

AVIS

relatif

**aux résolutions adoptées par le Congrès des élus
départementaux et régionaux de la Martinique
réuni le 18 juin 2009**

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

29 JUIN 2009

Par courrier en date du 24 juin 2009, le Président du Conseil Régional de la Martinique a saisi le CCEEE pour avis sur les résolutions adoptées par le Congrès des élus départementaux et régionaux de la Martinique réuni le 18 juin 2009. Ces résolutions sont les suivantes :

Résolution n° 1 relative à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée délibérante de la Collectivité Unique

Le Conseil de la Culture, de l'Éducation et de l'Environnement (C.C.E.E.) approuve la mise en place d'un Conseil exécutif distinct du Conseil territorial.

La mise en cause éventuelle de la responsabilité du Conseil exécutif devant le Conseil territorial, au travers d'une motion de défiance constructive, est une procédure qui contribue à un renforcement de la démocratie grâce à une meilleure répartition des pouvoirs.

Le CCEE maintient ses réserves quant au mode de scrutin, conformément à l'avis qu'il a formulé suite au Congrès du 18 décembre 2008.

Pour mémoire, la résolution du congrès des élus départementaux et régionaux adoptée le 18 décembre 2008 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 adoptés par les deux avis à l'issue de la première partie du Congrès. Il considère, toutefois, que plusieurs points méritent éclaircissements ou précisions eu égard aux conséquences de ce mode de scrutin sur l'organisation de la future Assemblée en terme de représentativité territoriale et d'expression de la pluralité :

1) la qualification du mode de scrutin : il s'agit 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 présidés 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, les résultats obtenus, 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. Ceci 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.

Résolution n° 2 relative à la création d'un Conseil Consultatif dénommé CESCEE

- La résolution propose un conseil unique composé de 3 sections :
 1. économie et sociale
 2. éducation / culture
 3. environnement

Le texte proposé ne reprend pas les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, en matière de création, composition, fonctionnement, missions, et de statut des Conseils et des conseillers consultatifs. On peut se demander si ces dispositions seront prévues par la loi organique, qui par définition ne comporte pas de dispositions détaillées, et demeure en outre, difficilement modifiable, compte tenu de la lourdeur de la procédure.

- Contrairement à la volonté exprimée par le CCEE, notamment au moment de l'audition de son président par la Commission ad hoc, la résolution du Congrès propose une fusion des deux conseils existants, complétée par la création d'un conseil des communes. Le CCEE rappelle sa position en faveur du maintien de deux conseils distincts afin que les enjeux de la culture, de l'éducation et de l'environnement, dont l'importance pour la société martiniquaise ne saurait être ignorée, ne soient pas dilués ou ne perdent en visibilité, et que leur traitement soit plus efficace.
- Concernant l'organisation et le fonctionnement du nouveau Conseil dénommé Conseil Economique, Social, Culturel, de l'Education et de l'Environnement (CESCEE), c'est le Conseil exécutif de la collectivité de Martinique qui désigne :

1. Le nombre des membres du Conseil Economique, Social, Culturel, de l'Education et de l'Environnement (CESCEE).
2. La liste des groupements, organismes et associations représentées au sein du CESCEE.
3. Le mode de désignation de leurs représentants par ces groupements et associations.
4. Le nombre de sièges attribués à chacun d'eux.
5. Le montant des indemnités de vacation payées aux membres du CESCEE en fonction de leur présence aux séances plénières et aux commissions.
6. Les règles d'organisation et de fonctionnement du CESCEE qui ne seraient pas prévues par la loi organique.

On peut s'interroger sur l'objectivité des avis émis par un Conseil dont les organismes représentés seraient désignés par ceux- la même qui l'interrogent pour avis.

