

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

Mercredi
2 juillet 2025
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 89

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

- Examen, en nouvelle lecture, de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille (n° 1487) (M. Jean-Paul Mattei, rapporteur) 2
- Audition du groupe de travail sur la régulation carcérale, mis en place par Mme Dominique Simonnot, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) 13
- Informations relatives à la Commission 14

**Présidence
de M. Florent Boudié,
Président**



La séance est ouverte à 9 heures.

Présidence de M. Florent Boudié, président.

La Commission examine, en nouvelle lecture, la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille (n° 1487) (M. Jean-Paul Mattei, rapporteur).

M. le président Florent Boudié. La commission mixte paritaire qui s'est tenue la semaine dernière n'a pas pu parvenir à un accord tant les positions des deux assemblées étaient divergentes, le Sénat ayant rejeté l'ensemble des articles alors que notre Assemblée avait voté ce texte très largement et de façon transpartisan. Nous sommes donc réunis pour l'examiner en nouvelle lecture en vue de la séance publique qui se tiendra lundi prochain.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. La loi du 31 décembre 1982 portant modification de certaines dispositions du code électoral relatives à l'élection des membres du Conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille, dite « loi PLM », a institué un mode de scrutin dérogatoire pour l'élection des conseillers municipaux à Lyon et Marseille et des conseillers de Paris dans la capitale. Depuis plus de quarante ans, les électeurs de ces trois villes votent à l'échelle de leur secteur pour désigner un conseil d'arrondissement. Certains conseillers siègent ensuite au conseil municipal de Lyon et de Marseille ou au Conseil de Paris et élisent alors le maire de la commune. Ce système, censé rapprocher les élus des habitants, a progressivement montré ses limites. Il est devenu complexe et peu lisible pour les citoyens. Dans certains cas, un maire peut même être élu sans avoir réuni une majorité de voix à l'échelle de la commune, comme à Marseille en 1983.

La démocratie locale ne peut durablement s'accommoder d'un tel mode de scrutin, qui ne trouve d'ailleurs aucune explication objective. L'ensemble des personnes que j'ai auditionnées reconnaissent qu'une réforme du mode de scrutin pour ces trois villes est utile, et je n'ai trouvé personne pour défendre bec et ongles le système actuel.

La proposition de loi que nous examinons, déposée par nos collègues Sylvain Maillard, David Amiel, Olivia Grégoire et Jean Laussucq, propose de revenir à une architecture électorale plus lisible et qui rapproche Paris, Lyon et Marseille du droit commun. Elle instaure à cette fin un scrutin de liste à l'échelle de la commune pour l'élection du conseil municipal de Lyon et de Marseille ou du Conseil de Paris, et un scrutin à l'échelle de chaque arrondissement pour élire les conseillers d'arrondissement, auxquels les citoyens sont très attachés. Cette réforme ne fait donc pas disparaître les arrondissements, mais les préserve et les conforte, en ouvrant par ailleurs un chantier à venir sur la clarification de leurs compétences.

Ce texte ne bouleverse pas l'organisation électorale de nos trois grandes villes, mais la clarifie aux yeux des électeurs et habitants, conformément à notre rôle et à notre ambition de législateur.

Je regrette que le Sénat ait choisi de rejeter ce texte sans chercher à le réformer comme nous l'avons fait ensemble à l'Assemblée nationale. Je regrette encore davantage que la commission mixte paritaire n'ait pu aboutir à un compromis, malgré les propositions concrètes formulées dans un esprit d'ouverture.

Je rappelle que, dès le lendemain du vote du Sénat, j'ai pris l'initiative de solliciter le rapporteur du Sénat pour chercher un chemin de convergence. Dans cette optique, je formulais trois propositions claires : inscrire dans la loi que les maires d'arrondissement siègeront de droit au conseil municipal de Lyon et de Marseille ou au Conseil de Paris, obtenir du gouvernement l'engagement formel de conduire une mission flash sur les compétences des maires d'arrondissement et garantir l'inscription à l'ordre du jour du Parlement d'un projet de loi organique sur le mode de scrutin des élections sénatoriales, qui devra tenir compte des effets de la présente réforme.

Malgré un accueil mitigé, je reste convaincu que ces propositions permettaient d'engager un dialogue constructif entre nos deux chambres. En tout cas, le gouvernement a choisi de poursuivre le processus parlementaire sur ce texte, et je m'en réjouis. Le dialogue entre nous et avec le Sénat pourra ainsi se poursuivre sereinement.

Ce texte n'est ni partisan ni conjoncturel, comme en témoignent nos positions constantes depuis le début de son examen. Il ne vise à rien d'autre qu'à permettre à chaque citoyen de Paris, Lyon ou Marseille de savoir pour qui il vote et qui il contribue à faire élire. Il vise à appliquer dans ces trois villes les mêmes règles que partout ailleurs en France.

Je vous invite donc à réaffirmer le soutien de l'Assemblée nationale à cette proposition de loi.

