

N° 413

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 juin 2000

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE, tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membre des assemblées de province et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, de l'Assemblée de la Polynésie française et de l'Assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna,

Par M. Guy-Pierre CABANEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Robert Bret, vice-présidents ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Edmond Lauret, Claude Lise, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : Première lecture : **2013, 2103** et T.A. **433**
Deuxième lecture : **2230, 2268** et T.A. **479**
Commission mixte paritaire : **2366**
Nouvelle lecture : **2341** rect., **2368** et T.A. **516**

Sénat : Première lecture : **193, 231** et T.A. **95** (1999-2000)
Deuxième lecture : **296, 299** et T.A. **118** (1999-2000)
Commission mixte paritaire : **332** (1999-2000)
Nouvelle lecture : **363** (1999-2000)

Elections et référendums.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION
EXPOSÉ GÉNÉRAL	4
: UNE	
EXCESSIVES ET DES INTERROGATIONS SUR L'APPLICABILITÉ DU	6
LÉGISLATIVE DU PRINCIPE DE PARITÉ	6
D'APPLICATION DU DISPOSITIF EN OUTRE-MER	7
HÉSITATION SUR L'OPPORTUNITÉ D'ÉTENDRE À L'OUTRE-MER LES	9
CONTRAINTES EXCESSIVES AU DISPOSITIF INITIAL DU GOUVERNEMENT	9
DIFFICULTÉS PRÉVISIBLES D'APPLICATION DU DISPOSITIF EN OUTRE-	10
: SE	
DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER ET CONCERNANT LA PROCÉDURE	
EXAMEN DES ARTICLES	14
• <i>Article 1^{er}</i> et à la formation de l'assemblée territoriale de Polynésie française) relatives à l'assemblée territoriale de Polynésie française
• (art. 13-4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961) l'assemblée territoriale de Wallis et Futuna	18
<i>Article 3</i>
Dispositions	
TABLEAU COMPARATIF	ERREUR! SIGNE'

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission des Lois, réunie le mercredi 14 juin 2000 sous la présidence de M. Jacques Larché, président, a examiné, sur le rapport de M. Guy Cabanel, le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membre des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée de la Polynésie française et de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna.

Rappelant que le projet de loi ordinaire avait été adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale, M. Guy Cabanel, rapporteur, a exposé que, dans le projet de loi organique, concernant les assemblées territoriales d'outre-mer, **les dispositions relatives à la Polynésie française avaient été adoptées par les deux assemblées dans une rédaction identique** rendant obligatoire la composition paritaire des listes, sans contraintes supplémentaires sur l'ordre de présentation des candidats.

Il a souligné le **détournement de procédure par lequel l'Assemblée nationale, revenant sur le vote en termes identiques des deux assemblées, a imposé, en Polynésie française, une stricte alternance des candidats de chaque sexe et s'est interrogé sur la conformité à la Constitution de cette deuxième délibération tardive.**

M. Guy Cabanel, rapporteur, a précisé que pour les assemblées territoriales de Wallis et Futuna et de Nouvelle-Calédonie, l'Assemblée nationale avait prévu une stricte alternance des candidats de chaque sexe.

Il a rappelé la position prise au cours des lectures précédentes par le Sénat, selon laquelle une composition paritaire des listes, dans leur ensemble, serait suffisante, sans qu'il soit nécessaire d'imposer une réglementation excessive.

En conséquence, votre commission des Lois vous propose, comme le Sénat l'a décidé en deuxième lecture, pour toutes les collectivités d'outre-mer, de supprimer l'obligation d'alternance de candidats de chaque sexe sur les listes, pour ne maintenir qu'une obligation de composition paritaire.

Mesdames, Messieurs,

Le Parlement a été saisi de deux textes tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives :

- Un **projet de loi ordinaire**, sur lequel le Gouvernement avait déclaré l'urgence, concernant, d'une part, les assemblées parlementaires et, d'autre part, les *assemblées locales* de métropole et d'outre-mer.

Le Conseil constitutionnel, saisi sur ce texte par plus de 60 sénateurs qui contestaient, non le principe constitutionnel de parité, mais les modalités retenues pour sa mise en œuvre législative, a rendu sa décision le 30 mai 2000¹.

Votre rapporteur constate que cette décision déclare contraires à la Constitution les dispositions étrangères au texte initial introduites par l'Assemblée nationale en dépit de l'opposition du Sénat, concernant en particulier **l'abaissement à 2.500 habitants du seuil d'application du mode de scrutin proportionnel pour les élections municipales**.

