…la proposition de loi visant à

RÉFORMER LE MODE D'ÉLECTION DES MEMBRES DU CONSEIL DE PARIS ET DES CONSEILS MUNICIPAUX DE LYON ET MARSEILLE

Les villes de Paris, Lyon et Marseille sont dotées, depuis l'adoption des lois dites « PLM[1] » du 31 décembre 1982, d'une **organisation administrative particulière** reposant sur **des arrondissements et des secteurs** qui sont chacun doté d'une mairie d'arrondissement ou de secteur.

Un **régime électoral spécifique** découlant de cette organisation a également été prévu dans ces trois communes : les élections municipales y sont organisées **sur la base des arrondissements ou des secteurs**, et non pas à l'échelle de la commune.

Dans chaque arrondissement ou secteur, sont ainsi élus en même temps et sur une même liste **des conseillers d'arrondissement et des conseillers municipaux (ou conseillers de Paris)** – ces derniers ayant vocation à siéger à la fois au conseil central et au conseil d'arrondissement. Le nombre de conseillers municipaux élus dans chaque arrondissement est fixé par la loi, en tenant compte de sa population. Le maire de la commune est ensuite élu par les conseillers municipaux.

Ce mode de scrutin spécifique fait aujourd'hui l'objet de **critiques**, qui tiennent principalement à son supposé déficit démocratique. En effet, il est théoriquement possible, pour un maire, d'être **élu avec une minorité de voix à l'échelle de la commune**, en remportant les arrondissements les plus peuplés. Ce cas ne s'est toutefois présenté qu'une unique fois, lors de l'élection comme maire de Marseille de Gaston Defferre en 1983.

Face à ces critiques, la proposition de loi *visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille*, déposée par le député Sylvain Maillard et plusieurs de ses collègues, prévoit d'organiser **deux scrutins distincts dans ces trois villes**, pour élire séparément, d'une part, les conseillers municipaux (ou conseillers de Paris) à l'échelle de la commune et, d'autre part, les conseillers d'arrondissement.

Les travaux conduits par la rapporteure, Lauriane Josende, ont toutefois mis en lumière **la forte opposition de la grande majorité des élus des trois villes concernées** à la réforme envisagée, qualifiée de « *réforme bâclée* » et préparée sans consultation préalable de l'ensemble des parties prenantes. Le dispositif proposé pose, de surcroît, de nombreuses difficultés, tant sur **le plan juridique** que sur **les plans pratique et financier,** et serait susceptible de provoquer **une forte instabilité politique**.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission des lois a rejeté cette proposition de loi, contestable tant du point de vue de son élaboration précipitée et sans concertation, que des difficultés auxquelles conduirait son adoption.

[1] Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 *relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale* et loi n° 82-1170 du 31 décembre 1982 *portant modification de certaines dispositions du code électoral relatives à l'élection des membres du conseil de Paris et des conseillers municipaux de Lyon et de Marseille*.

1. UNE « RÉFORME CONTESTABLE[1] », QUI POSE DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS MISES EN LUMIÈRE PAR LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Les travaux conduits par la rapporteure, qui ont donné lieu à **la consultation de l'ensemble des acteurs concernés** (maires, maires d'arrondissement, présidents de métropole, groupes politiques), ont mis en lumière **leur opposition quasi-unanime à la réforme envisagée** et ont permis **d'identifier les nombreuses difficultés** posées par le dispositif proposé.

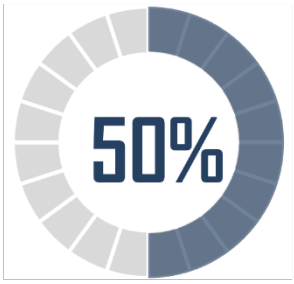
A. UNE RÉFORME FRAGILE DU POINT DE VUE JURIDIQUE

Le dispositif proposé apparaît premièrement fragile **juridiquement**, et de nature à entraîner la censure du texte par le Conseil constitutionnel. La rapporteure regrette à cet égard **l'absence d'avis du Conseil d'État**, lequel aurait pu éclairer utilement les débats.