M. le président Florent Boudié. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Sylvain Maillard (EPR). Depuis deux mois, cette proposition de loi a fait couler beaucoup d'encre et suscité parfois des commentaires d'assez mauvaise foi. D'abord, dans toutes leurs prises de parole, les contempteurs de ce texte ont tous affirmé, la main sur le cœur, qu'ils étaient favorables à une réforme, mais pas tout de suite, pas à celle-ci et pas selon ce calendrier. Or les habitants de Paris, Lyon et Marseille vous disent dans toutes les enquêtes d'opinion qu'ils sont lassés d'attendre ; voilà quarante ans qu'ils réclament plus d'équité et de transparence dans leurs élections locales : il est temps de les leur donner.

D'ailleurs, les critiques n'ont jamais su proposer de système alternatif au nôtre et, de toutes les évolutions évoquées au cours de la première lecture du texte, c'est le mode de scrutin que nous proposons qui fait le plus consensus. J'espère donc que, lors de cette nouvelle lecture, s'exprimeront moins d'intérêts partisans et davantage un esprit de responsabilité pour avancer sur des sujets tels que la place des maires d'arrondissement dans les conseils municipaux, le lancement d'une réflexion sur les compétences ou le calendrier des scrutins locaux de la ville de Lyon. Il y va de l'intérêt des Parisiens, des Lyonnais et des Marseillais, qui vous demandent que chacune de leurs voix compte.

M. Bastien Lachaud (LFI-NFP). Si nous examinons à nouveau ce texte, c'est parce que le Sénat a refusé d'envisager quelque accord que ce soit en commission mixte paritaire, cherchant par tous moyens à empêcher une avancée démocratique pour les habitants de Paris, Lyon et Marseille. Pourtant, l'abaissement de la prime majoritaire de 50 % à 25 % serait une étape importante vers une meilleure représentation politique des citoyens, en la rapprochant au maximum de la représentation proportionnelle. Certes, ce texte ne nous satisfait pas entièrement et, à de nombreux égards, il reste au milieu du gué, mais prenons-le pour ce qu'il est : une avancée.

Il n'est pas acceptable que les voix des électeurs aient une plus ou moins grande importance selon l'arrondissement ou le secteur d'inscription pour l'élection du maire de la ville. Il faut instaurer un système universel direct pour les conseils d'arrondissement comme pour les conseils municipaux. Ce système proportionnel ne devrait d'ailleurs pas être limité à Paris, Lyon et Marseille, et la prime de 25 % devrait être généralisée à l'ensemble des communes. Nous devons redonner aux communes la place qui leur revient : celle de cellules de base de la démocratie, car ce sont elles, et non les métropoles hors-sol ou les intercommunalités imposées, qui incarnent la proximité démocratique. C'est l'ensemble de l'élection municipale qui doit être repensée et, plus largement, l'ensemble du système institutionnel, pour aller vers une VI^e République.

Il n'en reste pas moins que c'est cette version, avec la prime majoritaire de 25 %, qui fait l'objet du plus large consensus ; c'est donc vers elle que l'Assemblée doit se diriger.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Je déplore la méthode employée par le gouvernement. Qu'il souhaite poursuivre la navette malgré le large rejet de la proposition de loi au Sénat, c'est son droit et cela relève d'une procédure habituelle. Cependant, le premier ministre avait pris des engagements, dont celui de ne pas forcer le passage de cette réforme : c'est une nouvelle promesse non tenue.

Le texte qui nous est proposé est identique à celui qui avait été adopté en première lecture par notre assemblée. Que l'on soit pour ou contre, nous ne pouvons que déplorer le refus du gouvernement et des membres du bloc central d'apporter des réponses aux difficultés juridiques soulevées par nos débats en première lecture comme par le rapporteur au Sénat, et qui risquent d'entraîner la censure totale du texte s'il devait être définitivement adopté. Notre rapporteur, qui avait cherché des solutions en première lecture et qui avait été force de proposition, semble lui-même s'être résigné à la volonté des auteurs du texte de pousser leur mode de scrutin, qu'il soit ou non fonctionnel ou constitutionnel.

En l'état du texte, deux écueils constitutionnels semblent indépassables. Le premier est la mise en œuvre de ce mode de scrutin à Lyon, où l'organisation de trois élections concomitantes n'apparaît pas envisageable. Le report des élections métropolitaines à 2028 pour les aligner sur les départementales n'apparaît pas non plus souhaitable, car il créerait un désalignement électoral entre les autres communes de la métropole et leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il ne resterait plus qu'à exclure Lyon, mais le Conseil constitutionnel accepterait-il un mode de scrutin limité à Paris et Marseille, dont le fonctionnement institutionnel est si différent ?

Le second écueil est, bien entendu, la prime majoritaire dérogatoire de 25 %, dont la limitation aux communes de Paris, Lyon et Marseille n'est motivée par aucun motif d'intérêt général, ni même par aucune justification dans l'exposé des motifs de la proposition de loi. De plus, elle ne s'appliquerait qu'à la mairie centrale, et non pas aux secteurs et arrondissements, ce qui créerait une incohérence difficile à justifier.

