

...la proposition de loi visant à

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

Lors de son examen en première lecture, la proposition de loi visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille, déposée par le député Sylvain Maillard et plusieurs de ses collègues, avait été **massivement rejetée par le Sénat, avec 218 voix contre la réforme envisagée**.

Les travaux menés par la rapporteure ainsi que le dialogue conduit avec les élus locaux concernés par la proposition de réforme avaient en effet mis en lumière **les nombreuses difficultés que présentait le texte**, tant constitutionnelles que pratiques ou financières, ainsi que **les lourdes carences du dispositif proposé**. Limité à la seule question du mode de scrutin, il n'abordait pas le sujet pourtant fondamental des compétences. **Pour toutes ces raisons, le texte ne pouvait être amélioré et avait donc été rejeté, en commission comme en séance publique**.

À la suite de l'échec de la commission mixte paritaire convoquée par le Gouvernement et de la nouvelle lecture intervenue à l'Assemblée nationale, **la commission a constaté qu'aucune des difficultés soulevées par la rapporteure lors de l'examen en première lecture n'avait été résolue** – un seul amendement substantiel ayant été adopté à l'initiative du Gouvernement, lors de l'examen en séance publique, pour aligner la prime majoritaire applicable à l'élection des conseillers communautaires sur celle prévue pour l'élection des conseillers municipaux ou de Paris.

Compte tenu du caractère toujours contestable de la réforme proposée et des difficultés que celle-ci provoquerait, la commission a par conséquent rejeté cette proposition de loi.

1. UN TEXTE MAL PRÉPARÉ, MASSIVEMENT REJETÉ PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE

A. UNE RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN EN VIGUEUR À PARIS, LYON ET MARSEILLE, QUI PRÉSENTE DE TROP NOMBREUSES DIFFICULTÉS

La réforme proposée du mode de scrutin en vigueur à Paris, Lyon et Marseille, qui conduirait à **l'organisation de deux scrutins distincts** pour l'élection, d'une part, des conseillers d'arrondissement, et d'autre part, des conseillers municipaux (ou conseillers de Paris) apparaît **problématique à tous égards**, comme l'a jugé la commission des lois du Sénat en première lecture.

- Le dispositif proposé présente d'abord **un risque constitutionnel réel**, en ce que la prime majoritaire de 25 %, dérogatoire au droit commun, créerait une rupture d'égalité avec les autres communes, sans qu'aucune raison objective ne vienne justifier la différence de traitement. Par ailleurs, l'organisation simultanée de deux voire trois scrutins différents – l'un d'arrondissement, l'autre municipal, auquel s'ajoutent les élections métropolitaines à Lyon – risquerait de porter atteinte à **l'intelligibilité voire à la sincérité du scrutin**.

- Sur un plan pratique, la réforme envisagée se révélerait **presque impossible à mettre en œuvre**, tant d'un point de vue matériel (bureaux de vote supplémentaires, achat d'urnes et de panneaux d'affichage, distribution de la propagande électorale etc.) qu'au regard des moyens humains nécessaires, alors qu'il est de plus en plus difficile de mobiliser suffisamment d'assesseurs et de présidents de bureaux de vote.
- Le **caractère tardif** de la réforme – alors que la période pré-électorale débutera en septembre – est susceptible de causer d'importantes difficultés, comme l'ont reconnu, lors de leur audition par la rapporteure, les services du ministère de l'intérieur. De tels délais ainsi raccourcis « *sont de nature à fragiliser la capacité des pouvoirs publics à organiser ces scrutins dans des conditions matérielles satisfaisantes* ».
- La réforme irait ensuite à **l'encontre de la volonté des électeurs**, attachés à l'échelon de proximité, puisque la dissociation des mandats de conseiller municipal et de conseiller d'arrondissement pourrait conduire à **une absence totale de représentation de certains arrondissements au conseil central**.
- Enfin, la proposition de loi serait **coûteuse pour les finances publiques** (plus de 15 millions d'euros), alors que la situation budgétaire apparaît particulièrement dégradée. Par ailleurs, compte tenu de la proximité des prochaines échéances électorales, elle s'accompagnerait **d'importantes difficultés de mise en œuvre**, notamment pour la gestion des comptes de campagne.