1. La prime majoritaire de 25 % retenue pour l'élection des conseillers municipaux entraînerait une rupture d'égalité entre les communes

Par dérogation à la prime majoritaire de 50 % prévue dans le droit commun, la proposition de loi prévoit que **la liste arrivée en tête pour l'élection au conseil de Paris ou aux conseils municipaux de Lyon et Marseille obtiendrait 25 % des sièges**. Selon Christophe Chabrot, maître de conférences de droit public, cette prime majoritaire dérogatoire pourrait être jugée inconstitutionnelle, en ce qu'elle « *n'est absolument pas justifiée dans les explications de la proposition de loi et qu'elle ne s'appuie sur aucun élément objectif pouvant fonder cette dérogation* », entraînant *de facto* **une rupture d'égalité entre les collectivités territoriales**.

Prime majoritaire envisagée à Paris, Lyon et Marseille



Prime majoritaire de droit commun

De plus, le texte proposé ne modifie pas, parallèlement, la prime majoritaire de 50 % applicable à l'élection des conseillers de la métropole du Grand Paris et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. **Une prime majoritaire différente s'appliquerait donc, respectivement, pour l'attribution des sièges au conseil municipal et au conseil communautaire**, générant **une distorsion de représentation** difficilement justifiable.

2. Le risque d'une atteinte à l'intelligibilité du scrutin, lié à l'organisation concomitante de plusieurs élections

Le dispositif proposé conduirait en outre à **l'organisation de deux élections le même jour à Paris et Marseille et même de trois élections le même jour à Lyon** (conseils d'arrondissement, conseil municipal et métropole de Lyon), en contradiction avec les objectifs de **clarté et d'intelligibilité du scrutin**.

L'organisation concomitante de plusieurs élections est en effet **source de confusion pour les électeurs**. Déjà, à Lyon, l'organisation concomitante des élections municipales et des élections métropolitaines a conduit « *à d'énormes confusions, inédites et* ***mettant en péril l'exigence de clarté et d'intelligibilité voire d'honnêteté et de sincérité des scrutins*** », comme indiqué à la rapporteure par Christophe Chabrot.

[1] Rapport n° 90 (1982-1983) du 10 novembre 1982 de Roger Romani sur le projet de loi *relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.*

B. UNE RÉFORME IMPOSSIBLE À METTRE EN ŒUVRE SUR LE PLAN PRATIQUE

1. Des difficultés pratiques d'organisation liées à la proximité des prochaines échéances électorales

S'il est constitutionnellement admis que les règles électorales peuvent être modifiées l'année précédant une élection[1], **l'ampleur de la réforme envisagée rend impossible sa mise en œuvre avant les prochaines élections municipales**.

Ainsi, selon la direction des moyens de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES), la réforme à mettre œuvre dans « *des délais particulièrement contraints est* ***de nature à fragiliser la capacité des pouvoirs publics à organiser ces scrutins dans des conditions matérielles satisfaisantes*** ».

Au-delà des seuls aspects matériels, l'adoption de cette proposition de loi laisserait « *peu de temps à la fois aux institutions, aux candidats et aux électeurs pour s'adapter à un changement aussi structurant, avec un risque réel de confusion démocratique* », selon Geoffroy Boulard, maire du 17e arrondissement de Paris.

2. L'impossibilité d'organiser simultanément plusieurs scrutins, en particulier à Lyon

D'une part, l'organisation de **plusieurs scrutins simultanés** apparaît impossible à mettre en œuvre sur **le plan des moyens matériels**.

- À Lyon par exemple, « *la dimension des salles de vote* » ne permet pas, selon Rémi Zinck, maire du 4e arrondissement de Lyon, d'organiser trois élections en même temps. Il faudrait par conséquent trouver de nouvelles salles susceptibles d'accueillir des bureaux de vote, ainsi que « ***1 900 tables, 1 300 chaises, 1 000 isoloirs et 305 urnes supplémentaires*** ».