M. Franck Allisio (RN). La réforme a été approuvée par les trois quarts de notre assemblée, et même par un tiers des sénateurs. Surtout, son esprit est approuvé par une écrasante majorité – de 80 % à 90 % – des Marseillais, des Lyonnais et des Parisiens. La position du groupe Rassemblement national et de ses alliés est inchangée : nous sommes favorables, raisonnablement et dans l'intérêt des Marseillais, des Lyonnais et des Parisiens, à cette réforme attendue depuis plus de quarante ans.

Mme Marie-Charlotte Garin (EcoS). Depuis des années, les écologistes plaident pour une démocratie de proximité, plus vivante, plus transparente et plus lisible pour les citoyens. La loi sur le statut de l'élu était une première étape, balbutiante, d'une réforme ambitieuse et nécessaire, mais le présent texte évite soigneusement les sujets qui fâchent. Il prétend rééquilibrer les pouvoirs entre arrondissements et hôtel de ville au moyen du mode de scrutin, mais il le fait à l'aveugle et comporte plusieurs angles morts sur des sujets majeurs.

D'abord, comment seront élus les grands électeurs ? On réforme les structures sans dire comment on assurera une représentation juste au Sénat. Ce flou est d'autant plus grave qu'il touche à l'équilibre républicain. On ne peut pas bricoler la démocratie territoriale sans penser aux conséquences.

Deuxièmement, vous ne répondez toujours pas à la question du financement des campagnes électorales à venir. Les dépenses électorales doivent être comptabilisées au 1^{er} septembre, et rien dans le chemin qu'emprunte le gouvernement concernant cette loi ne permet de dire que les choses seront fixées d'ici là. Vous risquez donc de modifier les règles en cours de jeu.

Ensuite, vous n'avez toujours pas réglé la situation particulière de Lyon. J'entends parler ici ou là de solutions permettant de décaler des élections métropolitaines pourtant liées aux élections municipales au sein d'une séquence de dialogue démocratique avec les citoyens. J'entends aussi parler d'un bulletin unique pour conserver deux votes. De grâce, épargnons aux élus locaux nos ingéniosités de dernière minute proposées sans étude d'impact ni discussion avec les élus concernés !

Le dernier angle mort est le rôle des maires. Une coordination des édiles est certes établie, mais c'est bien peu par rapport à la représentativité territoriale de chacun des arrondissements et aux moyens qui devraient permettre aux maires d'arrondissement d'exercer à plein temps ce mandat.

Une réforme institutionnelle sans vision, sans cadre et sans respect des pratiques démocratiques de base : voilà ce que nous examinons. Nous ne sommes pas, je le redis, opposés par principe à des évolutions du mode de scrutin, mais nous refusons qu'elles soient dictées par le calcul politique ou par la précipitation, au détriment de la lisibilité, de la justice électorale et du respect des élus de terrain.

M. Éric Martineau (Dem). Notre position sur la réforme du mode de scrutin à Paris, Lyon et Marseille n'a pas changé depuis son examen dans notre hémicycle en avril dernier : nous restons convaincus qu'elle constitue une évolution importante et nécessaire pour la démocratie locale dans les trois plus grandes villes de France. La commission mixte paritaire n'ayant pas trouvé d'accord, il convient de procéder à une nouvelle lecture dans chaque chambre du Parlement afin d'aboutir à une version satisfaisante, juste et démocratique, qui permette de rapprocher le système électoral de Paris, Lyon et Marseille de ceux de toutes les autres villes de France.

Le système instauré en 1982 dans ces trois villes est largement contesté. Il a été source de complexité et a fragilisé la légitimité des exécutifs municipaux. Les électeurs élisent leur conseil d'arrondissement, dont certains membres vont ensuite siéger au conseil municipal pour élire le maire, tandis que, dans le reste de la France, on élit directement les conseillers municipaux – l'élection du maire y est ainsi plus simple et transparente. Cette situation favorise des stratégies électorales où la conquête de certains secteurs clés prime sur l'adhésion populaire,

ce qui a conduit à l'élection de maires ayant obtenu un nombre de voix inférieur à celui de leurs adversaires du seul fait que leur camp avait su optimiser la répartition des sièges, ce qui est contraire au principe même de souveraineté populaire.

Il nous semble important de parvenir à un compromis sur ce texte et nous soutiendrons toute évolution qui garantira une meilleure lisibilité du scrutin, une représentation plus fidèle des citoyens et un renforcement du lien démocratique entre électeurs et élus, tout en tenant compte des spécificités de chacune des trois villes.

Je salue le travail et l'engagement de M. Jean Paul Mattei pour trouver une écriture qui convienne au plus grand nombre. Le groupe Les Démocrates continuera de soutenir cette proposition de loi.

M. Jean Moulliere (HOR). Je regrette que cette session extraordinaire ne soit pas l'occasion d'aborder des textes plus essentiels pour nos concitoyens, comme cela avait été initialement annoncé. Le parcours de cette proposition de loi témoigne de ses difficultés. Rejet massif au Sénat, échec de la commission mixte paritaire : ces signaux devraient nous inviter à la prudence.

