

N° 381

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 mars 2018

## 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 relative à l'élection des conseillers métropolitains,*

Par Mme Agnès CANAYER,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *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, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 276 et 382 (2017-2018)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LES MÉTROPOLIS, UNE FORME INTÉGRÉE D'INTERCOMMUNALITÉ</b> .....	7
A. L’AFFIRMATION DES MÉTROPOLIS, UN DÉFI POUR L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....	7
1. <i>L’émergence des métropoles au cours des années 2010</i> .....	7
2. <i>Les compétences métropolitaines, entre gestion et stratégie</i> .....	11
3. <i>Les organes de la métropole et la composition du conseil métropolitain</i> .....	13
a) <i>Les organes de la métropole</i> .....	13
b) <i>La composition du conseil métropolitain : règles permanentes</i> .....	14
c) <i>La composition du conseil métropolitain pendant la période transitoire</i> .....	16
B. LE MODE D’ÉLECTION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS : UN RÉGIME SIMILAIRE À CELUI DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES .....	17
1. <i>L’élection des conseillers métropolitains dans les communes de 1 000 habitants et plus : le système du « fléchage »</i> .....	19
2. <i>L’élection des conseillers métropolitains dans les communes de moins de 1 000 habitants : l’ordre du tableau du conseil municipal</i> .....	21
C. LE CAS PARTICULIER DE LA MÉTROPOLIS DE LYON : LE SUFFRAGE MÉTROPOLITAIN DIRECT, DISTINCT DES ÉLECTIONS MUNICIPALES.....	22
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI : LA CONFIRMATION DU MODE D’ÉLECTION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS</b> .....	23
A. L’ARTICLE 54 DE LA LOI MPTAM DU 27 JANVIER 2014, LE FRUIT D’UN DÉBAT PERSISTANT .....	23
1. <i>Les débats lors du projet de loi MPTAM</i> .....	23
2. <i>La solution finalement retenue par la loi MPTAM : une clause ambiguë de revoyure</i> .....	24
B. L’ABSENCE D’ALTERNATIVE CRÉDIBLE POUR RÉFORMER LE MODE D’ÉLECTION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS .....	26
1. <i>Hypothèse n° 1 : la désignation des conseillers métropolitains dans deux collèges distincts mais siégeant dans une même assemblée</i> .....	28
2. <i>Hypothèse n° 2 : l’élection d’une assemblée métropolitaine dans des circonscriptions communales distinctes</i> .....	29
3. <i>Hypothèse n° 3 : l’élection d’une assemblée métropolitaine dans une circonscription unique dotée de sections électorales</i> .....	30
C. UNE PROPOSITION DE CLARIFICATION : L’ABROGATION DE L’ARTICLE 54 DE LA LOI MPTAM DU 27 JANVIER 2014 .....	32

---

<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UNE PROPOSITION DE LOI NÉCESSAIRE POUR CONFORTER LE MODÈLE MÉTROPOLITAIN.....</b>	<b>33</b>
A. LA STABILITÉ DU MODE D'ÉLECTION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS, UN ENJEU MAJEUR .....	33
B. LE « FLÉCHAGE », UN MODE D'ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT POUR LA PLUPART DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS .....	34
C. LA COMMUNE, CELLULE DE BASE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE.....	35
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>37</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE 1 - CARACTÉRISTIQUES DES MÉTROPOLIS FRANÇAISES .....</b>	<b>49</b>
<b>ANNEXE 2 - LA COMPOSITION DES CONSEILS MÉTROPOLITAINS : L'EXEMPLE DE GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLIS.....</b>	<b>51</b>
<b>ANNEXE 3 - CONDITIONS DE REMPLACEMENT D'UN CONSEILLER MÉTROPOLITAIN .....</b>	<b>53</b>
<b>ANNEXE 4 - COMPOSITION DES LISTES DE CANDIDATS AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES ET MÉTROPOLITAINES (COMMUNES DE 1 000 HABITANTS ET PLUS).....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE 5 - SYNTHÈSE DES HYPOTHÈSES EXAMINÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR LA RÉFORME DU MODE D'ÉLECTION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS .....</b>	<b>59</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>61</b>

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

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

Le rapporteur a rappelé que, selon le **droit en vigueur**, les conseillers métropolitains sont désignés à l'occasion des élections municipales, soit par le **système du « fléchage »** dans les communes de 1 000 habitants et plus, soit selon **l'ordre du tableau du conseil municipal** dans les communes de moins de 1 000 habitants.

Ce mode de désignation présente un double avantage. D'une part, grâce au « fléchage », **plus de 95 % des conseillers métropolitains sont d'ores et déjà élus au suffrage universel direct**. D'autre part, **les principes fondamentaux qui régissent la composition des conseils communautaires sont respectés** (représentation des citoyens sur des bases essentiellement démographiques, participation de toutes les communes membres, impossibilité pour une commune de détenir seule plus de la moitié des sièges, sauf exceptions prévues par la loi).

**L'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM », a toutefois semé l'incertitude** en enjoignant au législateur de définir avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 les modalités de l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct.

Comme en convient le rapport remis par le Gouvernement en janvier 2017, **l'extension aux métropoles** (constituées sous la forme d'établissements publics de coopération intercommunale) **du mode d'élection des conseillers de la métropole de Lyon** (érigée en collectivité territoriale à statut particulier) **doit être exclue**, puisque ce mode d'élection ne garantirait pas la représentation de chaque commune au conseil métropolitain.

Le rapport du Gouvernement esquisse donc **trois pistes de réflexion, dont aucune ne donne entière satisfaction ni ne fait consensus parmi les élus métropolitains** : la constitution de deux collèges distincts au sein du conseil métropolitain (l'un composé d'un représentant de chaque commune membre, l'autre de conseillers élus au suffrage universel direct dans le cadre d'une circonscription métropolitaine unique) ; l'élection des conseillers métropolitains dans le cadre de circonscriptions communales ; ou, enfin, leur élection dans une circonscription unique divisée en sections communales.

Suivant l'avis de son rapporteur, et après en avoir débattu, **la commission des lois a souhaité maintenir le mode d'élection actuel des conseillers métropolitains, plus intelligible pour les citoyens et qui écarte le double risque d'assimiler les métropoles intercommunales à des collectivités territoriales** (ce qui aggraverait la superposition des structures territoriales) **et d'affaiblir les communes**, cellules de base de la démocratie locale. Elle a donc approuvé l'abrogation de l'article 54 de la loi « MAPTAM ».

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

Mesdames, Messieurs,

L'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014<sup>1</sup>, dite « loi MAPTAM », prévoit que le législateur définisse, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019, un nouveau mode de scrutin pour l'élection des conseillers métropolitains.

Depuis plus de quatre ans, le Sénat s'est opposé à une telle réforme, craignant qu'elle remette en cause la commune comme cellule de base de la démocratie locale. Cette position a été confortée par un récent rapport du Gouvernement<sup>2</sup> qui a mis en exergue les difficultés techniques qu'elle impliquerait et, surtout, l'absence de consensus politique au sein même des conseils métropolitains.

Dans cette logique, la proposition de loi n° 276 (2017-2018) de Mme Mireille Jouve et plusieurs de nos collègues du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) vise à confirmer l'actuel mode d'élection des conseillers métropolitains et donc à abroger l'article 54 de la loi MAPTAM.

Votre commission des lois a adopté sans réserve cette proposition de loi inscrite à l'ordre du jour du Sénat, dans l'espace réservé au groupe RDSE du 5 avril 2018.

## I. LES MÉTROPOLIS, UNE FORME INTÉGRÉE D'INTERCOMMUNALITÉ

### A. L’AFFIRMATION DES MÉTROPOLIS, UN DÉFI POUR L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

#### 1. L'émergence des métropoles au cours des années 2010

Le statut de métropole est né, au début de la présente décennie, de la volonté de **renforcer l'intégration et les moyens d'action des quelques grandes agglomérations françaises** qui, par leur attractivité, leur

<sup>1</sup> Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>2</sup> « Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct », janvier 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [www.franceurbaine.org](http://www.franceurbaine.org).

dynamisme économique, leur intégration dans les réseaux d'échanges européens et internationaux, étaient susceptibles de **jouer un rôle moteur dans l'économie de notre pays** et d'**accélérer le développement de leur environnement régional**.

Dans son rapport du 9 mars 2009, le **comité pour la réforme des collectivités locales** présidé par M. Édouard Balladur recommandait ainsi de créer onze métropoles dotées du statut de collectivités territoriales et exerçant sur leur territoire les compétences communales et départementales<sup>1</sup>.

Sous le même nom de « *métropole* », la **mission d'information du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales**, présidée par notre ancien collègue Claude Belot et dont nos anciens collègues Yves Krattinger et Jacqueline Gourault étaient les rapporteurs, préconisait quant à elle d'instituer une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), exerçant des compétences élargies, avec la possibilité pour les communes membres de décider ultérieurement et à l'unanimité la création d'une nouvelle collectivité territoriale métropolitaine en lieu et place des communes. Ce nouveau statut devait être réservé à une huitaine d'agglomérations énumérées par la loi<sup>2</sup>.

C'est une solution proche de celle que recommandait la mission d'information du Sénat qui fut retenue lors de l'adoption de la **loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010**<sup>3</sup>. La métropole, nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre, se voyait attribuer à titre obligatoire des compétences renforcées par rapport à une communauté urbaine, notamment en matière économique, et pouvait également se voir transférer par convention des compétences départementales et régionales. Ce nouveau statut était ouvert aux EPCI de plus de 500 000 habitants<sup>4</sup> mais restait en revanche facultatif : la création d'une métropole était subordonnée à l'accord des communes intéressées, dans les conditions de majorité de droit commun pour la création d'un EPCI<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> « Il est temps de décider », rapport au Président de la République du 3 mars 2009 du comité pour la réforme des collectivités locales. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000097.pdf>.

<sup>2</sup> « Faire confiance à l'intelligence territoriale », rapport d'information n° 471 (2008-2009) de nos anciens collègues Yves Krattinger et Jacqueline Gourault. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r08-471/r08-4711.pdf>.

<sup>3</sup> Loi de réforme des collectivités territoriales.

<sup>4</sup> Pouvaient également prétendre au statut de métropole les communautés urbaines créées en application de l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, soit celles de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg (la communauté urbaine de Strasbourg ayant une population légèrement inférieure à 500 000 habitants).

<sup>5</sup> C'est-à-dire par accord des deux tiers des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population (article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales).



---

**Ce fut d'abord un échec.** Seule la métropole de Nice Côte d'Azur, regroupant la communauté urbaine de Nice et quatre communautés de communes environnantes, fut créée le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

**Afin de relancer le processus, le législateur décida d'ériger de lui-même les plus grandes agglomérations françaises en métropoles, tout en assouplissant les critères d'accession volontaire à ce statut.**

Furent ainsi créées, en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014<sup>1</sup>, dite « loi MAPTAM » :

**- au 1<sup>er</sup> janvier 2015, onze métropoles de droit commun, dont :**

- huit métropoles instituées par la loi, correspondant aux EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants (Toulouse métropole, Bordeaux métropole, Rennes métropole, Grenoble Alpes métropole, Nantes métropole, la métropole européenne de Lille, l'Eurométropole de Strasbourg, ainsi que la métropole de Nice Côte d'Azur, dont le statut était adapté à la nouvelle législation) ;
- deux métropoles issues de la transformation volontaire de communautés urbaines ou d'agglomération remplissant les conditions légales (Montpellier Méditerranée métropole et la métropole de Rouen Normandie).

La loi disposait en effet que pouvaient obtenir par décret le statut de métropole, à leur demande et dans les conditions de majorité habituelles :

1° les EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouvait le chef-lieu de région ;

2° les EPCI centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants et qui exerçaient les compétences obligatoires d'une métropole à la date de l'entrée en vigueur de la loi ;

**- au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la métropole de Lyon, qui contrairement aux autres métropoles n'est pas un EPCI mais une collectivité territoriale à statut particulier, exerçant les compétences de l'ancienne communauté urbaine de Lyon, celles du département et certaines compétences des communes ;**

**- au 1<sup>er</sup> janvier 2016, deux métropoles à statut particulier (les métropoles du Grand Paris et celle d'Aix-Marseille-Provence) ;**

**- au 1<sup>er</sup> juillet 2016, une nouvelle métropole de droit commun, la métropole du Grand Nancy, issue de la transformation volontaire de la communauté urbaine du Grand Nancy.**

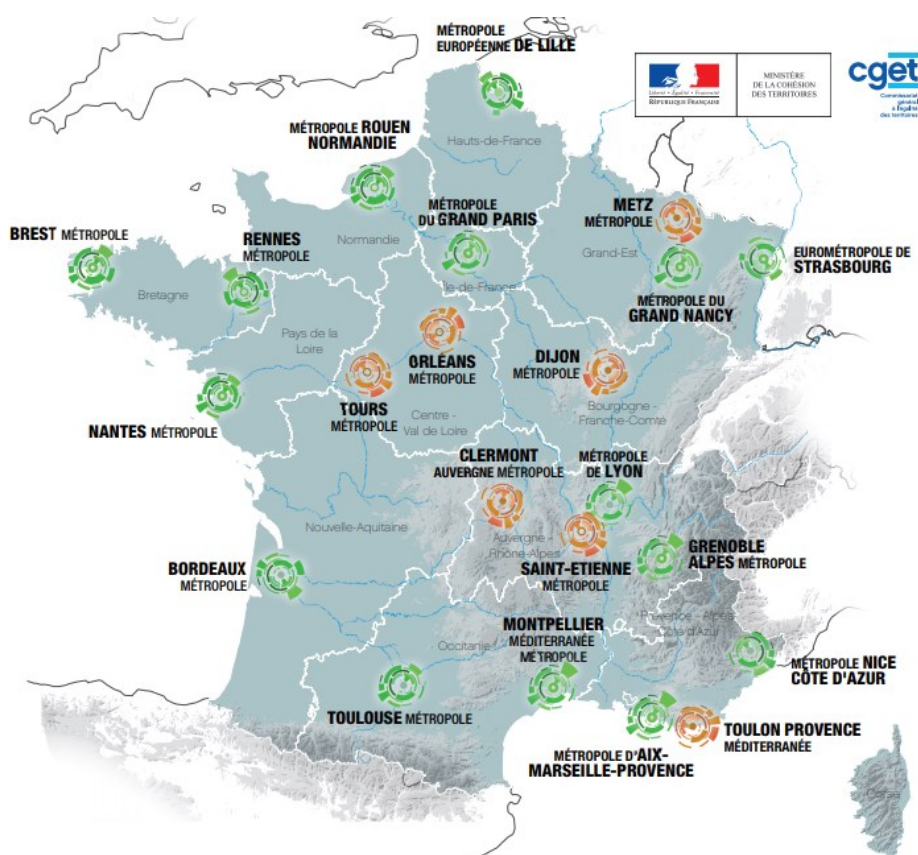
---

<sup>1</sup> Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Les critères d'accession volontaire au statut de métropole de droit commun furent assouplis par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017<sup>1</sup>, qui ajouta aux cas précédents :

- les EPCI à fiscalité propre centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants comprenant dans leur périmètre le chef-lieu de région ;
- les EPCI à fiscalité propre de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants.

