



N° 2126

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juillet 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI,
ADOPTÉE PAR LE SÉNAT,

*visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon
de participer aux prochaines élections sénatoriales (n° 2023)*

PAR M. THOMAS RUDIGOZ
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **2023**.

Sénat : **462, 551, 552** et T.A. **108** (2018-2019).

SOMMAIRE

	PAGES
AVANT-PROPOS	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	7
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 280 et L. 282-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Participation des conseillers métropolitains de Lyon aux prochaines élections sénatoriales.....	7
<i>Article 2</i> : Date d'entrée en vigueur.....	11
COMPTE RENDU DES DÉBATS	13
PERSONNES ENTENDUES	17

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 11 juin 2019, le Sénat a adopté, à l'unanimité, une proposition de loi visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales.

Cette proposition de loi, déposée par M. François-Noël Buffet et cosignée par l'ensemble des sénateurs du département du Rhône, vise à corriger une erreur de coordination commise après la création de la métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier, au 1^{er} janvier 2015. Les conseillers métropolitains de Lyon, nouvellement institués, n'ont pas été inclus dans le collège électoral appelé à élire les sénateurs du Rhône.

La proposition reprend, au moyen d'un véhicule législatif dédié et consensuel, des dispositions initialement inscrites dans le projet de loi pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace ⁽¹⁾.

L'Exécutif, appuyant cette initiative, a inscrit cette proposition de loi à l'ordre du jour de la présente session extraordinaire. Votre rapporteur la soutient également, estimant qu'il n'est pas justifié que les conseillers métropolitains de Lyon, qui sont des élus locaux à part entière, ne puissent pas participer à l'élection des sénateurs.

À la demande de la Présidente de la commission des Lois, ayant observé que le Sénat avait soumis ce texte à la procédure dite de législation en commission ⁽²⁾, la Conférence des Présidents a décidé que son examen s'opérerait selon la procédure d'examen simplifiée ⁽³⁾.

(1) Article 7 du projet de loi n° 976, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mai 2018 mais qui n'a pas été inscrit à l'ordre du jour.

(2) Articles 47 ter et suivants du Règlement du Sénat.

(3) Articles 103 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale. Conformément à l'article 103, la commission des Lois a été consultée lors de sa réunion du mercredi 19 juin 2019.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. L. 280 et L. 282-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Participation des conseillers métropolitains de Lyon aux prochaines élections sénatoriales

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux :**

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à inclure les conseillers métropolitains de Lyon dans la composition du collège électoral appelé à élire les sénateurs. Il effectue également les coordinations rendues nécessaires par la création du conseil de la métropole de Lyon dans l'ensemble du livre II du code électoral relatif à l'élection des sénateurs des départements.

Il aura pour effet de porter le nombre de grands électeurs du département du Rhône, dont le collège électoral comprend aujourd'hui 3 500 personnes, à 3 650, soit une augmentation de 4 %.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM, a créé, au 1^{er} janvier 2015, la métropole de Lyon⁽¹⁾, collectivité territoriale à statut particulier, qui s'est substituée à la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales de cette dernière, au département du Rhône. Cette collectivité a été dotée d'un organe délibérant, le conseil de la métropole. La même loi a habilité le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution, à définir, par voie d'ordonnance, « les modalités d'élection des conseillers métropolitains »⁽²⁾.

L'ordonnance du 19 décembre 2014, ratifiée par la loi du 6 juillet 2015⁽³⁾, a défini le mode de scrutin applicable à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon⁽⁴⁾. Les conseillers métropolitains seront élus directement, à compter des prochaines élections métropolitaines prévues en mars 2020, dans quatorze circonscriptions, au scrutin de liste à deux tours. L'ordonnance a également procédé à diverses mesures de coordination dans le code électoral.

(1) Article 26 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) 3° de l'article 39 de la même loi.

(3) Loi n° 2015-816 du 6 juillet 2015 ratifiant l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon.

(4) Article 1^{er} de la même ordonnance.

➤ **La position de la Commission :**

La Commission a adopté cet article sans modification.

