

AVIS

Sur

**les résolutions adoptées par le Congrès des élus
départementaux et régionaux réunis le 18 décembre 2008
sur l'évolution institutionnelle de la Martinique**

**CONSEIL DE LA CULTURE, DE L'EDUCATION ET DE
L'ENVIRONNEMENT**

JANVIER 2009

Par courrier en date du 22 décembre 2008, le Président de la région a saisi le CCEEE pour avis sur les résolutions adoptées par le Congrès des élus départementaux et régionaux réunis le 18 décembre 2008 sur l'évolution institutionnelle de la Martinique.

Ces résolutions portent respectivement sur le choix du régime législatif, le choix du mode d'organisation institutionnelle et le choix du mode de scrutin.

I) La résolution n° 08-1 relative au choix du régime législatif comporte un article unique proposant « que le statut institutionnel de la Martinique évolue dans le cadre d'un régime législatif fondé sur l'article 74 de la Constitution qui permet l'accès à l'autonomie ».

Le CCEE prend acte du choix exprimé par le Congrès des élus départementaux et régionaux de la Martinique en faveur d'un régime législatif fondé sur l'article 74 de la Constitution. Toutefois, il considère que des précisions devront être apportées concernant les conditions d'application des lois et règlements à la nouvelle collectivité ainsi que l'exercice de prérogatives particulières réservées aux collectivités d'outre mer dotées de l'autonomie.

L'article 74 de la Constitution permet un dosage variable entre le principe d'identité législative (application automatique des lois et règlements) et le principe de spécialité législative (application de la loi nationale sur mention spéciale et intervention d'une réglementation édictée localement en un certain nombre de matières). Dès lors, il importe de faire la distinction entre une collectivité où l'application de plein droit serait prépondérante – c'est le cas actuellement de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, ou encore de Saint-Pierre-et-Miquelon – et une collectivité où les règles spéciales sont prépondérantes (cas de la Polynésie). Dans tous les cas, c'est la loi organique qui définit le statut particulier de la collectivité qui fixera la nature, l'étendue et, le cas échéant, le calendrier des transferts de compétence.

Le choix entre les deux options mentionnées ci-dessus n'est pas neutre ; il appelle deux remarques complémentaires :

1) non seulement il détermine l'applicabilité de plein droit des textes ou non, mais il a une conséquence directe sur leurs modalités d'adaptation. Dans le cas où l'application de plein droit est prépondérante, l'adaptation se fait soit par les autorités nationales, soit à la demande de la collectivité, au cas par cas, mais dans des matières où s'exercent ses compétences et après une autorisation temporaire de deux ans au plus, à la suite d'une habilitation par la loi pour les matières relevant du domaine de la loi ou d'une habilitation par le règlement pour les matières qui relèvent du règlement (loi organique du 21 février 2007) ;

2) les domaines dans lesquels la collectivité est autorisée de façon permanente à fixer les règles qui lui sont propres sont indiqués par la loi organique statutaire.

S'agissant des prérogatives spéciales exercées par certaines collectivités régies par l'article 74 et dotées de l'autonomie, il convient de rappeler que ledit article ne précise pas les conditions requises pour y accéder et ne confère pas à la notion d'autonomie la signification qu'elle revêt, parfois, dans le débat politique sur l'évolution statutaire des collectivités situées outre mer. Il se borne à préciser la portée qui s'attache à la qualification de collectivité dotée de l'autonomie, en prévoyant :

- d'une part, la possibilité pour la collectivité de prendre des mesures justifiées par les nécessités locales en faveur de sa population en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;

- d'autre part, la possibilité de participer, si la loi organique le prévoit, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences que celui-ci conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Il convient de noter que l'exercice effectif des compétences ainsi reconnues aux collectivités de l'art. 74 devrait être subordonné à leur compatibilité avec le droit communautaire, dans le cas de collectivités demeurant dans le territoire de la Communauté européenne. Les grandes libertés de circulation prévues par le traité CE, en particulier la liberté d'établissement au sein du territoire communautaire, pourraient, en effet, faire obstacle à la mise en œuvre des compétences évoquées à l'égard de ressortissants d'un Etat membre de la Communauté.