Cet assouplissement ayant conduit à la création de **sept nouvelles métropoles au 1<sup>er</sup> janvier 2018** (Saint-Etienne métropole, Metz métropole, Dijon métropole, Clermont Auvergne métropole, Toulon Provence Méditerranée, Orléans métropole et Tours métropole Val-de-Loire), **il existe aujourd'hui 22 métropoles sur le territoire français.**



Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

<sup>1</sup> Loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

---

Il est peut-être temps de dresser un premier bilan de cette « métropolisation » accélérée : **la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale mise en place par votre commission s’y attelle sous l’égide de son rapporteur, notre collègue Mathieu Darnaud.**

Sans préjuger de ses conclusions, on rappellera **les fortes réserves exprimées par le Sénat à l’égard de la multiplication des métropoles** : on peut douter qu’un tel degré d’intégration communautaire et des compétences aussi étendues soient adaptés à des intercommunalités relativement peu denses, dont les limites territoriales se perdent jusqu’à des zones faiblement urbanisées. Il convient également de prêter attention au **risque de concurrence** entre grandes agglomérations voisines, qui devraient plutôt rechercher leur complémentarité<sup>1</sup>.

En outre, **il reste à établir si les métropoles jouent réellement le rôle d’entraînement pour leur environnement régional** auquel elles étaient destinées, ou si elles ne contribuent pas, au contraire, à la **dévitalisation** des campagnes et des villes moyennes ou petites.

Enfin, la création enthousiaste de ces nouvelles structures territoriales a peut-être fait perdre de vue la question des **compétences** qu’elles sont appelées à exercer et de leur cohérence.

## **2. Les compétences métropolitaines, entre gestion et stratégie**

Les métropoles intercommunales disposent de **très larges compétences en matière de développement économique, d’aménagement de l’espace, d’habitat, de politique de la ville et d’environnement**, qui leur sont transférées à titre obligatoire par leurs communes membres.

**Cependant, ces compétences obligatoires ne diffèrent plus guère de celles des communautés urbaines<sup>2</sup>. La principale originalité des métropoles réside dans l’étendue des compétences qui peuvent leur être transférées ou déléguées par convention, soit par le département ou la région, soit par l’État.** La loi impose même le transfert ou la délégation de certaines compétences départementales.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 82 (2016-2017) de notre collègue Mathieu Darnaud, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l’aménagement métropolitain, consultable à l’adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/116-082/116-0821.pdf>.

<sup>2</sup> Voir les articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, ainsi que ses articles L. 5218-2 (métropole d’Aix-Marseille-Provence) et L. 5219-1 (métropole du Grand Paris). Quant à la métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier qui ne comporte pas de communes membres, la loi lui attribue directement ces mêmes compétences étendues (article L. 3641-1 du même code).

**Transferts et délégations de compétences départementales, régionales et étatiques au profit de la métropole (article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales)**

I. Transfert et délégation de compétences départementales

Par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert ou par délégation, tout ou partie des groupes de compétences suivants :

- 1° Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ;
- 2° Missions confiées au service public départemental d'action sociale ;
- 3° Programme départemental d'insertion ;
- 4° Aide aux jeunes en difficulté ;
- 5° Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;
- 6° Personnes âgées et action sociale, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ;
- 7° Tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ;
- 8° Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges ;
- 9° Gestion des routes départementales ainsi que de leurs dépendances et accessoires.

À défaut de convention entre le département et la métropole portant sur au moins trois des groupes de compétences mentionnés aux 1° à 8°, la totalité de ceux-ci, à l'exception de ceux mentionnés au 8°, sont transférés de plein droit à la métropole.

II. Transfert de compétences régionales

La région peut, par convention, transférer à la métropole tout ou partie de ses compétences.

III. Transfert et délégation de compétences étatiques

L'État peut déléguer à la métropole, dès lors qu'elle dispose d'un programme local de l'habitat, l'attribution des aides au logement, la garantie du droit au logement (y compris l'exercice du droit de réquisition avec attributaire), la politique d'hébergement et certaines prérogatives en matière d'accession à la propriété.

L'État peut aussi transférer à la métropole qui en fait la demande la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures, ainsi que ses compétences en matière de logement étudiant.

IV. Association de la métropole à la planification

La métropole est associée de plein droit à l'élaboration, à la révision et à la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de développement économique et d'innovation, de transports et d'environnement, d'enseignement supérieur et de recherche, ainsi qu'à l'élaboration du contrat de plan État-région.

---

Le large éventail des compétences métropolitaines s'étend depuis des **compétences stratégiques** en matière de développement économique et d'aménagement du territoire métropolitain jusqu'à la **gestion de services publics du quotidien** et à des **compétences de guichet**.

Il n'est pas certain que l'administration métropolitaine y gagne en cohérence et en efficacité. De fait, selon les informations recueillies par votre rapporteur, certaines métropoles fonctionnent comme des intercommunalités de gestion classiques, tandis que d'autres se concentrent sur de grands projets de long terme nécessitant des investissements lourds – il en va ainsi d'une métropole relativement peu intégrée sur le plan institutionnel comme celle du Grand Paris.

### **3. Les organes de la métropole et la composition du conseil métropolitain**

#### *a) Les organes de la métropole*

Les métropoles de droit commun sont administrées par un **conseil de la métropole** composé de **conseillers métropolitains**.

Le **président du conseil de la métropole** est l'organe exécutif de cette dernière. À ce titre, il prépare et exécute les délibérations du conseil, ordonne les dépenses et prescrit l'exécution des recettes ; il est le chef des services de la métropole et la représente en justice.

En outre, la **conférence métropolitaine**, présidée par le président du conseil de la métropole et réunissant les maires de toutes les communes membres, joue le rôle d'instance de coordination entre l'EPCI et les communes.

Enfin, comme dans tous les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, un **conseil de développement** doté de compétences consultatives représente les milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs de la métropole. À Lille et à Strasbourg, il associe en outre les autorités publiques locales du pays voisin, les organismes transfrontaliers, les groupements européens de coopération territoriale, mais aussi (à Strasbourg) les institutions européennes.

## **Les spécificités des métropoles du Grand Paris, d'Aix-Marseille-Provence et de Lyon**

### I. Les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence

Les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence sont, comme les métropoles de droit commun, des EPCI à fiscalité propre, mais leur organisation est plus **décentralisée**.

**La métropole du Grand Paris** comprend en son sein, outre la commune de Paris, onze EPCI sans fiscalité propre dénommés **établissements publics territoriaux (EPT)**, qui exercent d'importantes compétences de gestion. Chaque établissement public territorial est administré par un conseil de territoire, composé des délégués des communes membres au conseil de la métropole.

**La métropole d'Aix-Marseille-Provence**, quant à elle, est divisée en **territoires** administrés par un conseil de territoire, composé des délégués communaux siégeant au conseil de la métropole. Les conseils de territoire se sont vu déléguer jusqu'en 2020 une large partie des compétences métropolitaines.

### II. La métropole de Lyon

L'organisation de la métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier, diffère de celle des métropoles constituées sous forme d'EPCI.

Cette métropole est administrée par un **conseil de la métropole** qui, à compter de 2020, sera élu au suffrage universel direct par un scrutin distinct de celui des élections municipales (voir *infra*). À l'instar des organes délibérants des départements et des régions, le conseil de la métropole peut déléguer une partie de ses attributions à une **commission permanente**.

En outre, il existe **plusieurs instances destinées à associer à l'action de la métropole les communes situées sur son territoire** et qui constituent des collectivités territoriales distinctes :

- une **conférence métropolitaine**, présidée par le président du conseil de la métropole et réunissant l'ensemble des maires, est chargée d'élaborer un pacte de cohérence métropolitain pour coordonner l'exercice des compétences communales et métropolitaines, ce pacte comprenant une stratégie de délégation mutuelle de compétences ;
- des **conférences territoriales des maires**, dont le périmètre est délimité par le conseil de la métropole, peuvent être consultées sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de la métropole.

### *b) La composition du conseil métropolitain : règles permanentes*

Hormis pour la métropole de Lyon, **le conseil de la métropole est composé suivant les règles de droit commun des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre**, fixées à l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

Pour mémoire, la composition des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre est régie par les principes suivants :

- les sièges sont attribués aux communes membres à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population, ce qui garantit **une représentation des citoyens sur des bases essentiellement démographiques** ;
- **chaque commune se voit attribuer au moins un siège** ;
- **aucune commune ne peut détenir plus de la moitié des sièges**.

Le III du même article L. 5211-6-1 détermine le nombre de sièges en fonction de la population totale des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre. En ce qui concerne les métropoles, qui comptent toutes plus de 200 000 habitants, l'effectif est le suivant :

<i>Population</i>	<i>Nombre de sièges</i>
<b>De 200 000 à 249 999 habitants</b>	64
<b>De 250 000 à 349 999 habitants</b>	72
<b>De 350 000 à 499 999 habitants</b>	80
<b>De 500 000 à 699 999 habitants</b>	90
<b>De 700 000 à 1 000 000 habitants</b>	100
<b>Plus de 1 000 000 habitants</b>	130

Cet effectif peut cependant être modifié dans les conditions suivantes :

- les communes n'ayant pu bénéficier de la répartition des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne se voient attribuer un siège, au-delà de l'effectif légal ;

- si, par application des règles précédentes<sup>1</sup>, le nombre de sièges attribués à une commune est supérieur à celui de ses conseillers municipaux, le nombre de sièges au sein de l'organe délibérant de l'EPCI est réduit à due concurrence ;

- en cas d'égalité de la plus forte moyenne entre des communes lors de l'attribution du dernier siège, chacune de ces communes se voit attribuer un siège ;

- dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence, une règle spéciale a été établie pour réduire les écarts de représentation entre les communes membres en proportion de leur population : un supplément de 20 % de la totalité des sièges est réparti entre les communes s'étant vu attribuer au moins un siège à la proportionnelle à la plus forte moyenne<sup>2</sup>.

En outre, dans les métropoles (à l'exception de celle d'Aix-Marseille-Provence) comme dans les communautés urbaines, **les communes peuvent**

<sup>1</sup> Ainsi que par application du 3° du IV du même article L. 5211-6-1, qui prévoit que, lorsqu'une commune se voit attribuer plus de la moitié des sièges à l'issue de la répartition à la représentation proportionnelle, seul un nombre de sièges correspondant à la moitié des sièges arrondie à l'entier inférieur lui est finalement attribué, les sièges non attribués étant alors répartis entre les autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne.

<sup>2</sup> Ces sièges supplémentaires sont eux-mêmes répartis à la proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, à cette réserve près que chaque commune concernée doit se voir attribuer au moins un siège.

**créer et répartir entre elles un nombre de sièges inférieur ou égal à 10 % du total des sièges issu de l'application des règles précédentes<sup>1</sup>.**

Cette marge de manœuvre ne peut conduire à ce que la part globale de sièges attribuée à chaque commune s'écarte de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population totale de l'EPCI, sauf :

- lorsque la répartition normale des sièges aboutissait déjà à un écart de plus de 20 % et que l'attribution de sièges supplémentaires maintient ou réduit cet écart ;

- lorsqu'il s'agit d'attribuer un second siège à une commune qui ne s'en serait vu attribuer qu'un seul en application des règles précédentes<sup>2</sup>.

*c) La composition du conseil métropolitain pendant la période transitoire*

**Ces règles de composition du conseil métropolitain ont vocation à s'appliquer à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux en 2020.**

En effet, toutes les métropoles (à l'exception de celle de Nice Côte d'Azur) ayant été créées postérieurement aux dernières élections municipales et métropolitaines des 23 et 30 mars 2014, des **règles transitoires** spéciales ou de droit commun leur ont été appliquées.

S'agissant des **métropoles issues de la transformation d'un EPCI à fiscalité propre préexistant** (soit toutes les métropoles de droit commun, à l'exception de celle de Nice Côte d'Azur), **les conseillers communautaires en fonction ont conservé leur mandat** pour sa durée restant à courir, en application de l'article L. 5211-41 du code général des collectivités territoriales<sup>3</sup>.

Pour ce qui est de la **métropole du Grand Paris<sup>4</sup>** et de la **métropole d'Aix-Marseille-Provence<sup>5</sup>**, le régime transitoire prévu à l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales en cas de création, de fusion ou d'extension d'EPCI à fiscalité propre entre deux renouvellements généraux a trouvé à s'appliquer.

---

<sup>1</sup> Il en va de même dans les communautés de communes et d'agglomération à défaut d'« accord local » sur la répartition des sièges.

<sup>2</sup> Par dérogation aux principes généraux, cette attribution supplémentaire peut porter le nombre de sièges attribués à une commune à plus de la moitié de l'effectif de l'organe délibérant de l'EPCI.

<sup>3</sup> De même, en application de l'article 33 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 précitée, les conseillers communautaires de la communauté urbaine de Lyon exercent jusqu'en 2020 le mandat de conseiller métropolitain au sein de la métropole de Lyon.

<sup>4</sup> Article 12 (IV) de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 précitée

<sup>5</sup> Article 50 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.



**Le régime transitoire applicable aux métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence**

Ce régime transitoire prévoit que, dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires sont désignés dans l'ordre du tableau, conformément au droit commun. Dans les communes de plus de 1 000 habitants :

- si le nombre de sièges attribué à la commune au sein de l'organe délibérant du nouvel EPCI est supérieur ou égal au nombre de conseillers élus à l'occasion du précédent renouvellement général, ces conseillers font partie du nouvel organe délibérant ;

- s'il n'a pas été procédé à l'élection de conseillers communautaires lors du précédent renouvellement général ou s'il est nécessaire de pourvoir des sièges supplémentaires, les conseillers communautaires sont élus par le conseil municipal parmi ses membres (et, le cas échéant, parmi les conseillers d'arrondissement) au scrutin de liste à un tour ;

- si le nombre de sièges attribué à la commune est inférieur à celui des conseillers communautaires précédemment élus, le conseil municipal élit ses délégués au scrutin de liste à un tour parmi les conseillers sortants.