- Un **projet de loi organique**, pour lequel la procédure d'urgence n'a pas été engagée, portant exclusivement sur les *assemblées territoriales* de la Polynésie française, de Wallis et Futuna et de Nouvelle-Calédonie.

Ce projet de loi organique est soumis à l'examen du Sénat en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire, réunie le 9 mai 2000.

Deux articles de ce texte ont été adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées :

¹ Décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000 et loi n° 2000-493 du 6 juin 2000.

- dès la première lecture, l'article 4, prévoyant l'application du texte à l'occasion du prochain renouvellement intégral des assemblées territoriales concernées ;

- en deuxième lecture, l'article 1^{er}, relatif à l'assemblée territoriale de la Polynésie française, selon lequel chaque liste de candidats devrait comporter un nombre égal de candidats de chaque sexe à une unité près, sans règles supplémentaires sur l'ordre de présentation des candidats.

Dans ces conditions, la commission mixte paritaire n'a examiné que les articles 2 et 3 concernant Wallis et Futuna et la Nouvelle-Calédonie pour lesquels les deux assemblées n'étaient pas parvenues à un texte identique, prenant acte du vote identique des deux assemblées sur la Polynésie française (article 1^{er}).

De même, la nouvelle lecture du présent projet de loi organique aurait dû porter sur les deux articles restant en discussion (Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna).

Pourtant, l'Assemblée nationale est revenue sur l'accord entre les deux assemblées pour la Polynésie française, en imposant à cette collectivité, comme aux deux autres, une stricte alternance entre les candidats de chaque sexe.

Votre commission des Lois s'est interrogée sur l'analyse que ferait le Conseil constitutionnel, obligatoirement saisi sur le projet de loi organique, sur la régularité de la procédure législative suivie par l'Assemblée nationale et sur sa conformité à la Constitution.

Enfin, votre commission des Lois a constaté que les débats et les votes intervenus, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, démontraient pour le moins une **interrogation sur les difficultés prévisibles d'application de règles très contraignantes dans les collectivités d'outre-mer**.

I. LA POSITION DU SÉNAT AU COURS DES LECTURES PRÉCÉDENTES : UNE MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE PARITÉ SANS CONTRAINTES EXCESSIVES ET DES INTERROGATIONS SUR L'APPLICABILITÉ DU DISPOSITIF EN OUTRE-MER

A. LE RAPPEL DE LA POSITION DU SÉNAT SUR LA MISE EN ŒUVRE LÉGISLATIVE DU PRINCIPE DE PARITÉ

Reprenant, pour l'essentiel, le dispositif équilibré prévu dans les projets de loi initiaux du Gouvernement, le Sénat a retenu, au cours des lectures précédentes, tant dans le projet de loi ordinaire que dans le texte organique, le principe selon lequel, pour les différents scrutins, la composition des listes serait paritaire (à une unité près).

Ce faisant, il a écarté les dispositions contraignantes sur la composition des listes, ajoutées par l'Assemblée nationale et maintenues par elle en lecture définitive du projet de loi ordinaire et en nouvelle lecture du texte organique, prévoyant, pour les scrutins de liste à deux tours, une parité par groupes de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste et, pour les scrutins à un tour, une stricte alternance de candidats de chaque sexe.

Le Sénat a approuvé le mécanisme de réduction de l'aide publique aux partis politiques dont l'écart entre candidats de chaque sexe aux élections législatives dépasserait 2 %. Il a prévu, en complément à ce principe, qu'aucune diminution ne serait applicable aux partis dont l'écart entre élus de chaque sexe ne dépasserait pas le même pourcentage. Ce mécanisme complémentaire n'a cependant pas été retenu par l'Assemblée nationale en lecture définitive du projet de loi ordinaire.

Votre commission des Lois, qui s'est opposée à l'abaissement à 2.500 habitants du seuil d'application du mode de scrutin proportionnel aux élections municipales, ajouté par l'Assemblée nationale en dépit de l'engagement du Premier Ministre de ne pas modifier les modes de scrutins pour mettre en œuvre la parité, se félicite de ce que le Conseil constitutionnel ait déclaré cette disposition contraire à la Constitution.

Afin de préserver la cohérence d'ensemble du dispositif, votre commission des Lois a proposé, lors de chaque lecture des projets de loi, l'extension à toutes les collectivités d'outre-mer de l'obligation de composition paritaire des listes à partir du prochain renouvellement des assemblées concernées.