I. LES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS DE LYON N'ONT PAS ÉTÉ INCLUS DANS LE COLLÈGE ÉLECTORAL DES ÉLECTIONS SÉNATORIALES

A. UNE ERREUR DE COORDINATION APRÈS LA CRÉATION DE LA MÉTROPOLE DE LYON

La métropole de Lyon, depuis sa création au 1^{er} janvier 2015, est une collectivité territoriale à statut particulier relevant de l'article 72 de la Constitution. Elle est régie par le titre I^{er} du livre VI de la troisième partie du code général des collectivités territoriales et le titre III *bis* du livre I^{er} du code électoral. Elle exerce à la fois les compétences d'un département et certaines des compétences dévolues aux communes : développement économique, éducation, culture et loisirs, solidarités, cadre de vie et services de proximité, notamment. Elle s'est substituée à la communauté urbaine de Lyon et, dans son périmètre territorial, au département du Rhône ⁽¹⁾.

Le conseil de la métropole de Lyon, organe délibérant de la collectivité, comprend à ce jour 165 membres. Il s'agit des conseillers communautaires issus de l'ancienne communauté urbaine de Lyon. À compter des prochaines élections métropolitaines, prévues en mars 2020, le conseil comprendra 150 membres élus, pour six ans, dans les quatorze circonscriptions métropolitaines, au suffrage universel direct par un scrutin de liste à deux tours, distinct du scrutin municipal.

Dans la rédaction actuelle de l'article L. 280 du code électoral, les conseillers métropolitains de Lyon ne figurent pas dans la liste des membres du collège électoral appelés à élire les sénateurs. Dans la mesure où ils appartiennent à une collectivité à statut particulier, ils ne sauraient être assimilés aux conseillers départementaux ou aux délégués des conseils municipaux, respectivement mentionnés aux 3^o et 4^o du même article.

Comme l'ont indiqué les représentants du ministère de l'intérieur à votre rapporteur ⁽²⁾, cette lacune résulte de l'omission d'une coordination lors de la rédaction de l'ordonnance du 19 décembre 2014. Celle-ci aurait dû modifier l'article L. 280 afin de permettre aux nouveaux conseillers métropolitains de pouvoir voter aux élections sénatoriales.

(1) *Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la loi peut créer, en application de l'article 72 de la Constitution, tout type de collectivité territoriale, « le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités ».*

(2) *Audition du 2 juillet 2019.*

B. UNE SITUATION QUI NE PEUT PERDURER

En tant qu'élus locaux à part entière, les conseillers métropolitains de Lyon ont vocation à participer à l'élection des sénateurs du Rhône. L'exclusion du collège électoral actuellement en vigueur créerait une inégalité entre les différents élus du département qu'aucun élément ne permet de justifier. Elle ne résulte ni de l'intention du législateur, qui ne l'a jamais manifestée, que ce soit lors de l'adoption de la loi MAPTAM ou lors de la ratification de l'ordonnance du 19 décembre 2014, ni de la volonté des élus locaux du Rhône.

Cette situation présente également un risque juridique sérieux. En effet, la composition du corps électoral appelé à élire les sénateurs a précisément été définie par la jurisprudence du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾. Selon le Conseil, il résulte du quatrième alinéa de l'article 24 de la Constitution, qui dispose que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales », que :

— le Sénat doit « être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités » ;

— « ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes » ;

— « toutes les catégories de collectivités territoriales doivent y être représentées » ;

— « la représentation des communes doit refléter leur diversité » ;

— enfin, « la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside », au nom du principe d'égalité devant le suffrage.

Ces principes ont en partie été inscrits, par la loi du 2 août 2013 ⁽²⁾, au premier alinéa de l'article L. 280 du code électoral qui dispose que « 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 ».

En l'état actuel du droit, l'exclusion des conseillers métropolitains de Lyon est manifestement contraire aux impératifs constitutionnels. En effet, dans le département du Rhône, l'ensemble des élus du conseil de la métropole de Lyon, qui constitue une catégorie de collectivité territoriale spécifique, sont exclus du collège électoral qui ne tient pas non plus compte des 1,4 million d'habitants que comprend cette dernière.