**Avant le 31 août 2019, le nombre et la répartition des sièges au sein des conseils de métropole devront être redéfinis, conformément aux règles de droit commun<sup>1</sup>. Or, dans certains cas, la composition future des conseils métropolitains différera notablement de leur composition actuelle.**

En effet, plusieurs métropoles sont issues directement de la transformation d'une communauté d'agglomération<sup>2</sup>, où la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant peut être définie par « *accord local* » entre les communes membres. Qui plus est, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel *Commune de Salbris* du 20 juin 2014, un tel accord local pouvait s'écarter sensiblement du principe de représentation proportionnelle à la population des communes membres<sup>3</sup>. Or les accords locaux alors en vigueur n'ont pas été remis en cause par cette décision, y compris en cas de transformation d'une communauté d'agglomération en métropole<sup>4</sup>.

**Dans ces conditions, la perspective de voir les équilibres locaux bouleversés à l'occasion des prochaines élections municipales et métropolitaines suscite l'inquiétude de certains élus<sup>5</sup>.**

**B. LE MODE D'ÉLECTION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS : UN RÉGIME SIMILAIRE À CELUI DES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES**

À l'exception de la métropole de Lyon, le mode d'élection des conseillers métropolitains est identique à celui des autres conseillers communautaires<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Voir le VII de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Il en va ainsi des métropoles de Grenoble, Metz, Montpellier, Rennes, Rouen et Toulon.

<sup>3</sup> Depuis, la loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire, due à l'initiative de nos collègues Alain Richard et Jean-Pierre Sueur, a établi de nouvelles règles plus restrictives, codifiées au 2° du I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>4</sup> Cour administrative d'appel de Lyon, 28 novembre 2017, n° 17LY00829.

<sup>5</sup> Voir l'annexe 2 pour plus de précisions sur l'exemple de la métropole de Grenoble.

<sup>6</sup> Les conseillers communautaires siégeant dans les assemblées délibérantes des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. Titre V du livre I<sup>er</sup> du code électoral.

La commune constitue « *la circonscription électorale de base, puisque les conseillers métropolitains sont élus au sein de chaque commune, et un lien est ainsi établi entre le mandat de conseiller municipal et celui de conseiller métropolitain* »<sup>1</sup>.

Ainsi, **les conseillers métropolitains appartiennent obligatoirement au conseil municipal de l'une des communes membres** et sont élus pour la même durée de **six ans**. Les conditions d'éligibilité et le régime des incompatibilités des conseillers municipaux et des conseillers métropolitains sont similaires<sup>2</sup> ; seules diffèrent les conditions dans lesquelles il est pourvu à une vacance de siège<sup>3</sup>.

**Ce régime se justifie par la nature même des métropoles, qui constituent des EPCI à fiscalité propre à l'intérieur desquels les communes mutualisent certaines de leurs compétences.**

Depuis la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013<sup>4</sup>, le code électoral distingue dans une même métropole **l'élection des conseillers métropolitains dans les communes de 1 000 habitants et plus, d'une part, et dans les communes de moins de 1 000 habitants, d'autre part.**

À titre d'exemple, Dijon métropole compte 79 conseillers métropolitains, dont 74 élus dans des communes de 1 000 habitants et plus<sup>5</sup> et 5 élus dans des communes de moins de 1 000 habitants<sup>6</sup>.

### Élections municipales et métropolitaines : mode de scrutin

	Communes de 1 000 habitants et plus	Communes de moins de 1 000 habitants
Élections municipales	Scrutin proportionnel avec des listes bloquées	Scrutin majoritaire avec possibilité de panachage
Élections au conseil métropolitain	Système du « fléchage »	Désignation dans l'ordre du tableau du conseil municipal

Source : commission des lois du Sénat

<sup>1</sup> Michel Verpeaux, « Élection des conseillers métropolitains en 2020 : le Gouvernement réfléchit à un nouveau mode de scrutin », avril 2017, *La semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, n° 16.

<sup>2</sup> Articles L. 273-1 à L. 273-5 du code électoral.

<sup>3</sup> Voir l'annexe 3 pour plus de précisions sur les modalités de remplacement d'un conseiller métropolitain.

<sup>4</sup> Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

<sup>5</sup> Dont 39 conseillers métropolitains représentant la « commune-centre », Dijon.

<sup>6</sup> Soit, en pratique, les communes de Bretenière, Corcelles-les-Monts, Crimolois, Flavignerot et Magny-sur-Tille.

## 1. L'élection des conseillers métropolitains dans les communes de 1 000 habitants et plus : le système du « fléchage »

Dans les communes de 1 000 habitants et plus :

- les **conseillers municipaux** sont élus au **scrutin proportionnel de liste à deux tours**, sans possibilité pour l'électeur de modifier l'ordre de présentation des candidats, de supprimer des noms ou de panacher les listes<sup>1</sup> ;

- les **conseillers métropolitains** sont désignés lors du même scrutin, par l'intermédiaire d'un **système de « fléchage »**<sup>2</sup>.

Concrètement, les candidats aux élections municipales et métropolitaines constituent une liste au conseil municipal et une liste au conseil métropolitain. **Ces deux listes figurent sur le même bulletin de vote mais de manière distincte.**

Les électeurs ne peuvent pas voter pour des listes différentes à l'élection des conseillers municipaux et à celle des conseillers métropolitains ; ils sont toutefois en mesure d'**identifier les candidats au conseil métropolitain.**

Comme l'ont souligné nos anciens collègues Jacqueline Gourault et Yves Krattinger, le « fléchage » permet aux électeurs « *d'évaluer, en votant à l'élection municipale, les conséquences de leur choix sur la composition* » de l'assemblée délibérante de la métropole<sup>3</sup>.

### La constitution des listes de candidats au conseil métropolitain dans les communes de 1 000 habitants et plus

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, la liste de candidats au conseil métropolitain doit répondre à **plusieurs exigences** fixées par l'article L. 273-9 du code électoral :

**a) comporter des candidats inscrits sur la liste « conseil municipal »**, les conseillers métropolitains devant obligatoirement appartenir au conseil municipal d'une des communes membres.

En outre, le nombre de candidats de la liste « conseil métropolitain » doit être égal au nombre de sièges de conseillers métropolitains à pourvoir, augmenté d'un candidat supplémentaire si ce nombre est inférieur à cinq et de deux candidats dans le cas contraire ;

<sup>1</sup> Seules peuvent se présenter au second tour des élections municipales les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du total des suffrages exprimés. Les sièges au conseil municipal sont ensuite répartis entre les listes ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés (règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne) ; une « prime majoritaire », correspondant à la moitié des sièges, est attribuée à la liste arrivée en tête.

<sup>2</sup> Articles L. 260 et L. 273-7 du code électoral.

<sup>3</sup> Rapport d'étape n° 264 (2008-2009) fait au nom de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales (p. 135).

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r08-264-1/r08-264-11.pdf>.

**b) être composée alternativement de candidats de chaque sexe ;**

**c) respecter l'ordre de présentation des candidats sur la liste « conseil municipal ».**

Comme le précise le ministère de l'intérieur, « *le principe général est de partir de la liste des conseillers municipaux tout en permettant de faire des "sauts" dans cette liste, c'est-à-dire de ne pas retenir certaines personnes de cette liste, tout en respectant l'ordre de la liste des candidats au conseil municipal. Pour autant, il est tout à fait possible de présenter une liste des candidats au conseil (métropolitain) reprenant les premiers de la liste des candidats au conseil municipal sans sauter aucun nom* »<sup>1</sup>.

Enfin, deux règles complémentaires s'appliquent aux listes de candidats au conseil métropolitain :

- **la règle des « têtes de liste »** : les candidats qui se présentent dans le premier quart de la liste « conseil métropolitain » doivent figurer, « *de la même manière et dans le même ordre* », en tête de la liste « conseil municipal ». Cette règle permet d'assurer, pour la clarté du débat électoral, une certaine cohérence dans l'ordre de présentation des principaux candidats au conseil métropolitain et au conseil municipal ;

- **la règle des « trois cinquièmes »** : les candidats au conseil métropolitain doivent figurer dans les trois premiers cinquièmes de la liste de candidats au conseil municipal. Sans cette règle, de nombreux candidats auraient pu être désignés conseillers métropolitains sans être élus conseillers municipaux, ce qui n'est pas autorisé par l'article L. 273-5 du code électoral<sup>2</sup>.

Un exemple illustrant les conditions de constitution de ces listes de candidats est consultable à l'annexe 4 du rapport.

Au sein d'une commune de 1 000 habitants et plus, **les règles de répartition des sièges de conseillers métropolitains sont les mêmes qu'au conseil municipal** : la liste ayant recueilli le plus grand nombre de voix obtient la moitié des sièges à pourvoir (« prime majoritaire ») ; les autres sièges sont répartis entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, suivant la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

---

<sup>1</sup> Ministère de l'intérieur, « Mémento pour les élections municipales et communautaires de mars 2014 à l'usage des candidats des communes de 1 000 habitants et plus », p. 18. Ce document est consultable à l'adresse suivante : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr).

<sup>2</sup> Lorsque, malgré cette règle des « trois cinquièmes », un candidat est élu conseiller métropolitain et non conseiller municipal, il est remplacé au conseil métropolitain par le premier conseiller municipal de même sexe élu sur la même liste au conseil municipal et non élu conseiller métropolitain (article L. 273-8 du code électoral).

## 2. L'élection des conseillers métropolitains dans les communes de moins de 1 000 habitants : l'ordre du tableau du conseil municipal

Dans les **communes de moins de 1 000 habitants** :

- les **conseillers municipaux** sont élus au **scrutin majoritaire plurinominal à deux tours**. Les candidats peuvent se présenter de manière isolée ou par listes, les électeurs ayant la possibilité de modifier ou de panacher ces dernières ;

- après l'élection du maire et de ses adjoints, les **conseillers métropolitains** sont automatiquement désignés dans **l'ordre du tableau du conseil municipal**<sup>1</sup>.

Le système du « fléchage » n'est pas utilisé dans les communes de moins de 1 000 habitants : il est apparu difficilement conciliable avec la pratique du panachage et ne fonctionne convenablement que dans un scrutin de liste.

### L'ordre du tableau du conseil municipal dans une commune de moins de 1 000 habitants<sup>2</sup>

Le **maire** est inscrit à la première place du tableau du conseil municipal.

Figurent ensuite **ses adjoints**, qui sont classés selon deux critères complémentaires :

**a) le nombre de voix obtenues lorsqu'ils se sont présentés de manière isolée aux élections municipales ou lorsqu'ils ne figuraient pas sur la même liste de candidats**, les adjoints au maire ayant recueilli le plus de voix étant placés dans les premières positions ;

**b) lorsque les adjoints au maire figuraient sur la même liste de candidats aux élections municipales, ils sont classés selon leur ordre de présentation sur la liste.**

Enfin, les **conseillers municipaux** complètent le tableau :

**a) ils sont ordonnés selon l'ancienneté de leur élection**, les conseillers élus dès le premier tour obtenant ainsi la priorité ;

**b) lorsqu'ils sont élus le même jour, les conseillers sont classés en fonction du nombre de suffrages recueillis** ou, à égalité de voix, de leur **l'âge**, les plus anciens étant classés avant les plus jeunes.

<sup>1</sup> Articles L. 252 et L. 273-11 du code électoral.

<sup>2</sup> Article L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales.

---

### **C. LE CAS PARTICULIER DE LA MÉTROPOLE DE LYON : LE SUFFRAGE MÉTROPOLITAIN DIRECT, DISTINCT DES ÉLECTIONS MUNICIPALES**

Un mode de scrutin spécifique est prévu pour la **métropole de Lyon** : à compter de 2020, ses conseillers seront élus au suffrage **métropolitain direct**, sans que leur élection soit liée aux élections municipales<sup>1</sup>.

#### **Le mode de scrutin de la métropole de Lyon**

À compter de 2020, l'élection des conseillers métropolitains de Lyon restera organisée le même jour que les élections municipales mais ces deux scrutins seront totalement dissociés. Aussi les électeurs voteront-ils de manière différenciée pour une liste de candidats aux élections métropolitaines et pour une liste de candidats aux élections municipales.

Les **166 conseillers de la métropole de Lyon** seront élus à partir d'un scrutin proportionnel de liste, avec l'octroi d'une prime majoritaire à la liste arrivée en tête<sup>2</sup>. Ce système s'inspire des élections municipales dans les communes de 1 000 habitants et plus.

L'originalité de ce mode de scrutin résidera dans le découpage de la métropole 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.

**En fonction de sa population, chaque circonscription élira entre 8 et 18 conseillers métropolitains.**

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, cela empêchera « mécaniquement qu'un élu représentant chaque commune, en particulier leur maire, puisse être élu (au conseil métropolitain) ».** Ainsi, « les communes (n'étant) pas membre de la métropole (de Lyon) comme elles le seraient d'un EPCI à fiscalité propre »<sup>3</sup>, **leur représentation au conseil métropolitain n'est pas garantie.**

Ce mode de scrutin répond aux **spécificités de la métropole de Lyon**. Pour citer notre ancien collègue René Vandierendonck, cela correspond « à la logique institutionnelle de cette nouvelle collectivité qui (...) n'est pas un groupement de communes mais une collectivité territoriale »<sup>4</sup> au sens de l'article 72 de la Constitution.

---

<sup>1</sup> Article L. 224-3 du code électoral, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon.

<sup>2</sup> Prime majoritaire qui correspondra à la moitié des sièges à pourvoir au sein de chacune des quatorze circonscriptions infra-métropolitaines.

<sup>3</sup> 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.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l14-415/l14-4151.pdf>.

<sup>4</sup> 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, MAPTAM (deuxième lecture), p. 121.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l12-859-1/l12-859-11.pdf>.

---

## II. LA PROPOSITION DE LOI: LA CONFIRMATION DU MODE D'ÉLECTION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS

La proposition de loi n° 276 (2017-2018) de Mme Mireille Jouve et de plusieurs de nos collègues du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) vise à **confirmer le mode d'élection des conseillers métropolitains**.

En conséquence, elle tend, par un article unique, à **abroger l'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014**<sup>1</sup>, dite « loi MAPTAM », qui prévoit notamment que le législateur définisse, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019, un nouveau mode de scrutin pour cette élection.

Mme Sophie Joissains et plusieurs de nos collègues du groupe Union centriste ont déposé une proposition de loi identique le 19 mars dernier<sup>2</sup>.

### A. L'ARTICLE 54 DE LA LOI MAPTAM DU 27 JANVIER 2014, LE FRUIT D'UN DÉBAT PERSISTANT

La désignation des membres de l'assemblée délibérante des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre fait l'objet d'un **débat ancien**.

En 1994, M. Jacques Caillosse, professeur de droit public à l'université Panthéon-Assas, écrivait ainsi : « *faute d'être le produit du suffrage universel direct, les organes de coopération (intercommunale) sont privés de la légitimité démocratique* »<sup>3</sup>.