Cette précipitation se traduit dans la rédaction même du texte, qui laisse de nombreux trous dans la raquette – je pense notamment à la situation paradoxale des maires d'arrondissement qui, selon ce dispositif, pourraient ne pas siéger au conseil municipal central, ou à l'absence de réflexion sur la répartition des compétences entre la mairie centrale et les mairies d'arrondissement.

Sur la forme, modifier les modalités du scrutin à quelques mois seulement des élections municipales soulève une réelle difficulté démocratique – nous l'avons également souligné à propos de la réforme du mode de scrutin dans les communes de moins de 1 000 habitants, texte sur lequel mon groupe s'était abstenu.

Nous voyons aussi, au fil des débats, combien cette réforme divise au sein même des partis politiques, les positions variant selon les réalités locales. Cette cacophonie politique révèle que l'objectif premier semble hélas être la conquête de sièges plutôt que l'intérêt général. Le texte prétend rapprocher les électeurs de leurs représentants en permettant aux habitants de voter directement pour leurs élus aux conseils municipaux de Lyon et Marseille ou au Conseil de Paris. Le groupe Horizons et indépendants est d'ailleurs favorable à ce principe, qui s'éloigne toutefois du droit commun : pourquoi maintenir une prime majoritaire de 25 % dans ces trois villes, alors qu'elle est de 50 % ailleurs ?

Nous déplorons le passage en force qui s'annonce : une nouvelle lecture précipitée dans les deux chambres, au cœur de la dernière semaine de la session extraordinaire, le vote final étant prévu le vendredi 11 juillet. Cela ne correspond ni à l'esprit de dialogue ni à la méthode législative à laquelle nous sommes attachés. Dans ces conditions, le groupe Horizons et indépendants votera contre cette proposition de loi.

M. Paul Molac (LIOT). Depuis le dépôt de ce texte, notre groupe dénonce un problème de méthode. Je rappelle les conditions inhabituelles dans lesquelles la proposition de loi a été discutée en première lecture : inscription précipitée à l'ordre du jour, absence d'étude d'impact, non-consultation des habitants des villes concernées et refus de saisir le Conseil d'État. Il est difficile de croire les auteurs de ce texte lorsqu'ils parlent de démocratie et de sincérité du scrutin si, dans le même temps, ils ne respectent pas les règles de bon

fonctionnement du débat parlementaire. Et voilà qu'en dépit de l'échec de la commission mixte paritaire, nous allons à nouveau devoir nous prononcer de manière précipitée sur cette réforme, à moins d'un an des prochaines élections municipales ! On se demande si la session extraordinaire n'aurait pas pu être mieux utilisée.

Le gouvernement préfère sauver le soldat Dati et estime que la réforme de la loi PLM a priorité sur tous les autres sujets, comme le pouvoir d'achat, la santé ou l'éducation. Plus surprenant encore, ce texte a fait naître dans notre hémicycle une alliance baroque allant de La France insoumise au Rassemblement national en passant par le Modem, qui a perdu au passage ses alliés d'Horizons. Au moment où la désapprobation de nos concitoyens envers les arrangements entre amis s'accroît, cette cuisine électoraliste envoie une image peu glorieuse de nos travaux parlementaires. Elle donne l'impression d'une réforme très parisienne – il suffit pour s'en convaincre de voir l'identité des auteurs du texte –, qui ne tient pas compte des spécificités des deux autres communes concernées.

Enfin, notre groupe ne comprend pas le choix qui a été fait de dissocier réforme électorale et réforme des compétences, le texte se contentant de renvoyer à un rapport pour repenser les compétences des mairies d'arrondissement, ce qui n'est pas à la hauteur des enjeux. La réforme électorale proposée pourrait se traduire par une centralisation encore plus grande du conseil municipal, au détriment des conseils d'arrondissement.

Ce texte présente de multiples failles, alors même qu'il entend modifier un scrutin moins d'un an avant son premier tour. Rien ne justifie une réforme aussi précipitée. Notre groupe votera donc contre.

M. Patrick Hetzel (DR). J'insisterai sur trois points de vigilance. Le premier est la complexité de la mise en œuvre de cette réforme, car l'organisation de deux scrutins simultanés nécessitera une logistique électorale renforcée. Le deuxième est un impact sur la représentation locale : la suppression de la répartition des conseillers municipaux par arrondissement pourrait modifier les dynamiques politiques locales, notamment de proximité. Le troisième point porte sur le transfert de compétences, qui devra faire l'objet d'un suivi afin d'éviter les conflits de prérogatives entre la mairie centrale et les mairies d'arrondissement.

Par ailleurs, certains aspects justifient de poursuivre les discussions. Le premier concerne la méthode de travail, qui, de toute évidence, n'a pas été collective, la réponse semblant avoir été proposée sans concertation approfondie avec les acteurs locaux et l'opposition. Une refonte du mode de scrutin municipal nécessiterait un débat démocratique élargi pour garantir son acceptation par tous. Vous me direz certes, monsieur le rapporteur, que vous avez échangé avec divers acteurs, mais il eût fallu définir en amont une méthode plus formalisée à cet égard.

