



LA MONTAGNE VEUT CONTINUER À SE FAIRE ENTENDRE

Après les réformes territoriales successives de ces dernières années qui ont déjà considérablement modifié le contexte de la gouvernance locale, les trois projets de loi constitutionnelle, organique

et ordinaire pourraient à nouveau impacter la population et les territoires de montagne. Pourtant, l'Acte II de la loi montagne du 28 décembre 2016 avait confirmé les spécificités et les besoins de ceux-là. Sans remettre en cause certaines évolutions institutionnelles nécessaires qui devraient être discutées au Parlement, l'Association nationale des élus de la montagne s'alarme des dispositions qui pourraient, au contraire, venir accentuer la fragilité de leurs territoires en diminuant leur visibilité et en diluant considérablement ou en raréfiant leur écho.

LES PRINCIPALES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES SOUS LA V^e RÉPUBLIQUE

1962 : l'élection présidentielle au suffrage universel direct

Président de la République depuis quatre ans, le général de Gaulle souhaite instaurer le suffrage universel direct lors de l'élection présidentielle afin de donner au nouvel élu une légitimité populaire. Il utilise l'article 11 de la Constitution qui permet de soumettre à référendum « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics » sans passer par le débat parlementaire. Le projet recueille 62 % des voix et la réforme est adoptée le 6 novembre 1962.

1974 : la saisine du Conseil constitutionnel élargie

Il résulte de cette réforme que le Conseil constitutionnel est renforcé dans ses prérogatives. Il peut désormais être saisi par 60 députés ou 60 sénateurs avant la promulgation d'une loi par le chef de l'État.

1992 : la compatibilité avec le traité de Maastricht

Certaines dispositions du traité de Maastricht, que la France s'appropriait à ratifier par référendum le 20 septembre 1992, ayant été déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel, un projet de révision constitutionnelle est adopté par le Parlement réuni en Congrès à Versailles le 23 juin 1992 afin de rendre compatibles les deux textes.

2000 : l'instauration du quinquennat

Avec la révision constitutionnelle de 2000, le mandat du président de la République passe de sept à cinq ans.

2005 : l'adoption de la charte de l'environnement

La Constitution inclut dans son préambule une charte de l'environnement en dix articles. Les deux premiers stipulent que chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et que toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

2008 : la ratification du traité de Lisbonne

Les modifications apportées à la Constitution entérinent les transferts de souveraineté énumérés dans le traité de Lisbonne. Régis jusqu'alors par la règle de l'unanimité comme la politique agricole commune ou la justice pénale, une trentaine de domaines relèveront désormais d'un vote à la majorité qualifiée.

Les parlementaires de montagne comptent leurs rangs



L'Acte de II de la loi montagne du 28 décembre 2016 stipule que « l'action de l'État a pour finalités de prendre en compte les disparités démographiques et la diversité des territoires ». Mais cela s'avère insuffisant pour garantir que la montagne puisse se consacrer à optimiser ses atouts plutôt que de s'ingénier à surmonter ses handicaps.

Les tourments nés des récentes lois territoriales sont encore aujourd'hui accentués par les trois projets de loi qui devraient entrer en discussion au Parlement dans le courant de l'hiver. Comment remplir au mieux sa mission dans l'intérêt des habitants de la montagne quand la diminution du nombre de parlementaires va encore accroître leur périmètre d'action au moment où les circonscriptions ont déjà été élargies ?

En rencontrant, le 12 juin dernier, Marc Fesneau, le rapporteur du projet de loi constitutionnelle, Annie Genevard n'est pas allée défendre le pré carré des élus de la montagne. Non, la secrétaire générale de l'ANEM a fait valoir un argumentaire qui ne remet pas en cause une certaine évolution nécessaire mais qui replace les intérêts des territoires de montagne dans le débat. Elle a pris le parti d'exprimer un point de vue global sur la réforme institutionnelle et les

trois projets de loi constitutionnelle, organique et ordinaire.

Premièrement, « il existe un risque réel de ne plus voir dans les futures assemblées d'authentiques parlementaires de montagne, y vivant ou y ayant vécu, en capacité de relayer les réalités spécifiques et fortes de ces territoires ». En appliquant le prorata de la réduction globale de 30 % des effectifs, leur nombre devrait passer « théoriquement de 274 à 192, soit 95 députés au lieu de 136 actuellement, et 97 sénateurs au lieu de 138. »

Il est, en outre, à redouter que le redécoupage des circonscriptions et le décompte entre elles des populations représentées jouent en défaveur de la montagne et se révèlent être des facteurs aggravants qui se traduiraient par un recul de la visibilité et de la possibilité d'expression des territoires de montagne, lesquels se trouveraient dilués dans l'exercice de la démocratie locale.