#### 1. Les débats lors du projet de loi MAPTAM

Depuis l'introduction en 2013 du « fléchage » pour l'élection des représentants des communes de 1 000 habitants et plus dans les EPCI à fiscalité propre<sup>4</sup>, **ce débat se concentre sur les métropoles**.

Lors de la discussion du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)<sup>5</sup>, **l'Assemblée nationale a envisagé l'élection, à compter de 2020, des conseillers métropolitains via un scrutin métropolitain direct, distinct des élections municipales**.

---

<sup>1</sup> Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 366 (2017-2018) relative à l'élection des conseillers métropolitains.

<sup>3</sup> « Intercommunalités. Invariance et mutation du modèle communal français », collection *Res Publica*, 1994.

<sup>4</sup> Loi n° 2013-403 précitée du 17 mai 2013, relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

<sup>5</sup> Devenu la loi MAPTAM précitée du 27 janvier 2014.

D'après nos collègues députés, au moins trois arguments plaidaient en faveur de l'introduction de ce mode de scrutin.

**Tout d'abord, les métropoles jouent un rôle croissant dans le paysage institutionnel français**, le législateur leur ayant confié des compétences stratégiques. Or, d'après notre collègue député Paul Molac, *« comment pourrait-on accepter que des métropoles, qui concentrent une population aussi nombreuse, autant d'argent et des pouvoirs aussi considérables, ne connaissent pas une élection au suffrage universel (direct) ? »*<sup>1</sup>.

**En outre, les métropoles ne seraient pas suffisamment visibles, ce qui empêcherait les citoyens de « s'approprier » ce nouvel acteur des politiques publiques.** Selon notre ancien collègue député Olivier Dussopt, *« il est ressorti à de multiples reprises que l'exigence démocratique était au cœur de la question métropolitaine. La possibilité qu'auront les métropoles d'exercer des compétences particulièrement intégrées (...) oblige à un contrôle démocratique par le suffrage universel direct de la composition du conseil (métropolitain) et de ses activités »*<sup>2</sup>.

**Enfin, les enjeux métropolitains seraient absents des campagnes électorales des candidats aux élections municipales**, expliquant ainsi la difficile émergence de projets métropolitains partagés. De même, **la juxtaposition de scrutins communaux** pour désigner les conseillers métropolitains compliquerait l'affirmation d'une majorité politique claire et stable à l'échelle métropolitaine<sup>3</sup>.

**Lors de la discussion du projet de loi MAPTAM, ces différents arguments n'ont pas convaincu le Sénat**, qui a souhaité préserver la commune comme circonscription électorale de base pour l'élection des conseillers métropolitains.

## **2. La solution finalement retenue par la loi MAPTAM : une clause ambiguë de revoyure**

### **▪ L'article 54 de la loi MAPTAM**

Lors de la commission mixte paritaire réunie le 17 décembre 2013 pour proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi MAPTAM, une **solution de compromis** a été trouvée entre l'Assemblée nationale et le Sénat concernant l'élection des conseillers métropolitains.

---

<sup>1</sup> *Compte rendu intégral de la deuxième séance de l'Assemblée nationale du 18 juillet 2013.*

<sup>2</sup> *Compte rendu intégral de la deuxième séance de l'Assemblée nationale du 18 juillet 2013.*

<sup>3</sup> *Notamment parce que la « prime majoritaire » accordée aux listes arrivées en tête s'applique au niveau des communes membres de la métropole (avec l'octroi d'au moins la moitié des sièges du conseil municipal), non à l'échelle de l'ensemble de la métropole.*



**Rédaction initiale de l'article 54 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014**

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

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

La loi MAPTAM prévoyait ainsi :

**a) la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement** avant le 30 juin 2015 pour présenter les pistes de réforme du mode d'élection des conseillers métropolitains. **Ce rapport a finalement été publié en janvier 2017, avec un an et demi de retard<sup>2</sup> ;**

**b) l'adoption**, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017, **d'une loi électorale** procédant à cette réforme en amont des élections municipales et métropolitaines de 2020.

Face aux problématiques soulevées par une telle réforme, le législateur a repoussé cette date butoir de deux ans et l'a ainsi fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>3</sup>.

▪ **Une disposition ambiguë**

La rédaction l'article 54 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 demeure ambiguë : elle pose le principe d'une élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct mais n'en précise pas les modalités.

**Sans une nouvelle loi électorale d'ici 2020, cette disposition semble inapplicable, ce qui impliquerait notamment de maintenir le mode de scrutin actuel pour les prochaines élections de conseillers métropolitains.**

De même, la notion de « *suffrage universel direct* » peut porter à confusion. **Elle n'exclut pas le système du « fléchage »**, qui s'applique aujourd'hui pour l'élection des conseillers métropolitains dans les communes de 1 000 habitants et plus.

<sup>1</sup> Ces renvois excluant la métropole de Lyon, dans laquelle les conseillers seront élus au suffrage métropolitain direct à compter de 2020 (voir supra).

<sup>2</sup> « Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct », janvier 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [www.franceurbaine.org](http://www.franceurbaine.org).

<sup>3</sup> Article 78 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 de loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

---

Comme l'a souligné notre collègue Jean-Pierre Sueur, cet article 54 de la loi MAPTAM précise que « *la loi fixera les modalités des élections (au conseil métropolitain) de 2020. (Ces modalités) pourront être les mêmes qu'aujourd'hui* »<sup>1</sup>, au moins dans les communes de 1 000 habitants et plus. La problématique est toutefois plus complexe pour les communes de moins de 1 000 habitants, dans lesquelles les conseillers métropolitains sont désignés dans l'ordre du tableau du conseil municipal.

Dans la même logique, notre ancien collègue **Jean-Jacques Hyest a déclaré** : « *certes, il est prévu d'étudier si tout cela peut changer en 2020, mais, pour l'instant, nous en restons là et c'est très bien !* »<sup>2</sup>, notre ancien collègue député Olivier Dussopt ajoutant : « *la rédaction que je propose ne préjuge pas de l'avenir. L'Assemblée nationale accomplit un effort en direction du Sénat* »<sup>3</sup>.

Lors du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)<sup>4</sup> en 2015, nos collègues députés ont proposé d'étendre les dispositions de l'article 54 de la loi MAPTAM à l'ensemble des conseillers communautaires, ce qui aurait inclus les assemblées délibérantes des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. Devant l'opposition du Sénat, cette disposition a été supprimée en commission mixte paritaire<sup>5</sup>.

### ***B. L'ABSENCE D'ALTERNATIVE CRÉDIBLE POUR RÉFORMER LE MODE D'ÉLECTION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS***

Dans son rapport de janvier 2017 sur les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, **le Gouvernement a constaté l'absence de consensus politique sur cette question** :

*« Si la majorité des présidents de métropole est favorable au principe du renforcement du caractère direct de l'élection des conseillers métropolitains, ils s'accordent à reconnaître la nécessité de maintenir une capacité pour chaque commune de participer au processus décisionnel, soit en amont, soit dans le cadre de l'assemblée délibérante de chaque métropole. Toutefois, certains sont opposés à toute évolution du mode de scrutin, évoquant la remise en cause d'équilibres politiques*

---

<sup>1</sup> Rapport n° 239 (2013-2014) fait par MM. René Vandierendonck et Olivier Dussopt au nom de la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi MAPTAM, p. 38.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l13-239/l13-2391.pdf>.

<sup>2</sup> Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 19 décembre 2013.

<sup>3</sup> Rapport n° 39 (2013-2014), op.cit., p. 38.

<sup>4</sup> Devenu la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>5</sup> Rapport n° 618 (2014-2015) fait par nos anciens collègues sénateurs Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck et notre ancien collègue député Olivier Dussopt au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, p. 35-36.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l14-618/l14-6181.pdf>.

locaux et le conflit de légitimité qui naîtrait entre l'exécutif de la métropole et les maires des communes membres ».

**Sur le plan technique, aucune des hypothèses étudiées par le Gouvernement ne permet de répondre aux objectifs que l'on peut assigner au mode d'élection des conseillers métropolitains.**

#### **Les quatre principaux objectifs du mode d'élection des conseillers métropolitains**

Pour respecter la jurisprudence constitutionnelle tout en assurant la gouvernabilité des métropoles, le mode d'élection des conseillers métropolitains doit remplir **quatre objectifs** :

**a) garantir la représentation des communes membres dans le conseil métropolitain, les métropoles étant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, non des collectivités territoriales.**

Comme le rappelle le Gouvernement, dans ce type d'établissements publics, « il est nécessaire, afin d'assurer le respect du **principe de non tutelle** d'une collectivité territoriale sur une autre, de s'assurer que chaque commune membre de l'établissement dispose d'au moins un siège ; à défaut, les communes représentées prendraient des décisions engageant les communes non représentées ».

D'après l'article 72 de la Constitution, dont l'application est contrôlée avec attention par le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, « **aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre**. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune » (désignation d'un « chef de file »).

De même, les **fondements de la coopération intercommunale** exigent que les EPCI à fiscalité propre, qui « *exerc(ent) un certain nombre de compétences en lieu et place des communes, (soient) administrés par des représentants des conseils municipaux des communes membres* »<sup>2</sup> ;

**b) réaliser une répartition des sièges entre les communes ou sections électorales sur des bases « essentiellement démographiques », comme l'impose la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>3</sup> ;**

**c) assurer l'intelligibilité du mode de scrutin**, exigence qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle<sup>4</sup>, **et sa lisibilité pour les citoyens ;**

**d) permettre l'émergence d'une majorité politique stable au sein du conseil métropolitain.**

<sup>1</sup> Voir, à titre d'exemple, la décision suivante : Conseil constitutionnel, 6 décembre 2017, Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, décision n° 2007-559 DC.

<sup>2</sup> « Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct », op. cit., p. 6 et 11.

<sup>3</sup> Conseil constitutionnel, 20 juin 2014, Commune de Salbris (Répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération), décision n° 2014-405 QPC.

<sup>4</sup> Conseil constitutionnel, 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, décision n° 2003-468 DC.

---

Dans son rapport publié en janvier 2017, le Gouvernement a d'emblée écarté l'extension du mode de scrutin lyonnais aux autres métropoles.

Cette hypothèse nécessiterait, en effet, de convertir toutes les métropoles en collectivités territoriales<sup>1</sup>, et donc de **créer un échelon de collectivités supplémentaire** qui s'ajouterait aux communes, aux départements et aux régions.

Elle remettrait en cause la **pérennité des conseils départementaux**. Pour reprendre l'exemple du Gouvernement, « au sein du département du Nord, la métropole de Lille compte 90 communes et est située au centre du département. Si la métropole de Lille devenait une collectivité territoriale et qu'elle récupérerait l'exercice de l'ensemble des compétences départementales, le conseil départemental du Nord se verrait de fait divisé en deux parties non contiguës, de part et d'autre de la métropole, cette scission étant accompagnée de la réfaction de plus de la moitié de sa population actuelle »<sup>2</sup>.

Partant de ce constat, **le Gouvernement a étudié trois hypothèses, dont aucune ne donne entière satisfaction** : (1) la désignation des conseillers métropolitains dans deux collèges distincts mais siégeant dans une même assemblée, (2) l'élection d'une assemblée métropolitaine dans des circonscriptions communales distinctes et (3) son élection dans une circonscription unique dotée de sections électorales<sup>3</sup>.

### **1. Hypothèse n° 1 : la désignation des conseillers métropolitains dans deux collèges distincts mais siégeant dans une même assemblée**

Le conseil métropolitain regrouperait **deux collèges** siégeant dans une même assemblée :

- **le premier collège serait composé d'un membre du conseil municipal de chaque commune** désigné lors des élections municipales par la voie du « fléchage » ou dans l'ordre du tableau du conseil municipal ;

- **le second collège comprendrait des conseillers métropolitains élus au suffrage universel direct** (scrutin proportionnel de liste à deux tours, sans possibilité de panachage) dans le cadre d'une circonscription métropolitaine unique ou de plusieurs circonscriptions supra communales.

---

<sup>1</sup> Toutes les communes n'étant pas représentées au conseil métropolitain de la métropole de Lyon, ce qui est contraire aux principes de l'intercommunalité et de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (voir supra).

<sup>2</sup> « Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct », op. cit., p. 7.

<sup>3</sup> Voir l'annexe 5 pour une synthèse de ces hypothèses.

---

Cette première hypothèse, qui s'inspire du dispositif que le précédent gouvernement avait envisagé lors de la discussion du projet de loi MAPTAM<sup>1</sup>, présente **plusieurs inconvénients**.

Contrairement aux exigences de la jurisprudence constitutionnelle, **le premier collège ne serait pas composé sur des bases « essentiellement démographiques »**, les petites communes bénéficiant du même nombre de sièges que la commune-centre.

**En outre, la constitution du second collège reviendrait à dissocier les élections municipales et les élections métropolitaines<sup>2</sup>, ce qui s'écarterait des principes de la coopération intercommunale.**

Difficilement compréhensible pour les électeurs, ce mode de scrutin conduirait à **élire des conseillers métropolitains sur des bases représentatives de nature différente<sup>3</sup>**, ce qui ne semble pas opportun pour le bon fonctionnement des métropoles.

## **2. Hypothèse n° 2 : l'élection d'une assemblée métropolitaine dans des circonscriptions communales distinctes**

**Les conseillers métropolitains resteraient élus dans chaque commune mais l'élection municipale et l'élection métropolitaine seraient dissociées.** L'électeur voterait donc, le même jour, pour désigner les conseillers municipaux, d'une part, et les conseillers métropolitains, d'autre part.

**Contrairement à l'exemple lyonnais, chaque commune constituerait une circonscription électorale et élirait donc au moins un conseiller métropolitain.**

Dans les communes disposant de moins de trois sièges au conseil de la métropole, les conseillers métropolitains seraient élus au scrutin majoritaire direct ; dans les communes de plus grande taille, ils seraient désignés au scrutin proportionnel de liste, une prime majoritaire étant accordée à la liste arrivée en tête dans chaque commune.

À l'instar du premier scénario, cette hypothèse aurait pour conséquence de « **séparer** » **les élections municipales et métropolitaines**, ce qui entrerait en contradiction avec les fondements mêmes de l'intercommunalité.

En outre, **elle n'aurait que peu d'effet sur la stabilité politique des métropoles** : la prime majoritaire octroyée à la liste arrivée en tête serait calculée au niveau de chaque circonscription communale, non à l'échelle de la métropole.

---

<sup>1</sup> Voir notamment le compte rendu intégral de la deuxième séance de l'Assemblée nationale du jeudi 18 juillet 2013.

<sup>2</sup> À titre d'exemple, un conseiller métropolitain du second collège, directement élu par les citoyens, ne serait pas obligatoirement conseiller municipal, ce qui entrerait en contradiction avec le principe fixé par l'article L. 273-5 du code électoral.

<sup>3</sup> Le premier collège représentant les communes, le second représentant les électeurs.