Ensuite, une modification de la loi électorale à moins d'un an désormais de l'échéance électorale suscite toujours des interrogations. La réforme pourrait aussi avoir des conséquences imprévues sur le paysage politique local en modifiant certains équilibres dans les métropoles concernées. Outre la complexité de sa mise en œuvre, elle induit en effet un affaiblissement potentiel des arrondissements : séparer les scrutins municipaux et d'arrondissement fait planer le risque d'une dilution du pouvoir des maires d'arrondissement qui pourrait réduire leur influence sur les décisions locales et favoriser une gouvernance plus centralisée – objectif qui me semble paradoxal de la part du Modem.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Voilà moins d'une semaine, nous examinons un texte taillé sur mesure pour Marine Le Pen et, cette semaine, nous en examinons un autre destiné à favoriser Mme Dati dans sa conquête de Paris. Il faudrait en finir avec ce genre de textes !

Ce qui est, en revanche, inédit, c'est la possibilité d'examiner un texte en deuxième lecture après une tentative de conciliation ratée entre les deux chambres en commission mixte paritaire – et cela en session extraordinaire. Voilà une belle occasion de débat qui ne nous avait pas été offerte depuis longtemps, le Sénat jouant ici le rôle d'accélérateur de la politique du gouvernement.

Sur le fond du texte, notre position reste inchangée depuis deux mois : réformer la loi PLM dans la précipitation ne peut qu'affaiblir un système institutionnel qui « fonctionne » – j'insiste toutefois sur les guillemets –, approuvé par une majorité d'élus locaux de ces trois grandes villes. Cette réforme entraîne en outre de nombreux effets de bord, comme l'obligation pour les électeurs lyonnais de participer à trois scrutins différents le même jour : il y a encore du travail.

Notre opposition est encore renforcée par le calendrier électoral : ce texte ne sera voté ni aujourd'hui ni dans les jours à venir, alors que la période de réserve des élections municipales débute dans deux mois et que le premier tour des élections est prévu dans huit mois. Comment, dès lors, ne pas voir dans cette réforme contraire à la loi une manœuvre purement électoraliste ?

L'adoption d'une telle loi dans la précipitation ne ferait qu'abîmer un peu plus notre démocratie, qui n'en a pas besoin. Nous voterons donc contre.

Mme Sophie Ricourt Vaginay (UDR). Nous débattons d'une réforme essentielle pour Paris, Lyon et Marseille, où s'applique depuis plus de quarante ans un mode d'élection particulier qui ne garantit pas toujours que le maire soit vraiment choisi par la majorité des habitants – un exemple marquant est celui de Marseille où, en 1983, le maire a pu être élu avec une minorité de voix. De telles situations créent un vrai problème démocratique et alimentent la méfiance des citoyens.

La proposition de loi veut corriger cela. Elle prévoit ainsi d'organiser deux votes distincts visant respectivement à élire le maire et ses conseillers à l'échelle de toute la ville et à désigner les représentants de chaque arrondissement. Ainsi, chaque habitant pourra s'exprimer clairement sur le choix du maire tout en continuant à défendre les intérêts de son quartier.

Le texte réduit aussi la prime donnée à la liste arrivée en tête, ce qui évitera de devoir fabriquer une majorité artificielle et permettra une répartition plus juste et plus fidèle à la réalité des votes.

Autre point fort : les maires d'arrondissement auront désormais plus de liberté et pourront mieux défendre les dossiers qui concernent directement les habitants de leur arrondissement.

En clarifiant les règles et en rendant le système plus juste, cette réforme redonnera confiance aux citoyens et renforcera la légitimité des élus. Pour toutes ces raisons, et pour éviter que ne se reproduisent des situations comme celle que j'ai évoquée à propos de Marseille, le groupe UDR votera en faveur de ce texte.

M. le président Florent Boudié. Nous en venons aux questions des autres députés.

Mme Blandine Brocard (Dem). Je connais votre sérieux, monsieur le rapporteur, mais j'ai déjà eu l'occasion de dire que, à titre personnel, je ne suis absolument pas favorable à ce texte, pour plusieurs raisons, tant de forme que de fond. Je trouve en particulier qu'il est très dommage, alors qu'on souhaite réformer le mode de scrutin à Lyon, de ne pas prendre en compte la métropole. Les maires des cinquante-huit communes qui en font partie ne sont pas représentés au conseil métropolitain. En revanche, un opposant au maire d'une commune peut représenter celle-ci. J'ai déposé une proposition de loi à ce sujet, mais il aurait été bien d'aller au bout de la présente réforme des modes de scrutin en revenant sur le statut très particulier de la métropole de Lyon ; les maires l'attendent.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Je vous remercie pour vos interventions, plus apaisées qu'en première lecture. Nous avons tout de même travaillé : j'ai mené dix auditions, auxquelles beaucoup de membres de la commission ont participé ; nous avons également reçu une dizaine de contributions écrites et nous avons eu des échanges avec les maires des trois grandes villes concernées.

