

N° 206

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 décembre 2020

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, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la répartition des sièges de conseiller à l'assemblée de Guyane entre les sections électorales,

Par Mme Catherine BELRHITI,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3430, 3589 et T.A. 517

Sénat : 178 et 207 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE AUGMENTATION PROGRAMMÉE DES SIÈGES DE L'ASSEMBLÉE DE GUYANE, LIÉE À L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DU TERRITOIRE	6
A. UNE ASSEMBLÉE ÉLUE AU SUFFRAGE UNIVERSEL, AU SCRUTIN PROPORTIONNEL À LA PLUS FORTE MOYENNE.....	6
B. UNE GARANTIE DE REPRÉSENTATION ÉQUITABLE DES TERRITOIRES GUYANAIS	8
C. UNE CLAUSE DE RÉÉVALUATION DU NOMBRE DE CONSEILLERS EN FONCTION DE L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE RAPIDE DE LA GUYANE.....	9
II. LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE À LA RÉPARTITION DES SIÈGES DE CONSEILLER À L'ASSEMBLÉE DE GUYANE ENTRE LES SECTIONS ÉLECTORALES	9
A. UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE EXPONENTIELLE.....	9
B. LA PROPOSITION DE LOI : TIRER LES CONSÉQUENCES DE L'ACCROISSEMENT DE POPULATION SUR LE NOMBRE ET LA RÉPARTITION DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE	11
1. <i>La révision du nombre de sièges attribués à chaque section</i>	<i>12</i>
2. <i>La répartition des sièges de la prime majoritaire</i>	<i>13</i>
C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS	14
1. <i>De nécessaires harmonisations rédactionnelles</i>	<i>14</i>
2. <i>Le renvoi de l'application des règles d'attribution des sièges à un arrêté du préfet de Guyane : une solution satisfaisante.....</i>	<i>15</i>
3. <i>Un calendrier contraint et la nécessité d'un vote conforme du Sénat.....</i>	<i>16</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	25
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	27
LA LOI EN CONSTRUCTION	29

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 9 décembre 2020 sous la présidence de François-Noël Buffet (Les Républicains - Rhône), la commission des lois du Sénat a examiné, sur le rapport de Catherine Belrhiti (Les Républicains - Moselle), la proposition de loi n° 178 (2020-2021) relative à la répartition des sièges de conseiller à l'assemblée de Guyane entre les sections électorales.

Face à la croissance démographique de la Guyane, ce texte vient tirer les conséquences de l'augmentation du nombre de sièges à l'assemblée de Guyane, en inscrivant dans la loi les règles de leur répartition entre les sections électorales.

À l'issue d'un travail préalable en commun avec l'Assemblée nationale et suivant l'avis de sa rapporteure, la commission des lois a adopté la proposition de loi sans modification, afin d'en assurer une entrée en vigueur rapide.

I. UNE AUGMENTATION PROGRAMMÉE DES SIÈGES DE L'ASSEMBLÉE DE GUYANE, LIÉE À L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DU TERRITOIRE

La collectivité territoriale de Guyane (CTG) est une collectivité territoriale unique créée en application du septième alinéa de l'article 73 de la Constitution.

La création de la collectivité territoriale de Guyane

Après une première consultation le 10 janvier 2010 pour savoir si les électeurs souhaitaient une évolution de la Guyane vers une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution (victoire du « non »), les électeurs ont été à nouveau consultés 15 jours plus tard sur le principe d'une collectivité unique restant soumise à l'article 73 de la Constitution.

Organisée le 24 janvier 2010, cette consultation a recueilli 57,5 % de « oui » et 42,5 % de « non ». La collectivité territoriale de Guyane a donc été créée – en même temps que la collectivité territoriale de Martinique – par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 *relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique*.

La loi est entrée en vigueur – et la création de la collectivité territoriale de Guyane a été effective – lors de la première réunion de l'assemblée de Guyane suivant sa première élection en décembre 2015.

La collectivité territoriale de Guyane exerce les compétences d'un département et d'une région. Elle est régie par une assemblée unique, qui dispose des attributions d'un conseil départemental et d'un conseil régional.

Les règles régissant la composition et le mode d'élection de l'assemblée de Guyane sont fixées par le livre VI *bis* du code électoral et en particulier par son titre I^{er}, relatif à l'élection des conseillers de l'assemblée de Guyane¹.

A. UNE ASSEMBLÉE ÉLUE AU SUFFRAGE UNIVERSEL, AU SCRUTIN PROPORTIONNEL À LA PLUS FORTE MOYENNE

Le mode de scrutin de l'assemblée de Guyane est similaire au mode de scrutin régional de droit commun. Il s'agit d'un **scrutin de liste à la proportionnelle à la plus forte moyenne** à deux tours, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, sur la base d'une **circonscription unique, composée de huit sections électorales**.

¹ Articles L. 558-1 à L. 558-4 du code électoral.



Source : Portail du droit des outre-mer

La liste arrivée en tête des suffrages reçoit une prime majoritaire de onze sièges, répartis dans chaque section selon le tableau ci-après :

Sections	Répartition des sièges
Cayenne	2
Petite Couronne	2
Grande Couronne	1
Oyapock	1
Savanes	1
Haut-Maroni	1
Saint-Laurent-du-Maroni	2
Basse-Mana	1

Source : article L. 558-4 du code électoral

Les autres sièges sont répartis au sein de chaque section entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au second tour sur l'ensemble de la circonscription, au *pro rata* des voix obtenues par chaque liste dans la section, à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.

