

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi
10 juin 2015
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 74

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

- Examen du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon (n° 2800) (M. Patrick Mennucci, rapporteur) 2
- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements à la proposition de loi instaurant une action de groupe en matière de discrimination et de lutte contre les inégalités (n° 2811) (M. Razy Hammadi, rapporteur) 7
- Information relative à la Commission..... 9

**Présidence
de M. Jean-Jacques
Urvoas,
Président**



La séance est ouverte à 10 heures.

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

La Commission examine le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon (n° 2800) (M. Patrick Mennucci, rapporteur).

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Chers collègues, nous abordons maintenant la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon.

M. Patrick Mennucci, rapporteur. Monsieur le président, chers collègues, la métropole de Lyon a vu le jour le 1^{er} janvier 2015, en application de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

La métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution ; elle s'est substituée à l'ancienne communauté urbaine de Lyon et à une partie du département du Rhône. Elle compte 59 communes et environ 1,3 million d'habitants.

La loi du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM, a défini le régime juridique de la métropole de Lyon. Mais pour certains aspects techniques ou qui demandaient un temps de préparation plus long, elle a renvoyé à des ordonnances, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

Trois ordonnances devaient ainsi être prises par le Gouvernement, dans l'année suivant la promulgation de la loi.

La première ordonnance, prise le 6 novembre 2014, a tiré les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole. Elle a été ratifiée par une loi du 3 avril 2015. Compte tenu du sujet, ce sont les commissions des Finances qui ont été saisies.

Une deuxième ordonnance a été prise le 19 décembre 2014, afin de préciser les compétences de la métropole de Lyon, le fonctionnement de ses organes, ainsi que ses relations avec l'État, les collectivités territoriales et les autres personnes publiques et privées. Cette ordonnance a été ratifiée par une autre loi du 3 avril 2015, dont j'avais déjà eu l'honneur d'être le rapporteur au nom de notre commission des Lois.

Aujourd'hui, nous sommes saisis du projet de loi de ratification de la troisième ordonnance, prise le 19 décembre 2014, qui traite du régime électoral de la métropole de Lyon – régime qui sera applicable à partir de 2020.

Je vous rappelle que jusqu'aux prochaines élections municipales, prévues en mars 2020, le conseil de la métropole est composé des anciens conseillers communautaires de la communauté urbaine de Lyon, élus en mars 2014.

À partir de mars 2020, la loi du 27 janvier 2014 prévoit que le conseil de la métropole de Lyon sera élu au suffrage universel direct, dans des conditions prévues par le

code électoral. Ce sont ces conditions que l'ordonnance du 19 décembre 2014 est venue préciser.

À vrai dire, la marge de manœuvre du Gouvernement était assez réduite, car l'habilitation à légiférer par ordonnance délivrée par le législateur était précisément encadrée : le nombre de conseillers métropolitains devait être compris entre 150 et 180 ; l'élection devait se faire selon le mode de scrutin « mixte » aujourd'hui utilisé aux élections municipales dans les communes de mille habitants et plus, c'est-à-dire un scrutin de liste à deux tours, paritaire, à la représentation proportionnelle tempérée par une prime majoritaire de la moitié des sièges ; enfin, cette élection devait être organisée, non pas dans une circonscription métropolitaine unique, mais « dans des circonscriptions dont le territoire est continu et défini sur des bases essentiellement démographiques, toute commune de moins de 3 500 habitants étant entièrement comprise dans la même circonscription ».

Je constate que l'ordonnance du 19 décembre 2014 respecte ces trois séries de dispositions législatives.

D'une part, elle définit le mode de scrutin applicable à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon, conformément aux règles régissant les communes de plus de mille habitants. Je signale d'ailleurs que l'élection aura lieu en même temps que les élections municipales, comme pour les autres métropoles.

D'autre part, dans l'ordonnance du 19 décembre 2014, le Gouvernement avait retenu le nombre de 166 conseillers métropolitains, répartis en quatorze circonscriptions. À titre de comparaison, l'effectif actuel du conseil de la métropole est de 165 sièges, ce qui correspond au nombre des conseillers communautaires de l'ancienne communauté urbaine de Lyon. Toutefois, le Sénat a adopté un amendement de M. François-Noël Buffet, sous-amendé par le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, M. Jean-Patrick Courtois, et ainsi réduit à 150 le nombre de conseillers métropolitains, soit le niveau le plus bas fixé par le législateur. Ce dispositif a été largement approuvé par le Sénat, notamment – il est utile de le préciser – par M. Gérard Collomb, maire de Lyon.