B. UNE RÉFORME MASSIVEMENT REJETÉE PAR LE SÉNAT

Les nombreuses difficultés soulevées par la réforme envisagée ont conduit le Sénat à **la rejeter massivement** lors de son examen en première lecture.

Ainsi, la proposition de loi a d'abord été **rejetée à l'unanimité par la commission des lois**, suivant ainsi l'avis de la rapporteure, qui a dénoncé à cette occasion une réforme « *mal préparée, sans aucune concertation, [qui] pose des difficultés multiples, tant sur le plan juridique que d'un point de vue pratique, financier et politique* » et appelé à **la constitution d'une mission d'information** visant à élaborer, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, une réforme globale du statut de ces trois villes.

De même, lors de l'examen en séance publique, le scrutin public organisé sur l'article 6 de la proposition de loi et valant vote d'ensemble sur le texte a donné lieu à **un rejet massif, avec 218 voix contre et seulement 97 voix pour**.

**218
VOIX CONTRE**

2. UNE NAVETTE QUI SE POURSUIT, MALGRÉ L'IMPOSSIBILITÉ DE PARVENIR À UN ACCORD ENTRE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT ET EN DÉPIT DES ENGAGEMENTS PRIS PAR LE GOUVERNEMENT

A. L'IMPOSSIBILITÉ DE PARVENIR À UN ACCORD ENTRE LES DEUX CHAMBRES

Convoquée le mardi 24 juin 2025, la **commission mixte paritaire n'est pas parvenue à élaborer un texte de compromis** sur la réforme du mode de scrutin applicable à Paris, Lyon et Marseille.

Les échanges entre les deux rapporteurs à cette occasion, qui se sont tenus dans un état d'esprit constructif, ont permis d'évoquer plusieurs propositions d'évolution pour répondre aux objections formulées par le Sénat, avec en particulier **l'exclusion de Lyon du champ de la réforme et la désignation des maires d'arrondissement comme membres de droit des conseils municipaux** des trois villes, afin d'y garantir la représentation de chaque arrondissement.

Ces suggestions ne sont toutefois pas apparues de nature à emporter l'adhésion du Sénat, compte tenu des multiples difficultés qui perdurerait et de la fragilité des solutions proposées.

En particulier, l'intégration des maires d'arrondissement comme membres de droit des conseils municipaux, seule proposition concrète transmise à la rapporteure, aurait pour effet d'intégrer **des membres désignés automatiquement – et non pas des membres élus – au conseil municipal**, ce qui semble aller à l'encontre du principe de la libre administration des collectivités territoriales. De plus, cette solution ne résoudrait pas l'ensemble des autres difficultés posées par la proposition de loi, ni la question de la représentativité des arrondissements les plus peuplés au conseil municipal.

Toutes ces raisons ont par conséquent empêché la commission mixte paritaire d'aboutir à un compromis sur l'évolution du mode de scrutin à Paris, Lyon et Marseille.

B. PASSANT OUTRE LA VOLONTÉ DU SÉNAT, LE GOUVERNEMENT A PRIS LA DÉCISION DE POURSUIVRE LA NAVETTE PARLEMENTAIRE, EN DÉPIT DE SES ENGAGEMENTS RÉITÉRÉS

Malgré l'impossibilité pour la commission mixte paritaire de parvenir à un accord sur la proposition de loi visant à *réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille*, le Gouvernement a décidé de poursuivre la navette et d'inscrire le texte en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, puis au Sénat.

Ce faisant, le Premier ministre François Bayrou a renié les engagements pris précédemment. Comme la présidente de la commission des lois du Sénat l'a rappelé le 25 juin dernier, lors de la séance des questions au Gouvernement, il s'était en effet engagé à ne **pas passer outre l'avis de la chambre des territoires**.