(1) Décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, Loi relative à l'élection des sénateurs, cons. 5.

(2) Article 1^{er} de la loi n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs.

Le Conseil constitutionnel, en application de l'article 59 de la Constitution, est appelé à statuer, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des sénateurs. Il résulte donc de cette omission, si elle n'était pas corrigée, un risque de contentieux électoral important.

II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À PERMETTRE AUX CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS DE PARTICIPER AUX PROCHAINES ÉLECTIONS SÉNATORIALES

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'**alinéa 2** de l'article 1^{er} ajoute, au 3^o de l'article L. 280 du code électoral, les conseillers métropolitains de Lyon dans la composition du collège électoral appelé à élire les sénateurs, et ce au même titre que les conseillers départementaux déjà mentionnés au même 3^o.

Des modifications similaires ont déjà été opérées par le législateur afin d'inclure dans le collège des grands électeurs les conseillers à l'Assemblée de Corse ⁽¹⁾ ou les conseillers à l'assemblée de Guyane et les conseillers à l'assemblée de Martinique ⁽²⁾. Le projet de loi relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, en cours de discussion au Parlement, tire lui aussi les conséquences de la création de la nouvelle collectivité alsacienne sur la composition du collège des grands électeurs pour l'élection des sénateurs du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ⁽³⁾.

Les **alinéas 3 et 4** effectuent les coordinations manquantes dans l'ensemble du livre II du code électoral relatif à l'élection des sénateurs des départements. Ils permettent d'assimiler, pour l'application des dispositions de ce livre, les conseillers métropolitains de Lyon et le président du conseil de la métropole de Lyon respectivement aux conseillers départementaux et au président du conseil départemental.

Votre rapporteur s'est assuré que cette assimilation permettra notamment l'application des articles L. 282 et L. 287 afin que les conseillers métropolitains titulaires d'un autre mandat électif ne disposent que d'une seule voix lors des élections sénatoriales.

(1) Article 10 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

(2) Article 6 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

(3) Article 8 du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 26 juin 2019.

B. L'IMPACT DU DISPOSITIF SUR LE COLLÈGE ÉLECTORAL DES ÉLECTIONS SÉNATORIALES DU RHÔNE

Le collège électoral du Rhône, dont le département comprend 1,8 million d'habitants, élit sept sénateurs au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Avec l'ajout des conseillers métropolitains, le nombre de grands électeurs dans le département passera de 3 500 à 3 650. Les 150 conseillers métropolitains représenteront 4 % du corps électoral.

Ce dispositif permet de satisfaire l'exigence de représentation de toutes les catégories de collectivités territoriales énoncée par le Conseil constitutionnel. En ce qui concerne le critère de population, les 150 conseillers métropolitains permettront de représenter les 1,4 million d'habitants de la métropole.

*

* *

Article 2

Date d'entrée en vigueur

Adopté par la Commission sans modification
--

L'article 2 prévoit que la proposition de loi entrera en vigueur à compter du prochain renouvellement du Sénat.

La prochaine élection sénatoriale dans le Rhône sera organisée en septembre 2020 avec les autres départements de la série 2. Les 150 conseillers métropolitains élus en mars 2020 pourront y prendre part.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 10 juillet 2019, la Commission examine la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales (n° 2023) (M. Thomas Rudigoz, rapporteur).

Lien vidéo :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7951193_5d259913a1cad.commission-des-lois--participation-des-conseillers-de-la-metropole-de-lyon-aux-prochaines-elections-10-juillet-2019

M. Thomas Rudigoz, rapporteur. Depuis 1969 et la création de sa communauté urbaine, l'histoire du Grand Lyon est singulière.

Le 1^{er} janvier 2015, le Grand Lyon est devenu une métropole créée par la loi MAPTAM. Il s'agit d'une collectivité territoriale à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution. Unique en son genre, elle exerce à la fois les compétences d'un département et certaines de celles qui sont dévolues aux communes. Elle s'est ainsi substituée à la communauté urbaine et, dans son périmètre territorial, au département du Rhône.