- De plus, l'organisation concomitante de plusieurs élections dédoublera **le nombre de plis de propagande à faire parvenir préalablement aux électeurs**. Or, alors que les élections départementales et régionales des 20 et 27 juin 2021 ont été marquées par d'importants **dysfonctionnements lors de l'envoi de la propagande électorale**[2], il existe un risque important que les marchés publics en cours ne soient pas adaptés pour assurer, dans des délais aussi contraints, l'envoi de la propagande électorale.

D'autre part, la tenue simultanée de **deux voire trois élections** apparaît également complexe à mettre en œuvre du point de vue **des moyens humains**. Les communes sont en effet déjà confrontées à d'importantes difficultés pour mobiliser un nombre suffisant d'assesseurs et de présidents de bureaux de vote. Si la réforme entrait en vigueur, la mobilisation de **310 présidents de bureaux de vote, 610 assesseurs et 300 agents de la ville supplémentaires à Lyon serait nécessaire**, ce qui ne ferait qu'amplifier les difficultés préexistantes.

3. Le dédoublement des comptes de campagne générerait d'importantes difficultés pour retracer les dépenses

L'organisation de deux scrutins distincts imposerait par ailleurs, pour ceux qui seraient candidats au conseil d'arrondissement et au conseil municipal (ou conseil de Paris), **la tenue de deux comptes de campagne séparés** (voire trois à Lyon, en cas de candidature parallèle au conseil métropolitain).

Or, il sera sans doute impossible de **différencier les dépenses** effectuées au titre de la campagne pour la mairie, de celles effectuées au titre de la campagne pour la mairie d'arrondissement, tant les enjeux sont liés. Interrogé sur ce sujet par Guy Benarroche, Christian Charpy, candidat aux fonctions de président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), a indiqué lors de son audition devant la commission des lois que, selon lui, « *il est clair que* ***le guide du mandataire relatif aux élections à Paris, Lyon et Marseille promet d'être extrêmement compliqué*** ».

---

[1] Décision n° 2025-883 DC du 15 mai 2025 sur la loi *visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité.*

[2] Rapport n° 785 (2020-2021) du 21 juillet 2021 de François-Noël Buffet sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021.

C. UNE RÉFORME AU COÛT FINANCIER ÉLEVÉ, DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE INQUIÉTANT

Alors que la situation des finances publiques apparaît pour le moins préoccupante et rend nécessaire un effort significatif de redressement des comptes publics, la réforme envisagée générerait **d'importantes dépenses supplémentaires**, liées à :

- **l'organisation de deux voire trois scrutins le même jour**, qui générerait par exemple un coût supplémentaire de 500 000 € pour la seule ville de Lyon ;
- **la hausse du nombre de candidats et d'élus découlant de la dissociation des mandats de conseiller municipal et de conseiller d'arrondissement**, qui entraînera une augmentation des dépenses de campagne, des dépenses de formation, des dépenses liées à la prise en charge des frais de représentation, des indemnités versées aux élus, *etc*.

Au total, selon la DMATES, **le coût de la réforme s'élèverait à 15 millions d'euros, sans compter les indemnités de mandat supplémentaires.**

COÛT DE LA RÉFORME :
AU MOINS 15 MILLIONS D'EUROS

D. UNE RÉFORME QUI PROVOQUERAIT UNE FORTE INSTABILITÉ POLITIQUE

Le dispositif proposé générerait en outre **une importante instabilité politique**, liée :

- d'une part, à **la modification profonde des équilibres politiques** qu'elle pourrait induire ;
- et, d'autre part, au **risque d'absence de majorité stable au sein des conseils municipaux**, résultant de l'application d'une prime majoritaire de 25 %. Ainsi, comme l'a résumé Benoît Payan, maire de Marseille, devant la rapporteure, « *avec une prime à 25 %, **les hémicycles de ces villes risquent de se retrouver fractionnés et fracturés**, et là encore de favoriser, au lieu d'un projet municipal concret, des accords au texte par texte tout au long de la mandature* ».

