

N° 479

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 2009

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, MODIFIÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à **modifier le mode de scrutin de l'élection de l'Assemblée de Corse et certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse,***

Par M. Patrice GÉLARD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Simon Loueckhote, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : Première lecture : **156, 214** et T.A. **70** (2006-2007)
Deuxième lecture : **476** et **480** (2008-2009)

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : Première lecture : **54, 1726** et T.A. **302**

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
EXAMEN EN COMMISSION MARDI 23 JUIN 2009	11
TABLEAU COMPARATIF	13

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 23 juin 2009 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des lois a examiné en deuxième lecture, sur le rapport de M. Patrice Gélard, la proposition de loi n° 476 (2008-2009) présentée par notre collègue Nicolas Alfonsi tendant à modifier le mode de scrutin de l'élection de l'Assemblée de Corse et certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse, telle que modifiée par l'Assemblée nationale en séance publique le 18 juin 2009.

M. Patrice Gélard, après avoir rappelé que l'Assemblée de Corse était élue selon un scrutin de listes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne comme les conseils régionaux du continent, a néanmoins estimé qu'elle ne disposait pas d'instruments suffisants pour garantir l'émergence d'une majorité forte en son sein. À ce titre, il a souligné que l'Assemblée de Corse se caractérisait par l'éclatement des groupes politiques qui la composent et par l'absence d'une majorité de gestion stable. En conséquence, il a jugé qu'il était nécessaire qu'une rationalisation du mode de scrutin intervienne avant les élections régionales de mars 2010.

Ayant décrit les dispositions de la proposition de loi issue des travaux du Sénat en 2007, M. Patrice Gélard s'est félicité que l'Assemblée nationale ait adopté la majorité d'entre elles sans modification. Il a en outre considéré que la seule modification apportée par l'Assemblée nationale, à savoir le passage de la prime majoritaire de six à neuf sièges, non seulement ne remettait pas en cause les singularités de l'Assemblée de Corse, mais surtout confortait les objectifs initiaux de la proposition de loi.

Votre commission des lois a, en conséquence, adopté la proposition de loi sans modification.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner en deuxième lecture la proposition de loi n° 156 (2006-2007) tendant à modifier certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse.

Présentée le 16 janvier 2007 à l'initiative de la commission des lois par notre excellent collègue Nicolas Alfonsi, cette proposition avait d'abord été modifiée par votre commission des lois, puis adoptée par le Sénat en séance publique le 13 février 2007.

En raison de sa date d'adoption par la Haute assemblée, cette proposition de loi n'avait pas pu être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale avant la fin de la XII^e législature. Après avoir été à nouveau déposée à la Présidence de l'Assemblée nationale au début de la XIII^e législature, elle a été adoptée avec modifications par les députés le 18 juin 2009.

La présente proposition de loi permet d'améliorer le mode de scrutin de l'Assemblée de Corse qui, dans sa forme actuelle, favorise l'éclatement des listes et, de ce fait, rend difficile la constitution de majorités stables et fortes.

Cette situation est peu compatible avec le rôle crucial de l'Assemblée de Corse dans la vie politique et institutionnelle locale. Continûment renforcée dans ses pouvoirs depuis sa création en 1982¹, l'Assemblée est en effet entravée par l'éclatement des groupes qui la composent. Pour un total de 51 membres, l'Assemblée de Corse est actuellement fragmentée en dix groupes, dont trois qui comptent seulement deux membres ; en outre, le groupe majoritaire n'est composé que de 16 membres, qui représentent moins d'un tiers des suffrages. Dès lors, en l'absence d'une majorité de gestion stable, les prérogatives importantes qui sont confiées à l'Assemblée par la loi² peinent à s'exercer pleinement.

¹ Loi n°82-214 du 2 mars 1982.

² Aux termes de l'article L. 4422-15 du code général des collectivités territoriales, l'Assemblée de Corse « règle par ses délibérations les affaires de la Corse. Elle contrôle le conseil exécutif. / L'assemblée vote le budget, arrête le compte administratif, adopte le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ».

Ce constat justifie l'accélération de la procédure législative : il est indispensable que le mode de scrutin de l'Assemblée de Corse soit réformé avant les élections régionales de mars 2010, afin de permettre aux membres de l'Assemblée de Corse d'assumer effectivement leurs compétences lors de la prochaine mandature.

Comme votre rapporteur l'avait déjà souligné à l'occasion de la première lecture, **le mode de scrutin actuel de l'Assemblée de Corse favorise sa « balkanisation »**.

Bien que l'Assemblée de Corse soit, comme les conseils régionaux et les communes de plus de 3.500 habitants, élue au scrutin de listes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, elle présente des singularités qui favorisent l'éparpillement des suffrages et la multiplication des groupes :

- **la prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête des suffrages est particulièrement faible** (trois sièges), ce qui interdit la mise en place de majorités fortes ;

- **aucun seuil de fusion des listes entre les deux tours n'a été fixé¹**, ce qui incite à la multiplication des petites listes au premier tour et contribue à faire élire, *in fine*, des élus peu représentatifs en leur permettant de se greffer à des listes plus favorisées ;

- **le niveau du seuil d'accès au second tour est extrêmement bas** (5% des suffrages exprimés), permettant à de très nombreuses formations d'y être représentées² et d'obtenir des sièges à l'Assemblée de Corse.

Pour répondre à ces problèmes, l'article 1^{er} de la proposition de loi issue des travaux du Sénat préconisait de **fixer la prime majoritaire à six sièges (soit 12%), de porter le seuil d'accès au second tour à 7% des suffrages exprimés, et de créer un seuil de fusion des listes de 5%**.

À titre de comparaison, on notera que les élections régionales et les élections municipales dans les communes de plus de 3.500 habitants sont régies par des dispositions nettement plus rigoureuses. En premier lieu, seules les listes ayant obtenu plus de 10% des suffrages exprimés au premier tour peuvent se maintenir pour le second. Ensuite, un candidat aux élections municipales ne peut changer de liste entre les deux tours que si sa liste originelle a obtenu au moins 5% des voix et ne se présente pas au second tour. Enfin, la prime majoritaire est de 25% des sièges pour les régionales, et elle atteint 50% pour les municipales.

¹ Ainsi, au second tour des élections de 2004, sur 19 listes présentes au premier tour, 7 ont fusionné pour n'en présenter que 3.

² 10 listes étaient présentes au second tour lors des élections de 2004.

Si ce mode de scrutin concourt à doter les assemblées locales du continent d'une majorité stable et forte, il ne semble toutefois pas adapté aux particularités de la Corse et aux aspirations de sa population, particulièrement attachée au pluralisme. Ainsi, malgré les modifications qui pourraient résulter de la proposition de loi initiée par le Sénat, le mode de scrutin de l'Assemblée de Corse devrait demeurer plus favorable aux petites listes que celui des organes délibérants comparables.

Il s'agit donc, non pas d'aligner la Corse sur le droit commun en méconnaissant les spécificités de sa sociologie politique et de la vie locale, mais de **dégager un équilibre entre deux préoccupations majeures** : d'une part, le respect des particularités politiques et organisationnelles de la Corse, et d'autre part, la nécessité de la doter d'institutions efficaces.

En outre, un autre facteur d'instabilité et de fragilité des majorités avait été soulevé par la proposition de loi de notre collègue Nicolas Alfonsi : l'absence de délai prévu par le code électoral au terme duquel un élu de l'Assemblée de Corse devenu membre du conseil exécutif devrait démissionner de son premier mandat¹. En conséquence de cette lacune, une démission d'office immédiate est appliquée ; or, cette procédure contribue à fragiliser les majorités, dans la mesure où elle prive brutalement les groupes de leurs membres les plus influents.

Pour résoudre ce problème, l'article 2 de la proposition de loi met en place un délai d'un mois, conformément au délai de principe retenu pour la plupart des mandats locaux², pendant lequel les membres de l'Assemblée de Corse, bien qu'élus au conseil exécutif, n'y participeraient pas et pourraient continuer de prendre part aux scrutins. **Un véritable délai d'option serait donc instauré**, au terme duquel l'élu concerné devrait faire connaître son choix par écrit au représentant de l'Etat en Corse.

La majorité de ces préconisations ont été reprises, sans modification, par l'Assemblée nationale. Seul a été modifié le nombre de sièges attribué au titre de la prime majoritaire.

L'Assemblée nationale a en effet rejeté un amendement qui entendait rétablir un seuil de 5 % pour permettre aux listes d'accéder au second tour. En outre, elle a souhaité pousser plus loin la logique de la proposition de loi qui lui avait été transmise par le Sénat, **en prévoyant que neuf sièges – et non plus six – devront être accordés à la liste victorieuse.**

¹ Article L. 4422-18 du code général des collectivités territoriales.

² C'est par exemple le cas pour les situations d'incompatibilité entre plusieurs mandats locaux (article L. 46-1 du code électoral) et pour les situations d'incompatibilité touchant des conseillers régionaux (article L. 344 du code).

Cette modification n'implique pas la disparition des particularités du mode de scrutin de l'Assemblée de Corse, puisque la prime majoritaire sera portée à 18% des sièges : elle restera sensiblement inférieure aux pourcentages appliqués lors des autres scrutins de listes à la représentation proportionnelle.

Ainsi, cette disposition est parfaitement conforme à l'esprit initial de la proposition de loi. Animée par le « *souci [...] de conforter la constitution d'une majorité tout en préservant le pluralisme* », comme le précise le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale, elle permet d'approfondir le mouvement voulu par le Sénat en première lecture, tout en respectant les spécificités de la collectivité de Corse.

Par conséquent, votre commission vous propose **d'approuver cette modification et d'adopter le texte transmis par l'Assemblée nationale sans modification.**

EXAMEN EN COMMISSION MARDI 23 JUIN 2009

La commission a procédé à l'examen, en deuxième lecture, du rapport de M. Patrice Gélard et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 476 (2008-2009), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale, tendant à modifier le mode de scrutin de l'élection de l'Assemblée de Corse et certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse.

M. Patrice Gélard, rapporteur, a tout d'abord rappelé que la proposition de loi, déposée le 16 janvier 2007 par M. Nicolas Alfonsi, avait été adoptée par le Sénat en séance publique le 13 février 2007 puis par l'Assemblée nationale plus de deux ans plus tard, le 18 juin 2009.

Il a souligné que le mode actuel de scrutin de l'Assemblée de Corse favorisait l'éclatement des listes et rendait ainsi difficile la constitution de majorités stables et fortes, relevant que cette assemblée, composée de 51 membres, était actuellement fragmentée en dix groupes, dont trois qui comptent seulement deux membres. Cette situation, a-t-il expliqué, résulte de la conjonction de trois facteurs :

- la prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête des suffrages est particulièrement faible (trois sièges) ;
- aucun seuil de fusion des listes entre les deux tours n'a été fixé ;
- le niveau du seuil d'accès au second tour est extrêmement bas (5% des suffrages exprimés).

Il a rappelé que, pour répondre à cette difficulté, le Sénat avait, en première lecture, fixé la prime majoritaire à six sièges, porté le seuil d'accès au second tour à 7 % des suffrages exprimés et créé un seuil de fusion des listes à 5 %.

Il a indiqué que la seule modification apportée par l'Assemblée nationale, à savoir le passage de la prime majoritaire de six à neuf sièges, confortait les objectifs initiaux de la proposition de loi et méritait, en conséquence, d'être approuvée.

Il a conclu son propos en écartant deux objections d'ordre juridique soulevées lors des débats à l'Assemblée nationale. En premier lieu, il a souligné que les modalités de saisine pour avis de l'Assemblée de Corse sur une proposition de loi n'étaient pas fixées par le code général des collectivités territoriales. En second lieu, il a déclaré qu'aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdisait l'adoption d'une loi électorale moins d'un an avant la tenue d'élections.

Il a néanmoins estimé nécessaire d'adopter la proposition de loi dans les plus brefs délais afin de permettre son application aux prochaines élections régionales de Corse, prévues en mars 2010.