Les membres de l'assemblée de Guyane sont élus pour six ans et sont rééligibles.

B. UNE GARANTIE DE REPRÉSENTATION ÉQUITABLE DES TERRITOIRES GUYANAIS

Adopté à l'initiative de la commission des lois du Sénat, le mode de scrutin défini en 2011 pour l'assemblée de Guyane permet de garantir la représentation équitable des territoires et des populations en son sein, par l'attribution d'un **minimum de trois sièges à chacune des sections**.

Ce minimum a été défini afin de permettre une expression pluraliste dans les sections les moins peuplées. Compte tenu de l'attribution d'une prime d'au moins un siège, deux autres sièges sont à répartir entre les listes. Comme le rappelait alors la commission des lois, « *de telles modalités de répartition [sont] conformes à la jurisprudence la plus récente du Conseil constitutionnel, telle qu'elle s'est exprimée à propos du tableau de répartition des futurs conseillers territoriaux dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 sur la loi de réforme des collectivités territoriales, et selon laquelle, pour respecter l'égalité du suffrage, une élection doit se faire sur des bases essentiellement*

démographiques : fixation d'un nombre minimal de sièges pour assurer la représentation de toutes les composantes du territoire et écart de moins de 20 % par rapport à la moyenne globale, compte non tenu des sections au minimum, du nombre de sièges par section¹ »².

C. UNE CLAUSE DE RÉÉVALUATION DU NOMBRE DE CONSEILLERS EN FONCTION DE L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE RAPIDE DE LA GUYANE

L'article L. 558-2 du code électoral prévoit une clause de réévaluation du nombre de conseillers à l'assemblée de Guyane en fonction de l'évolution démographique du territoire. Il est en effet indiqué que l'assemblée de Guyane est composée de 51 membres mais que, si **la population de Guyane dépasse 249 999 habitants, le nombre de conseillers de l'assemblée de Guyane est porté à 55**. Si la population dépasse les 299 999 habitants, il est porté à 61.

Par coordination, l'article L. 558-3 du code électoral prévoit qu'une loi procède à la révision du nombre de sièges de chaque section lorsque la population de la collectivité territoriale de Guyane dépasse les seuils mentionnés ci-dessus.

Cette clause de réévaluation régulière se justifie par la croissance démographique forte de ce territoire.

II. LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE À LA RÉPARTITION DES SIÈGES DE CONSEILLER À L'ASSEMBLÉE DE GUYANE ENTRE LES SECTIONS ÉLECTORALES

A. UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE EXPONENTIELLE

La Guyane est, après Mayotte, le territoire français connaissant la plus forte croissance démographique. Alors qu'elle comptait 237 549 habitants en 2011, sa population atteignait 259 965 habitants en 2015, et 290 691 au 1^{er} janvier 2020.

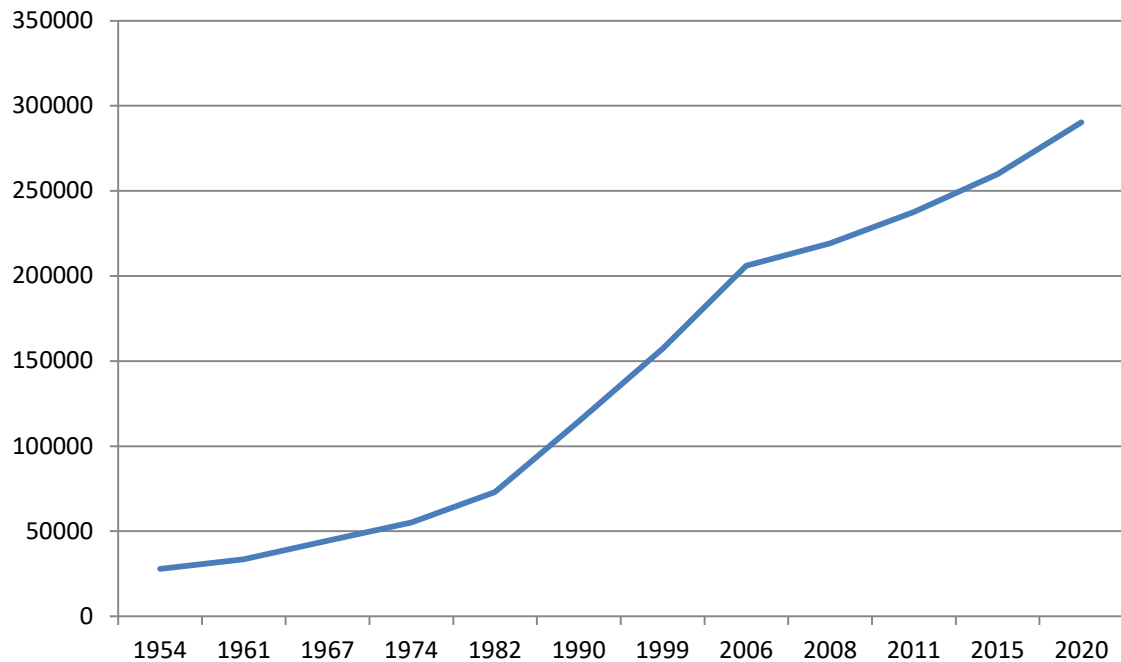
Son augmentation est concentrée sur l'Ouest guyanais, Saint Laurent-du-Maroni et, dans une moindre mesure, l'agglomération de Cayenne.