« Il y a donc nécessité de renforcer la proportion de parlementaires issus de circonscriptions de montagne dans le corps des parlementaires territoriaux », a soutenu Annie Genevard. L'objectif étant d'éviter que les parlementaires hors sol (élus au scrutin proportionnel) ne viennent en mi-

nimiser les effectifs dans la composition finale des nouvelles assemblées.

Et ce en dépit des « garanties » apportées par l'article 6 du projet de loi ordinaire prévoyant a minima un député et un sénateur par département ainsi que l'obligation de respecter un écart maximum de 20 % de population par rapport à la moyenne départementale entre circonscriptions d'un même département.

« Il est à redouter que le redécoupage des circonscriptions et le décompte entre elles des populations représentées jouent en défaveur de la montagne. »

De son côté, l'article 15 du projet de loi constitutionnelle accorde à toutes les collectivités la « possibilité d'exercer des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie » ainsi que le droit de déroger à la législation ou à la réglementation encadrant leurs compétences sous réserve de respecter deux conditions : d'une part,

Le 12 juin dernier, avant que la réforme des institutions ne soit reportée à l'hiver, la secrétaire générale de l'ANEM, Annie Genevard, a fait part des inquiétudes des élus de la montagne à propos des trois projets de loi.



Lors de l'allocution du président de la République devant l'Assemblée et le Sénat réunis en Congrès à Versailles.

EMMANUEL MACRON : « CES TRANSFORMATIONS SONT NÉCESSAIRES AU PAYS »

Le 9 juillet, le président de la République a réuni les députés et les sénateurs en Congrès à Versailles et leur a notamment assuré que cette réforme institutionnelle vise à renforcer les libertés et la représentation nationale.

« Au cœur de cette réforme institutionnelle, se trouve la volonté d'une liberté plus grande. Liberté des collectivités territoriales appelées à mieux exploiter leurs atouts, leurs spécificités, en permettant une véritable différenciation. Liberté des citoyens grâce à une Justice indépendante. Liberté du Parlement que je veux plus représentatif des Français, renouvelé, doté de droits supplémentaires, animé par des débats plus efficaces.

Je crois au bicamérisme qui garantit une démocratie mieux équilibrée et je salue ici le travail accompli cette année par le Sénat pour permettre que les transformations engagées soient adoptées rapidement.

C'est donc une réforme de confiance, de renforcement de la représentation nationale. Le Parlement ainsi renouvé aura le pouvoir de mener, avec le gouvernement, des échanges plus constructifs car l'esprit de dialogue et d'écoute nous est essentiel. Et c'est d'ailleurs cet esprit qui a présidé à tous vos débats et à tous vos travaux dans l'année qui vient de s'achever. Je remercie ici très vivement le Premier ministre, Édouard Philippe, et son gouvernement d'avoir inlassablement consulté, discuté, échangé pour mener les transformations nécessaires au pays. »

Les principaux points de la réforme

La réforme institutionnelle présentée en conseil des ministres les 9 et 23 mai comporte trois projets de loi distincts : un projet de loi constitutionnelle (introduisant notamment le droit à la différenciation des collectivités et la reconnaissance de la spécificité de la Corse), un projet de loi organique (réduisant de 30 % le nombre de députés et de sénateurs) et un projet de loi ordinaire (insérant une dose de proportionnelle de 15 % dans la représentation parlementaire). Seul le projet de loi constitutionnelle a commencé à être examiné, avant que sa discussion ne soit suspendue le 23 juillet, en raison de l'actualité, pour ne reprendre que dans le courant de l'hiver selon l'annonce du Premier ministre. À ce jour, aucun des trois textes n'est inscrit à l'ordre du jour des assemblées. Malgré leur nature juridique distincte, l'ANEM n'en considère pas moins qu'ils sont indissociables lorsqu'on en fait l'analyse.

que cela ne concerne qu'un « objet limité » de la loi ou du règlement en cause et, d'autre part, que la loi ou le règlement l'ait expressément prévu.