Le Sénat n'a, en revanche, pas remis en cause le découpage en quatorze circonscriptions, opéré par l'ordonnance dans le respect des conditions posées par l'habilitation : la commune de Lyon comptera six circonscriptions, correspondant à un ou plusieurs des neuf arrondissements lyonnais, et disposera de 55 sièges sur 150 conseillers métropolitains ; les 58 autres communes sont réparties en huit circonscriptions, et disposeront de 95 sièges de conseillers métropolitains.

Par rapport au texte élaboré par le Gouvernement, la réduction du nombre de sièges décidée au Sénat a pour effet d'accroître les différences de représentation d'une circonscription à l'autre. Mais ces différences n'excèdent jamais l'écart de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne métropolitaine, toléré par la jurisprudence pour apprécier le respect du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage.

Par ailleurs, l'ordonnance soumet les conseillers métropolitains aux règles d'inéligibilité et d'incompatibilité applicables aux conseillers départementaux. C'est tout à fait logique, dès lors que la métropole de Lyon se substitue, non seulement à l'ancienne communauté urbaine de Lyon, mais aussi à une partie du département du Rhône.

Enfin, l'ordonnance prévoit d'autres dispositions plus techniques ou plus classiques, qui n'appellent pas de commentaire approfondi – sur, par exemple, les déclarations de candidature, la propagande électorale, les opérations préparatoires au scrutin et les opérations de vote, les règles de remplacement des conseillers métropolitains ou encore le contentieux de l'élection.

Pour conclure, vous l'aurez compris, ce projet de loi, modifié et adopté par le Sénat le 21 mai 2015, ne me semble pas poser de difficulté particulière. Aucun amendement n'a d'ailleurs été déposé. Je vous invite donc à l'adopter.

M. Georges Fenech. Ce projet de loi de ratification pose malgré tout quelques difficultés. Le nombre de conseillers métropolitains, ramené au minimum par le Sénat, n'appelle en effet pas de commentaire particulier. En revanche, le découpage en quatorze circonscriptions me paraît entaché d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation.

En effet, ce découpage ne respecte aucune des circonscriptions existantes – il méconnaît les limites des circonscriptions législatives, et même celles des arrondissements de la ville de Lyon puisque le troisième arrondissement est coupé en deux. Cette complexité éloignera encore les électeurs de leurs élus. Le Gouvernement a ainsi contrevenu aux exigences exprimées par le Conseil constitutionnel de lisibilité et d'accessibilité de la loi.

Il est en outre constant que la métropole de Lyon est à la fois une intercommunalité, qui succède à la communauté urbaine de Lyon, et un département. Elle sera pourtant le seul établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont le conseil ne comprendra pas de représentant de toutes les communes, l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales prévoyant que chaque commune membre d'un EPCI à fiscalité propre dispose d'au moins un siège au conseil. Ainsi, la circonscription Val de Saône regroupe vingt-cinq communes mais n'enverra au conseil de la métropole, dans le texte initial de l'ordonnance, que treize conseillers. Alors même que les communes ont transféré leurs compétences à la métropole – par la loi, et non sur une base volontariste –, elles ne seront pas toutes représentées : il s'agit là d'une double rupture d'égalité, au sein des communes de la métropole mais aussi entre les communes de la métropole et les autres communes françaises.

Constitue une erreur manifeste d'appréciation la constitution de quatorze circonscriptions très inégales. La plus peuplée, Villeurbanne, compte 145 034 habitants, quand la moins peuplée n'en compte que 61 917, soit un écart de 134 %. Or, si une marge entre les différentes circonscriptions d'une même collectivité est admise, le juge, et notamment le Conseil constitutionnel, n'admet qu'un écart de 20 % par rapport à la moyenne, sous peine de violer le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant le suffrage.

Nous voterons donc contre ce texte, malgré la position adoptée par nos collègues du Sénat. Je déposerai probablement un amendement en séance afin de proposer d'établir une circonscription unique pour la métropole.

M. Patrice Verchère. Le projet de loi qui nous est proposé ne doit s'appliquer qu'en mars 2020 : jusqu'à cette date, les conseillers métropolitains sont les personnes qui ont été élues membres de l'organe délibérant de la communauté urbaine de Lyon en mars 2014. Je regrette le recours à une ordonnance, au détriment d'un débat parlementaire sur le fond : y avait-il vraiment urgence à prévoir ce qui allait se passer en 2020 ?