¹ Voir le commentaire de la décision de 2010, paru aux Cahiers du Conseil constitutionnel, notamment pp. 18 à 20. Ce commentaire est consultable à l'adresse suivante :

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2010618DCccc_618dc.pdf.

² Rapport n° 467 (2010-2011) de Christian Cointat sur le projet de loi relatif aux collectivités de Guyane et de Martinique, p. 81, fait au nom de la commission des lois, déposé le 27 avril 2011, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/110-467/110-467.html>.

Évolution de la population guyanaise depuis 1954



Source : commission des lois du Sénat,
à partir des données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Ces chiffres diffèrent cependant de la population légale prise en compte pour les élections. Pour une année n, celle-ci correspond en effet à la population authentifiée sur un territoire donné en année n-2.

Les populations légales

Les populations légales sont définies par le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population¹ et renvoient à trois notions distinctes :

- la **population municipale**, qui « comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, dans un logement ou une communauté, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune, les personnes sans-abri recensées sur le territoire de la commune et les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles, recensées sur le territoire de la commune »² ;

- la **population « comptée à part »**, comprend les personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune mais qui ont conservé une résidence sur le territoire de la commune (étudiants et militaires, par exemple) ;

- la **population totale**, qui résulte de la somme des deux précédentes.

¹ Dans sa rédaction issue du décret n° 2019-1302 du 5 décembre 2019 modifiant le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population.

² INSEE, « La détermination de la population légale des communes », version du 30 décembre 2019, p. 2, consultable à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/information/2553979>.

La population totale est authentifiée dans ses deux composantes, pour chaque année n, par un décret qui paraît en général à la fin du mois de décembre de l'année n-1. Afin que l'égalité de traitement entre les communes soit préservée, l'année de prise en compte de la population doit être la même pour l'ensemble des communes. C'est pour cette raison que **la population est calculée en se référant à l'année du milieu des cinq années écoulées**¹.

La loi organise en effet une collecte tournante d'informations afin que la totalité du territoire soit prise en compte au cours de cinq années successives de recensement. Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, une enquête par sondage est effectuée annuellement sur 8 % des logements (soit 40 % au bout de cinq ans). Dans les communes de moins de 10 000 habitants, le recensement est exhaustif, par cinquième chaque année.

La **population totale**, telle que calculée par l'INSEE et authentifiée par décret, est la population légale à laquelle de nombreux textes législatifs et réglementaires font référence.

En matière électorale à l'inverse, l'article R. 25-1 du code électoral précise qu'il convient de se référer au dernier chiffrage de population municipale authentifié avant l'élection.

La population prise en compte pour les élections en 2015 était donc celle de 2013, tandis que celle pour les élections de 2021 sera celle de 2018.

C'est pour cette raison que, si la population réelle de la Guyane était de 290 691 au 1^{er} janvier 2020, **la population municipale, authentifiée** par le décret n° 2019-1546 du 30 décembre 2019 *authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, et des collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, et de Saint-Pierre-et-Miquelon, est de 268 700 habitants* (la population totale étant de 271 124 habitants).

B. LA PROPOSITION DE LOI: TIRER LES CONSÉQUENCES DE L'ACCROISSEMENT DE POPULATION SUR LE NOMBRE ET LA RÉPARTITION DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE

La proposition de loi propose de **tirer les conséquences de l'augmentation de la population** de la Guyane et de l'augmentation subséquente du nombre de membres de l'assemblée de Guyane, en **révisant le nombre et les modalités de répartition de sièges attribués à chaque section**, y compris en ce qui concerne la prime majoritaire.

Alors que la population du territoire approche des 300 000 habitants, la proposition de loi prévoit en particulier de ne pas fixer un nombre de sièges par section dans la loi, mais d'y **inscrire de façon pérenne les règles de répartition des sièges entre les sections en renvoyant à un arrêté du**

¹ Le choix de cette date permet de fournir des estimations plus fiables, puisque pour les communes de moins de 10 000 habitants, le résultat ne s'écarte pas de plus de deux ans de la population effectivement recensée, tandis que pour les communes de 10 000 habitants et plus, le milieu de la période est celui qui reflète le mieux le cumul des cinq enquêtes annuelles.

préfet de Guyane la mise en œuvre de ces règles avant chaque scrutin. Cette modification apporte une souplesse procédurale bienvenue : elle permet non seulement **d'éviter une modification législative pour chaque franchissement de seuil**, mais également de **réviser l'attribution des sièges aux sections pour tenir compte d'éventuelles évolutions démographiques** par un simple acte réglementaire, selon des règles précisément définies par le législateur et décrites ci-après.

1. La révision du nombre de sièges attribués à chaque section

Tandis qu'aujourd'hui un tableau définit de façon rigide les sièges attribués à chaque section¹, la proposition de loi **prévoit que les sièges soient répartis entre chaque section avant chaque élection**. Avant le 15 janvier de l'année du renouvellement de l'assemblée de Guyane, un arrêté du préfet de Guyane répartirait ces sièges entre chaque section en fonction de leur population municipale au 1^{er} janvier de cette même année.

La distribution des sièges serait réalisée par **répartition proportionnelle à la plus forte moyenne, et chaque section se verrait attribuer, comme aujourd'hui, au moins trois sièges**. Les projections réalisées pour simuler l'impact de la proposition de la loi montrent que le choix réalisé est celui de la continuité.