En définitive, l'exercice de ce droit nouveau à la différenciation permettra aux collectivités de faire plus, de ne pas faire, ou de faire autrement en raison de considérations propres, souligne la secrétaire générale de l'ANEM. Du coup, ce nouveau droit à la différenciation viendra s'ajouter au droit à la différence reconnu à la montagne et avec lequel il a vocation à se combiner. Certes, les collectivités de montagne pourront s'appuyer sur cette disposition nouvelle de la Constitution pour faire valoir pleinement leur droit à la différence. « Mais il est regrettable que cette possibilité insérée à l'article 72 de la Constitution ne mette pas plus en avant la capacité d'initiative des collectivités pour initier ce droit à la différenciation », déplorent encore les élus de la montagne.

Dans ces conditions, et en dépit de l'existence de ce nouveau droit à une différenciation marquée, il est difficile de soutenir avec conviction que la montagne ne sera plus demain confrontée au déni ou au manque de reconnaissance.

La modification du travail parlementaire

- Le projet de loi précise les conditions d'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement, prévues à l'article 41. Le gouvernement souhaite ainsi réduire le nombre d'amendements pour davantage d'efficacité et un débat approfondi sur ceux qui ont « une réelle portée ».

Le renforcement des commissions parlementaires

- Afin de mieux partager le travail entre commissions et séances plénières (comme au Sénat), le texte renforce les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale. Seuls les projets et les propositions « justifiant un débat solennel » seront examinés dans l'hémicycle.

- Pour aller plus vite, le projet de loi supprime également une étape de la navette entre l'Assemblée nationale et le Sénat et l'accélère en cas d'échec de la commission mixte paritaire.

L'examen du budget sera accéléré

- Au total, l'Assemblée nationale et le Sénat auront 50 jours, au lieu de 70, pour examiner le projet de loi de finances. Le

gouvernement en transmettra le texte au bout de 25 jours (au lieu de 40) si l'Assemblée ne l'a pas adopté dans ce délai, ce qui permettra au gouvernement de le présenter plus tardivement.

- Le gouvernement pourra mettre plus rapidement à l'ordre du jour les textes qu'il juge prioritaires dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux. Excepté si la conférence des présidents des deux Assemblées s'y oppose.

Les ministres ne pourront plus cumuler

- Le texte modifie l'article 23 de la Constitution en leur interdisant de cumuler leur poste avec une présidence ou des fonctions exécutives dans des collectivités territoriales.

Limitation des mandats dans le temps

- Le projet prévoit aussi d'imposer aux élus une limitation à trois mandats successifs identiques. « Trois mandats de maires cumulés dans le temps, c'est 18 ans », rappelle l'exécutif.

- Les communes de moins de 9 000 habi-

Suite page 10

Suite de la page 9

tants et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 25 000 habitants ne sont pas concernés.

Les anciens présidents de la République ne pourront plus siéger au Conseil constitutionnel

- L'exposé des motifs du projet de loi justifie ainsi cette mesure : « Cette disposition, née dans le contexte particulier des origines de la V^e République, n'a plus lieu d'être pour un Conseil constitutionnel dont la mission juridictionnelle a été soulignée par l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité en 2008 ».

- Compte tenu de la réduction à venir du nombre d'élus, le seuil de saisine du Conseil constitutionnel sera ramené de 60 à 40 parlementaires.

La Cour de justice de la République, qui juge les ministres pour des faits délictueux commis dans l'exercice de leur fonction, sera supprimée

- Après la révision, les ministres seront jugés par la cour d'appel de Paris, avec la mise en place d'un filtre pour éviter les procédures abusives.

- Le projet de réforme propose aussi que les magistrats du Parquet soient nommés après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature et non plus sur simple avis.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) va être transformé

- Composée de personnalités issues de la société civile, cette instance va devenir « Chambre de la participation citoyenne ». Elle sera systématiquement consultée en amont des projets de loi relevant du champ économique, social et environnemental mais son avis restera purement consultatif. Elle sera également en charge de la consultation du public *via* les pétitions.

- Lorsque le CESE sera saisi d'une pétition citoyenne forte de 500 000 signatures, il sera fondé à la transmettre à l'Assemblée nationale.

Les collectivités territoriales auront davantage de liberté d'administration

- Alors qu'actuellement les collectivités territoriales peuvent déroger aux lois fixant leurs compétences, mais uniquement pour un objet limité et à titre expérimental, la réforme constitutionnelle veut instaurer un « droit à la différenciation » pour les collectivités et non plus un seul droit à l'expérimentation. Cela leur permettrait de pérenniser les plus positives sans qu'elles soient nécessairement étendues à tout le territoire.