Ma première réaction est peut-être un peu épidermique mais, en tant qu'ancien maire d'une commune rurale, je me permets de rappeler que nous avons adopté, il y a quelques semaines, une réforme qui concernait à peu près 80 % des communes en France sans que cela pose de problème, notamment sur le plan des délais. Je suis un peu agacé que l'on fasse une différence entre les grandes et les petites communes. Tous les conseils municipaux de France doivent être élus de la même manière. Certains débats sont donc un peu spécieux.

Il faut que ce texte, compte tenu de ses conséquences légistiques, soit adopté le plus rapidement possible. Sinon un problème de transcription dans les différents codes et d'élaboration des dispositions réglementaires se posera. Nous devons laisser à l'administration le temps de faire son travail.

Il me semble que la démocratie a bien fonctionné : nous avons eu un débat intéressant et respectueux dans l'hémicycle en première lecture. Je n'ai pas eu l'impression d'être instrumentalisé par qui que ce soit – ce n'est pas mon genre –, ni d'agir en mode commando. Je n'avais pas de mission à exécuter : j'ai simplement analysé le texte de manière factuelle. Il me semble qu'il est utile et qu'il correspond à ce qu'est la démocratie, pour laquelle il constituera une avancée. On est loin du scandale démocratique dont parlent certains.

S'agissant de l'urgence, beaucoup de propositions de loi ont été déposées qui ne sont pas plus importantes que celle-ci. Elle doit être adoptée le plus rapidement possible afin que le Conseil constitutionnel puisse se prononcer très vite – nous verrons alors ce qu'il en pense.

Je serais un peu interloqué si une grande ville comme Lyon n'était pas capable d'organiser trois scrutins le même jour. J'ai souvent été confronté à ce genre de situation, en tant que maire, par exemple en 2008, et nous avons su y arriver avec nos petits moyens.

Article 1^{er} (art. L. 46-1, L. 52-3, L. 225, L. 261, L. 271, L. 272-1, L. 272-4-1 [nouveau], L. 272-3, L. 272-5 et L. 272-6 du code électoral) : *Instauration de deux scrutins distincts lors des élections municipales de Paris, Lyon et Marseille*

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement de suppression CL7 de Mme Elsa Faucillon.

Amendements CL4 et CL5 de M. Laurent Lhardit (discussion commune)

M. Laurent Lhardit (SOC). Tout en préservant l'esprit de la proposition de loi, l'amendement CL4 ferait évoluer le texte en instaurant, dans une logique de simplification, un scrutin unique pour les conseillers de Paris ou municipaux et pour les conseillers d'arrondissement. Ainsi, il n'y aurait plus qu'un bulletin unique, au lieu de deux dans la rédaction actuelle, ce qui permettra d'éviter certaines difficultés – double urne, et même triple à Lyon, ce qui est absurde, complexité des comptes de campagne et potentielle censure sur le fondement de l'article 40 de la Constitution – tout en clarifiant le vote. L'argument selon lequel cette évolution priverait les électeurs de la possibilité de dissocier leurs votes a beaucoup été avancé, mais je n'ai jamais entendu la moindre demande des citoyens en ce sens. Par ailleurs, un bulletin unique permettrait de se rapprocher du régime général qui vaut pour les autres communes. Cet amendement réintroduirait, par ailleurs, dans la même logique de rapprochement, une prime majoritaire de 50 %.

Le second amendement, de repli, maintiendrait une prime de 25 %.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Notre collègue Marie-Charlotte Garin a exprimé, au cours de la discussion générale, les critiques que je pourrais formuler à l'égard de ces amendements, dont nous avons déjà beaucoup parlé en première lecture. Vos propositions, que je trouve assez pertinentes sur le plan de l'analyse, permettraient d'éviter l'organisation de trois scrutins à Lyon. Mais nous ne partons pas de rien : le rapport d'Éric Woerth sur la décentralisation a souligné la nécessité de maintenir deux élections. Par ailleurs, il existerait un risque pour le pluralisme politique si nous adoptions l'un ou l'autre de votre amendement. Outre le fait que ces amendements ajouteraient de la complexité, je tiens à insister sur le problème du traitement différencié s'agissant de Lyon, Marseille et Paris. Avis défavorable.

M. Sylvain Maillard (EPR). Ces amendements sont intéressants. Nous avons travaillé sur la question lors du dépôt du texte et des auditions. Nous nous sommes alors aperçus, d'abord, que ce qui est proposé poserait de vraies difficultés pour le second tour dans les arrondissements ; c'est pourquoi nous avons totalement abandonné l'idée. Ensuite, vos propositions sont compliquées alors que nous cherchons à simplifier, c'est-à-dire à faire dans ces trois villes comme dans toutes les autres. On votera désormais directement dans une urne pour la mairie d'arrondissement et dans une autre pour la mairie centrale. Nous nous prononcerons donc contre ces amendements.