II) La résolution n° 08-2 relative à l'organisation institutionnelle propose « la création d'une collectivité Martinique dotée d'une assemblée unique ».

Le CCEE considère que cette proposition mérite, là aussi, d'être complétée du double point de vue de la relation entre l'exécutif de la collectivité et l'assemblée délibérante, et des mécanismes de contre-pouvoirs à mettre en place.

Sur le premier point, deux solutions peuvent être envisagées :

- la première est la plus fréquente ; elle consiste à faire du président de l'assemblée délibérante l'organe exécutif de la collectivité assisté d'une commission permanente et d'un bureau. Dans ce cas, il n'y a pas dissociation entre l'assemblée délibérante et l'exécutif.
- Une deuxième solution repose précisément sur le principe d'une telle dissociation : les membres de l'Exécutif, une fois désignés, cessent d'appartenir à l'assemblée délibérante.

Le CCEE considère que, quelle que soit la solution envisagée, il conviendrait de la compléter par une formule de « motion constructive » permettant à l'Exécutif d'engager sa responsabilité devant l'assemblée délibérante, à condition que toute mise en minorité soit subordonnée à la constitution préalable d'une majorité alternative.

Par ailleurs, afin de garantir la démocratie participative, le CCEE estime qu'il faudrait renforcer le rôle des conseils consultatifs au sein de la nouvelle collectivité, notamment en leur conférant une autonomie organique, fonctionnelle et financière.

III) La n° 08-3 propose « que les membres de l'assemblée délibérante unique soient élus dans le cadre d'une circonscription unique sur la base :

- d'un scrutin de liste à la proportionnelle à 2 tours avec une prime majoritaire de 4 sièges ;

- d'un seuil d'accès à la répartition des sièges de 5 % des suffrages exprimés,

- et l'obligation de placer dans les 10 premiers de la liste, deux représentants à minima de chaque circonscription législative existante.

L'assemblée unique se composera de 75 membres au total prime majoritaire comprise ».

Le CCEE prend acte de la proposition des élus départementaux et régionaux en matière de mode de scrutin. Il considère toutefois que plusieurs points méritent éclaircissements ou précisions :

1) la qualification du mode de scrutin : il s'agirait en réalité d'un scrutin mixte avec une forte prépondérance du mode de répartition des sièges à la proportionnelle et une faible prime majoritaire, ce que confirme l'organisation de deux tours ;

2) il convient de préciser le seuil à partir duquel est déclenché le deuxième tour, même si l'on peut raisonnablement penser qu'il s'agit de l'absence de majorité absolue, ainsi que les modalités de maintien et/ou de fusion des listes en compétition ;

3) le CCEE s'interroge sur la pertinence du choix de la circonscription législative afin d'assurer la représentation des composantes territoriales de la collectivité, compte tenu des critères qui ont présidé dans le passé au découpage en la matière ;

4) le CCEE s'interroge sur l'efficacité du mécanisme visant à assurer la représentation des composantes territoriales de la collectivité. En effet, aucune garantie n'est fournie quant à leur représentation effective, compte tenu des paramètres difficiles à maîtriser comme le nombre de listes, leurs résultats, le rang des représentants des circonscriptions législatives sur chaque liste...etc. Il en résulte qu'il n'y a pas nécessairement adéquation de la proposition ainsi faite à la finalité et aux objectifs poursuivis, ce qui pourrait l'exposer à une censure du conseil constitutionnel dont la saisine est obligatoire dans le cadre d'une loi organique.

5) Enfin, il convient de préciser que dès lors qu'il s'agit d'un scrutin de liste, le principe de la parité s'applique obligatoirement.

Adopté en Séance plénière du 13 janvier 2009