Cette extension a été retenue par le Sénat, en *deuxième lecture*, les dispositions relatives à certaines collectivités d'outre-mer ayant toutefois été modifiées, en *première lecture seulement*, par la Haute Assemblée, pour tenir compte des observations formulées par leurs élus, auxquelles, d'ailleurs, votre rapporteur n'a pas été insensible.

B. LES INTERROGATIONS DU SÉNAT SUR LES DIFFICULTÉS PRÉVISIBLES D'APPLICATION DU DISPOSITIF EN OUTRE-MER

Les débats et votes du Sénat en première lecture traduisent en effet une interrogation, non sur le principe lui-même de l'extension de la parité en outre-mer, mais sur les difficultés prévisibles de sa mise en œuvre.

On rappellera, tout d'abord, qu'en *première lecture* du **projet de loi ordinaire**, le Sénat avait décidé, en adoptant un sous-amendement de notre collègue M. Simon Loueckhote de reporter la parité aux **élections municipales en Nouvelle-Calédonie** au renouvellement de 2007 (au lieu de celui de 2001).

Notre collègue, rappelant la récente révision constitutionnelle¹ ayant reconnu la spécificité de la Nouvelle-Calédonie, avait évoqué les difficultés pratiques auxquelles il s'était heurté pour faire figurer quatre femmes sur la liste qu'il présentait lors d'élections provinciales, deux d'entre elles ayant conditionné leur candidature à la condition expresse de ne pas participer à la campagne électorale.

M. Simon Loueckhote a précisé que d'ici 2007, il se ferait fort « *de parvenir à changer les mentalités* ».

Sur ce sous-amendement, combattu par le Gouvernement et que la commission n'avait pas examiné, votre rapporteur s'en est remis à titre personnel à la sagesse du Sénat.

Ces dispositions, adoptées par le Sénat en première lecture, n'ont pas été reprises par lui en deuxième lecture.

Toutefois, l'article 9 du texte adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale, prévoyant la parité aux **élections municipales** dans les communes de **Polynésie française** peuplées d'au moins 2.500 habitants, a été déclaré **contraire à la Constitution** par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 30 mai 2000. En effet, cette disposition est inséparable de celle concernant l'abaissement du seuil d'application du scrutin de liste aux élections municipales, également déclarée contraire à la Constitution.

¹ *Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie.*

Par ailleurs, le Sénat a adopté, en *première lecture* du **projet de loi organique**, un amendement de notre collègue M. Robert Laufoaulu, supprimant son article 2 concernant la parité aux **élections territoriales à Wallis et Futuna**.

Notre collègue avait exposé que, compte tenu du grand nombre de listes en présence pour l'élection des membres de l'assemblée territoriale, seules les premiers de liste pouvaient, dans les faits, espérer être élus, précisant que les deux femmes membres de cette assemblée figuraient en tête de listes composées exclusivement de candidates.

M. Robert Laufoaulu en avait déduit que l'interdiction de constituer des listes de candidats de même sexe ferait obstacle à une participation de femmes à l'assemblée territoriale, sauf, éventuellement, pour celles qui se présenteraient en tête d'une liste composée paritairement.

Il a fait valoir que, dans les faits, les dispositions de l'article 2 du projet de loi organique entraîneraient une absence d'élues au sein de l'assemblée territoriale de Wallis et Futuna et s'avéreraient donc contraires aux intentions initiales.

Approuvant cet amendement, notre collègue, M. Patrice Gélard, a considéré, au cours des débats, que les collectivités d'outre-mer « *ont une identité et une particularité dont il faut toujours tenir compte, et pas seulement dans certains cas, en menant une politique à géométrie variable* ».

L'amendement de notre collègue, M. Robert Laufoaulu a été adopté par le Sénat en *première lecture*, en dépit des avis défavorables du Gouvernement et de votre commission des Lois, votre rapporteur ayant toutefois, après les explications de son auteur, émis un avis favorable à titre personnel. Il n'a cependant pas été repris par le Sénat en *deuxième lecture*.

En revanche, en première comme en deuxième lecture, le Sénat n'a pas été saisi d'amendements tendant à supprimer ou reporter l'application des dispositions prévues par le projet de loi organique pour l'élection des membres des assemblées territoriales de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie.

