

Proposition de loi (n° 1487), 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

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Jean-Paul Mattei, rapporteur

Mercredi 2 juillet 2025

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 31 décembre 1982, dite « loi PLM »⁽¹⁾, a instauré un mode de scrutin dérogatoire pour l'élection des conseillers municipaux à Lyon et à Marseille ainsi que des conseillers de Paris dans la capitale. Depuis 1983, les électeurs votent ainsi par secteur électoral afin d'élire un conseil d'arrondissement dont certains membres siègent ensuite, par fléchage, au conseil municipal de Lyon et à celui de Marseille ou au Conseil de Paris.

Ce système, censé rapprocher les élus des citoyens, a aujourd'hui largement montré ses limites. Complexe, peu lisible pour les habitants de ces trois villes, il ne permet pas aux électeurs de voter pour élire leur maire. Il peut même, dans certains cas rares, mais néanmoins possibles, conduire à ce qu'un maire soit élu sans obtenir la majorité des voix à l'échelle communale.

La présente proposition de loi vise à mettre fin à cette exception en instaurant, pour Paris, Lyon et Marseille, un double scrutin : l'un pour l'élection du conseil municipal ou du Conseil de Paris, au scrutin de liste à l'échelle de la ville, comme partout en France ; l'autre pour l'élection des conseils d'arrondissement, auxquels les parisiens, lyonnais et marseillais sont attachés, et qui seront préservés.

Ce texte, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale avec un large soutien transpartisan le 9 avril 2025, a ensuite été rejeté par le Sénat le 3 juin. La commission mixte paritaire, réunie pour rapprocher les positions des deux chambres, n'a pu aboutir à un accord, malgré les tentatives de votre rapporteur d'apporter des solutions pouvant satisfaire les oppositions au texte.

S'il est regrettable que les positions de l'Assemblée nationale et du Sénat n'aient pu converger, votre rapporteur réaffirme sa conviction que ce texte constitue une avancée majeure pour la démocratie locale dans les trois plus grandes villes de notre pays. C'est pourquoi l'Assemblée nationale est appelée, dans le cadre d'une nouvelle lecture, à confirmer son soutien à cette proposition de loi.

(1) Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

Votre rapporteur nourrit ainsi l'espoir que la poursuite de la navette législative permette de rassembler le plus grand nombre de parlementaires pour aboutir à cette évolution du mode de scrutin, et rapprocher ainsi le processus électoral de Paris, Lyon et Marseille de celui de toutes les autres villes de France.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

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

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} modifie les règles électorales applicables lors des élections municipales de Paris, Lyon et Marseille. Il instaure deux scrutins de liste distincts et simultanés : le premier pour élire les membres du Conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille – pour lequel il fixe la prime majoritaire appliquée lors de ces élections à un taux de 25 % – et le second pour élire les conseils d'arrondissement de ces trois mêmes villes.

1. La position de l'Assemblée nationale en première lecture

a. La position en Commission

La Commission des Lois a, en première lecture, adopté cet article, qu'elle a corrigé par un amendement CL22 de M. Sylvain Maillard, sous-amendé par un amendement CL69 de votre rapporteur, tous deux de nature rédactionnelle. En outre, la Commission a également adopté un amendement rédactionnel CL38 de votre rapporteur.

b. La position en séance

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

2. La position du Sénat en première lecture

Le Sénat a supprimé cet article.

*

* *

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

Dans sa rédaction d'origine, la proposition de loi ne prévoyait pas les modalités de désignation des conseillers métropolitains élus à Paris et à Marseille ⁽¹⁾.

En première lecture, la Commission des Lois a adopté un amendement CL67 de votre rapporteur afin de **permettre leur élection à partir des listes déposées pour l'élection des membres du Conseil de Paris ou du conseil municipal de Marseille**, comme cela est le cas dans l'ensemble des autres grandes villes de France. Cet article modifie dans ce sens plusieurs dispositions du titre V du livre I^{er} du code électoral relatif à l'élection des conseillers communautaires.

En séance publique, cet article a été adopté après avoir été modifié par un unique amendement rédactionnel n° 63 de votre rapporteur.

Le Sénat a, en première lecture, supprimé cet article.

*

* *

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

L'article 1^{er} *bis* de la proposition de loi prévoit le fléchage des conseillers métropolitains depuis les listes des candidats au conseil de Paris ou au conseil municipal de Lyon et Marseille.

Cette extension est toutefois susceptible de créer une difficulté particulière à Marseille, où le conseil municipal est composé de 101 membres, tandis que la commune dispose de 102 sièges au sein du conseil métropolitain de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

L'article 1^{er} *ter*, introduit par deux amendements identiques n° 61 du Gouvernement et n° 64 de votre rapporteur, corrige cette difficulté. **Il augmente ainsi de dix sièges l'effectif des conseillers composant le conseil municipal de Marseille**, portant leur nombre à 111.

Le Sénat a, en première lecture, supprimé cet article.