Ce redécoupage a été effectué à la hussarde, et le délai très court – cinq jours seulement ! – imposé pour la concertation avec les groupes politiques du Grand Lyon n’a pas permis une véritable discussion sur les critères retenus. Les débats ont surtout démontré que la carte dessinée par le préfet ne plaisait qu’à Gérard Collomb – qui, il est vrai, a tenu les ciseaux. Des dents ont grincé, et continuent de grincer : à part le groupe socialiste, tous les groupes politiques de droite comme de gauche ont dénoncé la méthode retenue. Ce redécoupage a été qualifié de « projet inadapté, aussi bien sur la forme que sur le fond », ou encore de « cuisine électoraliste pour permettre à la majorité actuelle de conserver son emprise locale au détriment de l’intérêt général ».

Enfin, il faut relever le caractère singulier du mode de scrutin retenu, avec le choix – effectué dès la loi d’habilitation – de circonscriptions infra-métropolitaines. Le débat au Sénat a été intéressant sur ce point, et les modifications apportées par ce dernier vont plutôt dans le bon sens, qu’il s’agisse de la diminution du nombre d’élus ou de la modification du tableau de répartition des sièges, qui assure une plus juste représentation des plus petites communes du territoire métropolitain. On peut toutefois regretter que toutes les communes ne soient pas représentées.

J’espère néanmoins que notre Commission confirmera en partie les modifications du Sénat.

M. Olivier Dussopt. Le groupe Socialiste, républicain et citoyen souscrit à l’analyse de notre rapporteur, et votera ce projet de loi de ratification. Cette ordonnance est en effet conforme à l’habilitation délivrée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, même après les modifications apportées par le Sénat.

J’ai entendu parler de rupture du principe d’égalité des suffrages à propos des quatorze circonscriptions dessinées au sein de la métropole. Je me permets de rappeler que l’égalité ne s’apprécie pas en fonction de la différence de population entre les circonscriptions, mais bien en fonction du rapport entre le nombre d’habitants et le nombre de sièges à pourvoir. Certaines circonscriptions sont plus importantes que d’autres, c’est vrai, mais elles éliront aussi plus de conseillers métropolitains. L’égalité des suffrages telle que l’entend le Conseil constitutionnel est donc parfaitement respectée.

Nous sommes aujourd’hui dans une période transitoire dans laquelle les conseillers de la communauté urbaine de Lyon sont devenus conseillers métropolitains et le resteront jusqu’en 2020. Le Conseil constitutionnel, interrogé sur la conformité de la loi MAPTAM, a estimé que ces dispositions allaient dans le sens de l’intérêt général.

Enfin, je souligne que la métropole de Lyon n’est pas un EPCI : parmi les quatorze métropoles que nous avons prévues, c’est la seule qui soit une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l’article 72 de la Constitution. C’est la raison pour laquelle nous devons adopter les modalités de désignation des conseillers métropolitains ; le principe du fléchage ne s’applique pas. Les comparaisons faites avec les EPCI à fiscalité propre ne sont donc pas justifiées ; les reproches adressés à l’ordonnance qui en découlent, et empêchent apparemment une ratification unanime, ne sont pas fondés.

À partir de 2020, le Conseil constitutionnel a d’ailleurs rappelé que l’organe exécutif sera nécessairement paritaire, alors que cette obligation ne s’applique pas aux EPCI ordinaires. De même, la présidence de la métropole ne sera plus compatible avec l’exercice d’un mandat de maire d’une des villes membres de la métropole.

L'ordonnance prise par le Gouvernement étant conforme à l'habilitation votée dans la loi MAPTAM, et les modifications apportées par le Sénat ne contrariant pas nos objectifs, nous voterons ce projet de loi.

M. Paul Molac. Le groupe Écologiste votera également ce projet de loi. Nous avons souvent fait remarquer que, dans les EPCI, le fait que tous les conseillers soient des représentants des communes faisait souvent perdre de vue l'intérêt général de la collectivité. Nous réclamons donc depuis longtemps une part de suffrage universel – même s'il faut en effet représenter les communes. De nombreux enseignements pourront certainement être tirés de l'expérience lyonnaise.

M. Marc Dolez. Le groupe Gauche démocrate et républicaine n'a pas voté la loi MAPTAM ; il s'est opposé à la création des métropoles et en particulier à celle de Lyon : par conséquent, nous ne voterons pas la ratification de cette ordonnance.

M. le rapporteur. Monsieur Fenech, je vous redis après Olivier Dussopt que la métropole de Lyon n'est pas un EPCI. Les principes ne sont pas les mêmes : si, politiquement, votre raisonnement peut se comprendre, il ne tient pas juridiquement.

