditions. Il faudrait interpeller le Gouvernement pour la période transitoire, qui ira jusqu'aux élections métropolitaines de 2020. Après cette date, le problème devrait être réglé.

Mme Annie Guillemot. – Le problème porte moins sur le versement des retraites que sur le fait que l'on nous considère, ou non, comme des conseillers départementaux. En tant que telle, je ne peux que représenter un département.

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. – Le sujet concerne plutôt Mme Gourault. Je lui en parlerai.

M. Michel Forissier. – J'ai été titulaire de quatre mandats pendant quelques mois, comme premier vice-président du conseil départemental du Rhône, maire, sénateur et conseiller métropolitain. Pour ce qui est de mes droits à la retraite complémentaire de l'EPCI du Grand Lyon, je n'ai pas trouvé anormal que la collectivité qui a absorbé les compétences du département prenne la continuité. Le problème est de justifier la décision prise par l'État.

M. Philippe Bas, président. – Ce texte aura eu le mérite de soulever des questions matérielles importantes pour les élus. Je remercie le ministre d'avoir pris l'engagement de saisir Mme Gourault sur ces points.

**EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI
SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION**

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE

Ministère de l'intérieur

M. François Pesneau, adjoint au directeur de la modernisation et de l'action territoriale

M. Simon Hecht, adjoint à la chef du bureau des élections et des études politiques

Table ronde des sénateurs du Rhône

M. François-Noël Buffet

M. Gilbert-Luc Devinaz

M. Michel Forrissier

Mme Annie Guillemot

Mme Michèle Vullien

Contribution écrite :

Association des maires du Rhône et de la métropole de Lyon et des présidents d'intercommunalité (AMF 69)

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p style="text-align: center;">Code électoral</p> <p><i>Art. L. 280.</i> – La composition du collège électoral appelé à élire les sénateurs assure, dans chaque département, la représentation des différentes catégories de collectivités territoriales et de la diversité des communes, en tenant compte de la population qui y réside.</p> <p>Ce collège électoral est composé :</p> <p>1° Des députés et des sénateurs ;</p> <p>2° Des conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département et des conseillers de l'Assemblée de Corse désignés dans les conditions prévues par le titre III <i>bis</i> du présent livre ;</p> <p>2° <i>bis</i> Des conseillers à l'assemblée de Guyane et des conseillers à l'assemblée de Martinique ;</p> <p>3° Des conseillers départementaux ;</p> <p>4° Des délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués.</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>Le titre II du livre II du code électoral est ainsi modifié :</p> <p>1° Le 3° de l'article L. 280 est complété par les mots : « et des conseillers métropolitains de Lyon » ;</p> <p>2° Il est ajouté un article L. 282-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 282-1. – Pour l'application des dispositions du présent livre à la métropole de Lyon, les références au conseiller départemental et au président du</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p><i>Le titre II du livre II du code électoral est ainsi modifié :</i></p> <p>1° Le 3° de l'article L. 280 est complété par les mots : « et des conseillers métropolitains de Lyon » ;</p> <p>2° Il est ajouté un article L. 282-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 282-1. – Pour l'application des dispositions du présent livre à la métropole de Lyon, les références au conseiller départemental et au président du</p>

①

②

③

④

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

conseil départemental sont remplacées respectivement par les références au conseiller métropolitain de Lyon et au président du conseil de la métropole de Lyon. »

Article 2

La présente loi entre en vigueur à compter du prochain renouvellement du Sénat.

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

conseil départemental sont remplacées respectivement par les références au conseiller métropolitain de Lyon et au président du conseil de la métropole de Lyon. »

Article 2

La présente loi entre en vigueur à compter du prochain renouvellement du Sénat.