Il convient de noter que les dispositions relatives à ces différents domaines sont actuellement régies par un ensemble de textes plus ou moins récents parmi lesquels :

- loi n° 2002-276 du 13 septembre 2002 - démocratie de proximité.
- décret n° 2004-517 du 10 juin 2004 – régime indemnitaire des conseillers consultatifs,
- décret n° 2004-983 du 13 septembre 2004 - crédit d'heures ;
- circulaire du 14 décembre 2004 relative aux conditions d'exercice du mandat de conseiller économique et social régional ; ainsi que par les décrets d'application qui établissent un statut pour les conseillers et les conseils consultatifs ; dispositions qui ont

été, pour l'essentiel, reprises par les lois organiques définissant le statut des collectivités d'outre mer régies par l'article 74 de la Constitution.

- La loi du 6 janvier 1986 qui confère une compétence spécifique au CCEE en matière d'audiovisuel. Cette disposition devrait être conservée.
- Les dispositions spécifiques en matière de langue et culture régionales

En conséquence, le CCEE se prononce en faveur de la consolidation du statut de conseiller consultatif tel qu'il est prévu actuellement par les textes en vigueur (loi relative à la démocratie de proximité et décrets de 2004 et 2005). Ce statut constitue une étape vers l'amélioration, et plus d'efficacité du Conseil.

- De même, il convient de prévoir des dispositions garantissant la représentativité des organismes dont les membres constituent le CESCEE, afin que la société civile soit représentée dans sa diversité. Cette représentation permettra d'assurer le bon fonctionnement et l'expression de la démocratie participative, dont chacun s'accorde à reconnaître désormais l'intérêt et l'importance. Dans un souci de transparence, la liste des organismes représentés au sein du CESCEE devra être rendue publique.
- S'agissant du fonctionnement du CESCEE, il est prévu une dotation spécifique inscrite au budget de la collectivité au titre des dépenses obligatoires, assortie de la possibilité de recevoir des subventions publiques. En dehors de cette dotation spécifique, les autres moyens de fonctionnement ne sont pas mentionnés, faudrait-il en conclure que les textes en vigueur seront automatiquement appliqués ?
- De même, il est indiqué que le Président du CESCEE sera ordonnateur du budget, sans autre précision sur la nature de ce dernier, dont on peut deviner qu'il correspond à ladite dotation spécifique déjà prévue à l'article L4432-10 du Code Général des Collectivités Territoriales. Une telle disposition ne saurait à elle seule garantir une autonomie suffisante de fonctionnement, dès lors :
 - que le pouvoir d'auto-saisine est supprimé,
 - que la capacité de décider de réaliser des études est limitée,
 - que les moyens de fonctionnement ne sont pas clairement identifiés.
- Une nouvelle disposition impose un vote à la majorité des 2/3 des membres du CESCEE pour la réalisation de toute étude sur des questions relevant de la compétence dudit conseil. Pareille disposition est incontestablement de nature à compromettre la possibilité pour le CESCEE de remplir correctement sa mission de conseil auprès de la collectivité territoriale : elle rend plus difficile la réalisation d'études susceptibles d'éclairer ses choix et pourrait empêcher la couverture de certains champs relevant de sa compétence. C'est la raison pour laquelle le CCEE propose que la décision de réaliser des études soit prise par la règle de la majorité.
- Par ailleurs, le pouvoir d'auto-saisine accordé aux conseils consultatifs depuis 1984 n'est plus mentionné dans la résolution du Congrès. Or, ce dernier ne saurait en aucune façon se confondre avec la simple possibilité de réaliser des études, dont le champ pourrait être par ailleurs restreint (cf. supra). Le CCEE propose que le pouvoir d'auto-saisine soit maintenu et s'exerce dans le cadre de chaque section et non de l'assemblée plénière, afin de favoriser la prise en considération d'enjeux qui émergent de la société civile.
- Par ailleurs, le régime indemnitaire des conseillers consultatifs – actuellement déterminé par un cadre légal et réglementaire dont, en particulier, un décret est amené, semble-t-il, à disparaître au profit d'une délibération du conseil territorial. Toutefois, il n'est pas précisé si les indemnités versées aux conseillers seront prélevées sur la dotation spécifique dont les

dépenses sont ordonnancées par le Président CESCEE. Le CCEE insiste sur la nécessité de doter les membres de ce Conseil d'un véritable statut, ce qui correspond d'ailleurs aux décrets de 2004 pris en application de la loi de démocratie de proximité de 2002, qui devront néanmoins être clarifiés quant à son application.