### 3. Hypothèse n° 3 : l'élection d'une assemblée métropolitaine dans une circonscription unique dotée de sections électorales

La métropole constituerait une circonscription électorale unique mais serait divisée en autant de sections électorales qu'elle compte de communes. Les conseillers métropolitains seraient élus au scrutin proportionnel de liste à deux tours, sans possibilité de panachage.

Ce scénario serait une **variante de la deuxième hypothèse**<sup>1</sup> : les communes membres de la métropole ne seraient pas des circonscriptions à part entière mais des sections électorales, ce qui permettrait d'assurer leur représentation au conseil métropolitain.

L'électeur voterait pour une liste de candidats constituée à l'échelle de la métropole ; chaque liste aurait l'obligation de présenter un nombre de candidats équivalent au nombre de sièges à pourvoir dans chaque section communale.

En outre, **une prime majoritaire serait accordée à la liste arrivée en tête à l'échelle métropolitaine**, garantissant ainsi la stabilité politique du conseil de la métropole et renforçant le caractère métropolitain du scrutin.

Les sièges de conseillers métropolitains seraient d'abord répartis entre les listes de candidats puis, à l'intérieur des listes, entre les sections communales, **en s'inspirant du mode de scrutin des élections régionales**.

#### Le mode d'élection des conseillers régionaux<sup>2</sup>

Les conseillers régionaux sont élus au scrutin proportionnel de liste, sans possibilité de panachage. Les listes de candidats sont établies au niveau régional mais comportent autant de sections qu'il y a de départements dans la région<sup>3</sup>.

À l'issue du scrutin, **il est d'abord procédé à l'attribution des sièges entre les listes de candidats**. La liste arrivée en tête au niveau régional se voit accorder un quart des sièges (prime majoritaire). Puis, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés, à la représentation proportionnelle et suivant la règle de la plus forte moyenne.

**Les sièges attribués à chaque liste sont ensuite répartis entre les sections départementales, au prorata des suffrages que les listes ont obtenus dans chaque département**<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Comme dans la deuxième hypothèse, l'électeur voterait le même jour, pour élire les conseillers municipaux, d'une part, et les conseillers métropolitains, d'autre part

<sup>2</sup> Articles L. 338 et L. 338-1 du code électoral.

Pour plus de précisions, voir le mémento à l'usage des candidats aux élections régionales de décembre 2015, consultable à l'adresse suivante : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr).

<sup>3</sup> Au sein de chaque section, la liste doit être composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

<sup>4</sup> La répartition des restes entre les sections départementales étant réalisée selon la règle de la plus forte moyenne.

Depuis 2015<sup>1</sup>, une représentation « plancher » est prévue pour les sections départementales<sup>2</sup>: les départements dont la population est inférieure à 100 000 habitants doivent comporter au moins deux conseillers régionaux ; ceux qui ont une population égale ou supérieure à 100 000 habitants doivent en compter au moins quatre.

Pour assurer le respect de ces seuils « plancher », des sièges de la liste arrivée en tête au niveau régional peuvent être redistribués aux candidats qui figurent sur cette même liste et qui se sont présentés dans des sections départementales « carencées » en sièges.

En janvier 2017, le précédent Gouvernement a semblé privilégier cette hypothèse n° 3 qui aurait « pour avantage de permettre la représentation des communes (au conseil métropolitain) tout en favorisant l'émergence d'une majorité politique stable à l'échelle de la métropole »<sup>3</sup>.

Il a toutefois souligné ses **inconvenients**, au premier rang desquels figure la **complexité de ce mode de scrutin**. À titre d'exemple, un bulletin de vote pour l'élection des conseillers de la métropole du Grand Paris comporterait 209 candidats, répartis dans 131 sections communales, « soit quasiment autant que les bulletins de vote des élections régionales en Ile-de-France (225 candidats répartis en 8 sections départementales) ».

Certes, le Conseil constitutionnel a admis le mode d'élection des conseillers régionaux en considérant que sa complexité était justifiée par des motifs d'intérêt général et en enjoignant aux autorités compétentes d'expliquer son mode de fonctionnement<sup>4</sup>.

Pour l'élection des conseillers métropolitains, ces motifs d'intérêt général seraient toutefois plus délicats à démontrer, **le mode de scrutin en vigueur étant plus simple et présentant lui aussi de nombreux avantages** (représentation de toutes les communes dans la métropole, système du « fléchage » pour identifier les candidats aux sièges de conseiller métropolitain dans les communes de 1 000 habitants et plus, etc.).

De même, cette hypothèse n° 3 pourrait créer des **biais de représentation non négligeables**, comme l'a démontré le Gouvernement : « à titre d'exemple, dans les sections communales ne comportant qu'un seul siège, un candidat issu d'une liste A – arrivée en tête au niveau de la métropole – pourrait être élu dans sa section communale, en application de la prime majoritaire, alors que

<sup>1</sup> Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

<sup>2</sup> Cette disposition visait notamment à répondre aux difficultés rencontrées par la Lozère, qui était représentée par un seul conseiller régional (sur un total de 158 sièges) au sein de l'assemblée délibérante de la nouvelle région Languedoc-Roussillon.

<sup>3</sup> « Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct », op. cit., p. 11.

<sup>4</sup> Ces motifs d'intérêt général étant, pour les élections régionales : la représentation proportionnelle dans le cadre d'un vote régional, la constitution d'une majorité politique au sein du conseil régional et la restauration d'un lien entre conseillers régionaux et départementaux.

Conseil constitutionnel, op.cit., décision n° 2003-468 DC.

---

*dans cette même commune, la liste B est arrivée en tête. Dans les communes disposant de peu de représentants (un par exemple), il n'est pas à exclure que le conseiller métropolitain élu selon ce mode de scrutin ne soit pas le maire mais un conseiller de l'opposition, voire une personne extérieure au conseil municipal »<sup>1</sup>.*

En outre, il serait **plus difficile de constituer des listes de candidats pour l'élection des conseillers métropolitains**, ces listes devant comporter des candidats dans toutes les communes de la métropole. À titre d'exemple, cette exigence s'avérerait problématique pour la métropole européenne de Lille (90 communes, dont la moins peuplée compte 225 habitants) ou la métropole Rouen Normandie (71 communes, dont la moins peuplée compte 393 habitants).

D'après le Gouvernement, il n'est pas exclu que le Conseil constitutionnel *« censure ce mode de scrutin pour non-respect de l'objectif constitutionnel du pluralisme des courants de pensées et d'opinion, comme il a pu le faire dans sa décision n° 2004-497 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2004, loi relative aux communications électroniques et aux services »<sup>2</sup>.*

Enfin, comme dans les deux premiers scénarios, l'hypothèse n° 3 **conduirait à dissocier les élections municipales et métropolitaines**, ce qui serait contraire aux principes mêmes de la coopération intercommunale.

### **C. UNE PROPOSITION DE CLARIFICATION : L'ABROGATION DE L'ARTICLE 54 DE LA LOI MAPTAM DU 27 JANVIER 2014**

Dans ce contexte, l'article unique de la proposition de loi de Mme Mireille Jouve et de plusieurs de nos collègues du groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) vise à **abroger l'article 54 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014** et donc à **confirmer le mode de scrutin en vigueur pour l'élection des conseillers métropolitains**.

D'après l'exposé des motifs, il s'agit de prendre en compte trois arguments : *« le délai particulièrement court d'ici à la date butoir du 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>3</sup>, (...) les écueils des pistes évoquées pour remplacer le mode d'élection actuel et enfin les critiques formulées par de nombreux maires et élus locaux contre une telle réforme ».*

**Les maires éprouveraient aujourd'hui une « légitime appréhension de se voir évincés par un système électoral qui viendrait clairement dissocier représentation communale et métropolitaine. Dans un souci d'efficacité de l'action publique et de proximité avec la population, une telle entreprise ne semble (...) pas souhaitable ».**

---

<sup>1</sup> « Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct », op. cit., p. 15.

<sup>2</sup> « Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct », op. cit., p. 14.

<sup>3</sup> Date prévue par l'article 54 de la loi MAPTAM précitée du 27 janvier 2014 pour réformer le mode d'élection des conseillers métropolitains.



---

Enfin, comme l'a affirmé notre collègue Mireille Jouve lors de son audition par votre rapporteur, **rien n'empêche les candidats aux élections municipales de traiter des projets métropolitains pendant leur campagne électorale**, notamment lorsque ces projets sont structurants pour le territoire.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UNE PROPOSITION DE LOI NÉCESSAIRE POUR CONFORTER LE MODÈLE MÉTROPOLITAIN**

**Votre commission a adopté sans réserve la proposition de loi de Mme Mireille Jouve et de plusieurs de nos collègues relative à l'élection des conseillers métropolitains.**

Au moins trois arguments plaident en faveur de cette position : la nécessaire stabilité du mode d'élection des conseillers métropolitains, l'application du « fléchage » (qui constitue déjà une forme de suffrage universel direct) et le maintien de la commune comme cellule de base de la démocratie locale.

#### **A. LA STABILITÉ DU MODE D'ÉLECTION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS, UN ENJEU MAJEUR**

Sur le plan de la méthode, votre rapporteur rappelle que **les prochaines élections municipales et métropolitaines se tiendront dans moins de deux ans, en mars 2020.**

Or, comme l'a récemment rappelé Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, concernant les élections européennes : *« par tradition républicaine, le mode de scrutin n'est pas modifié dans les douze mois précédant une élection »*<sup>1</sup>.

À ce stade, le Gouvernement n'a pas engagé de concertation sur une éventuelle modification du mode d'élection des conseillers métropolitains et n'a annoncé aucune réforme en cette matière.

**Dès lors, il semblerait peu opportun de modifier ce mode de scrutin « à la hâte » en adoptant une loi électorale d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2019 (délai fixé par l'article 54 de la loi MAPTAM précitée) ou d'ici mars 2019 (délai fixé par la tradition républicaine).**

Certes, **l'article 54** de la loi MAPTAM comporte une certaine ambiguïté et ne contraint pas le législateur à intervenir : en l'absence de nouvelle loi électorale, le mode d'élection des conseillers métropolitains demeurerait inchangé. Cette interprétation a d'ailleurs été confirmée par les représentants du ministère de l'intérieur lors de leur audition par votre rapporteur.

---

<sup>1</sup> Compte rendu de la première séance du mardi 13 février 2018.

---

**Abroger cet article 54 de la loi MAPTAM présenterait toutefois l'avantage de la clarté : cela dissiperait toute interrogation concernant une éventuelle réforme de ce mode de scrutin d'ici les prochaines élections municipales et métropolitaines de mars 2020.**

En outre, comme le souligne le rapport « *Laisser respirer les territoires* », les élus locaux aspirent légitimement à « **une pause dans les réformes, leur préférence (allant) pour des assouplissements, des ajustements (...).** Les évolutions successives des réformes territoriales, parfois contradictoires, les conduisent à s'interroger sur l'existence, le sens et l'aboutissement d'une vision globale, d'une démarche d'ensemble »<sup>1</sup>.

**Or, le mode de scrutin des élections municipales et métropolitaines a déjà fait l'objet d'une réforme d'ampleur en 2013<sup>2</sup>, avec l'introduction du système de « fléchage » dans les communes de 1 000 habitants et plus. Comme l'a déclaré notre collègue Jean-Pierre Sueur, les élections de mars 2014 ont d'ailleurs permis à « nos concitoyens de se rendre compte de ce que signifie un bulletin de vote intercommunal »<sup>3</sup>.**

Ce mode d'élection respecte également **l'hétérogénéité des métropoles**, tant au niveau de leur degré d'intégration que de leur poids démographique. Il s'applique tout autant à la métropole d'Aix-Marseille-Provence (1,9 million d'habitants, 92 communes et 240 conseillers métropolitains) qu'à la métropole de Brest (0,2 million d'habitants, 8 communes et 70 conseillers métropolitains).

**Après avoir consulté l'ensemble des vingt-deux présidents de métropole<sup>4</sup>, votre rapporteur constate qu'une large majorité se dégage pour le maintien du mode de scrutin en vigueur : sur les onze présidents qui se sont exprimés, neuf privilégient cette hypothèse.**

**Procéder dès maintenant à une nouvelle réforme du mode d'élection des conseillers métropolitains serait donc particulièrement contreproductif.**

#### **B. LE « FLÉCHAGE », UN MODE D'ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT POUR LA PLUPART DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS**

**Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le système du « fléchage » permet déjà aux citoyens d'élire directement les candidats au mandat de conseiller métropolitain.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 485 (2016-2017) fait au nom de la commission des lois du Sénat par nos collègues Mathieu Darnaud et Pierre-Yves Collombat et par nos anciens collègues Michel Mercier et René Vandierendonck, p. 9.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r16-485/r16-4851.pdf>.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-403 précitée du 17 mai 2013.

<sup>3</sup> Rapport n° 239 (2013-2014), op. cit., p. 39.

<sup>4</sup> Soit lors des auditions, soit par des demandes de contributions écrites à partir d'un questionnaire standardisé.

D'ailleurs, comme l'a rappelé notre ancien collègue René Vandierendonck, « *il est fondamental que nos collègues aient compris qu'il existe (déjà) un suffrage universel direct dans le cadre communal, que le fléchage organise de manière décisive* »<sup>1</sup>.

Certes, les conseillers métropolitains des communes de moins de 1 000 habitants sont désignés de manière « automatique », en fonction de l'ordre du tableau du conseil municipal. Néanmoins, **95,5 % des conseillers métropolitains sont aujourd'hui désignés par le système du « fléchage »** car issus de communes de 1 000 habitants et plus. De même, six métropoles ne comportent aucune commune de moins de 1 000 habitants (Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Nantes, Toulon et Paris)<sup>2</sup>.

En l'absence d'alternative crédible, **votre commission considère qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause le mode de scrutin en vigueur pour l'élection des conseillers métropolitains**, qui s'inscrit pleinement dans la logique de la coopération intercommunale.

Lors des discussions sur le projet de loi NOTRe précité, ce constat semblait d'ailleurs largement partagé par Mme Jacqueline Gourault, alors sénatrice du Loir-et-Cher, qui précisait : « *les élus communautaires [et donc métropolitains] sont d'ores et déjà élus au suffrage universel direct, par fléchage, il n'est donc pas souhaitable de modifier leur système d'élection. De plus, les élus attendent une certaine stabilité notamment dans les modes d'élection* »<sup>3</sup>.

### C. LA COMMUNE, CELLULE DE BASE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Au même titre que les autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, **les métropoles sont nées d'une volonté de coopération de plusieurs collectivités territoriales qui ont souhaité mutualiser certaines compétences et mener à bien des projets d'intérêt métropolitain.**

Modifier le mode d'élection des conseillers métropolitains reviendrait à remettre en cause les fondements mêmes de l'intercommunalité, ce qui ne semble pas opportun.