La collectivité a été dotée d'un organe délibérant, le conseil de la métropole. En mars prochain, 150 conseillers métropolitains seront élus directement dans le cadre d'un scrutin distinct, bien que concomitant, du scrutin municipal. Il s'agit d'un scrutin de liste à deux tours organisé dans les quatorze circonscriptions métropolitaines.

Nos collègues sénateurs du Rhône se sont cependant aperçu qu'en l'état actuel du droit, les conseillers métropolitains ne peuvent pas participer aux élections sénatoriales. Comme me l'ont confirmé les représentants du ministère de l'intérieur lors de leur audition, cette lacune résulte de l'omission d'une coordination lors de la rédaction de l'ordonnance de 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui vise à réparer cette erreur. Il s'agit d'un texte consensuel, cosigné par l'ensemble des sénateurs du département du Rhône quelle que soit leur orientation politique, et adopté à l'unanimité par le Sénat.

Je salue cette initiative car il ne me paraît pas justifié, ni équitable, que les conseillers métropolitains de Lyon, qui sont des élus locaux à part entière, ne puissent pas participer à l'élection des sénateurs.

Il résulte également de cette situation un risque sérieux de contentieux électoral. En effet, le Conseil constitutionnel a précisément encadré la composition du collège électoral appelé à élire les sénateurs : celui-ci doit représenter toutes les catégories de collectivités territoriales et doit aussi tenir compte de la population qui y réside.

En incluant les conseillers métropolitains dans ce collège, celui-ci passera de 3 500 à 3 650 membres, ce qui représente une hausse de 4 %. Il représentera alors toutes les catégories de collectivités territoriales du département et les 1,4 million d'habitants de la métropole de Lyon.

Tel est donc l'objet de l'article 1^{er}, qui effectue également les coordinations manquantes dans la partie du code électoral relative à l'élection des sénateurs. Quant à l'article 2, il permettra une entrée en vigueur à compter des prochaines élections sénatoriales, qui auront lieu dans le Rhône en septembre 2020, avec les autres départements de la série 2.

Il importe donc que ce texte puisse être adopté dans les meilleurs délais, notamment dans la perspective des prochaines élections métropolitaines, elles aussi prévues l'année prochaine comme vous le savez tous compte tenu de l'actualité.

Un examen conforme, aujourd'hui, et une discussion en procédure d'examen simplifiée en séance publique, la semaine prochaine – à votre initiative, madame la présidente – permettront, je l'espère, l'adoption définitive de cette proposition de loi.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous allons maintenant entendre les porte-parole des groupes.

Mme Alexandra Louis. La Marseillaise que je suis est très honorée d'intervenir sur ce texte au nom du groupe La République en Marche et de parler du Grand Lyon !

Cette proposition de loi vise en effet à corriger une malfaçon de l'ordonnance du 19 décembre 2014. En l'état du droit, le code électoral ne permet pas aux conseillers de la métropole de Lyon de voter aux élections sénatoriales et il nous appartient de combler cette lacune.

Comme vous l'avez dit, monsieur le rapporteur, cette proposition a fait l'unanimité des votes au Sénat. Nous ne doutons pas qu'elle obtiendra ici l'accord de tous.

Je tiens également à vous remercier pour la qualité de votre travail.

M. Jean-Louis Masson. Le rapporteur et ma collègue Mme Alexandra Louis ayant tout dit, le groupe Les Républicains considère que cette question ne prête pas à discussion. Nous voterons bien sûr en faveur de ce texte, dont la raison d'être est évidente.

Mme Laurence Vichnievsky. Il en va de même pour le groupe MODEM. Le rapporteur l'a rappelé, il s'agit de corriger une erreur, un oubli, qui plus est non conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, afin de permettre à cette catégorie d'élus, à laquelle nous sommes particulièrement attachés, de s'exprimer lors des prochaines élections sénatoriales.

Le groupe MODEM est donc favorable à une adoption conforme.

Mme Cécile Untermaier. Je tiens tout d'abord à souligner l'excellence du travail du rapporteur et la clarté de sa présentation. Ses mots sur la métropole de Lyon, qui fait en effet la fierté de ses habitants, m'ont particulièrement touchée – vous connaissez mon attachement à cette ville.