M. Stéphane Delautrette (SOC). J'aimerais comprendre quelle difficulté un bulletin unique poserait s'agissant du second tour.

*La commission rejette **successivement** les amendements.*

Amendement CL6 de M. Stéphane Delautrette

M. Stéphane Delautrette (SOC). Monsieur le rapporteur, vous vous êtes dit agacé par la différence parfois faite entre les petites et les grandes communes. Mais s'agissant de la prime majoritaire, elle sera identique dans les 35 000 communes qui procéderont à des élections l'année prochaine, tandis que la proposition de loi, alors même qu'on nous dit vouloir y ramener Paris, Lyon et Marseille dans le droit commun, tend à créer en la matière une dérogation pour ces trois communes au prétexte de l'effet écrasant de la prime majoritaire actuelle.

Dans une commune de 2 000 habitants dont le conseil municipal compterait dix-neuf sièges, si la liste A obtient 40 % des voix, la liste B 35 % et la liste C 25 %, la liste A obtient

quatorze sièges, la liste B trois, et la liste C seulement deux. La prime majoritaire aura un effet encore plus écrasant dans les petites communes, et la question se pose aussi pour elles.

Nous réitérons donc notre demande d'un alignement sur ce qui se pratique dans l'ensemble des communes de France si l'on doit revoir le mode de scrutin à Paris, Lyon et Marseille.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. La question de la prime majoritaire et celle du mode de scrutin pour l'élection des conseillers d'arrondissement et municipaux ne relèvent pas tout à fait du même débat...

Comme le collègue Lachaud, je serais plutôt favorable à une prime majoritaire de 25 % pour toutes les communes de France, mais je nous vois mal nous lancer dans une telle réforme alors que nous venons d'adopter un texte qui ne remet pas en cause le système actuel. Je pense que les auteurs du texte ont voulu, dans une logique d'équilibre démocratique, éviter un écrasement trop important de la représentation au profit de la liste majoritaire, ce qui va dans le bon sens. J'avais travaillé à un amendement qui proposait un alignement sur le mode de scrutin régional, mais il n'a pas été retenu en première lecture. Il me semble que les grandes villes pourraient montrer la voie dans ce domaine. J'ai vu, ayant été maire d'une commune de 2 000 habitants, quel effet pouvait produire une prime majoritaire de 50 %, même si je n'ai pas toujours été directement concerné puisqu'il n'y avait pas de deuxième liste à l'époque. Néanmoins, je le répète, ce n'est pas le sujet du jour. Avis défavorable.

M. Bastien Lachaud (LFI-NFP). Je rejoins le rapporteur : l'effet d'écrasement de la prime majoritaire de 50 % est réel. Il tue toute vie démocratique dans les communes et fait quasiment du maire un autocrate qui peut diriger seul, sans véritable opposition. Il serait terrifiant qu'un tel système s'applique aux trois plus grandes villes de notre pays ; nous devons évidemment aller vers une prime majoritaire de 25 % dans l'ensemble des communes. On nous objecte la gouvernabilité, mais admettre qu'il faudrait davantage qu'une prime de 25 % pour dégager une majorité revient à penser qu'une liste ayant obtenu moins de 33 % des voix mérite de diriger toute seule une municipalité, ce qui n'a aucun sens démocratique. Certes, Paris, Lyon et Marseille ne seraient pas dans le régime général si la prime majoritaire y était de 25 %, mais ces villes doivent montrer la voie. Nous devons travailler, pour les prochaines élections municipales, à une réforme du scrutin permettant de généraliser à l'ensemble des communes la prime de 25 %.

M. Sylvain Maillard (EPR). Lorsque nous avons écrit cette proposition de loi, l'idée était que le système retenu ressemble le plus possible à la situation actuelle à Paris, Lyon et Marseille : les oppositions évoquent un tripatouillage mais, en réalité, on obtiendrait à peu près la même chose si on appliquait la prime majoritaire de 25 % aux derniers résultats électoraux. Par ailleurs, il est pour nous essentiel d'avoir une large représentation des oppositions, dans leur diversité, et des territoires de ces trois villes. On ne peut pas nous reprocher à la fois de chercher à centraliser et de faire en sorte que l'ensemble des territoires soient bien représentés, y compris s'agissant des oppositions, aux conseils municipaux de Paris, de Lyon et Marseille. Nous tenons au maintien de la prime majoritaire de 25 %.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 1^{er} non modifié.