En effet, les conseils métropolitains doivent rester l'émanation directe des conseils municipaux. Les auditions de votre rapporteur ont d'ailleurs démontré tout l'intérêt de ce système : **dépassant les clivages partisans, les métropoles ont mis en place un mode de gouvernance**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 239 (2013-2014), op. cit., p. 38.

<sup>2</sup> Métropoles auxquelles il faut ajouter la métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier qui ne comprend aucune commune de moins de 1 000 habitants dans son périmètre. Source : direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur.

<sup>3</sup> Source : objet de l'amendement COM-421 adopté par la commission des lois du Sénat le 13 mai 2015 à l'occasion de la deuxième lecture du projet loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Cet amendement est consultable à l'adresse suivante : [https://www.senat.fr/amendements/commissions/2014-2015/336/Amdt\\_COM-421.html](https://www.senat.fr/amendements/commissions/2014-2015/336/Amdt_COM-421.html).

---

**spécifique afin de construire leur action avec l'assentiment des maires et de leur conseil municipal.**

En outre, la proposition de loi de notre collègue Mireille Jouve et de plusieurs de nos collègues du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) s'inscrit pleinement dans les positions qu'exprime le Sénat depuis de nombreuses années.

Pour citer le rapport « *Laisser respirer les territoires* », il convient de « **conforter la commune comme circonscription de base pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains** », les EPCI à fiscalité propre étant des groupements de communes dans lesquels « *seule doit prévaloir la légitimité attachée à la catégorie constitutionnelle des collectivités territoriales* »<sup>1</sup>.

Réformer le mode d'élection des conseillers métropolitains comporterait **deux risques que le Sénat n'a jamais souhaité courir**<sup>2</sup> :

- **la « mort des communes »**<sup>3</sup>, qui constituent la cellule de base de la démocratie comme l'écrivait Alexis de Tocqueville au XIX<sup>ème</sup> siècle ;

- **la transformation des métropoles en collectivités territoriales**, ce qui représenterait, aux yeux des citoyens, un nouvel « empilement » institutionnel et une complexité administrative supplémentaire.

Comme l'a souligné notre ancien collègue Jacques Mézard, « *il faut imaginer ce que donnerait en pratique l'élection de conseillers communautaires (et donc métropolitains) au suffrage universel (...) : il y aurait, d'un côté, des exécutifs d'intercommunalité élus et, de l'autre, des maires et adjoints, également élus ; ce ne seraient pas forcément les mêmes personnes, et les uns et les autres auraient été élus, mais pas nécessairement pour faire les mêmes choses... En l'état, un tel système ne serait pas praticable* »<sup>4</sup>.

**En adoptant cette proposition de loi, votre commission a donc souhaité rappeler son attachement au modèle intercommunal mais également à la préservation de nos communes, cellules de base de notre démocratie locale.**

\*

\* \*

**Votre commission a adopté la proposition de loi sans modification.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 485 (2016-2017), op. cit., p. 25.

<sup>2</sup> Compte rendu de la séance du Sénat du 9 novembre 2016.

<sup>3</sup> Pour reprendre les mots de notre collègue Mathieu Darnaud, alors rapporteur du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Voir, pour plus de précisions, le compte rendu intégral de la séance du Sénat du 9 novembre 2016.

<sup>4</sup> Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 29 mai 2015.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 28 MARS 2018

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'article 54 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM », prévoyait initialement que le législateur définisse, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017, un nouveau mode de scrutin pour l'élection des conseillers métropolitains. Cette date a été décalée au 1<sup>er</sup> janvier 2019 par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Au regard de l'absence notable de consensus politique, devant les difficultés techniques et alors que le Sénat s'est opposé de manière constante à une élection des conseillers métropolitains distincte des élections municipales, notre collègue Mireille Jouve et plusieurs membres du groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen (RDSE) ont déposé une proposition de loi, dont l'article unique vise à abroger l'article 54 de la loi MAPTAM et tend en conséquence à confirmer le mode de scrutin en vigueur aujourd'hui.

Quelques mots, avant d'examiner plus précisément la proposition de loi, sur la situation actuelle des métropoles, que l'on pourrait qualifier d'objets « mal identifiés »...

La notion de métropole regroupe en effet des entités très différentes les unes des autres. Initialement, les métropoles ont été créées pour permettre à de grandes agglomérations urbaines, insérées dans les réseaux d'échanges européens, voire mondiaux, de renforcer leur attractivité et d'accélérer le développement de leur environnement régional. Rapidement, les critères de création des métropoles ont été élargis et l'ambition initiale altérée. Ainsi, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoyait que seules les agglomérations de plus de 500 000 habitants pouvaient se transformer en métropole ; ce fut un échec, puisqu'une seule métropole, celle de Nice-Côte d'Azur, fut alors créée.

La loi MAPTAM a relancé le processus, en assouplissant les critères et en créant directement plusieurs métropoles. À la suite de cette loi, furent instituées quinze métropoles : outre Nice, huit directement créées par le législateur, trois par la création volontaire résultant de la transformation d'une communauté urbaine ou d'agglomération, la métropole de Lyon dont le statut est particulier puisqu'elle est érigée en collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution et deux métropoles dont le régime est spécifique, celles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence.

La loi précitée du 28 février 2017 a encore assoupli les conditions de création des métropoles et permis l'apparition de sept établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre supplémentaires. Les métropoles sont donc aujourd'hui vingt-deux, dont 21 EPCI à fiscalité propre et une collectivité territoriale à statut particulier, et comptent entre 215 000 habitants pour la plus petite et plus de 7 millions d'habitants pour la plus grande, la métropole du Grand Paris.

Au-delà des différences de taille, les métropoles exercent également des missions très diverses : outre des compétences obligatoires semblables à celles des communautés urbaines, elles peuvent se voir transférer ou déléguer des compétences relevant des départements et des régions, voire de l'État. Ainsi, le taux d'intégration des métropoles varie sensiblement selon les situations et force est de constater que la plus importante d'entre elles, la métropole du Grand Paris, est aussi la moins intégrée.

En ce qui concerne les organes de décision, les métropoles sont d'abord gérées par un conseil métropolitain, tandis qu'une conférence métropolitaine regroupe les maires des communes membres et qu'un conseil de développement rend des avis sur les orientations.

Comme toutes les assemblées délibérantes des établissements publics des EPCI fiscalité propre, le conseil métropolitain est composé sur la base d'une représentation essentiellement démographique des citoyens, avec au moins un siège par commune et sans qu'une commune puisse à elle seule détenir plus de la moitié des sièges. La composition du conseil peut être aménagée localement dans des proportions limitées. Les métropoles créées depuis 2014 font l'objet de régimes transitoires, mais la composition des futurs conseils métropolitains devra être arrêtée au plus tard le 31 août 2019.

Le mode d'élection des conseillers métropolitains est fixé par la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, la métropole de Lyon ayant un statut particulier. Dans les communes de 1 000 habitants et plus est appliqué un système de fléchage, qui lie les élections municipales et métropolitaines : un même bulletin contient deux listes et le scrutin est proportionnel sans modification de l'ordre de présentation des candidats ou panachage. L'électeur choisit donc, au moment du vote, ses représentants au conseil municipal et ceux au conseil métropolitain. Plusieurs règles s'imposent à la composition des listes, ce qui constitue – il faut bien le dire – un véritable casse-tête : respect de l'ordre de présentation des candidats sur la liste municipale, alternance des candidats de chaque sexe, règles des « têtes de liste » et des « trois cinquièmes »... Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les choses sont plus simples : les conseillers métropolitains sont désignés dans l'ordre du tableau des conseils municipaux.

---

La proposition de loi qui nous est soumise prévoit de maintenir le système actuel de désignation des conseillers métropolitains. Trois raisons militent en faveur d'une telle décision.

Tout d'abord, l'article 54 de la loi MAPTAM repose sur une véritable ambiguïté. Cela tient notamment au fait qu'à l'époque, l'Assemblée nationale était favorable à l'élection des conseillers métropolitains par un scrutin distinct des élections municipales, tandis que le Sénat y était fermement opposé, si bien que la commission mixte paritaire a abouti à un compromis peu clair : une clause de revoyure et la remise d'un rapport du Gouvernement. Sur la forme, cette clause est ambiguë, parce qu'elle n'engage pas le législateur. Seule la tradition républicaine de ne pas changer un mode de scrutin dans l'année qui précède une élection, en l'espèce avant mars 2019, s'impose en pratique. Sur le fond, l'article 54 de la loi MAPTAM ne prévoit pas les modalités du nouveau mode de scrutin, alors même qu'il est généralement considéré que le fléchage constitue bien une élection au suffrage universel direct. La seule difficulté ne concerne donc, éventuellement, que les communes de moins de 1 000 habitants, dont ne sont issus qu'un peu plus de 4 % des conseillers métropolitains. Je note, en outre, que certaines métropoles n'ont aucune commune de moins de 1 000 habitants parmi leurs membres comme les métropoles de Bordeaux, Brest ou Toulon.

Ensuite, il n'existe pas réellement d'alternative crédible au système actuel. Le Gouvernement a publié en janvier 2017 un rapport qui présente trois scénarii, dont aucun ne remplit l'ensemble des conditions requises. Ces conditions sont au nombre de quatre : garantir la représentation de toutes les communes dans le conseil métropolitain – je rappelle qu'il s'agit d'un principe constitutionnel découlant de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ; répartir les sièges sur une base essentiellement démographique, principe découlant de la décision du Conseil constitutionnel de juin 2014 *Commune de Salbris* ; fixer un mode de scrutin intelligible pour les citoyens ; permettre que se dégagent des majorités stables au sein des conseils métropolitains.

Le premier scénario du Gouvernement prévoit la coexistence de deux collèges distincts au sein d'un même conseil métropolitain : l'un composé d'un élu par commune ; l'autre regroupant des représentants élus directement par les citoyens. Plusieurs difficultés apparaissent : le premier collège n'aurait pas de base démographique ; le second distinguerait les élections municipales des élections métropolitaines, ce qui pourrait créer un hiatus entre une majorité municipale et les représentants de la commune au sein du conseil métropolitain. En outre, la légitimité des deux collèges reposerait sur des fondements tout à fait différents.

Dans le deuxième scénario, les conseillers métropolitains resteraient élus dans des circonscriptions communales, mais les élections municipales et métropolitaines seraient dissociées : l'élection se déroulerait au scrutin majoritaire dans les communes disposant de moins de trois sièges au conseil

métropolitain et au scrutin proportionnel dans les autres. Les mêmes écueils apparaissent : élection séparée des conseillers municipaux et métropolitains ; problème de stabilité politique, puisque la prime majoritaire serait calculée au niveau communal et non métropolitain.

Enfin, le troisième scénario est proche du scrutin que nous connaissons pour les conseils régionaux : le conseil métropolitain serait élu, à la représentation proportionnelle avec une prime majoritaire, dans une circonscription unique, mais avec des sections électorales communales. Ce scénario, qui semblait avoir la préférence du gouvernement de l'époque, est extrêmement complexe : pour la métropole du Grand Paris, les listes devraient présenter au moins 209 candidats répartis en 131 sections communales ! Lors de mes auditions, on m'a d'ailleurs indiqué que, si le scrutin régional avait été déclaré conforme à la Constitution à l'époque, il n'est pas certain que ce serait toujours le cas aujourd'hui... En outre, chaque liste métropolitaine devrait comporter des candidats de chacune des communes membres, ce qui pourrait être problématique.

En conclusion, le système actuel pour l'élection des conseillers métropolitains présente nombre d'avantages. Dans ces conditions, la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui, identique à un texte déposé par notre collègue Sophie Joissains, a le mérite de stabiliser ce mode de scrutin et de ménager une pause, souhaitée par les élus locaux, dans les réformes de l'organisation territoriale.

Surtout, une dissociation des élections municipales et métropolitaines reviendrait à assimiler les métropoles à des collectivités territoriales de plein exercice, ce qui poserait de grandes difficultés : question de la suppression des départements, émergence d'un nouveau niveau de collectivité, qui serait contraire à l'objectif de simplification et de réduction du « millefeuille » territorial... Il convient de réaffirmer notre opposition à cette évolution et de conforter le principe selon lequel la commune est et doit demeurer la cellule de base de la démocratie locale. Je vous propose en conséquence d'adopter cette proposition de loi sans modification.

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

**M. François Pillet, président.** - Merci pour cette brillante présentation sur un sujet aussi complexe.

**Mme Nathalie Delattre.** - Je remercie également notre rapporteur pour sa présentation bienveillante de notre proposition de loi. En 2014, la loi MAPTAM a fixé le principe de l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct et demandé la remise d'un rapport du Gouvernement sur ses modalités. Je note tout d'abord que ce rapport a été remis trois ans après l'adoption de la loi, alors qu'elle fixait un délai de six mois... Trois scénarii étaient envisagés : double collège ; circonscriptions communales ; circonscription unique avec sections communales.



---

La loi sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain a reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2019 la date d'application de l'article 54 de la loi MAPTAM. Aujourd'hui il nous semble judicieux d'abroger purement et simplement cet article et de maintenir, par conséquent, le système du fléchage. Il s'agit ainsi de conforter le principe de primauté de la commune dans la démocratie locale. La métropole doit rester un étage de mutualisation sur des dossiers structurants sans devenir une collectivité territoriale à part entière. De ce point de vue, le modèle de la métropole de Lyon pose problème, puisque tous les maires ne seront pas représentés au conseil métropolitain.

Élue à la métropole bordelaise, je trouverais tout de même étrange qu'un opposant municipal siège au conseil métropolitain, alors que le maire n'y serait pas. Des problèmes de gouvernance et de légitimité ne manqueraient pas d'apparaître au sein des conseils métropolitains.

Enfin, en ce qui concerne les amendements déposés par notre collègue Jean-Pierre Grand, nous estimons à ce stade qu'ils dépassent le cadre de cette proposition de loi relative aux métropoles. Nous y sommes donc défavorables.

**M. Jacques Bigot.** – Le débat sur les métropoles reste entier. La loi MAPTAM en limitait le nombre à douze, en réservant ce statut à quelques agglomérations entrant en compétition avec d'autres grandes villes européennes. Je me souviens que M. Louis Gallois, intervenant à Strasbourg dans un colloque sur le développement des métropoles, estimait qu'il serait déjà formidable que la France réussisse à en créer six ou sept...

Si la métropole n'est vécue que comme un échelon de coopération intercommunale et de mutualisation, on peut en effet continuer avec le système actuel de fléchage, voire revenir à une désignation par les conseils municipaux. En revanche, si elle embrasse des compétences fortes et variées – eau, assainissement, voirie, développement économique, plan local d'urbanisme... – n'est-il pas nécessaire qu'un débat démocratique soit régulièrement organisé, au moment des élections, sur le projet métropolitain ? Avec le système actuel, il n'y a pas, en pratique, de débat à ce sujet. Pire, on voit même une évolution qui ressemble à ce qui se passe pour l'Union européenne : quand tout va bien, on remercie le maire ; quand les choses vont mal, la responsabilité est rejetée sur le niveau intercommunal !