Projections des évolutions pratiques prévues par le dispositif de la proposition de loi

Sections électorales	2011				2021 (avec dispositif de la proposition de loi)				
	Population municipale pour 2011 (recensement 2008)	Nombre de sièges par section	Nombre d'habitants par siège	Écart à la moyenne	Population municipale pour 2020 (recensement 2017)	Nombre de sièges par section	Nombre d'habitants par siège	Écart à la représentation proportionnelle	Évolution du nombre de sièges entre 2011 et 2020
Cayenne	57 643	12	4 804	11,7 %	61 268	12	5 106	4,5 %	0
Petite Couronne	44 446	10	4 445	3,4 %	57 078	12	4 757	-2,6 %	2
Grande Couronne	13 336	3	4 445	3,4 %	20 574	4	5 144	5,3 %	1
Oyapock	6 311	3	2 104	-51,1 %	7 012	3	2 337	-52,2 %	0
Savanes	31 616	7	4 517	5,1 %	30 645	6	5 108	4,5 %	-1
Haut-Maroni	20 281	5	4 056	-5,7 %	37 206	7	5 315	8,8 %	2
Saint-Laurent-du-Maroni	35 631	8	4 454	3,6 %	42 612	8	5 327	9,0 %	0
Basse-Mana	10 002	3	3 334	-22,5 %	12 305	3	4 102	-16,0 %	0
Total	219 266	51	4 299		268 700	55	4 885		4

Source : commission des lois du Sénat, à partir des données transmises par le ministère des outre-mer

¹ Voir l'article L. 558-3 du code électoral.

Ainsi, **la révision du mode de répartition des sièges tient plus de la formalisation et de la pérennisation de la répartition actuelle que d'une réforme profonde de celle-ci.** En conséquence, les effets de bord du dispositif prévu par la proposition de loi sont de faible portée. Sur les huit sections électorales que compte la Guyane, quatre ne verraient pas leur nombre de sièges modifié et deux ne gagneraient ou perdraient qu'un seul siège. Le gain de deux sièges par les sections de la petite Couronne et du Haut-Maroni s'expliquerait néanmoins par une forte progression démographique, ces deux sections ayant vu leur nombre d'habitants augmenter respectivement de 12 632 et 16 925 habitants.

La proposition de loi prévoit également **l'attribution d'un minimum de trois sièges par section, ce qui revient à nouveau à formaliser et pérenniser un choix fait par le législateur en 2011.** Cette attribution minimale est justifiée par la volonté d'une représentation de l'ensemble des territoires, y compris ceux qui ont une faible démographie. Elle conduit en particulier à une surreprésentation des sections peu peuplées de l'Oyapock ou de la Basse-Mana.

Il est à cet égard notable que **ce choix du législateur l'ait conduit à s'écarter du « tunnel » de 20 % d'écart à la moyenne** généralement retenu par la jurisprudence constitutionnelle : s'agissant de la circonscription de l'Oyapock, l'attribution minimale de trois sièges conduit à un écart à la moyenne de 52,2 % en 2020, après un écart de 51,1 % en 2011. **Ce choix, qui se justifie par l'objectif d'une représentation équitable et pluraliste des territoires peu peuplés, serait reconduit dans le cadre du dispositif prévu par la proposition de loi.** Auditionnés par la rapporteure, les services du bureau des élections du ministère de l'intérieur ont néanmoins indiqué qu'il pourrait être envisageable, dans le cas où les évolutions démographiques en cours se confirmeraient – conduisant à un accroissement supplémentaire de l'écart à la moyenne –, d'en prendre acte ultérieurement en revenant sur le seuil minimal de trois sièges par section.

2. La répartition des sièges de la prime majoritaire

La loi prévoit aujourd'hui l'attribution **d'une prime majoritaire de 11 sièges** à la liste ayant recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés, répartis entre les sections par l'article L. 558-4 du code électoral. Elle ne prévoit cependant pas de révision de cette prime majoritaire ni de ses modalités de répartition entre les sections lorsqu'un seuil démographique est franchi.

Il est donc nécessaire de tirer les conséquences dans la proposition de loi de la nouvelle répartition des sièges à l'assemblée de Guyane sur la répartition de la prime majoritaire entre les sections.

La proposition de loi prévoit en conséquence que cette prime majoritaire soit fixée à **20 % du nombre total de sièges, arrondi à l'entier supérieur**. La prime serait donc de 11 sièges pour une assemblée de 51 membres (dispositif actuel) ou de 55 membres, et de 13 sièges pour une assemblée de 61 membres (une fois le seuil de 299 999 habitants franchi). Le dispositif proposé pour la prime majoritaire correspond ainsi à **l'économie générale d'un texte s'inscrivant dans la continuité** de l'existant tout en prévoyant une solution pérenne pour les évolutions démographiques ultérieures.

Cette prime serait répartie **proportionnellement à la population de chaque section, selon la règle de la plus forte moyenne**. Chaque section se verrait attribuer **au moins un siège**. Les sièges seraient également répartis par l'arrêté préfectoral mentionné ci-dessus. Ces modalités ne posent, à la lumière des éléments développés ci-dessus, aucune difficulté.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

1. De nécessaires harmonisations rédactionnelles

Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi comportait **deux expressions dont la formulation gagnait à être harmonisée avec d'autres dispositions correspondantes dans le code électoral**.

