



**PROJETS DE LOIS, ORGANIQUE ET ORDINAIRE,
« POUR UNE DEMOCRATIE PLUS REPRESENTATIVE,
RESPONSABLE ET EFFICACE »**

Rapport du Président du Conseil exécutif

Raportu di u Presidente di u Cunsigliu Esecutivu di Corsica

Par courrier en date du 27 avril 2018, le Préfet de Corse a saisi le Président du Conseil exécutif en vue de la consultation pour avis de l'Assemblée de Corse sur les projets de lois, organique et ordinaire, « *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* ».

Conformément à l'article L. 4422-16 V du Code général des collectivités territoriales, l'Assemblée de Corse est en effet obligatoirement saisie pour avis des projets et propositions de loi comportant des dispositions spécifiques à la Corse.

Le préfet demande expressément, dans sa lettre de saisine, reçue le 27 avril, jour où l'Assemblée était réunie en session, la mise en œuvre de la procédure de consultation d'urgence, prévoyant que le délai d'examen passe d'un mois à quinze jours.

En la forme, une remarque préalable s'impose sur l'exigence du recours à la procédure d'urgence, alors même que le calendrier des sessions ordinaires de l'Assemblée de Corse est connu du préfet largement en avance mais surtout, au cas particulier, alors même que les deux semaines utiles pour respecter ce délai (du 2 au 11 mai) ne comportaient respectivement que trois et deux jours ouvrés. Par conséquent, au regard de l'impossibilité matérielle d'organiser une telle session extraordinaire dans ce délai, il est donc proposé à l'Assemblée de Corse d'examiner, ce 14 mai, le projet de loi précité et de rendre un avis qui sera transmis au Gouvernement avec les explications nécessaires tenant à son calendrier, et aux précautions qu'il eût été loisible de prendre en amont pour que la consultation puisse se tenir dans les délais requis.

Sur le fond, les deux projets de loi abordent la réforme du Parlement, qui se décline en deux volets liés entre eux :

- un projet de loi organique (PLO), qui fixe l'effectif global des parlementaires et les dispositions fondamentales relatives à leur élection et à l'exercice de leur mandat ;
- un projet de loi ordinaire (PL), qui fixe les dispositions relatives au mode de scrutin et à la campagne électorale.

La réforme du Parlement envisagée par le Gouvernement comporte trois mesures, qui modifient substantiellement la donne parlementaire actuelle.

Il s'agit de :

- la réduction du nombre de parlementaires (chapitre I du PLO) ;
- l'élection d'une partie des députés au scrutin de liste à la représentation proportionnelle (chapitre I du PL) ;
- la limitation du cumul des mandats dans le temps pour l'ensemble de la classe politique (chapitre II du PLO).

1) En ce qui concerne la réduction du nombre de parlementaires

La loi organique réduit le nombre de députés et de sénateurs de 30%, le rapport entre le nombre de parlementaires des deux chambres reste donc inchangé. De ce fait, le nombre de députés passerait de 577 à 404, le nombre de sénateurs passerait de 348 à 244.

Les dispositions relatives à l'élection des parlementaires entreraient en vigueur :

- pour les députés lors du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale ;
- pour les sénateurs lors du premier renouvellement du Sénat, en septembre 2021. Ainsi, le Sénat serait entièrement renouvelé en 2021 afin d'éviter une entrée en vigueur progressive de la réduction du nombre de sénateurs à chaque renouvellement partiel du Sénat (les sénateurs de la série 2, élus en 2014, verraient donc leur mandat prolongé d'un an, ceux de la série 1, élus en 2017, verraient donc leur mandat diminué de deux ans). La date de 2021 permet par ailleurs de tenir compte, pour l'élection des sénateurs, des résultats des différents scrutins locaux de 2020 (élections municipales) et de 2021 (élections départementales et régionales). En ce qui concerne les deux circonscriptions administratives départementales de Corse, classées en série 2, les deux sénateurs actuels de Corse, élus en 2014, verraient leur mandat prolongé d'un an.

Ces mesures appellent les remarques suivantes.