- Les collectivités territoriales pourront également se répartir plus librement entre elles les compétences qui leur sont dévolues.



Pierre Mazeaud : « Diminuer le nombre de députés est une erreur »

Président du Conseil constitutionnel de 2004 à 2007 et député de la Haute-Savoie de 1988 à 1998 – et par ailleurs alpiniste émérite puisqu'il atteignit le sommet de l'Everest le 15 octobre 1978 à la tête d'une expédition française –, Pierre Mazeaud rappelle qu'il est nécessaire qu'un député soit au plus près de ses électeurs.

PLM : Que va changer, pour vous, la baisse du nombre de parlementaires ?

Pierre Mazeaud : D'abord, même si je comprends bien évidemment le point de vue des représentants de la montagne et de la ruralité, la Constitution ne traite pas des intérêts particuliers mais de l'intérêt général. Il reste que, sur ce plan, j'estime que diminuer le nombre de députés dans un système majoritaire à deux tours est une erreur. D'ailleurs, dans les autres pays démocratiques en Eu-

rope, les chiffres sont à peu près équivalents et parfois même supérieurs à ceux de la France. Deuxièmement, dans un système majoritaire, il est nécessaire que le député soit au contact de ses électeurs et des problèmes qui se posent dans sa circonscription.

PLM : Dans ce cadre, êtes-vous favorable à l'élection de 15 % des députés à la proportionnelle ?

P.M. : J'ai toujours considéré qu'il fallait un peu de proportionnelle afin que toutes les tendances de ce pays soient représentées à l'Assemblée nationale. Cela étant, il faut voir où est le curseur. En l'occurrence, à 15 %, je trouverais cela normal si on ne changeait pas le nombre de députés. En revanche, si on prend ces 15 % et qu'on limite le nombre de parlementaires à 400, cela aboutit évidemment à une part de proportionnelle, à mon avis, trop importante.

Joël Giraud : « Je vais faire des suggestions au président de la République »



ASSEMBLÉE NATIONALE

Le rapporteur général du Budget, député des Hautes-Alpes et président de la commission permanente du Conseil national de la montagne, se dit lui aussi préoccupé par les conséquences prévisibles de la réforme.

PLM : La diminution du nombre de députés qui devrait figurer dans la loi organique vous inquiète-t-elle pour la visibilité des territoires de montagne ?

Joël Giraud : C'est une mesure qui est effectivement préoccupante pour la montagne et pour la ruralité sur le plan de la représentativité mais aussi sur celui de la notion même de député de territoire. Lorsqu'on va avoir cinq heures de temps de voiture entre les deux points les plus extrêmes d'une circonscription, on sera encore moins bien loti qu'à Paris...

Je vais solliciter une rencontre auprès du président de la République pour lui faire des suggestions. La première concerne les fameux 15 % de députés qui seront élus à la proportionnelle. Pourquoi ne mettrait-on pas en place un système identique à celui du Sénat où la représentation est proportionnelle dans les gros départements avec les plus fortes populations et uninominale dans les autres départements ? Je ne sais pas si j'y arriverai mais je pense que c'est négociable et, surtout, que c'est constitutionnel. Deuxième point, étant donné

qu'on a introduit la notion de représentativité des territoires dans l'Acte II de la loi montagne, je voudrais faire expertiser sur le plan constitutionnel le fait qu'on ne puisse avoir un seul député là où le temps de parcours est très important, deux heures et demie ou trois heures, entre les deux points les plus extrêmes de la circonscription. Cela a notamment un effet conséquent sur les départements de haute montagne.

PLM : La montagne risque-t-elle effectivement de ne plus pouvoir se faire entendre ?

J.G. : C'est tout notre système qui fait que le droit à la différence de tous les territoires est quand même un peu bloqué. Le principe d'égalité primant par-dessus tout, un électeur ne peut pas peser un poids différent d'un autre sur le territoire national. C'est la raison pour laquelle, la Constitution doit comporter cette notion de territoire et c'est bien parti pour.

PLM : Dans ce contexte, que conseillez-vous aux élus de la montagne ?

J.G. : De soutenir les amendements que je déposerai sur la loi organique !

PLM : Pensez-vous que cette réforme soit quand même utile ?

J.G. : Elle est dans l'air du temps où souvent les réseaux sociaux font l'opinion de manière poujadiste (moins de députés, c'est populaire !) mais je ne suis pas sûr de sa pertinence.