En premier lieu, les dispositions selon lesquelles les sièges sont répartis entre les sections « *proportionnellement à leur population, suivant la règle de la plus forte moyenne* » diffèrent dans leur formulation d'autres dispositions similaires dans le code électoral. Par un amendement adopté en commission des lois sur proposition du rapporteur¹, Lénaïck Adam, la rédaction a donc fait l'objet d'une harmonisation avec celle de l'article L. 273-7 du code électoral².

En second lieu, la prise en compte de la « *population légale* » était potentiellement génératrice de confusions. Comme expliqué ci-avant, **cette notion est ambiguë et renvoie en réalité à trois notions distinctes** : la population municipale, la population comptée à part et la population totale, somme des deux précédentes. Or, l'article R. 25-1 du code électoral dispose qu'en l'absence de précision, « *le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection* ». Par un amendement adopté en commission des

¹ Amendement n° CL10 déposé par le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Lénaïck Adam.

² S'agissant des communes de moins de 1 000 habitants divisées en secteurs municipaux ou en sections électorales, cet article prévoit en effet que « le représentant de l'État dans le département répartit les sièges de conseiller communautaire entre les secteurs ou les sections, en fonction de leur population respective, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ».

lois sur proposition du rapporteur¹, **le mot « légale » a donc été supprimé afin de lever toute ambiguïté et de faire référence à la seule population municipale, conformément à l'usage en matière électorale.**

Ces harmonisations rédactionnelles ont été suggérées par la rapporteure de la commission des lois du Sénat à son homologue de l'Assemblée nationale, qui les a portées par amendements. Adoptées à l'Assemblée nationale aux côtés d'autres modifications de nature essentiellement rédactionnelle, **elles apportent pleine satisfaction et ne nécessitent aucune modification supplémentaire.**

2. Le renvoi de l'application des règles d'attribution des sièges à un arrêté du préfet de Guyane : une solution satisfaisante

La proposition de loi prévoit que, avant chaque élection, **un arrêté du préfet de Guyane tire les conséquences des règles établies dans la loi pour répartir les sièges de conseiller entre les différentes sections.**

En premier lieu, **le renvoi au pouvoir réglementaire de la répartition effective des sièges ne semble présenter aucun risque constitutionnel.** Le Conseil constitutionnel a considéré possible le renvoi de la répartition des sièges au pouvoir règlementaire, en précisant les critères dans la loi. Il a ainsi indiqué : *« Les règles relatives à la délimitation des circonscriptions électorales pour l'élection des assemblées locales constituent des composantes du régime électoral de celles-ci. En l'espèce, dans la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le code électoral, sans méconnaître les articles 34 et 37 de la Constitution, le législateur a fixé le nombre de conseillers départementaux et encadré la compétence du pouvoir réglementaire pour la mise en œuvre de ces règles »*².

La rédaction retenue par la proposition de loi prévoit de fixer, de façon pérenne, les règles de répartition des sièges entre les différentes sections électorales. Ce faisant, **elle place le pouvoir réglementaire en situation de compétence liée**, puisqu'aucune marge d'appréciation n'est laissée à celui-ci. En conséquence, elle semble pleinement satisfaire à l'exigence posée par le Conseil constitutionnel.

En second lieu, les travaux conduits par la rapporteure l'ont conduite à **s'interroger sur l'opportunité de rehausser le niveau normatif** de l'acte procédant formellement à la répartition entre sections. L'hypothèse d'un arrêté du ministre de l'intérieur a notamment retenu son attention, en ce qu'elle aurait pu permettre d'offrir de meilleures garanties d'impartialité

¹ Amendement n° CL9 déposé par le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Lénaïck Adam.

² Conseil constitutionnel, 2013-667 DC, 16 mai 2013, cons. 39, JORF du 18 mai 2013 page 8258, texte n° 5, Rec. p. 695.

et de sécurité juridique, tout en protégeant le préfet de toute accusation d'instrumentalisation ou de favoritisme.

Après examen attentif, **il apparaît néanmoins qu'une telle modification puisse être écartée**. Premièrement, quelle que soit l'autorité adoptant l'acte réglementaire répartissant les sièges de conseiller entre les sections (préfet de Guyane ou ministre de l'intérieur), elle serait placée en situation de **compétence liée** : attribuer au ministre de l'intérieur la charge d'adopter un tel acte ne présenterait donc aucun avantage substantiel¹. Deuxièmement, d'autres dispositions du code électoral prévoyant, à l'échelle d'un département ou d'une collectivité d'outre-mer², la répartition de sièges entre sections électorales, attribuent cette charge au représentant de l'État dans le territoire³. Par conséquent, la solution prévue par la présente proposition de loi apporte pleine satisfaction et **n'appelle aucune modification relative au niveau normatif de l'acte réglementaire** procédant à la répartition des sièges entre sections.

3. Un calendrier contraint et la nécessité d'un vote conforme du Sénat

Les élections de l'assemblée de Guyane, qui ont lieu en même temps que les élections régionales en vertu de dispositions législatives⁴, sont à l'heure actuelle prévues en **mars 2021**. Le rapport remis le 13 novembre 2020 par Jean-Louis Debré au Premier ministre, relatif à la date des élections départementales et régionales⁵, réserve son appréciation sur l'opportunité de tenir ces élections en mars 2021. Alors qu'il prône un report au mois de juin 2021 des élections régionales, il précise que, s'agissant des élections de l'assemblée de Guyane, une **différence objective de situation épidémiologique pourrait justifier leur maintien en mars 2021**.