(1) À Lyon, le code électoral dispose que les conseillers métropolitains sont élus au cours d'un scrutin consacré à cette élection, en même temps que les élections municipales (articles L. 224-1 et suivants). Les électeurs lyonnais votent donc déjà deux fois : pour élire leurs conseillers d'arrondissement dans le cadre des élections municipales et pour élire leurs conseillers métropolitains.

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

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Tirant les conséquences attendues de l'adoption de l'article 1^{er}, l'article 2 supprime l'actuelle répartition du nombre de conseillers de Paris et de conseillers municipaux de Lyon et Marseille par secteur, qui figure aux tableaux n^{os} 2, 3 et 4 annexés au code électoral. Il réécrit ces tableaux afin qu'ils précisent désormais le nombre de sièges à attribuer dans chacun des conseils d'arrondissement de ces trois villes.

1. La position de l'Assemblée nationale en première lecture

a. La position en Commission

Outre un amendement rédactionnel CL42 de votre rapporteur, la Commission a adopté un amendement CL23 de Mme Sandrine Brunel rétablissant l'annexe 3 du code électoral dans sa version actuelle (c'est-à-dire, faisant figurer non pas une répartition du nombre de conseillers d'arrondissement par secteurs comme en dispose l'article 2 de la proposition de loi, mais une répartition du nombre de conseillers municipaux au sein des neuf secteurs électoraux lyonnais), tout en actualisant la répartition des sièges du conseil municipal de Lyon entre les secteurs.

RÉPARTITION DES SIÈGES AU CONSEIL MUNICIPAL DE LYON FIGURANT À L'AMENDEMENT CL23

Désignation des secteurs	Arrondissements constituant les secteurs	Nombre de sièges au conseil municipal
1 ^{er} secteur	1 ^{er}	4
2 ^e secteur	2 ^e	4
3 ^e secteur	3 ^e	15
4 ^e secteur	4 ^e	5
5 ^e secteur	5 ^e	7
6 ^e secteur	6 ^e	7
7 ^e secteur	7 ^e	12
8 ^e secteur	8 ^e	12
9 ^e secteur	9 ^e	7
Total		73

La rédaction de l'article 2 tel qu'amendé par la Commission faisait figurer, au sein du code électoral, deux tableaux indiquant le nombre de conseillers d'arrondissement par secteur (à Paris et à Marseille) et ce troisième tableau, réécrit

par l'amendement CL23, rétablissant une répartition des conseillers municipaux par secteur pour la seule ville de Lyon.

Cette rédaction semblait ainsi susceptible de créer une confusion à la lecture de ces annexes du code électoral. Surtout, l'adoption de cet amendement – pour lequel votre rapporteur avait émis un avis défavorable – était **incompatible avec l'article 1^{er}**, qui supprime la répartition des conseillers municipaux par secteur pour instaurer une liste unique à l'échelle de Paris, Lyon et Marseille.

b. La position en séance

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un unique amendement n° 92 de votre rapporteur.

D'une part, cet amendement a rétabli, au tableau n° 3 annexé au code électoral, une répartition des conseillers d'arrondissement à élire par secteur à Lyon, ainsi que le prévoyait le texte initial de la présente proposition de loi.

D'autre part, il a opéré **une nouvelle répartition des conseillers d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille entre secteurs en tenant compte des évolutions démographiques**, à partir des populations de référence des arrondissements, publiées par l'Insee, constatées au 1^{er} janvier 2025.

À cette fin, il a réparti l'ensemble des sièges de conseillers d'arrondissement entre les secteurs de chaque commune, selon la méthode de répartition proportionnelle à la plus forte moyenne (méthode d'Hondt), traditionnellement utilisée pour les répartitions de sièges en France.

NOMBRE DE SIÈGES DE CONSEILLERS D'ARRONDISSEMENT À PARIS DANS LA RÉDACTION ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Désignation des secteurs	Arrondissement constituant les secteurs	Nombre de sièges de conseillers d'arrondissement
1 ^{er} secteur	1 ^{er} , 2 ^e , 3 ^e et 4 ^e	23
5 ^e secteur	5 ^e	13
6 ^e secteur	6 ^e	9
7 ^e secteur	7 ^e	11
8 ^e secteur	8 ^e	8
9 ^e secteur	9 ^e	14
10 ^e secteur	10 ^e	19
11 ^e secteur	11 ^e	33
12 ^e secteur	12 ^e	33
13 ^e secteur	13 ^e	43
14 ^e secteur	14 ^e	33
15 ^e secteur	15 ^e	55
16 ^e secteur	16 ^e	38
17 ^e secteur	17 ^e	39
18 ^e secteur	18 ^e	44
19 ^e secteur	19 ^e	43
20 ^e secteur	20 ^e	45

**NOMBRE DE SIÈGES DE CONSEILLERS D'ARRONDISSEMENT À LYON DANS LA RÉDACTION
ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Désignation des secteurs	Arrondissement constituant les secteurs	Nombre de sièges de conseillers d'arrondissement
1 ^{er} secteur	1 ^{er}	12
2 ^e secteur	2 ^e	12
3 ^e secteur	3 ^e	44
4 ^e secteur	4 ^e	15
5 ^e secteur	5 ^e	20
6 ^e secteur	6 ^e	22
7 ^e secteur	7 ^e	37
8 ^e secteur	8 ^e	36
9 ^e secteur	9 ^e	23

