

Congrès AFSP Strasbourg 2011

ST 41 Pour une sociologie de la codification du jeu politique (activités, métiers et organisations politiques)

Procureur Thomas

Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe

Université Rennes 1 – Institut d'Études Politiques de Rennes

thomas.procureur@sciencespo-rennes.fr

Double je(u) au Parlement :

la création du conseiller territorial à l'Assemblée nationale et au Sénat

Le 23 juin 2011, le Conseil constitutionnel sanctionne, pour la seconde fois, le texte de loi portant réforme des collectivités territoriales. En décembre 2010, les sages avaient censuré le tableau de répartition par région et par département des futurs conseillers territoriaux, appelés à se substituer aux conseillers généraux et régionaux à compter de mars 2014 provoquant des aménagements sur la durée des mandats des conseillers élus en mars 2011 dans les conseils généraux et, en mars 2010, pour leurs homologues de l'assemblée régionale.

Cette fois, le Conseil, saisi par au moins soixante députés (sans aucun sénateur, contrairement à la première saisine) considère que la primauté du Sénat sur tout texte concernant, directement, les collectivités territoriales se trouve bafouée par le Gouvernement qui, suite à la première sanction, avait déposé, en mai, le tableau de répartition amendé sur le bureau de l'Assemblée nationale au motif qu'il s'agissait d'un texte d'ordre technique ne portant pas atteinte à l'esprit de la loi validée, par ailleurs, par le Conseil constitutionnel en décembre. Or, se fondant sur la réforme constitutionnelle de 2003, les députés contestant cette appréciation, se trouvent confortés par la décision rendue par la plus haute juridiction française.

Les modalités pratiques, autrement dit la traduction dans les faits, de la réforme des collectivités territoriales, sont ainsi particulièrement laborieuses à mettre en place. Mais il n'y a rien d'étonnant à cela puisque dès les prémices du processus, c'est l'incrémentalisme qui a primé, ce qu'illustre pleinement le parcours législatif auquel nous nous intéressons ici.

Des effets du cumul de mandats

Afin de bien saisir l'influence des élus locaux sur ce texte, il convient de fournir quelques données statistiques sur le cumul des mandats entre Parlement et collectivités locales. Ainsi peut-on dénombrer, parmi les sénateurs, 82 conseillers généraux (soit 23,9% des membres de la haute assemblée) et 14 conseillers régionaux (4,1%). Parallèlement, l'Assemblée nationale accueille 118 conseillers généraux (20,5% des députés) et 69 conseillers régionaux (12%) dont une part non négligeable des exécutifs de ces assemblées locales, comme l'illustrent les tableaux ci-dessous (données actualisées au 16 juin 2011) :

Tableau 1 : Cumul des mandats Assemblée nationale – conseils généraux et régionaux

	Conseillers généraux	Conseillers régionaux
Conseillers (total)	118	69
Vice-présidents	28	12
Présidents	19	5

Tableau 2 : Cumul des mandats Sénat – conseils généraux et régionaux

	Conseillers généraux	Conseillers régionaux
Conseillers (total)	82	14
Vice-présidents	16	2
Présidents	26	4

Un parcours législatif tumultueux

Fondés sur les 20 propositions formulées par le comité pour la réforme des collectivités locales et présidé par l'ancien Premier Ministre, Édouard Balladur, quatre projets de loi sont présentés, le 21 octobre 2009, en Conseil des Ministres puis adressés au Sénat. Ce dernier a accompagné la démarche engagée par le Président de la République en constituant une mission temporaire sur le sujet.

Le texte ne fait pas l'objet d'une procédure accélérée, concession accordée à Gérard Larcher, président du Sénat, par le Premier Ministre. Le texte est voté en première lecture par le Sénat en février 2010, malgré quelques amendements et de nombreux points d'interrogation. Le principe de la création du conseiller territorial est ensuite entériné par le vote en juin 2010 du texte par l'Assemblée nationale. Cette dernière a, contrairement au Palais du Luxembourg, obtenu des précisions quant au nombre et à la circonscription d'élection des futurs élus. Ceci provoque l'ire des sénateurs qui « détricotent » partiellement la petite loi qui leur revient en juillet. Mais l'Assemblée nationale rétablit la version qu'elle avait adoptée en septembre 2010.

Une Commission Mixte Paritaire (CMP) est alors chargée d'élaborer un consensus entre les sept sénateurs et les députés qui la composent. Mais, en situation de blocage, c'est par une pirouette rédactionnelle que les parlementaires de la majorité parviennent à faire adopter le texte qui est ensuite validé par les deux chambres du Parlement, non sans donner quelques sueurs froides sur les bancs du Gouvernement et du groupe UMP au Sénat.

	Scrutin du	Pour	Contre	Différentiel
Sénat	4 février 2010	174	155	19
Assemblée nationale	8 juin 2010	276	240	36
Sénat	7 juillet 2010	165	159	6
Assemblée nationale	28 septembre 2010	299	241	58
Sénat	9 novembre 2010	167	163	4
Assemblée nationale	17 novembre 2010	258	219	39

Néanmoins, suite à la saisine de plus de soixante sénateurs et plus de soixante députés, le Conseil constitutionnel sanctionne, le 9 décembre 2010, le tableau de répartition des conseillers territoriaux au motif que la représentation dans six départements ne respectent pas le tunnel de plus ou moins 20% d'écart à la moyenne régionale du nombre d'habitants représentés par un conseiller.

De la coproduction législative

La co-construction de la loi, sa « co-codification », apparaît ici flagrante à travers l'analyse des effets de l'amendement déposé par Nicolas About, président du groupe centriste du Sénat lors de la première lecture de ce texte, au début de l'année 2010. Cet ajout provoque un appel d'air dans lequel s'engouffrent la Commission des Lois de l'Assemblée nationale (particulièrement les députés UMP qui y siègent) puis le Gouvernement, contraint et forcé.

La négociation est encore plus prégnante à l'occasion de la CMP qui cherche non pas à concilier mais à favoriser la version d'une petite loi votée par l'une ou l'autre chambre du Parlement. En l'espèce, à travers le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales, c'est un bras de fer entre les deux assemblées qui se matérialise. Bras de fer au cours duquel le Palais du Luxembourg cherche à réaffirmer son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales.

En outre, plusieurs enjeux sont sous-jacents à ce débat dans et entre les assemblées : la carte cantonale (dans la mesure où celui-ci, un temps condamné, se trouve confirmé comme circonscription électorale), les travaux préfectoraux concernant le schémas départementaux de coopération intercommunale (et la réticence – voire la résistance – des élus locaux à cet exercice de rationalisation), le cavalier législatif entré en application dès les élections cantonales de mars 2011 portant à 12,5% des inscrits le nombre de suffrages exprimés pour être autorisés à se maintenir au second tour.