La réduction du nombre de parlementaires conduirait bien évidemment le Gouvernement à procéder à une nouvelle répartition de leurs sièges entre départements et collectivités ainsi qu'à une nouvelle délimitation des circonscriptions législatives. Le projet de loi ordinaire prévoit que ces dispositions s'effectueraient par ordonnances sous le respect des principes suivants :

- garantie d'au moins un député et un sénateur par département ;
- recours à la méthode dite de la « tranche unique de population », qui attribue un siège par tranche complète de X milliers d'habitants (en plus du siège attribué par département).

En ce qui concerne la Corse, dans la mesure où les départements ont été maintenus en tant que circonscriptions administratives, cela aurait pour effet d'instituer un nombre minimum de deux députés et de deux sénateurs. Comme par ailleurs le redécoupage se ferait sur des bases démographiques, il est probable, sauf à ce que la Corse bénéficie d'un traitement particulier sur ce point, que ce nombre minimum de parlementaires ne soit en réalité le nombre définitif. Un tel dispositif maintiendrait le nombre actuel de sénateurs et réduirait le nombre de députés de quatre à deux.

Il convient de souligner, à ce propos, que le principe même d'une réduction du nombre de parlementaires est largement discutable. En effet, sous couvert de s'adapter à une opinion présentée comme globalement méfiante à l'égard de la démocratie représentative, le Gouvernement choisit de limiter les pouvoirs du Parlement.

Il le fait, d'une part, en portant atteinte au pouvoir d'amendement (en instaurant des quotas par groupe corrélés à la taille du groupe et en subordonnant le dépôt en séance publique à un aval obligatoire en commission) et, d'autre part, en réduisant le nombre de parlementaires.

Sur le premier point, il suffit d'imaginer les réactions que susciteraient, par parallélisme des formes, la transposition de cette règle dans le fonctionnement de l'Assemblée de Corse.

Sur ce deuxième point, et en se référant au droit européen comparé, il est aisé de s'apercevoir que la France est bien loin de constituer un cas aberrant.

En effet, si en valeur absolue – ce qui n'a pas grand sens – la France est le 3^{ème} pays à comptabiliser le plus de parlementaires (925), précédée du Royaume-Uni (1 410) et de l'Italie (950), en examinant le nombre de parlementaires rapporté à la population – ratio nettement plus significatif – la France se trouve dans les pays les moins dotés.

Actuellement, un parlementaire français représente en moyenne 72 634 habitants (source INSEE), ce qui place la France au quatrième rang de l'Union européenne. Après la réforme, la moyenne passerait à 103 683 habitants, ce qui placerait la France en deuxième rang du classement, derrière l'Allemagne (un parlementaire représente 116 598 habitants) et devant les Pays-Bas (un parlementaire représente 75 637 habitants), l'Espagne (un parlementaire représente 75 396 habitants), la Pologne (un parlementaire représente 67 764 habitants) et l'Italie (un parlementaire représente 64 128 habitants).

Au regard de tels chiffres, globalement relativement homogènes sur l'ensemble des pays considérés et comparables, il est permis de se demander ce que pourrait apporter réellement cette réforme, et notamment la diminution de 277 parlementaires, par rapport à « *la qualité du travail législatif* » principal argument de la communication gouvernementale sur le sujet.

Ainsi, si au terme d'une telle réforme, la Corse devait être représentée par deux députés au lieu de quatre, pour une population d'environ 330 000 habitants, cette réduction risquerait de constituer une régression démocratique qui déséquilibrerait la représentation de la Corse au Parlement, et ce d'autant mieux que le caractère d'île-montagne de la Corse doit être intégré dans la définition des circonscriptions.

En effet, le relief propre à l'île, qui engendre des temps de trajet importants, notamment pour rejoindre les communes de l'intérieur et de la montagne, rendrait encore plus impactant la réduction de moitié du nombre de députés, laquelle risquerait d'avoir des effets négatifs au détriment des régions rurales et de montagne.

2) L'élection d'une partie des députés au scrutin de liste à la représentation proportionnelle

Le projet de loi ordinaire institue un scrutin de liste à la représentation proportionnelle pour l'élection de 61 députés, à l'échelle de l'ensemble du territoire français, sur des listes nationales soumises à l'ensemble du corps électoral.