Les votes du Sénat en première lecture traduisent, en définitive, non une opposition de principe à la mise en œuvre de la parité en outre-mer, mais une interrogation sur ses difficultés prévisibles d'application et le souhait de dispositions plus adaptées aux spécificités des collectivités concernées.

En deuxième lecture du projet de loi organique, le Sénat, sur proposition de votre commission des Lois, dans un souci de cohérence d'ensemble et prenant en considération l'absence d'opposition formelle des

assemblées territoriales consultées par le Gouvernement en application des articles 74 et 77 de la Constitution¹, a décidé, pour toutes les assemblées territoriales, une application dès leur prochain renouvellement du principe retenu par le Sénat en métropole (parité globale sans contrainte supplémentaire).

II. LES DÉBATS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE TRADUISENT UNE HÉSITATION SUR L'OPPORTUNITÉ D'ÉTENDRE À L'OUTRE-MER LES CONTRAINTES QU'ELLE A PRÉVUES POUR LA MÉTROPOLE

A. SUR L'ENSEMBLE DU DISPOSITIF, LES DÉPUTÉS ONT AJOUTÉ DES CONTRAINTES EXCESSIVES AU DISPOSITIF INITIAL DU GOUVERNEMENT

On rappellera que l'Assemblée nationale a prévu, tant dans le projet de loi ordinaire que dans le texte organique, pour les différents scrutins de liste, lorsque l'élection comporte deux tours, une composition paritaire par groupe de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste, et, pour les scrutins à un tour, une stricte alternance de candidats de chaque sexe.

Elle a aussi supprimé le droit de panachage pour les élections municipales dans les communes de 2.500 à 3.500 habitants, contrairement à l'engagement du Premier ministre de ne pas prendre la parité comme prétexte à la modification des modes de scrutin².

Cette disposition a cependant été déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 mai 2000 précitée.

Le panachage restera donc possible dans toutes les communes de moins de 3.500 habitants.

S'agissant des élections aux assemblées territoriales de la Polynésie française, de Wallis et Futuna et de Nouvelle-Calédonie, organisées sur un seul tour, l'Assemblée nationale a prévu, en *première lecture* du projet de loi organique, une stricte alternance de candidats de chaque sexe.

¹ Les assemblées territoriales de la Polynésie française et de Wallis et Futuna ont émis un avis favorable au projet de loi organique *initial*, tandis que le congrès de la Nouvelle-Calédonie « n'a pu, dans le délai imparti, émettre un avis » sur ce texte.

² Voir les rapports n°231 et n°299 (1999-2000).

Cette position a cependant été modifiée par les députés en *deuxième lecture*, mais seulement pour l'assemblée territoriale de la Polynésie française.

Toutefois, en *nouvelle lecture*, les députés ont repris leur position de première lecture pour toutes les collectivités d'outre-mer.

B. L'ASSEMBLÉE NATIONALE S'EST AUSSI INTERROGÉE SUR LES DIFFICULTÉS PRÉVISIBLES D'APPLICATION DU DISPOSITIF EN OUTRE-MER

En effet, si l'Assemblée nationale a maintenu, lors de chacune de ses lectures, des dispositions trop contraignantes pour l'élection des membres des assemblées territoriales de Wallis et Futuna et de Nouvelle-Calédonie (stricte alternance de candidats de chaque sexe), **elle a, en deuxième lecture, pour la Polynésie française, prévu une composition paritaire des listes, sans règle particulière concernant l'ordre de présentation des candidats (article 1^{er}).**

La disposition retenue par les députés pour la Polynésie française, **adoptée en termes identiques par le Sénat en deuxième lecture**, résulte d'un amendement de M. Emile Vernaudeau, sur lequel le Gouvernement a émis un avis de sagesse et que la commission n'avait pas examiné, M. le président Bernard Roman, rapporteur, en proposant à titre personnel le rejet.

M. Emile Vernaudeau a exposé, au cours des débats, que si **l'assemblée territoriale de la Polynésie française avait émis un avis favorable aux dispositions initiales** du projet de loi organique, prévoyant une composition paritaire des listes sans contraintes supplémentaires, elle s'était, en revanche, par la suite, **opposée à une obligation stricte d'alternance de candidats de chaque sexe, et ce, à l'unanimité.**

Mme Marie-Thérèse Boisseau a estimé, au cours de la discussion, que *« le propre d'une loi intelligente, c'est de savoir rester souple afin de s'adapter à la réalité, sans par trop entrer dans les détails »*, cette considération paraissant d'ailleurs refléter la préoccupation constante du Sénat et de sa commission des Lois.