**NOMBRE DE SIÈGES DE CONSEILLERS D'ARRONDISSEMENT À MARSEILLE DANS LA
RÉDACTION ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Désignation des secteurs	Arrondissement constituant les secteurs	Nombre de sièges de conseillers d'arrondissement
1 ^{er} secteur	1 ^{er} , 7 ^e	25
2 ^e secteur	2 ^e , 3 ^e	27
3 ^e secteur	4 ^e , 5 ^e	33
4 ^e secteur	6 ^e , 8 ^e	42
5 ^e secteur	9 ^e , 10 ^e	47
6 ^e secteur	11 ^e , 12 ^e	43
7 ^e secteur	13 ^e , 14 ^e	53
8 ^e secteur	15 ^e , 16 ^e	33

L'Assemblée nationale a ensuite adopté l'article ainsi modifié.

2. La position du Sénat en première lecture

Le Sénat a supprimé cet article.

*

* *

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

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le maire d'arrondissement ou de secteur n'étant plus, sous l'empire de l'article 1^{er} de la proposition de loi, obligatoirement représenté au Conseil de Paris ou aux

conseils municipaux de Lyon et de Marseille, l'article 3 introduit une nouvelle disposition au sein du code général des collectivités territoriales lui permettant d'assister au Conseil de Paris ou aux conseils municipaux de Lyon et de Marseille, d'être entendu, à sa demande, sur les affaires relatives à son arrondissement ou son secteur, et de disposer de la faculté d'être remplacé à cette fin par un membre du conseil d'arrondissement ou de secteur. Ce même article procède également à plusieurs mesures de coordination rendues nécessaires par l'adoption de l'article 1^{er}.

1. La position de l'Assemblée nationale en première lecture

a. La position en Commission

La Commission a adopté deux amendements rédactionnels CL43 et CL44 de votre rapporteur.

b. La position en séance

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

2. La position du Sénat en première lecture

Le Sénat a supprimé cet article.

*

* *

Article 4

Entrée en vigueur du nouveau scrutin

L'article 4 prévoit l'entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, c'est-à-dire à l'occasion des élections municipales organisées en mars 2026.

Lors de ses auditions, votre rapporteur a constaté que la date d'application de ce texte avait fait l'objet de discussions, certains élus regrettant ce calendrier particulièrement resserré. Il lui a néanmoins été assuré, à la fois par les services auditionnés et par les professeurs de droit qu'il a entendus, qu'une entrée en vigueur des dispositions de ce texte dix mois avant le scrutin ne poserait aucune difficulté juridique. Ce délai permettrait aux services de prendre l'ensemble des dispositions réglementaires et techniques rendues nécessaires pour adapter le mode de scrutin.

En première lecture à l'Assemblée nationale, la Commission a adopté un amendement rédactionnel CL45 de votre rapporteur. En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

Le Sénat a, en première lecture, supprimé cet article.

*

* *

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

L'article 5 comporte une demande de rapport évaluant la possibilité de transférer des compétences exercées par la mairie centrale vers les mairies d'arrondissement ou de secteur dans les villes de Paris, Lyon et Marseille. Ce rapport serait remis par le Gouvernement au Parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.

En première lecture à l'Assemblée nationale, la Commission a adopté deux amendements rédactionnels CL46 et CL47 de votre rapporteur.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

Le Sénat a, en première lecture, supprimé cet article.

*

* *

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

En première lecture à l'Assemblée nationale, la Commission a adopté un amendement CL32 de M. Jean Lassucq portant création d'**une instance de coordination entre la ville de Paris et les maires d'arrondissement, intitulée « conférence des maires »**, permettant de débattre de tous sujets d'intérêt municipal.

Présidée par le maire de Paris, cette instance, qui comprend tous les maires d'arrondissement, se réunit au moins une fois par an, à l'initiative du maire de Paris ou à la demande de la moitié des maires d'arrondissement, sur un ordre du jour déterminé.

1. La position de l'Assemblée nationale en séance publique en première lecture

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement n° 47 de M. Emmanuel Maurel **créant, au sein des communes de Lyon et Marseille, une**

même instance de coordination avec le maire de la commune et les maires d'arrondissement.

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement n° 51 de M. Emmanuel Grégoire précisant que **les modalités de fonctionnement de la conférence des maires sont déterminées par le règlement intérieur du conseil de Paris.**

L'adoption de ces deux amendements nécessitera une réécriture de l'article, la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale conduisant à la création d'une unique instance de coordination « *entre la Ville de Paris et les communes de Lyon et de Marseille et leurs arrondissements* » dont « *les modalités de fonctionnement de la conférence des maires sont déterminées par le règlement intérieur du conseil de Paris.* »

2. La position du Sénat en première lecture

Le Sénat a supprimé cet article.