E. UNE RÉFORME QUI METTRAIT À MAL LA DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ, À REBOURS DU SOUHAIT EXPRIMÉ PAR LES ÉLECTEURS

En l'état actuel du droit, les conseillers municipaux (ou conseillers de Paris) sont **nécessairement élus dans un conseil d'arrondissement**, ce qui garantit, selon Sophie Camard, maire des 1er et 7e arrondissements de Marseille, « ***la prise en compte des intérêts de tous les territoires*** ».

Or, la proposition de loi prévoit **une dissociation des mandats de conseiller municipal et de conseiller d'arrondissement**. Ainsi, il serait possible d'être élu au conseil central, sans siéger parallèlement au conseil d'arrondissement, ouvrant la voie à ce que **certains arrondissements soient sur-représentés au conseil central**, alors que **d'autres arrondissements pourraient ne pas y être représentés du tout**, faisant obstacle à la prise en compte de leurs besoins.

Comme indiqué à la rapporteure par Grégory Doucet, maire de Lyon, cette situation emporte trois principaux risques :

- d'abord, « *la réforme éloignerait les élus municipaux de la population* », puisqu'ils ne seraient plus nécessairement conseillers d'arrondissement ;
- ensuite, elle « ***déconnecterait** la mairie centrale des arrondissements, alors que la présence actuelle des élus d'arrondissement au conseil central lui permet d'avoir **une connaissance fine des quartiers et des problématiques rencontrées**, ce qui garantit la bonne prise en compte des préoccupations des habitants* » ;
- enfin, la réforme affaiblirait les élus d'arrondissement, qui seraient relégués à des fonctions de « ***super délégués de quartiers*** ».

Or, cet effacement de l'échelon de proximité ne correspond pas aux **souhaits exprimés par les électeurs**. Comme l'a souligné Jeanne d'Hauteserre, maire du 8e arrondissement de Paris,

« ***les maires d'arrondissement constituent l'échelon de proximité à Paris***. *Pour répondre à leurs difficultés, les Parisiens ne sollicitent pas la maire de Paris, mais leurs élus d'arrondissement, que ce soit en matière de logement ou d'entretien de l'espace public* ».

F. UNE RÉFORME PRÉPARÉE DANS LA PRÉCIPITATION ET SANS CONCERTATION DE L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES

Au-delà des problèmes de fond posés par la proposition de loi, **la méthode ayant présidé à son élaboration apparaît également problématique**, témoignant d'une proposition de loi élaborée dans la précipitation.

En premier lieu, **toutes les parties prenantes n'ont pas été consultées par les auteurs** de la proposition de loi, ce que regrette d'ailleurs Pierre Oliver, maire du 2e arrondissement de Lyon : « *Nous regrettons qu'en amont de son dépôt, cette proposition de loi n'ait pas fait l'objet d'une discussion plus complète avec l'ensemble des parties prenantes (majorité et opposition) sur ces trois villes* ».

« Cette proposition de loi a été élaborée dans la précipitation, sans concertation, sans même auditionner les maires que nous sommes[1]. »

En second lieu, cette proposition de loi a été **élaborée trop rapidement**, comme en témoignent :

- **le diagnostic initial inexact sur lequel elle repose**, faute d'évaluation préalable et de consultation approfondie des acteurs concernés. Le régime électoral spécifique de ces trois villes constituerait, selon les auteurs du texte, une « *anomalie démocratique*[2] » en raison de l'élection « indirecte » du maire et de la possibilité, pour un maire, d'être élu avec une minorité de voix à l'échelle de la commune. Or, force est de constater qu'aucune de ces affirmations ne repose sur des faits tangibles. D'une part, **les maires sont élus par le conseil municipal, au scrutin universel indirect**, dans l'ensemble des 34 875 communes françaises. D'autre part, la possibilité, largement théorique, pour le maire de Paris, Lyon ou Marseille, d'être élu avec une minorité de voix, ne s'est vérifiée **qu'une unique fois depuis 1982** – bien loin d'une anomalie démocratique récurrente ;
- **la limitation de la réforme à la seule question du régime électoral**, sans que soit abordée **la question des compétences** des mairies centrales et des mairies d'arrondissement. Comme indiqué par Sylvain Souvestre, maire des 11e et 12e arrondissements de Marseille, il est indispensable de traiter ces deux questions en même temps et « ***quelles que soient nos appartenances politiques, tout le monde se rejoint sur la nécessité de traiter les compétences*** ».