¹ À l'inverse, la modification de la carte cantonale dans chaque département ne résultait pas de l'application mécanique de règles définies par le législateur. Comportant une marge d'appréciation, elle avait été réalisée par décrets en Conseil d'État, en application de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de l'article 46 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

² Dans le cas où plusieurs circonscriptions administratives étaient concernées, en particulier de plusieurs départements situés dans des régions différentes, il aurait pu être préférable d'adopter cet acte au niveau national.

³ Voir à cet égard l'article L. 438 du code électoral qui attribue, en ce qui concerne les communes associées de Polynésie française, au haut-commissaire la charge de la répartition des sièges entre sections électorales.

⁴ Les articles L. 558-1 et L. 558-1-A du code électoral prévoient la concomitance du renouvellement des conseillers à l'assemblée de Guyane et de celui des conseillers régionaux.

⁵ « Quelle date et quelle organisation pour les élections régionales et départementales ? », rapport de Jean-Louis Debré au Premier ministre en date du 13 novembre 2020, pp. 16-17, consultable à l'adresse suivante :

<https://www.gouvernement.fr/partage/11872-rapport-de-m-jean-louis-debre>.

Compte tenu de cette hypothèse, le Gouvernement a émis auprès de la rapporteure le **souhait d'un vote conforme du Sénat sur le texte issu des délibérations de l'Assemblée nationale**. Si aucun principe législatif n'empêche en théorie le législateur de modifier le nombre de sièges attribué à chacune des sections dans les mois qui précèdent une élection, la proposition de loi prévoit que la répartition des sièges entre les sections est fixée par arrêté préfectoral avant le 15 janvier de l'année de l'élection. Afin de respecter ce délai, **la proposition de loi doit être adoptée avant le 31 décembre 2020**, impliquant pour ce faire l'adoption du texte par un vote conforme du Sénat.

La commission des lois déplore le calendrier contraint dans lequel le Gouvernement inscrit le travail parlementaire, quels que puissent être, du reste, **le caractère essentiellement technique de la proposition de loi, sa relative urgence et le consensus sur le terrain dont elle fait l'objet**. Néanmoins, la rapporteure souligne que les points de vigilance qu'elle avait soulevés ont pu être traités, à la suite d'échanges préalables avec son homologue de l'Assemblée nationale, par des amendements adoptés à l'Assemblée nationale.

Comme l'a d'ailleurs indiqué le rapporteur Lénéïck Adam lors de l'examen du texte par la commission des lois de l'Assemblée nationale : *« j'informe la Commission de mes nombreux et fructueux échanges avec la sénatrice Catherine Belrhiti, rapporteure du Sénat. (...) Mme Belrhiti a validé la proposition de loi et l'ensemble des amendements que je m'appête à vous soumettre. Elle est également à l'initiative de deux amendements précieux qui apporteront au dispositif des améliorations substantielles, par exemple en précisant le champ de la population prise en compte pour calculer la répartition des sièges. Je tiens à la remercier pour cette convergence de vues. »*

Dans ces conditions, **la rapporteure a pu proposer à la commission, qui l'a acceptée, l'adoption sans modification de la proposition de loi.**

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi sans modification.

Ce texte sera examiné en séance publique le 14 décembre 2020.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 9 DÉCEMBRE 2020

M. François-Noël Buffet, président. – Nous en venons maintenant au rapport de notre collègue Catherine Belrhiti sur la proposition de loi relative à la répartition des conseillers de l'Assemblée de Guyane entre les sections.

Mme Catherine Belrhiti, rapporteure. – Déposée par notre collègue député Lénaïck Adam, cette proposition de loi est essentielle pour la vie démocratique guyanaise, et son adoption est une condition indispensable à la bonne tenue des élections à l'assemblée de Guyane organisées en mars prochain.

Permettez-moi, en préambule, de dire un mot sur ce contexte très particulier.

Comme vous le savez certainement, le rapport de Jean-Louis Debré relatif à l'organisation des élections départementales et régionales a préconisé un report de celles-ci au mois de juin 2021. Néanmoins, en raison de différences objectives dans la situation épidémiologique, le maintien des élections pour l'assemblée de Guyane en mars 2021 pourrait se justifier. Alors que le dispositif de cette proposition de loi prévoit que le préfet de Guyane arrête la répartition des sièges avant le 15 janvier prochain, le Parlement se voit contraint d'adopter la proposition de loi avant le 31 décembre, ce qui implique un vote conforme du Sénat.

Bien que je regrette ce calendrier contraint, j'en ai pris acte et j'ai engagé mes travaux en amont de l'examen du texte par l'Assemblée nationale. J'ai ainsi porté, au travers d'amendements déposés par Lénaïck Adam, des harmonisations rédactionnelles nécessaires, que je vous présenterai ultérieurement.

Cette proposition de loi a pour objet de tirer les conséquences de la forte croissance démographique que connaît la Guyane. Lorsqu'il a déterminé le mode de scrutin pour les sièges de conseiller à l'assemblée de Guyane, le législateur a en effet prévu une clause de réévaluation de leur nombre lorsque la population guyanaise atteindrait deux paliers, fixés à 250 000 et 300 000 habitants. Alors que le premier de ces deux seuils a été franchi et que le second devrait l'être très prochainement, le texte prévoit une solution pérenne et souple pour la répartition de ces sièges.