Certaines communes, c'est vrai, ne seront pas représentées. Mais pour que toutes les communes soient représentées, il faudrait que la circonscription Val de Saône dispose de vingt-cinq conseillers, ce qui obligerait à élire pour l'ensemble de la métropole plus de 600 conseillers ! C'est l'inverse du but recherché par le législateur : M. Verchère a indiqué à juste titre que la réduction votée par le Sénat de 166 à 150 conseillers allait dans le sens souhaité par tous, et notamment semble-t-il par une grande majorité des élus lyonnais. Il nous semble pertinent de maintenir un nombre de conseillers métropolitains relativement semblable à ce qui se pratique dans les EPCI.

S'agissant de la circonscription unique, je respecte parfaitement votre position. Mais l'on ne peut pas reprocher au Gouvernement d'avoir respecté l'habilitation qui lui était délivrée : le principe de circonscriptions à l'intérieur de la métropole figurait, je l'ai dit, dans la loi MAPTAM. Il a fait l'objet d'un débat : ce n'est pas là un choix arbitraire du Gouvernement.

Ces remarques faites, je vous demande à nouveau, chers collègues, d'approuver ce projet de loi.

*La Commission **adopte** l'article unique du projet de loi **sans modification**, le projet de loi étant ainsi **adopté sans modification**.*

*

* *

Puis la Commission examine, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements à la proposition de loi instaurant une action de groupe en matière de discrimination et de lutte contre les inégalités (n° 2811) (M. Razzy Hammadi, rapporteur).

Le tableau ci-dessous récapitule les décisions de la Commission :

Article	Amendement	Auteur	Groupe	Sort
PREMIER	31	Mme MARÉCHAL-LE PEN Marion	Non inscrit	Repoussé
PREMIER	29	M. LAURENT Jean-Luc	Socialiste, républicain et citoyen	Repoussé
PREMIER	3	M. DENAJA Sébastien	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
PREMIER	8	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
PREMIER	4	M. DENAJA Sébastien	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
PREMIER	6	M. DENAJA Sébastien	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
PREMIER	10	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
PREMIER	11	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
PREMIER	27	M. LAURENT Jean-Luc	Socialiste, républicain et citoyen	Repoussé
PREMIER	28	M. GOSELIN Philippe	Les Républicains	Repoussé
PREMIER	1	M. CORONADO Sergio	Écologiste	Repoussé
3	32	Mme MARÉCHAL-LE PEN Marion	Non inscrit	Repoussé
3	12	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
3	7	M. CORONADO Sergio	Écologiste	Accepté
3	13	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
3	30	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
3	14	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
3	15	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
4	33	Mme MARÉCHAL-LE PEN Marion	Non inscrit	Repoussé
4	16	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
4	17	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté

Article	Amendement	Auteur	Groupe	Sort
5	18	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
6 bis	5	M. CORONADO Sergio	Écologiste	Accepté
6 bis	19	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
7	34	Mme MARÉCHAL-LE PEN Marion	Non inscrit	Repoussé
8	2	M. CORONADO Sergio	Écologiste	Accepté
10	20	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
11	21	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
11	22 (rect.)	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
12	23	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
13	24	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
Après. 15	25	M. HAMMADI Razzy	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté

La séance est levée à 10 heures 30.

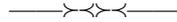
*

* *

Information relative à la Commission

La Commission a désigné :

– *M. Jean-Jacques Urvoas*, rapporteur sur la proposition de loi organique relative à la nomination du président de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (n° 2855).



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nathalie Appéré, M. Christian Assaf, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, M. Carlos Da Silva, M. Jean-Pierre Decool, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, M. Marc Dolez, Mme Laurence Dumont, M. Olivier Dussopt, M. Georges Fenech, M. Hugues Fourage, M. Guillaume Garot, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Daniel Gibbes, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Razzy Hammadi, M. Sébastien Huyghe, M. Guillaume Larrivé, M. Jean-Yves Le Bouillonec, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Patrick Mennucci, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Jacques Pélissard, M. Edouard Philippe, M. Sébastien Pietrasanta, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Dominique Raimbourg, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Paola Zanetti, Mme Marie-Jo Zimmermann

Excusés. - M. Ibrahim Aboubacar, Mme Danielle Auroi, M. Luc Belot, M. Jacques Bompard, M. Dominique Bussereau, M. Sergio Coronado, Mme Pascale Crozon, M. Philippe Houillon, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Alfred Marie-Jeanne, Mme Sandrine Mazetier, M. Bernard Roman, Mme Maina Sage, M. Roger-Gérard Schwartzenberg

Assistaient également à la réunion. - Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Paul Molac