Article 1^{er} bis (art. L. 273-5, L. 273-7, L. 273-8, L. 273-10 du code électoral) : *Élection des conseillers métropolitains de Paris et Marseille à l'échelle du Conseil de Paris ou du conseil municipal de Marseille*

*La commission **adopte** l'article 1^{er} bis **non modifié**.*

Article 1^{er} ter (art. L. 2513-1 du code général des collectivités territoriales) : *Augmentation du nombre de sièges au sein du conseil municipal de Marseille*

*La commission **adopte** l'article 1^{er} ter **non modifié**.*

Article 2 (annexes n^{os} 2, 3 et 4 du code électoral et art. L. 2511-8 du code général des collectivités territoriales) : *Répartition des sièges dans chaque conseil d'arrondissement*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL12, CL15 et CL16 de M. Jean-Paul Mattei, rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Article 3 (art. L. 2511-8, L. 2511-25, L. 2511-26-1 [nouveau] et L. 2511-28 du code général des collectivités territoriales) : *Participation du maire d'arrondissement ou de secteur au Conseil de Paris ou aux conseils municipaux et diverses mesures de coordination*

Amendement de suppression CL8 de Mme Elsa Faucillon

Mme Elsa Faucillon (GDR). Cet article affaiblirait la démocratie de proximité en dissociant l'élection des conseils d'arrondissement de celle du Conseil de Paris : cela romprait le lien organique entre ces deux niveaux et conduirait à réduire les conseils d'arrondissement à de simples chambres consultatives, privées de relais au sein du Conseil de Paris, ce qui fragiliserait à terme le rôle des maires d'arrondissement, pourtant essentiel dans des territoires aussi peuplés. Selon nous, il existe aussi un risque important d'accélération des parachutages, de personnalisation excessive du maire central et d'effacement progressif de l'ancrage local. Cela éloignerait les citoyens de la prise de décision et compromettrait la représentativité territoriale. De plus, cette réforme ouvre la porte à une inégalité entre les arrondissements : certains pourraient ne plus avoir aucun représentant au Conseil de Paris alors que d'autres y seraient surreprésentés, sans justification démocratique.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur. Je dois saluer la cohérence de Mme Faucillon. Puisqu'elle est totalement opposée au texte, il est tout à fait logique qu'elle demande la suppression de cet article. Pour ma part, je ne peux que donner un avis défavorable à cet amendement.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL13 de M. Jean-Paul Mattei, rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Article 4 : *Entrée en vigueur du nouveau scrutin*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement de suppression CL9 de Mme Elsa Faucillon.*

*La commission **adopte** l'article 4 **non modifié**.*

Article 5 : *Remise d'un rapport d'évaluation des modalités d'un transfert de compétences de la mairie centrale vers les mairies d'arrondissement ou de secteur de Paris, Lyon et Marseille*

*La commission **adopte** l'article 5 **non modifié**.*

Article 6 (art. L. 2512-3-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Création d'une conférence des maires à la Ville de Paris*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL14 de M. Jean-Paul Mattei, rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 6 **modifié**.*

Titre

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL11 de M. Jean-Paul Mattei, rapporteur.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

Puis, la Commission auditionne le groupe de travail sur la régulation carcérale, mis en place par Mme Dominique Simonnot, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL).

Cette audition ne fait pas l'objet d'un compte rendu. Elle est accessible sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/YyMcJB>

*

* *

La séance est levée à 12 heures 40.

—————><><—————

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné *M. Paul Christophle*, rapporteur sur la recevabilité de la proposition de résolution de M. Éric Ciotti tendant à la création d'une commission d'enquête sur le coût de l'immigration (n° 1609).

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Xavier Albertini, Mme Marie-José Allemand, M. Pouria Amirshahi, M. Ugo Bernalicis, Mme Sophie Blanc, M. Florent Boudié, Mme Blandine Brocard, Mme Gabrielle Cathala, M. Vincent Caure, M. Paul Christophle, M. Jean-François Coulomme, M. Stéphane Delautrette, Mme Edwige Diaz, Mme Elsa Faucillon, Mme Agnès Firmin Le Bodo, Mme Marie-Charlotte Garin, M. Jonathan Gery, Mme Olivia Grégoire, Mme Monique Griseti, M. Jordan Guitton, M. Patrick Hetzel, Mme Emmanuelle Hoffman, M. Guillaume Kasbarian, M. Andy Kerbrat, M. Bastien Lachaud, M. Jean Laussucq, M. Antoine Léaument, M. Roland Lescure, Mme Pauline Levasseur, M. Aurélien Lopez-Liguori, Mme Marie-France Lorho, M. Sylvain Maillard, M. Éric Martineau, M. Jean-Paul Mattei, M. Stéphane Mazars, Mme Sophie Mette, Mme Joséphine Missoffe, M. Paul Molac, M. Jean Moulliere, Mme Sophie Ricourt Vaginay, Mme Andrée Taurinya, M. Michaël Taverne, M. Jean Terlier, Mme Céline Thiébault-Martinez, M. Roger Vicot

Excusés. - M. Romain Baubry, Mme Émilie Bonnivard, M. Philippe Gosselin, M. Jérémie Iordanoff, Mme Émeline K/Bidi, M. Olivier Marleix, Mme Naïma Moutchou, M. Thomas Portes, Mme Sandra Regol, M. Jean-Luc Warsmann, M. Jiovanny William

Assistaient également à la réunion. - M. Franck Allisio, M. Fabien Di Filippo, Mme Sandrine Runel