Il est vrai que les esprits ne sont pas mûrs, aujourd'hui, pour aller au-delà du fléchage et qu'il ne sera guère possible de modifier les choses avant les élections municipales et communautaires de 2020. Pour autant, devons-nous vraiment sanctuariser le système de fléchage ? Ne devrions-nous pas laisser du temps au temps ? Si nous ne sommes pas prêts en 2019, rien ne nous oblige à faire quelque chose. Il serait donc plus sage, à mon sens, de ne pas toucher à l'article 54 de la loi MAPTAM.

J'entends les inquiétudes de certains vis-à-vis du modèle lyonnais, mais en voulant sauvegarder les communes et rester à une simple

mutualisation, le risque existe que certaines métropoles demandent elles-mêmes à fonctionner selon ce modèle !

**M. Alain Marc.** – J’attache beaucoup de prix à ce que le citoyen sache dans quel environnement il vit ! Aujourd’hui, avec la multiplication des structures et organismes, personne n’y comprend plus rien ! On parle souvent de simplifier le « millefeuille » territorial et, finalement, on complexifie les choses... En outre, les Français sont extrêmement attachés à leur commune. Il me paraît donc nécessaire de garder un lien étroit entre commune et intercommunalité, même s’il s’agit d’une métropole, et d’éviter tout hiatus – pour reprendre l’expression utilisée par le rapporteur – entre les deux niveaux. C’est pourquoi je suis favorable à cette proposition de loi.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – Ce débat est ancien. Je me souviens qu’André Diligent, alors sénateur, avait fait adopter en 1994 un amendement pour rééquilibrer la représentation au sein des communautés urbaines : il s’agissait de s’assurer que toutes les communes fussent représentées et d’éviter l’écueil, mentionné tout à l’heure, consistant à voir un opposant municipal siéger au conseil communautaire, et pas le maire de la commune...

Je ne connais pas beaucoup de candidats aux élections sénatoriales qui se sont prononcés avec vigueur et enthousiasme pour une élection des conseillers métropolitains distincte des élections municipales...

Les lois MAPTAM et NOTRe sont vivement critiquées par beaucoup d’élus locaux. Ce n’est pas parce que les métropoles ont plus de compétences que leur conseil doit nécessairement être élu au suffrage universel direct. La loi pourrait d’ailleurs prévoir que les candidats aux élections doivent présenter leur vision du projet métropolitain – c’est ce qui se pratique très souvent sur le terrain...

J’ai longtemps été premier vice-président de Pierre Mauroy à la communauté urbaine de Lille et nous travaillions en bonne intelligence. Cela a aussi été le cas à Bordeaux. Pourquoi remettre en cause des choses qui fonctionnent bien ?

Ce débat pose en outre la question du département. Certains voudraient imposer le modèle de Paris et de Lyon, ce qui remettrait en cause le département. Je rappelle qu’à Lyon, les évolutions ont été proposées de manière consensuelle par MM. Gérard Collomb et Michel Mercier. Pourquoi rendre les choses obligatoires, quand elles peuvent se faire de manière volontaire ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Monsieur Daubresse, si ce que vous dites sur les candidats aux sénatoriales était exact, je ne serais pas là... J’ai toujours défendu le principe d’un scrutin distinct pour la métropole d’Orléans et les élus des communes rurales ont bien compris que cela ne s’appliquerait pas dans leur village.

Dès la Révolution française, un principe fondamental a été posé : celui qui lève l’impôt doit être élu au suffrage universel direct – il est vrai

qu'une réserve de taille existait à l'époque, puisque les femmes n'étaient pas concernées...

Je ne suis pas partisan de modifier le système d'élection pour les communautés de communes, où le lien avec le conseil municipal est essentiel. Le fléchage, dont l'idée et l'initiative revient au Sénat, mes chers collègues, y est adapté.

Pour les métropoles, la situation est différente. Leurs compétences sont considérables et elles ont souvent un budget bien supérieur à celui de la ville-centre. Vous voulez interroger les gens au suffrage universel direct dans un village de 300 habitants et pas dans une métropole d'un million d'habitants qui exerce de telles compétences ! C'est tout de même un peu bizarre...

Comme l'a rappelé notre rapporteur, plusieurs systèmes ont été envisagés. Certains d'entre eux poseraient un problème de cohérence politique au sein du conseil métropolitain ? Certes, mais pour reprendre des exemples qui viennent d'être cités, les métropoles de Lille et de Bordeaux ont été et sont gérées de manière consensuelle autour d'un projet d'agglomération. Le groupe socialiste et républicain ne renonce pas : nous voulons que la démocratie progresse dans les intercommunalités.

Par ailleurs, il faut bien avoir conscience que cette proposition de loi est parfaitement inutile. La date du 1<sup>er</sup> janvier 2019 fixée par la loi MAPTAM n'a elle-même aucun effet ! Le Gouvernement pourra déposer, s'il le souhaite, un projet de loi sur le mode de scrutin dans les métropoles, que cette proposition de loi soit votée ou non. Tout cela est donc d'une grande beauté, mais ne sert à rien ! L'effet est peut-être psychologique, mais il se limite à cela.

Enfin, cette proposition de loi pose le principe que la solution doit être la même dans toutes les métropoles. Or, les situations sont diverses et il n'est pas certain qu'il faille le même système partout.

**M. François-Noël Buffet.** – La loi de 2010 de réforme des collectivités territoriales n'entendait créer que cinq métropoles à partir d'anciennes communautés urbaines qui constituaient ce qu'on appelait à une époque des « métropoles d'équilibre ». Sur le plan statutaire, ces métropoles restaient des établissements publics de coopération intercommunale, même si les autres collectivités ou l'État pouvaient leur déléguer ou leur transférer des compétences.

La loi MAPTAM a modifié les choses : tout le monde voulait alors devenir « métropole », car cela constituait une sorte de label pour mieux communiquer. Cela ne correspondait en fait à aucune réalité de terrain.

L'intérêt d'être constitué en établissement public de coopération intercommunale (EPCI) réside dans le fait que toutes les communes membres sont représentées et participent à la gouvernance de l'ensemble, ce qui est très important. Le fléchage présente à cet égard un avantage considérable : il permet cette représentation, tout en étant un mode d'élection au suffrage universel

quasi direct. Les électeurs savent au moment de voter lequel de leurs représentants siégera à la métropole.

À Lyon, les choses sont un peu différentes, puisque la métropole est devenue une collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution. En 2020, nous serons confrontés à une véritable difficulté : beaucoup de communes ne seront plus représentées au sein du conseil métropolitain et des opposants municipaux pourraient y siéger, sans que le maire de la commune en soit lui-même membre. Cela créera, de fait, une opposition entre la métropole et les communes, qui lui ont pourtant délégué des compétences. Ce système schizophrénique suscite une véritable inquiétude.

Si l'on va au bout de cette logique, les communes seront amenées à disparaître sur le territoire de telles métropoles. Ce n'est pas ce que je souhaite. Nous devrions plutôt faire en sorte que toutes les communes soient représentées au sein des métropoles, même quand le critère démographique prédomine.

Alors qu'actuellement les choses fonctionnent bien dans les EPCI, la prudence doit être de mise si le système du fléchage devait évoluer. Il ne faut pas jouer avec le feu ! Pour ces raisons, la proposition de loi va dans le bon sens.

**M. François Grosdidier.** – Les intercommunalités qui fonctionnent bien sont celles qui sont réellement l'émanation des communes. La représentation d'une commune dans l'assemblée délibérante d'un EPCI par un opposant ou l'absence de représentation ne peut entraîner que des dysfonctionnements. Les métropoles sont compétentes pour adopter le plan local d'urbanisme ; on comprend bien avec cet exemple qu'il serait aberrant qu'une commune ne soit pas représentée au sein du conseil métropolitain.

Je note d'ailleurs que l'élection par fléchage est une élection au suffrage universel direct, pas seulement « quasi direct ». Le principe républicain rappelé par M. Jean-Pierre Sueur, qui remonte en fait à l'ancien régime – souvenons-nous des États généraux ! –, est donc pleinement satisfait. Le suffrage reste indirect uniquement dans les communes de moins de 1 000 habitants.

Si des communes ne sont plus représentées dans certaines intercommunalités, il est clair qu'il vaut mieux les dissoudre pour obliger les instances intercommunales à tenir compte des habitants des petites communes. C'est un impératif démocratique !

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Vos interventions montrent bien que la notion de métropole regroupe des situations très diverses et qu'il est nécessaire d'appréhender cela de manière fine ; c'est à quoi s'attache notre mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale. Par ailleurs, il est vrai que la rédaction de l'article 54 de la loi MAPTAM n'entraîne pas une obligation de légiférer, mais elle crée une ambiguïté pour les acteurs locaux et l'abrogation de cet article apporterait de la clarté.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

**M. François Pillet, président.** – Je rappelle que lors de l'examen au Sénat en première lecture d'une proposition de loi sénatoriale dans un espace réservé à un groupe politique, l'usage veut que les amendements ne soient pas intégrés au texte de la commission si ce groupe s'y oppose.

### *Articles additionnels après l'article unique*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les sept amendements déposés sur ce texte l'ont été par notre collègue Jean-Pierre Grand ; ils ne concernent pas les seules métropoles, mais toutes les intercommunalités. Toutefois, ce ne sont pas non plus des « cavaliers législatifs », car ils ont un lien indirect avec le texte.

Comme notre collègue Nathalie Delattre qui a cosigné cette proposition de loi, je suis défavorable à l'adoption de ces amendements, qui iraient à l'encontre du message de clarté que nous souhaitons adresser sur le mode de scrutin des conseillers métropolitains et, plus généralement, sur la place de la commune dans les intercommunalités.

Ces amendements soulèvent de bonnes questions, mais ce n'est pas le bon véhicule législatif.

*Les amendements n<sup>os</sup> COM-1, COM-2, COM-3, COM-5, COM-4 et COM-6 ne sont pas adoptés.*

### *Intitulé de la proposition de loi*

*L'amendement n° COM-7 n'est pas adopté.*

*La proposition de loi est adoptée sans modification.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Articles additionnels après l'article unique</b>			
M. GRAND	1	Incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'emploi salarié dans une commune membre de l'EPCI	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	2	Incompatibilité applicable aux conseillers communautaires	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	3	Suppression du fléchage pour la désignation des conseillers communautaires	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	5	Désignation des conseillers métropolitains dans les communes de moins de 1 000 habitants	<b>Rejeté</b>

---

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	4	Conditions de remplacement d'un conseiller communautaire	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	6	Composition de la liste des candidats au conseil communautaire dans les communes de 1 000 habitants et plus	<b>Rejeté</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
M. GRAND	7	Conséquence	<b>Rejeté</b>

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**Mme Mireille Jouve**, auteure de la proposition de loi

### Métropoles

#### Métropole du Grand Paris

**M. Geoffroy Boulard**, conseiller métropolitain délégué aux affaires générales et administratives

**M. Rémy Marcin**, directeur chargé des relations institutionnelles et de la stratégie

#### Toulon Provence-Méditerranée

**M. Philippe Schiltz**, directeur de cabinet de M. Hubert Falco, président de la métropole

### France urbaine

**M. Jean-Luc Moudenc**, président de France urbaine, maire de Toulouse et président de Toulouse métropole

**M. Olivier Landel**, délégué général

**M. Antoine Grezard**, directeur de cabinet

**Mme Chloé Mathieu**, responsable Relations institutionnelles – Élus et Partenaires – Mobilité(s) – Stratégies alimentaires

### Assemblée des départements de France (ADF)

**M. Jean-Léonce Dupont**, président du conseil général du Calvados

**Mme Marylène Jouvien**, attachée parlementaire

**M. Jérôme Briend**, conseiller service juridique

**Ministère de l'intérieur**

**Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

**Mme Cécile Raquin**, directrice adjointe au directeur général

**M. Eric Ferri**, chef de bureau des structures territoriales

**Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT)**

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

**M. Augustin Cellard**, adjoint au chef du bureau des élections et études politiques

**M. Damien Aliaga**, chef de section, bureau des élections et études politiques

**Contributions écrites des métropoles**

Bordeaux métropole

Brest métropole

Dijon métropole

Grenoble Alpes métropole

Métropole de Lyon

Metz métropole

Orléans métropole

Saint-Etienne métropole

Tours métropole Val de Loire



## ANNEXE 1

-

## CARACTÉRISTIQUES DES MÉTROPOLIS FRANÇAISES

Métropole	Nombre d'habitants dans la métropole	Nombre de conseillers métropolitains (actuel)	Nombre de communes au sein de la métropole			Population de la commune la plus peuplée	Population de la commune la moins peuplée
			Dont communes de moins de 1 000 habitants	Dont communes de 1 000 habitants et plus	Nombre total de communes		
Aix-Marseille-Provence	1 895 060	240	6	86	92	869 815	127
Bordeaux	787 107	105	0	28	28	253 812	1 032
Brest	213 462	70	0	8	8	142 601	3 572
Clermont-Ferrand	293 125	89	0	21	21	144 784	2 044
Dijon	257 843	79	5	19	24	159 168	175
Grenoble	452 687	124	12	37	49	163 357	84
Lille	1 155 161	184	11	79	90	237 079	236
Lyon	1 390 240	165	0	59	59	521 098	1 202
Metz	224 904	108	21	23	44	119 538	287
Montpellier	465 407	92	1	30	31	282 143	996
Nancy	262 162	76	1	19	20	107 563	636
Nantes	646 513	97	0	24	24	311 479	1 740
Nice	544 819	131	19	30	49	346 055	105
Orléans	289 233	95	2	20	22	118 107	530
Paris	7 086 571	209	0	131	131	2 228 409	1 801
Rennes	450 639	122	4	39	43	221 272	693
Rouen	498 822	156	17	54	71	112 760	413
Saint-Etienne	409 382	112	15	38	53	173 662	285
Strasbourg	494 272	100	2	31	33	281 512	846
Toulon	437 460	81	0	12	12	169 517	3 880
Toulouse	768 494	134	2	35	37	479 638	242
Tours	299 177	55	1	21	22	139 698	729

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur



## ANNEXE 2

-

## LA COMPOSITION DES CONSEILS MÉTROPOLITAINS : L'EXEMPLE DE GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE

*La composition actuelle résulte de l'accord local conclu pour la communauté d'agglomération du même nom. Quant à la composition du conseil métropolitain après le renouvellement général des conseils municipaux de 2020, elle n'est ici qu'indicative : on a supposé qu'il n'était pas fait usage de la faculté d'attribuer 10 % de sièges supplémentaires, prévue au VI de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.*