Le vote de l'Assemblée nationale paraît traduire à tout le moins un partage par les députés de l'interrogation exprimée par les sénateurs sur les difficultés prévisibles d'application du texte dans les collectivités d'outre-mer.

En revanche, pour Wallis et Futuna (article 2) et pour la Nouvelle-Calédonie (article 3), l'Assemblée nationale a confirmé, en deuxième lecture, ses positions de première lecture (stricte alternance de candidats de chaque sexe).

Le texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture comportait donc, pour la Polynésie française, un régime plus souple que pour Wallis et Futuna et la Nouvelle-Calédonie.

Lors de la réunion de la *commission mixte paritaire*, la procédure de conciliation prévue par l'article 45 de la Constitution n'a pas porté sur l'article 1^{er} relatif à la Polynésie française, M. le Président Bernard Roman ayant d'ailleurs constaté qu'étaient seuls en navette les deux articles concernant les élections territoriales à Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

Au cours de la même réunion, votre rapporteur et M. le Président Jacques Larché **se sont interrogés sur la cohérence de régimes différenciés dans les collectivités d'outre-mer** si l'Assemblée nationale maintenait en lecture définitive l'obligation d'une stricte alternance de candidats de chaque sexe en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna.

M. le président Jacques Larché s'est interrogé sur l'analyse que ferait le Conseil constitutionnel, obligatoirement saisi sur le présent projet de loi organique, sur la conformité à la Constitution de telles dispositions. Comme votre rapporteur, il a considéré que le **principe de spécificité prévu par les articles 74 et 77 de la Constitution justifiait l'adoption pour l'outre-mer de règles plus souples que celles retenues pour la métropole**.

Dans sa réponse, M. le Président Bernard Roman, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que les **dispositions adoptées pour la Polynésie française pourraient être alignées ultérieurement** sur celles prévues par l'Assemblée nationale pour la Nouvelle-Calédonie et pour Wallis et Futuna, **le cas échéant à l'occasion de l'examen d'une proposition de loi**.

Une telle déclaration confirme que l'Assemblée nationale admettait que les dispositions de l'article premier sur la Polynésie française, adoptées en termes identiques, n'étaient plus modifiables dans le cadre de la présente procédure législative.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, a exprimé une analyse identique puisque, en ouverture du débat de nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, le 25 mai 2000, il a indiqué, au sujet de l'article 1^{er} concernant la Polynésie française, que *« cet article a été adopté dans les mêmes termes par le Sénat. C'est bien ce qui pose problème, puisqu'il ne peut donc plus être modifié aujourd'hui »*.

Néanmoins, **rappelant l'article 1^{er} « pour coordination »**, l'Assemblée nationale, ne s'est pas limitée à une coordination formelle (insertion d'un article 6-2 dans la loi n°52-1175 du 21 octobre 1952 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale de Polynésie

française au lieu d'un article 6-1, déjà créé par la loi organique n ° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux). En effet, **elle a aussi modifié de manière substantielle le dispositif lui-même de cet article** pour prévoir une stricte alternance de candidats de chaque sexe, en adoptant un amendement de sa commission des Lois sur lequel le Gouvernement a émis un avis de « sagesse ».

Votre commission des Lois s'interroge sur la sincérité et la régularité de cette navette parlementaire.

Elle s'inquiète de la régularité d'une procédure législative au cours de laquelle l'accord sur le fond entre les deux assemblées sur un article serait remis en cause au cours des lectures suivantes et **se demande si l'Assemblée nationale pourrait, le cas échéant, avoir, en lecture définitive, le « dernier mot » sur une disposition n'ayant pas été soumise à la procédure de la commission mixte paritaire.**

Votre rapporteur reviendra ci-après, dans son commentaire de l'article 1^{er}, sur la question de la conformité à la Constitution de la procédure législative suivie.

Quoiqu'il en soit, le texte transmis au Sénat en nouvelle lecture prévoit donc une stricte alternance de candidats de chaque sexe pour les élections territoriales en Polynésie française, à Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : SE CONFORMER AUX PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DE SPÉCIFICITÉ DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER ET CONCERNANT LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Votre commission des Lois a considéré qu'en revenant sur le vote identique des deux assemblées pour la Polynésie française autrement que dans un simple souci de coordination, l'Assemblée nationale avait commis un **détournement de procédure.**

Les députés ont en effet **confondu le rappel pour coordination d'un article voté au cours d'une lecture précédente dans les mêmes termes par les deux assemblées** -ne permettant pas en principe la remise en cause de dispositions adoptées, selon l'article 108 du Règlement de l'Assemblée nationale- **avec la seconde délibération d'un texte**, permise à certaines conditions au cours d'une même lecture par la même assemblée, après l'examen des articles d'un texte et avant son vote d'ensemble, au cours de

laquelle une assemblée peut encore modifier les solutions de fond qu'elle a retenues auparavant.