Ce texte opère une correction juridique et répare une lacune commise dans le cadre d'une ordonnance – ce qui tend à prouver que cette manière de légiférer peut elle aussi appeler des corrections...

Comme l'ont dit les sénateurs socialistes, il nous semble que ce statut particulier mis en place en 2014 exigerait sans doute la discussion d'un texte d'une portée beaucoup plus générale et une réflexion sur le fonctionnement de la métropole de Lyon. Ce n'est toutefois pas le moment d'en parler et le groupe Socialistes et apparentés votera cette proposition de loi.

M. Stéphane Peu. Le groupe GDR, comme il l'a fait au Sénat, votera en faveur de cette mesure de bon sens puisqu'il s'agit de corriger une erreur.

Néanmoins, même si ce n'est pas l'objet de ce texte, je tiens à dire que la façon dont la métropole de Lyon a été conçue n'est pas sans poser quelques problèmes : du fait du mode de scrutin, un certain nombre de communes du Grand Lyon ne seront plus représentées au sein de la métropole. Quand on veut agir à l'échelle d'une métropole, tout le monde doit être partie prenante, y compris les petites villes.

M. Philippe Gosselin. M. Masson a fait état de la position de notre groupe et je n'ai rien à ajouter à cet égard.

Je souhaite tout de même appeler votre attention sur un point : on ne prend pas nécessairement en compte toutes les conséquences de la multiplication de ces strates territoriales et de la disparition de notre « jardin à la française » au profit du développement du *sui generis*. Ce qui se passe pour la métropole de Lyon pourrait également se produire ailleurs suite à des réformes à venir. J'appelle donc l'attention sur la nécessité de tenir compte, à chaque fois, de l'ensemble des éléments. En attendant, ce texte ne pose aucune difficulté particulière.

M. le rapporteur. Je vous remercie pour l'ensemble de vos propos.

Vous l'avez tous dit : ce texte tombe sous le sens. Certes, d'autres réflexions devront être menées par ailleurs mais, pour l'heure, il ne s'agit que de corriger, sur un plan technique, une omission. Je comprends néanmoins les remarques de MM. Peu et Gosselin : certaines actions qui sont mises en place à la

métropole de Lyon pourront servir d'exemple à l'avenir. En l'état, cela n'a pas été possible mais ce que nous allons faire pourra inspirer d'autres territoires. Nous devons en effet respecter notre « jardin à la française ». Sans doute aurons-nous au sein de notre commission et dans cette assemblée d'autres occasions de travailler à cette évolution territoriale.

J'entends, M. Peu, que toutes les communes ne sont pas représentées, comme s'en sont plaints également un certain nombre de maires des 59 communes qui constituent la métropole de Lyon. Il est vrai que la loi ne nous permettra pas d'avoir une telle représentation dans la mesure où, la plus petite commune de la métropole comptant 1 000 habitants et la plus grande, en l'occurrence la commune de Lyon, 500 000, une représentation exacte obligerait, selon les estimations que nous avons réalisées, à mettre en place une assemblée pléthorique de plus de 1 000 membres... Ce serait évidemment très compliqué. Il n'en reste pas moins que c'est un vrai problème : nous y travaillons actuellement avec le président de la métropole et un certain nombre d'élus afin de garantir, sinon une représentation, en tout cas une expression de tous les maires.

La Commission en vient à l'examen des articles.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Aucun amendement n'ayant été déposé, je vais mettre directement aux voix les articles de la proposition de loi.

Article 1^{er} : *Participation des conseillers métropolitains de Lyon aux prochaines élections sénatoriales*

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 : *Date d'entrée en vigueur*

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Puis elle adopte, à l'unanimité, l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales (n° 2126) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

PERSONNES ENTENDUES

- **Métropole de Lyon**

- M. Gérard Claisse, vice-président du conseil de la métropole

- **Ministère de l'intérieur – Direction de la modernisation et de l'action territoriale**

- Mme Pascale Pin, cheffe du bureau des élections et des études politiques

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