	<i>Population</i>	<i>Aujourd'hui</i>		<i>À compter du prochain renouvellement général</i>		<i>Différence</i>
		<i>Nombre de conseillers</i>	<i>Écart de représentation par rapport à la moyenne</i>	<i>Nombre de conseillers</i>	<i>Écart de représentation par rapport à la moyenne</i>	
<b>Bresson</b>	700	1	421%	1	487%	
<b>Brié-et-Angonnes</b>	2 550	2	186%	1	61%	-1
<b>Champ-sur-Drac</b>	3 092	2	136%	1	33%	-1
<b>Champagnier</b>	1 273	1	186%	1	223%	
<b>Claix</b>	8 125	2	-10%	1	-49%	-1
<b>Corenc</b>	4 155	2	75%	1	-1%	-1
<b>Domène</b>	6 816	2	7%	1	-40%	-1
<b>Échirolles</b>	36 225	7	-30%	8	-9%	+1
<b>Eybens</b>	10 283	2	-29%	2	-20%	
<b>Fontaine</b>	22 654	4	-36%	5	-9%	+1
<b>Le Fontanil-Cornillon</b>	2 800	2	160%	1	47%	-1
<b>Gières</b>	6 303	2	16%	1	-35%	-1
<b>Grenoble</b>	163 652	31	-31%	36	-10%	+5
<b>Le Gua</b>	1 865	1	95%	1	120%	
<b>Herbeys</b>	1 383	1	164%	1	197%	
<b>Jarrie</b>	3 836	2	90%	1	7%	-1
<b>Meylan</b>	17 799	3	-39%	3	-31%	
<b>Miribel-Lanchâtre</b>	398	1	816%	1	933%	
<b>Mont-Saint-Martin</b>	83	1	4292%	1	4851%	
<b>Montchaboud</b>	377	1	867%	1	990%	
<b>Murianette</b>	866	1	321%	1	375%	
<b>Notre-Dame-de-Commiers</b>	473	1	671%	1	769%	

	<i>Population</i>	<i>Aujourd'hui</i>		<i>À compter du prochain renouvellement général</i>		<i>Différence</i>
		Nombre de conseillers	Écart de représentation par rapport à la moyenne	Nombre de conseillers	Écart de représentation par rapport à la moyenne	
<b>Notre-Dame-de-Mésage</b>	1 213	1	201 %	1	239 %	
<b>Noyarey</b>	2 390	2	205 %	1	72 %	-1
<b>Poisat</b>	2 208	2	230 %	1	86 %	-1
<b>Le Pont-de-Claix</b>	11 259	3	-3 %	2	-27 %	-1
<b>Proveysieux</b>	534	1	583 %	1	670 %	
<b>Quaix-en-Chartreuse</b>	946	1	285 %	1	334 %	
<b>Saint-Barthélémy-de-Séchilienne</b>	472	1	672 %	1	771 %	
<b>Saint-Égrève</b>	15 930	3	-31 %	3	-23 %	
<b>Saint-Georges-de-Commiers</b>	2 137	2	241 %	1	92 %	-1
<b>Saint-Martin-d'Hères</b>	38 493	7	-34 %	8	-15 %	+1
<b>Saint-Martin-le-Vinoux</b>	5 725	2	27 %	1	-28 %	-1
<b>Saint-Paul-de-Varces</b>	2 234	2	226 %	1	84 %	-1
<b>Saint-Pierre-de-Mésage</b>	768	1	375 %	1	435 %	
<b>Le Sappey-en-Chartreuse</b>	1 191	1	206 %	1	245 %	
<b>Sarcenas</b>	209	1	1644 %	1	1866 %	
<b>Sassenage</b>	12 037	3	-9 %	2	-32 %	-1
<b>Séchilienne</b>	1 017	1	258 %	1	304 %	
<b>Seyssinet-Pariset</b>	12 294	3	-11 %	2	-33 %	-1
<b>Seyssins</b>	7 185	2	1 %	1	-43 %	-1
<b>La Tronche</b>	6 976	2	5 %	1	-41 %	-1
<b>Varces-Allières-et-Risset</b>	8 068	2	-10 %	1	-49 %	-1
<b>Vaulnaveys-le-Bas</b>	1 259	1	190 %	1	226 %	
<b>Vaulnaveys-le-Haut</b>	3 746	2	95 %	1	10 %	-1
<b>Venon</b>	740	1	393 %	1	455 %	
<b>Veurey-Voroize</b>	1 469	1	148 %	1	180 %	
<b>Vif</b>	8 184	2	-11 %	1	-50 %	-1
<b>Vizille</b>	7 665	2	-5 %	1	-46 %	-1
<b>TOTAL</b>	452 057	124		110		

Source : commission des lois du Sénat, à partir des informations publiées par la métropole (<https://www.lametro.fr/>)

## ANNEXE 3

-

### CONDITIONS DE REMPLACEMENT D'UN CONSEILLER MÉTROPOLITAIN

#### 1. Communes de 1 000 habitants et plus (article L. 273-10 du code électoral)

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, deux cas doivent être distingués concernant le remplacement d'un conseiller métropolitain.

- *La commune dispose d'un seul siège de conseiller métropolitain*

Dans cette hypothèse, la liste des candidats à l'unique siège de conseiller métropolitain comporte un candidat (le maire de la commune, Homme A dans l'exemple suivant) et une candidate supplémentaire (Femme B)<sup>1</sup>.

#### Exemple d'une liste de candidats au conseil municipal et au conseil métropolitain

*(commune de 1 000 habitants et plus, un siège à pourvoir au conseil métropolitain)*

Liste des candidats au conseil municipal		Liste des candidats au conseil métropolitain	
1. Homme A	Élu	1. Homme A	Élu
2. Femme B	Élue	2. Femme B <i>(candidate supplémentaire)</i>	
3. Homme C	Élu		
4. Femme D	Élue		
5. Homme E	Élu		
6. Femme F	Élue		
7. Homme G			
8. Femme H			

En cas de vacance de siège au conseil métropolitain, **le siège est pourvu par la candidate ou le candidat supplémentaire de la liste des candidats au conseil métropolitain, sans qu'il soit nécessaire de respecter le principe de parité.** Dans l'exemple précédent, Femme B remplace Homme A au conseil métropolitain.

<sup>1</sup> Soit le nombre de sièges à pourvoir au conseil métropolitain (qui est supérieur à cinq), augmenté d'un nom (voir l'exposé général pour plus de précisions).

Si Femme B démissionne de son mandat de conseillère métropolitaine, elle est **remplacée par le conseiller municipal élu en troisième position sur la liste des candidats au conseil municipal (Homme C dans l'exemple précédent), ce qui déroge une nouvelle fois au principe de parité.**

De même, si Homme C démissionne de son mandat de conseiller métropolitain, il est remplacé par la femme élue en quatrième position sur la liste des candidats au conseil municipal (Femme D dans l'exemple précédent) et ainsi de suite.

**Lorsque la liste des conseillers municipaux est « épuisée », le siège de conseiller métropolitain reste vacant jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal de la commune.**

Dans l'exemple précédent, si Femme F est désignée conseillère métropolitaine puis démissionne, **Homme G ne pourra pas la remplacer** car il n'a pas été élu conseiller municipal<sup>1</sup> ; le siège de conseiller métropolitain restera vacant.

- *La commune dispose d'au moins deux sièges au conseil métropolitain*

L'exemple est pris d'une commune de 1 000 habitants et plus bénéficiant de quatre sièges au conseil métropolitain, les listes de candidats pour l'élection de ce dernier devant comporter cinq noms.

Une liste de candidats obtient deux élus au conseil métropolitain.

#### **Exemple d'une liste de candidats au conseil municipal et au conseil métropolitain**

*(commune de 1 000 habitants et plus, quatre sièges à pourvoir au conseil métropolitain)*

<b>Liste des candidats au conseil municipal</b>		<b>Liste des candidats au conseil métropolitain</b>	
1. Homme A	Élu	1. Homme A	Élu
2. Femme B	Élue	2. Femme B	Élue
3. Homme C	Élu	3. Homme C	
4. Femme D	Élue	4. Femme D	
5. Homme E	Élu	5. Homme E	
6. Femme F	Élue		
7. Homme G			
8. Femme H			

<sup>1</sup> L'article L. 273-5 du code électoral disposant que « nul ne peut être conseiller communautaire (et donc conseiller métropolitain) s'il n'est conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement ».

---

**Si l'un des conseillers métropolitains démissionne, il est remplacé par le candidat, de même sexe, suivant sur la liste des candidats au conseil métropolitain.** Dans l'exemple précédent, si Femme B démissionne du conseil métropolitain, elle est remplacée par Femme D, non par Homme C.

De même, si Femme D démissionne de son mandat de conseillère métropolitaine, elle ne peut pas être remplacée par Homme E car cela contreviendrait au principe de parité. **Elle est donc remplacée par la personne de même sexe la suivant sur la liste du conseil municipal, soit Femme F.**

Si Femme F démissionne du conseil métropolitain, son siège demeure vacant jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal. Elle devrait, en effet, être remplacée par Femme H mais cette dernière ne peut pas devenir conseillère métropolitaine car elle n'a pas été élue conseillère municipale.

## **2. Communes de moins de 1 000 habitants (article L. 273-12 du code électoral)**

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, si un conseiller métropolitain quitte son mandat, il est remplacé par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas déjà lui-même les fonctions de conseiller métropolitain, pris **dans l'ordre du tableau du conseil municipal à la date de la vacance.**

**Un cas spécifique est prévu lorsque l'intéressé démissionne concomitamment de ses fonctions de maire ou d'adjoint au maire.**

Dans cette hypothèse, il est nécessaire de procéder à l'élection du nouveau maire ou du nouvel adjoint et donc de **revoir l'ordre du tableau du conseil municipal.**

Le code électoral prévoit ainsi :

- **une période transitoire** dans laquelle le mandat de conseiller métropolitain est provisoirement exercé par la personne qui a normalement vocation à remplacer le conseiller métropolitain dont le mandat est terminé. **L'ordre du tableau pris en compte est celui à la date de démission du maire ou de son adjoint ;**

- **la désignation, après l'élection du nouveau maire ou du nouvel adjoint, du premier conseiller municipal non conseiller métropolitain pris dans l'ordre cette fois, non du tableau existant au moment de la vacance, mais du tableau établi à l'issue de cette nouvelle élection.**





## ANNEXE 4

-

### COMPOSITION DES LISTES DE CANDIDATS AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES ET MÉTROPOLITAINES (COMMUNES DE 1 000 HABITANTS ET PLUS)

*Cet exemple reprend celui proposé par le ministère de l'intérieur dans son mémento à l'usage des candidats aux élections municipales et communautaires de mars 2014 dans les communes de 1 000 habitants et plus (p. 62)<sup>1</sup>.*

Une commune de 19 000 habitants compte 33 conseillers municipaux et 11 conseillers métropolitains. En conséquence, la liste des conseillers municipaux doit comprendre 33 noms<sup>2</sup> et celle des conseillers métropolitains doit en compter 13<sup>3</sup>.

**Le bulletin de vote aux élections municipales et métropolitaines se présente ainsi :**

*Liste de candidats au conseil municipal*

1. Coline
2. Karim
3. Léonie
4. Gaspard
5. Camille
6. Tien
7. Samia
8. Jonathan
9. Awa
10. Remi
11. Justine
12. Aurélien
13. Tiphaine
14. Béranger
15. Sylvie
16. Kevin
17. Romane
18. Arnaud
19. Claire
20. Omar
21. Brenda
22. Marcel
23. Véronique
24. Pedro
25. Nathalie
26. Christian
27. Maud
28. Guy
29. Brigitte
30. Julien
31. Marie-Laure
32. Jean-François
33. Clémence

*Liste de candidats au conseil métropolitain*

1. Coline
2. Karim
3. Léonie
4. Jonathan
5. Awa
6. Aurélien
7. Tiphaine
8. Béranger
9. Sylvie
10. Kevin
11. Romane
12. Arnaud
13. Claire

<sup>1</sup> Ce document est consultable à l'adresse suivante : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr).

<sup>2</sup> Conformément à l'article 3 de la loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections, les candidats aux élections municipales peuvent désormais ajouter deux noms supplémentaires pour pourvoir des sièges qui deviendraient vacants au cours de la mandature.

<sup>3</sup> Soit le nombre de sièges à pourvoir au conseil métropolitain (qui est supérieur à cinq), augmenté de deux noms (voir l'exposé général pour plus de précisions).

Les trois premiers noms doivent être identiques sur la liste « conseil municipal » et sur la liste « conseil métropolitain » (**règle des « têtes de liste »**).

En outre, les candidats de la liste « conseil métropolitain » doivent figurer dans les dix-neuf premiers noms de la liste « conseil municipal » (**règle des « trois cinquièmes »**).

Enfin, **l'ordre de présentation des candidats dans la liste « conseil municipal » doit être respecté dans la liste « conseil métropolitain »**.

Concrètement, Jonathan doit être placé après Léonie sur la liste « conseil métropolitain ». Néanmoins, il n'est pas obligatoire d'inscrire Gaspard, Camille, Tien et Samia sur la liste « conseil métropolitain », ce qui permet à Jonathan d'y obtenir la quatrième place, alors qu'il est huitième sur la liste « conseil municipal » (possibilité de « sauts »).

## ANNEXE 5

-  
**SYNTHÈSE DES HYPOTHÈSES  
EXAMINÉES PAR LE GOUVERNEMENT  
POUR LA RÉFORME DU MODE D'ÉLECTION  
DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS**

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

Source : commission des lois du Sénat, à partir du rapport du Gouvernement au Parlement intitulé « Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct », janvier 2017<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [www.franceurbaine.org](http://www.franceurbaine.org).



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p><b>LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles</b></p>	<p><b>PROPOSITION DE LOI RELATIVE À L'ÉLECTION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS</b></p>	<p><b>PROPOSITION DE LOI RELATIVE À L'ÉLECTION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS</b></p>
	<p>Article unique</p>	<p>Article unique</p>
<p><i>Art. 54.</i> – Le renouvellement général des conseils des métropoles créées par les articles L. 5217-1, L. 5218-1 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction résultant de la présente loi, à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux suivant leur mise en place, est effectué au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019.</p>	<p>L'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est abrogé.</p>	<p>L'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est abrogé.</p>
<p>Au vu du rapport sur le déroulement de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires de 2014 déposé par le Gouvernement en application de l'article 48 de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement avant le 30 juin 2015 un rapport détaillant les solutions envisageables, les avantages, les inconvénients et les conséquences de l'élection d'une partie des membres du conseil des métropoles dans une ou plusieurs circonscriptions métropolitaines.</p>		