La seconde délibération aurait donc pu, le cas échéant, être demandée à l'Assemblée nationale au stade de la deuxième lecture, après l'examen des articles et avant le vote sur l'ensemble du texte. **Or, elle ne l'a pas été.**

Il est permis de s'interroger sur la conformité à l'article 45 de la Constitution d'une éventuelle confirmation par l'Assemblée nationale en lecture définitive de la modification substantielle apportée par elle en nouvelle lecture de l'article adopté en termes identiques par les deux assemblées avant la réunion de la commission paritaire et qui, de ce fait, n'a pas été soumis à cette procédure constitutionnelle de conciliation.

Votre commission des Lois vous propose de rétablir l'article 1^{er} dans sa rédaction adoptée en deuxième lecture par les deux assemblées et de confirmer aussi la position du Sénat sur les deux autres articles.

Il en résulterait, pour toutes les collectivités d'outre-mer, une obligation de composition paritaire des listes pour les élections territoriales, sans contraintes supplémentaires sur l'ordre de présentation des candidats, qui seraient particulièrement inadaptées à la situation spécifique de ces collectivités.

Certes, il en résulterait, pour l'outre-mer, des règles plus souples que celles retenues en métropole par la loi simple du 6 juin 2000 précitée sur la parité.

Cependant, comme l'a estimé le président Jacques Larché lors de la réunion de la commission mixte paritaire, l'idée selon laquelle les mêmes solutions devraient nécessairement être prévues pour la métropole et pour l'outre-mer est obsolète.

Au demeurant, le texte proposé par votre commission des Lois, en prévoyant des dispositions particulières pour l'outre-mer compte tenu des difficultés prévisibles d'application, ne ferait que **mettre en œuvre le principe de spécificité, prévu par les articles 74 et 77 de la Constitution.**

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission des Lois vous propose d'adopter le présent projet de loi organique.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 6-2 de la loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952
relative à la composition et à la formation de
l'assemblée territoriale de Polynésie française)

Dispositions relatives à l'assemblée territoriale de Polynésie française

Votre rapporteur a exposé que cet article, adopté en termes identiques par les deux assemblées en deuxième lecture, a été « *rappelé pour coordination* » par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Le texte adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat en deuxième lecture prévoyait, pour l'élection de l'Assemblée de la Polynésie française, une composition paritaire des listes, sans contraintes supplémentaires sur l'ordre de présentation des candidats.

Revenant sur l'accord entre les deux assemblées, les députés ont repris, en nouvelle lecture, leur rédaction de première lecture selon laquelle les listes devraient être composées alternativement d'un candidat de chaque sexe¹.

Au cours des débats, M. Bernard Roman, président et rapporteur de la commission des Lois, a déclaré que « *si nous laissons les choses en l'état, la Polynésie française connaîtrait un régime électoral et une application du principe de parité dérogatoires à ce qui constituera désormais le droit commun en métropole et en outre-mer, sans qu'aucune raison objective ne le justifie* ».

¹ Ils ont également inséré cette disposition à l'article 6-2 (au lieu de l'article 6-1) de la loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952 relative à la composition et à la formation de l'Assemblée territoriale de Polynésie française, l'article 6-1 de cette loi ayant été créé par l'article 9 de la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux.

S'appuyant sur les propos de M. le président Jacques Larché lors de la réunion de la commission mixte paritaire, il a ajouté qu'une « *telle situation risquerait, à n'en pas douter, de susciter les critiques du Conseil constitutionnel* ».

M. le président Bernard Roman a donc proposé à l'Assemblée nationale de « *revenir sur cet article 1^{er}, voté dans les mêmes termes par les deux assemblées, pour assurer une coordination entre les dispositions applicables en Polynésie française et celles appliquées à Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie* ».

En somme, il s'agissait, pour les députés, de coordonner une disposition déjà adoptée dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et par le Sénat avec deux articles toujours en navette, et donc encore modifiables.