« Seul le Parlement sera souverain – pas le Gouvernement ! Je n'imagine pas qu'un texte puisse être adopté sur ce sujet sans qu'un accord soit trouvé entre l'Assemblée nationale et le Sénat ».

François Bayrou – Séance de questions au Gouvernement du 19 février 2025

Cet engagement avait été réitéré par le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, Patrick Mignola, le 3 juin dernier, lors de l'examen de la proposition de loi en séance publique. Il avait en effet déclaré, à cette occasion, s'agissant d'une éventuelle poursuite de la navette parlementaire, que « *le Gouvernement va prendre une décision en concertation avec les deux assemblées et les groupes parlementaires qui les composent. C'est forcément une décision collective* ».

Toutefois, reniant ses engagements, le Gouvernement a décidé de poursuivre l'examen de la proposition de loi.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : REJETER À NOUVEAU UNE PROPOSITION DE LOI PROBLÉMATIQUE ET ÉLABORÉE DANS LA PRÉCIPITATION

A. L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI EN NOUVELLE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE N'A RÉSOLU AUCUNE DES DIFFICULTÉS POSÉES PAR LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Examinée en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 2 juillet 2025 en commission et le 7 juillet 2025 en séance publique, la proposition de loi visant à *réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille* n'a fait l'objet que d'une seule modification substantielle adoptée à l'initiative du Gouvernement, afin

d'aligner la prime majoritaire applicable à l'élection des conseillers communautaires sur celle prévue pour l'élection des conseillers municipaux ou conseillers de Paris.

Aucune des difficultés posées par la réforme envisagée et pourtant rappelées à plusieurs reprises par la rapporteure, au cours de ses échanges avec son homologue député, n'a donc été résolue en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

B. UNE RÉFORME QUI NE PEUT QU'ÊTRE À NOUVEAU FERMEMENT REJETÉE PAR LA COMMISSION DES LOIS

Par cohérence avec la position déjà exprimée en première lecture et constatant **la persistance des innombrables écueils** déjà identifiés à cette occasion, **la commission n'a pu que rejeter la proposition de loi.**

Réitérant ses observations précédentes, la rapporteure a à nouveau appelé à la conduite préalable d'une **réflexion de fond sur le fonctionnement institutionnel de ces trois villes**, en concertation avec les élus locaux, afin d'élaborer une réforme globale et réfléchie, abordant la question du mode de scrutin mais également la répartition des compétences.

Dans un contexte de crise des vocations électorales, il ne peut être envisagé de procéder, à la va-vite, à **une réforme touchant aux collectivités territoriales, sans consultation ni prise en compte des attentes exprimées par les élus locaux** – sous peine d'aggraver le **malaise grandissant** ressenti par une large majorité des élus locaux.

Réunie le mardi 8 juillet 2025, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 829 (2024-2025) visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de 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 transmis au Sénat.

Ce texte sera examiné par le Sénat en séance publique le 9 juillet 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](#)



...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 « PLM¹ » 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 CONTESTABLE¹ », QUI POSE DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS MISES EN LUMIÈRE PAR LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES

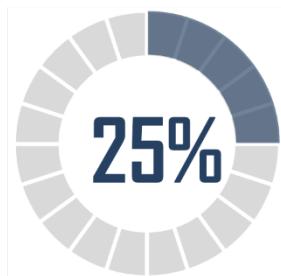
Les travaux conduits par la rapporteure, qui ont donné lieu à la **consultation de l'ensemble des acteurs concernés** (maires, maires d'arrondissement, présidents de métropole, groupes politiques), ont mis en lumière **leur opposition quasi-unanime à la réforme envisagée** et ont permis d'identifier 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 élection¹, **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 17^e 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 4^e 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 1^{er} et 7^e 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'Hauterive, maire du 8^e 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 2^e 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 sommes¹. »

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 démocratique²* » 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 11^e et 12^e 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 8^e 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 12^e 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



Lauriane Josende
Rapportrice

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan

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](#)