En l'état actuel du droit, la répartition des sièges entre sections est effectuée directement par la loi, avec une attribution minimale de trois sièges par section. Le mode de scrutin prévoit également une prime majoritaire de onze sièges à la liste arrivée en tête des suffrages, elle-même répartie entre les différentes sections par le législateur, qui a prévu l'octroi d'au moins un siège par section. Il en résulte une double rigidité. D'une part, lorsqu'un seuil démographique est franchi, le législateur est tenu de légiférer de nouveau pour définir la répartition des sièges supplémentaires entre les sections. D'autre part, dans le cas où des évolutions démographiques divergentes rendraient nécessaire une révision de la répartition des sièges entre sections électorales, il revient au législateur de procéder à cette révision.

Or, si la définition des règles applicables en matière électorale relève bien de la compétence du législateur, il lui est tout à fait possible de renvoyer l'application de ces règles au pouvoir réglementaire, pourvu que cette compétence soit strictement encadrée.

En conséquence, l'objet de la proposition de loi n'est pas de modifier dans la loi le nombre de sièges par section, mais d'y inscrire de façon pérenne les règles de répartition des sièges entre les sections, en renvoyant à un arrêté du préfet de Guyane la mise en œuvre de ces règles avant chaque scrutin.

Cette répartition s'effectuerait proportionnellement à la population de chaque section selon la règle de la plus forte moyenne. Chaque section se verrait attribuer, comme aujourd'hui, au moins trois sièges, ce qui permet d'assurer la représentation équitable et pluraliste des territoires. En ce qui concerne la prime majoritaire, elle serait fixée à 20 % du total des sièges, ce qui correspond, pour une assemblée de 51 ou 55 membres, au total actuel de 11 sièges. Elle serait également répartie proportionnellement à la population de chaque section, selon la règle de la plus forte moyenne, avec un minimum d'un siège par section.

Il s'agit moins d'une réforme profonde du mode de répartition des sièges que de la formalisation et de la pérennisation de la répartition actuelle, tout en renvoyant à un acte réglementaire la mise en œuvre effective de ces règles. S'inscrivant dans le sillage du dispositif actuel et introduisant une souplesse procédurale bienvenue, la proposition de loi ne pose pas, sur le fond, de difficulté particulière.

Deux séries de questions ont néanmoins attiré mon attention.

En premier lieu, je me suis interrogée sur le niveau normatif de l'acte réglementaire procédant, avant chaque scrutin, à la répartition des sièges entre sections. Le dispositif de la proposition de loi prévoyant un arrêté du préfet de Guyane, j'ai étudié l'opportunité d'un arrêté ministériel. Après examen attentif, il apparaît néanmoins qu'une telle modification ne soit pas nécessairement pertinente. D'une part, le pouvoir réglementaire n'ayant

aucune marge de manœuvre, il apparaît en situation de compétence liée : attribuer au ministre de l'intérieur la charge d'adopter un tel acte ne présenterait donc aucun avantage substantiel. D'autre part, d'autres dispositions similaires du code électoral renvoient à un acte pris à l'échelon local et non national. L'attribution au préfet de Guyane de la charge de prendre cet acte ne pose donc aucun problème de fond.

En second lieu, certaines formulations méritaient une harmonisation avec les dispositions du code électoral. La mention de la population « légale » aurait en particulier pu prêter à confusion. C'est la raison pour laquelle j'ai suggéré deux de ces modifications formelles à mon homologue de l'Assemblée nationale, qui les a portées. Adoptées aux côtés d'autres modifications de nature rédactionnelle, elles garantissent la solidité juridique du texte.

À cet égard, permettez-moi de souligner la qualité du travail réalisé en commun avec M. Adam en amont de l'examen par le Sénat de cette proposition de loi – je le remercie aussi de sa disponibilité. Grâce à nos échanges fructueux et une convergence de vues sur le fond, nous avons créé les conditions d'une adoption sans modification de la présente proposition de loi.

Tel qu'issu des délibérations de l'Assemblée nationale, le texte me semble donc équilibré politiquement et solide juridiquement. Dans ces conditions, je vous propose de l'adopter sans modification.

M. Guy Benarroche. – Je vous remercie de votre travail, madame la rapporteure. La continuité et la pérennisation des règles de répartition des sièges priment dans ce texte. Mais certains élus remettent précisément en cause le dispositif actuel et souhaitent modifier la prime majoritaire, qu'ils jugent trop importante, et estiment qu'une répartition fondée sur des critères démographiques n'est pas adaptée : la population est dispersée dans certains grands territoires qui sont, de fait, sous-représentés au sein de l'assemblée de Guyane. Les trois sections côtières les plus actives économiquement parlant constituent à elles seules la majorité absolue de cette nouvelle assemblée, alors que la population y est dense et peu diversifiée.

Ce texte aurait pu nous permettre de tenir compte de ces problématiques.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je remercie Mme la rapporteure pour la clarté et la concision de son intervention. Je la remercie également d'avoir pris contact avec l'auteur de cette proposition de loi afin d'avancer sur nos travaux.

J'ai entendu les réserves émises par notre collègue Guy Benarroche. Néanmoins, cette proposition de loi vise non pas à réformer la procédure, mais à la simplifier en vue des prochaines élections. Le Parlement ne va pas légiférer chaque fois que la Guyane aura atteint un palier démographique.

Aussi, nous pouvons nous en remettre au pouvoir réglementaire local eu égard aux garanties apportées par la rapporteure.

Mme Catherine Belrhiti, rapporteure. – Il n'est pas question ici d'engager une grande réforme. Je n'ai pas eu les mêmes échos que vous, monsieur Benarroche ; les élus que nous avons interrogés – le président de l'assemblée de Guyane, les sénateurs, les députés – sont d'accord avec l'organisation proposée.

M. Alain Richard. – Je veux revenir sur les objections soulevées par M. Benarroche. Le scrutin appliqué en Guyane est identique au scrutin pour les élections régionales : un scrutin de liste avec représentation proportionnelle pour l'ensemble de la circonscription, en l'espèce la Guyane, puis une répartition des sièges en fonction du nombre de voix obtenues dans chaque section, ce qui peut aboutir à un niveau de représentation minoré pour ce qui concerne les sections les moins peuplées, car l'effet de la plus forte moyenne joue à l'intérieur de chaque liste.

Sur l'insistance de notre ami Alain Bertrand, élu de la Lozère, qui avait rencontré un problème similaire au sein de l'ancienne région Languedoc-Roussillon, nous avons introduit dans le code électoral une clause de garantie pour tordre le mode de répartition des sièges à l'intérieur de chaque liste de sorte que la section la moins peuplée dispose au moins de deux sièges. Je ne sais pas si l'écart est tel qu'une section pourrait n'avoir qu'un seul siège, mais j'indique que ce précédent existe.

Mme Catherine Belrhiti, rapporteure. – Nous avons prévu un minimum de trois sièges pour chaque section.

M. Alain Richard. – J'espère que cette répartition n'est pas trop éloignée de la démographie.

M. François-Noël Buffet, président. – Avant d'examiner l'amendement déposé sur ce texte, Mme la rapporteure va nous indiquer le périmètre retenu en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Catherine Belrhiti, rapporteure. – En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient en effet d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Je vous propose d'indiquer que ce périmètre comprend toute disposition relative au mode de scrutin pour l'élection des conseillers de l'assemblée de Guyane, tel que défini au chapitre II du titre I^{er} du livre VI *bis* du code électoral.

EXAMEN DE L'ARTICLE

Article unique

Mme Catherine Belrhiti, rapporteure. – L'amendement COM-1 tend à rétablir, en lieu et place de la prime majoritaire de 20 % du nombre total de sièges prévue par la proposition de loi, une prime majoritaire fixée à onze sièges.

Les auteurs de cet amendement souhaitent attirer notre attention sur les effets de bord que peuvent avoir, dans l'ensemble du droit électoral, les dispositifs de prime majoritaire. Je ne peux néanmoins émettre un avis favorable à l'adoption de cette disposition.

Premièrement, cette prime majoritaire sert à constituer des majorités stables, dont chacun peut apprécier la nécessité. Deuxièmement, ce débat excède très largement la portée de la présente proposition de loi. En effet, ce débat ne saurait porter sur les seules élections à l'assemblée de Guyane et devrait être tranché sur l'ensemble du code électoral. Troisièmement, enfin, j'insiste sur la nécessité d'adopter le texte qui nous est soumis sans modification. C'est pourquoi je demande le retrait de cet amendement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Permettez-moi au préalable de faire une observation générale sur l'application de l'article 45 de la Constitution.

En tant que rapporteur pour avis sur la mission budgétaire « Pouvoirs publics », je me suis entretenu avec Laurent Fabius et j'ai profité de l'occasion pour évoquer la question des irrecevabilités au titre de l'article 45. Il m'a fait part de son ouverture à engager une réflexion sur ce sujet. La décision du Conseil constitutionnel sur la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) est à cet égard intéressante : cette loi est constituée d'articles n'ayant pas de rapport les uns avec les autres. Ainsi, comment estimer que tel ou tel amendement a un lien même indirect avec certaines des dispositions prévues ? Tout cela est bien étrange, et vous savez mon opposition à l'application qui est faite de cet article.

J'en reviens à notre sujet. Concernant la prime majoritaire, nous avons eu les mêmes échos que M. Benarroche. Les élus qui en bénéficient estiment que c'est un excellent système, mais il est possible que d'autres élus n'en fassent pas la même lecture.

Quoi qu'il en soit, vous avez raison de le souligner, il s'agit d'un problème général. Nous avons déposé cet amendement pour poser la question, car il semble y avoir un problème en Guyane. Mais, compte tenu des arguments de la rapporteure, je vais le retirer au stade de la commission.

L'amendement COM-1 est retiré.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Le sort de l'amendement examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. SUEUR	1	Rétablissement d'une prime majoritaire à onze sièges	Retiré

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 9 décembre 2020, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 178 (2020-2021).**

Ce périmètre comprend toute disposition relative au mode de scrutin pour l'élection des conseillers de l'assemblée de Guyane, tel que défini au chapitre II du titre I^{er} du livre VI *bis* du code électoral.

¹ Voir le commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Voir par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère des outre-mer

Cabinet du ministre des outre-mer

M. David Carmier, conseiller affaires régaliennes, institutionnelles et politiques publiques territoriales

Direction générale des outre-mer (DGOM)

Mme Marion Leboeuf, cheffe du bureau du droit public et des affaires institutionnelles

Ministère de l'intérieur

Bureau des élections et études politiques

M. François Pesneau, adjoint au directeur de la modernisation de l'administration territoriale

M. Simon Hecht, adjoint à la cheffe du bureau des élections et des études politiques

Collectivité territoriale de Guyane

M. Rodolphe Alexandre, président

Parlementaires de la Guyane

M. Georges Patient, vice-président, sénateur

Mme Marie-Laure Phinera-Horth, sénatrice

M. Lenaïck Adam, député, auteur de la proposition de loi

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-178.html>