N'aurait-il pas été plus rigoureux de coordonner les deux articles restant en discussion avec l'article dont la rédaction était définitive?

Votre rapporteur relève que si M. le président Jacques Larché s'est en effet inquiété de la conformité à la Constitution de l'incohérence entre le régime de la Polynésie française résultant de l'article 1^{er} dans sa rédaction adoptée par les deux assemblées et le régime retenu par l'Assemblée nationale pour les deux autres collectivités d'outre-mer, si celle-ci maintenait ses positions, il a, en revanche, tiré de cette difficulté éventuelle des conclusions opposées.

Constatant que l'article 1^{er} n'était plus en navette, M. le président Jacques Larché a préconisé, pour les deux articles restant en discussion, un alignement sur la solution retenue pour la Polynésie française (parité globale sans contraintes supplémentaires).

Votre rapporteur a précédemment indiqué que ce prétendu « *rappel de l'article 1^{er} pour coordination* » constituait un véritable **détournement de procédure**.

L'Assemblée nationale a en effet **confondu le rappel pour coordination d'un article adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées**, ne permettant pas en principe la remise en cause de dispositions précédemment adoptées définitivement mais permettant seulement des coordinations formelles, **avec la seconde délibération d'un texte**, permise à certaines conditions après l'examen des articles d'un texte et avant son vote d'ensemble, au cours de laquelle une assemblée peut encore modifier les solutions de fond qu'elle a retenues au cours de la même lecture.

La seconde délibération aurait donc pu, le cas échéant, être demandée, à l'Assemblée nationale, au stade de sa deuxième lecture. **Or, elle ne l'a pas fait.**

La possibilité d'amender un texte après échec de la commission mixte paritaire a été précisée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel.

Dans des décisions récentes¹, il a estimé que « *des adjonctions ne sauraient, en principe, être apportées au texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire ; qu'en effet, s'il en était ainsi, des mesures nouvelles, résultant de telles adjonctions, pourraient être adoptées sans avoir fait l'objet d'un examen lors des lectures antérieures à la réunion de la commission mixte paritaire et, en cas de désaccord entre les assemblées, sans être soumises à la procédure de conciliation confiée par l'article 45 de la Constitution à cette commission* ».

Le cas précis d'amendements adoptés par l'Assemblée nationale sur un article voté précédemment en termes identiques par les deux assemblées, en nouvelle lecture, après échec de la commission paritaire, a été traité par le Conseil constitutionnel dans une décision plus ancienne².

Le Conseil constitutionnel a considéré, dans une telle hypothèse, que « *des amendements peuvent même avoir pour effet d'affecter des dispositions qui ont déjà été votées dans des termes identiques par les deux assemblées ; que, toutefois, les adjonctions ou modifications apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les articles 39, alinéa 1, et 44, alinéa 1, de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser par leur objet et leur portée les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement qui relève d'une procédure spécifique* ».

De prime abord, ce considérant semble accorder une assez large possibilité de modifier, après l'échec de la commission mixte paritaire, un texte adopté auparavant dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Dans le cas d'espèce, un amendement apporté à l'état H, approuvé par un article du projet de loi de finances, ajoutait au tableau des dépenses pouvant donner lieu à reports de crédits un chapitre supplémentaire intitulé « *contribution de l'Etat à la SNCF* ».

Le Conseil constitutionnel, constatant que la disposition n'était pas sans lien avec le texte en discussion, a considéré que « *tant par (son) objet, qui est étroitement spécifié, que par (sa) portée (celle-ci n'avait) pas dépassé les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement* ».

¹ n° 98-402 DC et n° 98-403 DC du 25 juin 1998.

² n° 89-268 DC du 29 décembre 1989.

Or, dans le présent projet de loi organique, l'Assemblée nationale ne s'est pas bornée à « modifier à la marge » le texte adopté en termes identiques.

Bien au contraire, elle a purement et simplement remis en cause la solution précédemment retenue par les deux assemblées, en reprenant une formule expressément rejetée par le Sénat dès sa première lecture (présence en alternance de candidats de chaque liste, au lieu d'une obligation de composition paritaire des listes sans autre contrainte).

On peut donc s'interroger sur l'applicabilité de la jurisprudence précitée du 29 décembre 1989 à la présente procédure législative.