Ainsi, la proposition de loi apparaît comme « ***une réforme bâclée et de circonstance*** », pour reprendre les mots d'Olivier Berzane, maire du 8e arrondissement de Lyon.

2. LA POSITION DE LA COMMISSION : REJETER UNE RÉFORME PROBLÉMATIQUE À TOUS ÉGARDS

A. UNE RÉFORME CONTESTABLE, ÉLABORÉE DANS LA PRÉCIPITATION ET N'ATTEIGNANT PAS SES OBJECTIFS, CE QUI DOIT CONDUIRE À SON REJET

Prenant acte de **l'ensemble des difficultés posées par la réforme envisagée**, la commission des lois a en outre constaté que la proposition de loi n'atteignait pas les objectifs assignés par ses auteurs.

En effet, loin de permettre **l'application du droit commun à Paris, Lyon et Marseille**, elle propose l'introduction d'une **prime majoritaire dérogatoire** au droit commun pour l'élection des conseillers municipaux.

---

[1] Réponses au questionnaire d'Emmanuelle Pierre-Marie, maire du 12e arrondissement de Paris.

[2] Exposé des motifs de la proposition de loi.

Elle ne sera pas non plus de nature à garantir **une simplification du mode de scrutin applicable à Paris, Lyon et Marseille** :

- Concernant **les mairies**, l'organisation des scrutins serait rendue encore plus complexe, puisqu'il leur faudrait **organiser simultanément plusieurs scrutins** et mobiliser à cet effet des moyens humains et matériels supplémentaires ;
- De même, la situation serait rendue plus complexe pour **les candidats**, qui devraient organiser plusieurs campagnes et tenir des comptes de campagne séparés ;
- Enfin, l'organisation simultanée de plusieurs élections serait **source de confusion pour les électeurs**, comme en témoigne déjà l'organisation concomitante des élections municipales et des élections métropolitaines à Lyon.

Compte tenu des difficultés juridiques et opérationnelles que pose cette réforme, sans que la pertinence d'un changement des règles électorales pour les trois communes ait pu être démontrée, ne serait-ce que du point de vue de l'expression démocratique, la commission des lois a rejeté cette proposition de loi, insuffisamment préparée et excessivement tardive.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFLEXION DE FOND GLOBALE SUR LE STATUT « PLM », ATTENDUE PAR LES ÉLUS

Si les parties prenantes entendues par la rapporteure ont fait état d'une opposition quasi-unanime à la réforme envisagée, les auditions ont néanmoins mis en lumière **la nécessité d'une réforme plus globale et réfléchie du statut de ces trois villes**, abordant la question du mode de scrutin mais également des compétences, et intégrant également la dimension métropolitaine.

Pour toutes ces raisons, la rapporteure a donc souhaité insister sur **l'importance de la mise en place d'un travail de long terme**, qui pourrait prendre la forme d'une mission d'information, afin d'évaluer précisément le fonctionnement actuel de ces trois villes, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés. Ce travail préalable permettrait d'envisager **une refonte du statut de ces trois villes**, qui pourrait d'ailleurs conduire à envisager des solutions différentes selon la ville concernée, compte tenu des profondes différences qui existent aujourd'hui entre ces trois collectivités.

Réunie le mercredi 21 mai 2025, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 532 (2024-2025) *visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille*.

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi transmise au Sénat.

Ce texte sera examiné par le Sénat en séance publique le 3 juin 2025.

Muriel Jourda

Présidente de la commission

Sénateur (Les Républicains) du Morbihan

Lauriane Josende

Rapporteure

Sénatrice (Les Républicains) des Pyrénées-Orientales

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif