

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I I <sup>e</sup>   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

- Examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, 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 (n° 54) (M. Guy Geoffroy, rapporteur) ..... 2
- Communication de M. le président Jean-Luc Warsmann sur le projet de loi de programmation militaire..... 7
  - *Amendements examinés par la Commission* ..... 9
- Informations relatives à la Commission ..... 10

Mardi

9 juin 2009

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 54

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence  
de M. Jean-Luc  
Warsmann,  
Président**



*La séance est ouverte à 16 h 30.*

*Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.*

*La Commission examine, sur le rapport de M. Guy Geoffroy, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à modifier le mode de scrutin de l'Assemblée de Corse et certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse (n° 54).*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je donne la parole à M. Michel Vaxès pour une remarque préliminaire.

**M. Michel Vaxès.** Monsieur le président, je considère que nous ne sommes pas fondés à examiner la présente proposition de loi.

En effet, aux termes de l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales, « l'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse ». Or les dispositions que nous sommes appelés à examiner ne sont pas anodines, puisqu'elles portent modification du mode de scrutin de l'Assemblée de Corse.

La même remarque avait été faite lors de la discussion du texte au Sénat en 2007. Il avait alors été indiqué que, s'agissant d'une proposition de loi, la saisine de l'assemblée territoriale et son avis n'étaient pas obligatoires. C'est tout à fait inexact, et l'examen de ce texte par le Sénat était « hors-la-loi », puisque contraire à la disposition introduite dans le code général des collectivités territoriales par la loi du 22 janvier 2002 : les sénateurs n'auraient pas dû l'examiner tant que l'Assemblée de Corse ne s'était pas prononcée à son sujet.

Certes un élu de la même sensibilité politique que l'auteur de la proposition de loi a défendu le 16 mars dernier une motion à l'Assemblée de Corse. En signe de protestation, vingt élus ont quitté la séance. Et le 31 mars, le secrétaire d'État aux collectivités territoriales, M. Alain Marleix, en réponse à une question orale de M. Alfonsi, a affirmé que l'une des conditions nécessaires pour donner suite à la proposition de loi ne semblait pas remplie, aucun consensus n'ayant été trouvé à l'Assemblée de Corse. De fait, le vote de la motion, finalement adoptée par vingt-neuf voix contre deux, a eu lieu alors que seuls les deux groupes majoritaires étaient présents dans l'hémicycle.

C'est pourquoi le président du groupe GDR et moi-même avons demandé au Premier ministre et au Président de l'Assemblée nationale le report de l'examen de ce texte, afin de respecter les dispositions de la loi du 22 janvier 2002.

**M. Guy Geoffroy, rapporteur.** La présente proposition de loi, adoptée par le Sénat à la fin de la douzième législature, avait été transmise à l'Assemblée nationale, mais n'avait pas pu être inscrite à l'ordre du jour. C'est pourquoi elle a été déposée à nouveau sur le bureau de notre assemblée au début de la nouvelle législature. Il est exact que la Commission des lois du Sénat avait considéré que ses dispositions nécessitaient probablement de solliciter l'avis de l'Assemblée de Corse, mais c'est alors que le changement de législature est intervenu. Au moment où il a été envisagé d'inscrire la proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, et alors que le Gouvernement avait l'intention de suivre les recommandations de la Commission des lois du Sénat, l'Assemblée de Corse s'est elle-même saisie de la question à

travers le dépôt d'une motion, laquelle a été soumise au vote des élus territoriaux, puis au contrôle de légalité.

S'il s'était agi d'un projet de loi, il eût été logique, de la part du Gouvernement, de le présenter pour avis à l'Assemblée de Corse avant de le déposer sur le bureau de l'une des deux assemblées. Mais il s'agit d'une proposition de loi : un député ou un sénateur ne saurait avoir la capacité d'exiger que l'Assemblée de Corse soit saisie pour avis d'un texte qu'il propose à l'examen de ses collègues !

Compte tenu de ces éléments, j'estime que nous sommes tout à fait fondés à délibérer, d'autant qu'à l'Assemblée de Corse, si un certain nombre d'élus ont quitté la séance, il n'en reste pas moins que, sur cinquante et un membres, vingt-neuf – sur trente et un votants –, soit une large majorité, se sont exprimés en faveur de la motion soutenant le texte.

**M. Michel Vaxès.** Permettez-moi deux remarques.

Premièrement, la loi du 22 janvier 2002 est très claire : l'Assemblée de Corse doit être consultée non seulement sur les projets de loi, mais également sur les propositions de loi et les projets de décret qui concernent la Corse. L'argument du rapporteur avait déjà été évoqué au Sénat, mais la réalité du texte est autre.

Deuxièmement, les vingt élus qui ont quitté la séance le 16 mars représentent sept groupes. Il faut prendre garde aux conséquences que peut avoir le fait de ne pas permettre à la diversité de s'exprimer dans un cadre institutionnel. Or cette proposition de loi, telle que vous envisagez de l'amender, conduit l'Assemblée de Corse vers une bipolarisation qui écrasera les minorités.

**M. le rapporteur.** Cet échange montre que la loi de 2002 est sans doute insuffisamment précise dans sa rédaction. Elle prévoit, c'est vrai, que l'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les propositions de loi ; mais elle ne donne aucune indication sur la procédure à suivre, au contraire, par exemple, du texte relatif à la Polynésie, lequel précise que, lorsqu'il s'agit d'une proposition de loi, le Président de l'Assemblée nationale ou le Président du Sénat indique au Haut-Commissaire qu'il est tenu de consulter l'Assemblée de Polynésie française. Sans doute devrions-nous inviter le Gouvernement à apporter les précisions nécessaires.

**M. Michel Vaxès.** Je ne suis pas sûr que, s'il est saisi, le Conseil constitutionnel sera du même avis que vous !

**M. le rapporteur.** Nous verrons bien.

L'objet de cette proposition de loi est double. Il est à la fois d'apporter des améliorations au mode de scrutin et, par des aménagements techniques, de faciliter le passage des élus de l'Assemblée de Corse au conseil exécutif de Corse en organisant la période de transition.

Le mode de scrutin actuel date de 1991. Il a failli être modifié en conséquence du projet de nouvelle organisation institutionnelle soumis aux électeurs de Corse en 2003. À l'époque, j'avais eu l'honneur d'être rapporteur du projet de loi qui organisait leur consultation, présenté par le ministre de l'intérieur Nicolas Sarkozy. J'avais souligné à cette occasion que l'objectif à poursuivre était de trouver un équilibre « entre la recherche d'une

assemblée fidèle à la composition politique de l'île et l'exigence d'une proximité avec l'électeur ».

Cet objectif demeure, et c'est la raison pour laquelle le sénateur Alfonsi a déposé cette proposition de loi, le mode de scrutin actuel ne permettant pas de faire émerger une majorité stable au sein de l'Assemblée. Aux élections de mars 2004, par exemple, il y avait dix-neuf listes présentes au premier tour, pour cinquante et un sièges à pourvoir, et sept d'entre elles ont pu se maintenir au second tour, ayant atteint le seuil des 5 % des suffrages exprimés retenu par la loi de 1991. Quatre autres listes, qui avaient obtenu des scores très faibles, ont pu, en application de cette même loi, fusionner avec trois des listes présentes au second tour. Le résultat est que l'Assemblée de Corse est éclatée en dix groupes politiques, dont trois ne comptent que deux membres, et le groupe principal n'en compte que seize.

Pour remédier à cette situation, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi vise à modifier la prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête. Elle est actuellement de trois sièges, le Sénat l'a portée à six et, le temps ayant permis d'approfondir la réflexion, je défendrai un amendement visant à la porter à neuf.

Dans le même esprit, l'article 1<sup>er</sup>, tel qu'il a été adopté par le Sénat, porte le seuil à partir duquel une liste peut se maintenir au second tour de 5 à 7 % des suffrages exprimés —ce qui reste inférieur aux 10 % exigés pour les élections régionales.

Enfin, il crée un seuil de 5 % en deçà duquel une liste ne peut être admise à fusionner au second tour. En effet, aujourd'hui, aussi invraisemblable que cela puisse paraître, aucun minimum n'est exigé.

Ces modifications permettraient de rapprocher le mode de scrutin de l'élection de l'Assemblée de Corse d'autres scrutins, en réservant cependant un sort plus favorable aux petites formations.

L'article 2 introduit des aménagements techniques destinés à faciliter la constitution du conseil exécutif de Corse. Les élus de l'Assemblée de Corse conservent leur mandat durant la période de constitution de l'exécutif ; un délai d'un mois est accordé pour choisir entre le mandat de conseiller à l'Assemblée et la fonction de conseiller exécutif ; en cas de décès ou de démission d'un conseiller exécutif, il est pourvu à son remplacement dans un délai d'un mois.

La motion adoptée le 16 mars dernier par l'Assemblée de Corse légitime à mon sens pleinement les modifications apportées par cette proposition de loi. Je vous invite donc, sous réserve de l'amendement que je vous proposerai, à l'adopter.

**M. Bruno Le Roux.** Ce texte, quoique court, aura des conséquences importantes.

La stabilité des exécutifs et des majorités dans les collectivités territoriales fait partie de nos préoccupations. Depuis la réforme de l'élection des conseillers municipaux, nous essayons de mettre en place des modes de scrutin susceptibles de l'assurer. En Corse, à l'évidence, des améliorations peuvent encore être apportées.

J'observe cependant que cette proposition de loi a été discutée au Sénat le 13 février 2007 et que notre assemblée l'examine vingt-huit mois plus tard, moins d'un an avant le renouvellement de l'Assemblée de Corse, c'est-à-dire au dernier moment. Or nous n'avons

pas mis à profit ce délai pour procéder aux consultations nécessaires, alors même que le rapporteur va nous proposer un amendement.

Cela étant, nous partageons l'idée qu'il convient de corriger les deux points qui, dans le texte de 1991, posaient problème : l'insuffisance de la prime majoritaire – très variable suivant les élections, puisqu'elle est de 25 % pour les conseils régionaux, de 33 % pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin et qu'il n'en n'existe pas en Polynésie – et l'absence de seuil pour pouvoir fusionner avec une autre liste, ce qui permettait à tout citoyen intéressé par l'action publique de constituer une liste et de la faire fusionner pour le second tour, en donnant ainsi un pouvoir de pression à quelques centaines ou quelques milliers de voix.

En revanche il me semble, eu égard à l'absence de concertation, que nous devrions nous en tenir à ces deux modifications, dont chacun reconnaît la nécessité. D'une part, nous proposons que le seuil à atteindre pour le maintien au second tour demeure celui qui avait été fixé par la loi de 1991, c'est-à-dire 5 % – c'est l'objet de notre amendement. D'autre part, nous acceptons l'augmentation de la prime majoritaire retenue par le Sénat, qui l'a portée de trois à six sièges, mais nous nous abstenons sur l'amendement du rapporteur tendant à aller jusqu'à neuf car le sujet demanderait à être débattu avec les forces politiques locales.

Sur les aménagements techniques prévus par l'article 2, nous n'avons pas de remarques particulières.

**M. Camille de Rocca Serra.** Pour répondre à Michel Vaxès, il me semble que l'on prend le problème à l'envers. On part du principe que toutes les minorités de Corse doivent être représentées à l'Assemblée, grâce à un mode de scrutin adapté. Or ces minorités ont elles-mêmes été fabriquées par un mode de scrutin. Longtemps en effet, la Corse fut bicéphale, partagée entre, d'un côté, les gaullistes et les libéraux, de l'autre, les radicaux. En 1982, Gaston Defferre a voulu élargir la représentation à d'autres sensibilités politiques ; et il a conçu un nouveau mode de scrutin pour obtenir ce résultat. Nous en subissons aujourd'hui les conséquences, avec la balkanisation de la Corse. À l'Assemblée de Corse, que je préside, trois groupes sont issus d'une seule et même liste, celle qui était menée par Paul Giacobbi !

Sur les six parlementaires que compte la Corse, cinq sont pleinement favorables aux modifications apportées par la proposition de loi. Simon Renucci n'a qu'un seul point de désaccord : il souhaite que le seuil de maintien au second tour soit ramené de 7 à 5 % ; mais il serait incohérent que le seuil d'accès au second tour soit identique à celui permettant à deux listes de fusionner !

À l'Assemblée de Corse, c'est vrai, vingt personnes ont quitté l'hémicycle. Ce n'est pas rare, et cela s'est produit à minuit et demi, alors que le débat s'enlisait ; cela n'a donc pas de signification, et parmi ces vingt élus, beaucoup peuvent se rallier à l'idée qu'il faut préférer aux querelles de personnes le débat démocratique sur des projets et des idées. On peut se rassembler avant le premier tour, ou entre les deux tours, mais pas lors d'un troisième tour, par la constitution de coalitions hétéroclites. En Corse comme ailleurs, il faut des majorités stables, et les électeurs doivent savoir à l'avance qui va faire quoi.

*La séance, suspendue à 16 heures 55, est reprise à 17 heures 10.*

**M. le rapporteur.** Pour répondre à Bruno Le Roux, je dois reconnaître que peu de temps m'a été alloué pour travailler sur ce texte, mais j'ai néanmoins tenu à contacter l'auteur de la proposition de loi ainsi que nos collègues parlementaires élus en Corse, dont l'un, qui est

parmi nous aujourd'hui, est de surcroît président de l'Assemblée de Corse. L'amendement que je vous propose, portant la prime majoritaire de six à neuf sièges, recueille leur approbation.

La prime est de 25 % pour les élections régionales et de 33 % pour les élections à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, les unes et les autres étant, comme les élections à l'Assemblée de Corse, des élections à la proportionnelle, avec une prime pour la liste arrivée en tête. On ne peut pas comparer ce système avec celui qui est en vigueur pour les élections municipales, lesquelles accordent une prime majoritaire à la liste arrivée en tête. Avec 9 sièges sur 51, on est à moins de 20 %, soit une prime inférieure à celle retenue pour les élections régionales.

**M. Michel Vaxès.** Le rapporteur évoque un consensus entre les parlementaires, mais c'est au sein de l'Assemblée de Corse qu'il faudrait le rechercher. Le ministre lui-même, M. Marleix, a affirmé que c'était l'une des conditions d'un examen serein et de l'aboutissement de ce texte.

Par ailleurs, j'observe que l'Assemblée de Corse n'a pas connu de crise institutionnelle ; depuis 1992, elle a pu fonctionner. Certes, aucun groupe ne détenant la majorité absolue, il faut nécessairement débattre avec les groupes minoritaires. Mais n'est-ce pas cela la démocratie ?

Pour ces deux raisons, qui s'ajoutent au fait qu'on modifie la loi électorale l'année des élections, je m'opposerai à ce texte. Il eût été préférable d'engager une discussion avec les représentants des forces politiques de Corse et de permettre un débat nourri à l'Assemblée territoriale. Le vote d'une motion n'a pas force de délibération, monsieur le rapporteur.

**M. Bruno Le Roux.** L'amendement que je défends procède de l'idée que, puisque nous examinons ce texte au dernier moment, il convient de modifier le moins possible le mode de scrutin actuel. Cela dit, dans le prolongement des discussions que j'ai pu avoir avec Émile Zuccarelli, je voudrais formuler l'interrogation suivante : dès lors que, en augmentant la prime majoritaire et en fixant à 7 % des suffrages exprimés le seuil pour le maintien au second tour, on se rapproche des seuils retenus pour les élections régionales, pourquoi ne pas reconnaître que, en corrigeant ainsi les deux effets pervers de la loi de 1991, on va vers une harmonisation avec le mode de scrutin régional ?

**M. Étienne Blanc.** Nous sommes bien sûr favorables à l'idée de permettre la formation de majorités stables en Corse, mais à titre indicatif, monsieur le rapporteur, serait-il possible de savoir quelles auraient été les conséquences de ce texte s'il avait été applicable lors des dernières élections ?

**M. le rapporteur.** En faisant passer le seuil d'accès au second tour de 5 % à 7 %, il n'y aurait eu que 3 listes présentes au second tour, et non 7.

*La Commission passe à l'examen des articles.*

**Article 1<sup>er</sup>** (articles L. 366 et L. 373 du code électoral) : *Prime accordée à la liste arrivée en tête. Seuils pour se présenter ou pour opérer des fusions de liste au second tour*

*La Commission examine l'amendement CL2 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Nous en avons largement débattu.

*La Commission **adopte** l'amendement CL2.*

*Puis elle examine l'amendement CL1 de M. Bruno Le Roux.*

**M. Bruno Le Roux.** Il a été défendu.

**M. le rapporteur.** À l'observation faite tout à l'heure par Bruno Le Roux, je voudrais répondre qu'il y a actuellement non pas deux, mais trois difficultés : le seuil de présence au second tour, le seuil à partir duquel la fusion est possible, et enfin la prime. Il faut travailler sur les trois. Si nous adoptons cet amendement, le dispositif deviendrait fort peu lisible pour les électeurs puisque le seuil de 5 % serait à la fois celui du maintien au second tour et celui de la fusion. Il faut préserver la cohérence globale du texte, dont l'objectif n'est pas d'empêcher la représentation des forces politiques de l'île dans toute leur diversité, mais d'assurer une gradation dans les conséquences à tirer du verdict des urnes. Lorsqu'une liste atteint le premier palier, elle a capacité à fusionner ; lorsqu'elle atteint le deuxième, elle a capacité d'être présent au second tour sans avoir besoin de fusionner ; lorsqu'elle atteint le troisième, elle a capacité à gouverner, en bénéficiant d'une prime majoritaire, laquelle reste très nettement inférieure à celle qui a été retenue dans des élections comparables.

**M. Bruno Le Roux.** À ce propos, j'évoquerai en séance publique le débat sur le mode de scrutin en Polynésie. On constatera que la cohérence invoquée est à géométrie variable.

Je suis d'accord sur le fait qu'il existe trois leviers, mais je constate que la défaillance ne porte que sur deux d'entre eux.

**M. le rapporteur.** La proposition de loi initiale a pour objectif d'améliorer la situation en jouant sur les trois, et l'Assemblée de Corse s'est prononcée en faveur de cette triple démarche. L'amendement que nous venons d'adopter apporte une amélioration sur l'un des trois, à savoir la prime majoritaire. Ce qu'a proposé Bruno Le Roux, c'est au contraire une détérioration, contrairement au vœu exprimé par l'Assemblée de Corse.

**M. Bruno Le Roux.** Je refuse le mot « détérioration », me plaçant par rapport à la loi actuellement en vigueur.

*La Commission **rejette** l'amendement CL1.*

*Puis elle **adopte** l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.*

**Article 2** (articles L. 4422-18 et 4422-20 du code général des collectivités territoriales) : *Incompatibilité entre la fonction de conseiller exécutif de Corse et celle de conseiller à l'Assemblée de Corse*

*La Commission **adopte** l'article 2 sans modification.*

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

*La Commission entend ensuite une communication de son président sur la discussion en cours du projet de loi de programmation militaire, dont elle s'est saisie pour avis.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je tiens à vous informer que nous venons d'avoir de longues et difficiles discussions sur le projet de loi de programmation militaire, qui

ont trouvé un épilogue heureux. Après que j'ai rencontré le Premier ministre ce matin, nous sommes parvenus, le président de la commission de la Défense, les deux rapporteurs et moi à des amendements consensuels.

Ces amendements répondent point par point aux quatre observations que nous avons formulées concernant la procédure des perquisitions : nécessité de préserver la surprise, nécessité de pouvoir perquisitionner en plusieurs lieux en même temps, création d'une infraction pénale afin d'interdire le mélange, dans un lieu protégé, de documents couverts par le secret de défense nationale et d'autres documents, lesquels pourraient ainsi être soustraits à la procédure de droit commun, automaticité du déplacement du président de la CCSDN ou de son représentant qui, à la demande d'un magistrat, devront se transporter sans délai sur un lieu de perquisition.

Sur la classification des lieux, dispositif dont j'ai informé nos collègues dans l'hémicycle qu'il pouvait entraîner des abus, nous avons obtenu des avancées très substantielles, à savoir, d'une part, que la liste des lieux classifiés soit rendue publique, et d'autre part, que la classification ne soit acquise que pour cinq années. Dans ces conditions, si un gouvernement veut prolonger la classification d'un lieu, il devra à nouveau demander l'avis de la CCSDN et enclencher la procédure.

Avec ces amendements, le texte est beaucoup plus équilibré. Je tiens à vous remercier de l'unanimité de votre vote lorsque, mercredi dernier, nous nous sommes réunis pour examiner à nouveau les articles 12 à 14 du projet, après son examen par la commission de la défense. Si la commission des lois n'avait pas exprimé très fermement son avis défavorable, nous ne serions sans doute pas parvenus à faire bouger les choses.

*La séance est levée à 17 h 30.*

\*

\* \*



## **Amendements examinés par la Commission**

**Amendement CL 1 présenté par MM. Bruno Le Roux, Simon Renucci et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 1<sup>er</sup>*

À la fin de l'alinéa 3, substituer aux mots : « 7 % », les mots : « 5 % ».

**Amendement CL 2 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 1, substituer au mot : « six », le mot : « neuf ».

### **Informations relatives à la Commission**

*La Commission a désigné :*

*M. Bertrand Pancher*, rapporteur sur le projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental (n° 1707).

*M. Charles de la Verpillière*, rapporteur sur le projet de loi organique et le projet de loi relatifs à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (n<sup>os</sup> 1706 et 1708).