Il est aussi permis de s'inquiéter de la conformité à l'article 45 de la Constitution d'une éventuelle confirmation par les députés en lecture définitive d'une modification substantielle apportée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture à un article adopté en termes identiques par les deux assemblées avant la réunion de la commission mixte paritaire et qui, de ce fait, n'aurait pas été soumise à cette procédure constitutionnelle de conciliation.

La régularité de la procédure législative suivie et, si l'Assemblée nationale maintenait éventuellement sa position en lecture définitive, la question de la conformité du texte à la Constitution se trouveraient donc posées.

En tout état de cause, s'agissant d'un texte de nature organique, faute d'accord entre les assemblées, son adoption par l'Assemblée nationale en dernière lecture ne pourrait intervenir qu'à la majorité absolue de ses membres, conformément à l'article 46, troisième alinéa, de la Constitution.

Votre commission des Lois, pour ces raisons et tenant compte des difficultés prévisibles d'application d'une obligation d'alternance de candidats de chaque sexe dans les collectivités d'outre-mer, vous propose, par **amendement** de reprendre le texte adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées, prévoyant une composition paritaire des listes sans contraintes supplémentaires en ne reprenant que la véritable coordination adoptée par l'Assemblée nationale concernant la numérotation de l'article inséré dans la loi de 1952.

Elle vous propose d'**adopter l'article 1^{er} du projet de loi organique ainsi modifié.**

Article 2

(art. 13-4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961)

Dispositions relatives à l'assemblée territoriale de Wallis et Futuna

L'Assemblée nationale a, en nouvelle lecture comme lors des lectures précédentes, ajouté au texte initial du Gouvernement une obligation d'alternance de candidats de chaque sexe sur les listes présentées à l'élection des membres de l'**assemblée territoriale de Wallis et Futuna**.

Pour les raisons développées précédemment, votre commission des Lois vous propose, par **amendement**, comme en deuxième lecture, d'en revenir au texte initial prévoyant une **composition paritaire des listes, sans contraintes supplémentaires** sur l'ordre de présentation des candidats.

Elle vous propose d'adopter l'article 2 du projet de loi organique ainsi modifié.

Article 3

(art. 192 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999)

Dispositions relatives au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie

L'article 3 a le même objet que le précédent, mais porte sur l'élection des membres du **congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie**.

L'Assemblée nationale ayant apporté à cet article une adjonction de même nature qu'à l'article 2, votre commission des Lois vous propose, par coordination, un **amendement** prévoyant une **composition paritaire des listes, sans contraintes supplémentaires** sur l'ordre de présentation des candidats.

Elle vous propose d'adopter l'article 3 du projet de loi organique ainsi modifié.

I. TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Propositions de la Commission
<p>Article 1^{er}</p> <p>Après l'article 6 de la loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale de la Polynésie française, il est inséré un article 6-1 ainsi rédigé :</p> <p><i>Art. 6-1. - " Chaque liste comporte un nombre égal de candidats de chaque sexe à une unité près. »</i></p>	<p>Article 1^{er}</p> <p><i>[Conforme]</i></p>	<p>Article 1^{er}</p> <p><i>[Pour coordination]</i></p> <p>Après l'article 6-1 de la loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale de la Polynésie française, il est inséré un article 6-2 ainsi rédigé :</p> <p><i>Art. 6-2. - " Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. »</i></p>	<p>Article 1^{er}</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>Art. 6-2.-</i> <i>« Chaque liste comporte un nombre égal de candidats de chaque sexe à une unité près. »</i></p>
<p>Article 2</p> <p>L'article 13-4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis-et-Futuna le statut de territoire d'outre-mer est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p><i>" Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Chaque liste est composée alternativement d'un</i></p>	<p>Article 2</p> <p>Le IV de l'article L. 418 du code électoral est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p><i>" Sur ...</i></p> <p><i>... un. »</i></p>	<p>Article 2</p> <p>Le IV de l'article L. 418 du code électoral est complété par deux phrases ainsi rédigées :</p> <p><i>" Sur ...</i></p> <p><i>... un.</i> <i>Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. »</i></p>	<p>Article 2</p> <p>Reprise du texte adopté par le Sénat.</p>

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

—

candidat de chaque sexe. ”

Article 3

Après le premier alinéa de l'article 192 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

“ Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. ”

.....

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

—

Article 3
(Alinéa sans modification).

“ Sur ...
... un. ”

.....

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

—

Article 3
**Reprise du texte adopté par
l'Assemblée nationale.**

.....

**Propositions de la
Commission**

—

Article 3

**Reprise du texte
adopté par le Sénat.**

.....