A l'évidence, l'introduction d'une dose de proportionnelle dans la représentativité des députés constitue, sur le principe, une avancée démocratique.

Le pourcentage retenu reste inférieur à ce qui avait été envisagé pour que cette introduction de la proportionnelle produise des effets significatifs.

Cependant, il apparaît clairement que cette décision, combinée aux critères prévus pour pouvoir présenter la liste appelée à concourir sur cette fraction de la représentation à l'Assemblée (liste « nationale » ; soutiens dans 44 circonscriptions ; obtention de plus de 3% pour pouvoir être éligible aux frais de campagne ; ...) accentuerait mécaniquement les effets d'éviction concernant la garantie du niveau de représentation de la Corse, déjà altérée par le projet de diminution, de moitié, du nombre de députés.

3) La limitation du cumul des mandats dans le temps pour l'ensemble de la classe politique

Les projets de loi, tant organique (pour les mandats parlementaires) qu'ordinaire (pour les mandats territoriaux), traite de la limitation dans le temps de l'exercice des mandats parlementaires et des fonctions exécutives locales.

Il s'agit d'interdire au titulaire de trois mandats de se présenter à l'élection qui suit son troisième mandat. L'article 5 du projet de loi ordinaire est consacré au cumul des fonctions de chef de l'exécutif ou de président de l'assemblée délibérante d'une même collectivité territoriale ou d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (selon certains seuils démographiques). En Corse, sont concernées les fonctions de président du conseil exécutif et de l'Assemblée de Corse, de président d'EPCI de plus de 25 000 habitants et de maires des communes de plus de 9 000 habitants.

Le projet de loi précise que constitue une occurrence d'exercice des fonctions chaque période comprise entre deux renouvellements généraux. En ce qui concerne la création d'une nouvelle collectivité, telle que la Collectivité de Corse, la période court à partir de la création et le prochain renouvellement général. Par conséquent, les fonctions exercées dans le cadre de l'ex-Collectivité Territoriale de Corse ne sont pas à prendre en compte.

On ne peut bien sûr qu'être d'accord sur le principe avec une telle mesure.

On notera cependant que, dans ses modalités, la réforme reste timide et incomplète.

Par ailleurs, il convient de souligner avec force qu'eu égard à l'histoire politique électorale de la Corse, à son organisation administrative, à sa sociologie, les enjeux de renouvellement de la vie et du personnel politiques et de respiration démocratique se posent dans l'île avec une acuité particulière.

Dans ces conditions, le peuple corse et l'institution en charge de le représenter, la Collectivité de Corse, ont vocation à mener leur propre réflexion sur la question, aux fins de définir les règles les mieux adaptées à répondre avec efficacité à ces enjeux démocratiques, y compris en élargissant ou en renforçant les règles de non-cumul.

Conclusion

A la lecture conjointe de ces deux projets de loi, il apparaît clairement que la spécificité géographique ou politique de certains territoires n'est pas ou est insuffisamment prise en compte.

C'est à l'évidence le cas de la Corse.

Parce qu'ils ont des intérêts propres aux plans politique, économique, social, et culturel, la Corse et son peuple doivent voir leur juste représentation garantie dans toutes les institutions où se prennent des décisions les concernant.

Cela vaut pour l'Assemblée Nationale et le Sénat, mais également pour les institutions européennes et internationales.

Ainsi et à titre d'exemple, la Corse doit voir sa représentation garantie au sein du Parlement européen.

Or, il apparaît clairement, à travers les deux projets de loi soumis à votre Assemblée pour avis, que le Gouvernement et l'Etat refusent pour l'heure toute prise en compte de cette légitime revendication.

Dans ces conditions, il ne peut être souscrit à ces projets de loi, même si certaines dispositions sont intéressantes.

Je vous propose donc d'émettre un avis défavorable, au regard des considérations ci-dessus exposées, et au motif principal que la spécificité et les intérêts propres de la Corse ne sont pas pris en compte

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.