Résolution n° 3 relative à la création d'un Conseil des Communes

Les dispositions qui figurent dans cette résolution restent relativement floues. Aucune précision n'est apportée ni sur le statut de ce Conseil et de ses Conseillers, ni sur le régime indemnitaire qui pourrait s'appliquer.

Il faut attirer l'attention sur les risques d'incompatibilité entre la fonction d'élu et la fonction de membre de ce Conseil des communes. Ce Conseil des communes pourrait se trouver en position de juge et partie eu égard aux pouvoirs qui lui seront conférés, notamment en matière d'avis conforme et d'aménagement du territoire. De plus, le mode de désignation n'est pas précisé.

Résolution n° 4 relative à la compétence d'adaptation des Lois et Règlements

Cette résolution devrait permettre d'associer au régime d'applicabilité de plein droit des Lois et Règlements, une compétence d'adaptation, car elle n'est pas compatible avec le principe de spécialité législative. Dans ces conditions, le CCEE regrette que l'option en faveur du régime d'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne soit pas clairement énoncée dans la résolution.

En effet, 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.

Résolution n° 5 précisant les compétences supplémentaires propres à la Nouvelle Collectivité Unique

Le CCEE prend acte de la volonté des élus d'exercer des compétences nouvelles et de nouvelles responsabilités. Toutefois, il note que pour l'essentiel, ces compétences peuvent déjà être mises en œuvre dans le cadre actuel. Sans doute s'agit-il de les préciser et procéder à une meilleure répartition avec l'Etat et à une délimitation plus rationnelle.

Il conviendrait de vérifier la compatibilité de certaines dispositions dans le cadre de l'exercice des compétences supplémentaires au regard de la réglementation européenne, en particulier pour le n°4 (domaine du régime de la propriété publique – foncier) et le n°13 (domaine de l'accès à l'emploi). Il convient, par ailleurs, de souligner la complexité de mise en œuvre d'un tel dispositif qui pourrait conduire à opérer sinon des discriminations, du moins des distinctions entre les Martiniquais.

Dans le domaine de l'emploi dans la fonction publique territoriale, le CCEE rappelle que les dispositions prévues en matière de politique globale de recrutement doivent exclure toute procédure individuelle.

Résolution n° 6 précisant les compétences partagées avec l'Etat

Le CCEE note que la nouvelle Collectivité exercera des compétences partagées avec l'état dans certains domaines :

- Concernant l'éducation et la formation

Le CCEE s'interroge sur la portée et l'interprétation de la disposition qui prévoit une compétence partagée avec l'Etat en « matière de formation, de recrutement et d'affectation du personnel enseignant qui relève de la Fonction Publique d'Etat ». Une telle disposition devrait concerner la politique globale de recrutement, à l'exclusion de toute procédure individuelle. Les organisations et les syndicats représentatifs doivent conserver leurs prérogatives.

- Concernant l'emploi

Il en est de même pour l'emploi dans la fonction publique hospitalière régi par les dispositions statutaires actuellement.

- Concernant la culture

La résolution prévoit que la collectivité unique est associée à la politique de communication audiovisuelle et est consultée par l'Etat et le CSA.

Le CCEE signale que c'est une compétence spécifique actuelle du CCEE et demande que ces prérogatives soient maintenues.

Au delà de la mise en place d'une Collectivité unique, il convient de poursuivre la réflexion sur l'articulation entre les différents niveaux institutionnels, en particulier les structures intercommunales, eu égard à la réforme envisagée.

Adopté par la plénière du 29 juin 2009.