M. Nicolas Alfonsi a jugé difficile d'évaluer précisément les effets de la proposition de loi sur la future composition de l'Assemblée de Corse. Il a souligné que, l'Assemblée de Corse n'ayant pas été officiellement consultée sur la proposition de loi, il avait pris l'initiative de l'en saisir et qu'elle l'avait approuvée à une très large majorité, seuls deux élus ayant voté contre. Il a ensuite estimé que le relèvement, par les députés, de la prime majoritaire était de nature à garantir la majorité absolue au sein de la future Assemblée de Corse et que, en conséquence, il aurait été possible de rétablir le seuil de 5 % pour permettre aux petites listes de se maintenir au second tour. Soulignant, à son tour, la nécessité de ne pas retarder l'adoption de la proposition de loi, compte tenu des dysfonctionnements résultant du mode de scrutin actuel, il s'est déclaré favorable à l'adoption, sans modification, du texte adopté par les députés.

M. Bernard Frimat a regretté le retard pris par l'Assemblée nationale dans l'examen de la proposition de loi et salué la persévérance de son auteur dans sa demande d'inscription du texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, au travers d'une question d'actualité au Gouvernement le 12 décembre 2008 et d'une question orale sans débat le 26 mars 2009. Il a rappelé que le groupe socialiste s'était abstenu lors de l'examen du texte en première lecture, au motif qu'il aggravait l'hétérogénéité des primes majoritaires dans les différents modes de scrutin, déjà forte outre-mer. Il a annoncé que son groupe aurait probablement la même position en deuxième lecture.

La commission a adopté le texte transmis par l'Assemblée nationale sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
Code électoral	Proposition de loi tendant à modifier le mode de scrutin de l'élection de l'Assemblée de Corse et certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse	Proposition de loi tendant à modifier le mode de scrutin de l'élection de l'Assemblée de Corse et certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse	<i>La commission a adopté le texte de la proposition de loi sans modification.</i>
<p><i>Art. L. 366.</i> — Au premier tour de scrutin, il est attribué trois sièges à la liste qui a obtenu la majorité absolue des suffrages. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes en présence, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>I. — <i>Dans</i> la première phrase du premier alinéa et <i>dans les</i> deuxième et troisième phrases du deuxième alinéa de l'article L. 366 du code électoral, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « six ».</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>I. — <i>À</i> la première phrase du premier alinéa et <i>aux</i> deuxième...</p> <p>...mot : « neuf ».</p>	
<p>Si aucune liste n'a recueilli au premier tour la majorité absolue des suffrages exprimés, il est procédé à un second tour. Il est attribué trois sièges à la liste qui a obtenu le plus de suffrages. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces trois sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis conformément aux dispositions de la deuxième phrase de l'alinéa précédent.</p>			
<p>Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.</p>			

Texte en vigueur —	Texte adopté par le Sénat en première lecture —	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture —	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique —
<p>Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque liste.</p> <p>Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.</p> <p><i>Art. L. 373.</i> — Seules peuvent se présenter au second tour de scrutin les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 5 % du total des suffrages exprimés.</p> <p>Ces listes peuvent être modifiées dans leur composition pour intégrer des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous réserve que celles-ci ne se maintiennent pas au second tour. En cas de fusion entre plusieurs listes, l'ordre de présentation des candidats peut être également modifié.</p> <p>Les candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour ne peuvent figurer au second tour que sur une même liste. Le choix de la liste sur laquelle ils seront candidats est notifié au repré-</p>	<p>II. — Les deux premiers alinéas de l'article L. 373 du même code sont ainsi rédigés :</p> <p>« Seules peuvent se présenter au second tour de scrutin les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 7 % du total des suffrages exprimés.</p> <p>« Ces listes peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous réserve que celles-ci aient obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés et ne se présentent pas au second tour. En cas de modification de la composition d'une liste, le titre et l'ordre de présentation des candidats peuvent également être modifiés. »</p>	<p>II. — <i>(Sans modification).</i></p>	

Texte en vigueur

—

sentant de l'État dans la collectivité territoriale de Corse par le candidat placé en tête de la liste constituée pour le premier tour.

**Texte adopté
par le Sénat
en première lecture**

—

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

—

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

—

.....