

N° 736

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mars 2003.

PROPOSITION DE LOI

*visant à séparer les fonctions exécutives et délibératives
au sein des conseils régionaux.*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTEE

PAR M. JERÔME RIVIÈRE,

Député.

Régions.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Gouvernement a marqué dès le mois de juin 2002 sa volonté de terminer le processus de la décentralisation. «Équilibre indispensable des pouvoirs», selon Tocqueville, la décentralisation ne doit pas engendrer de nouveaux problèmes et le débat de la modernisation du système local restera ouvert tant que les nouveaux équilibres susceptibles de stabiliser la disposition des structures et les modalités de son fonctionnement ne seront pas réalisés. Cette proposition de loi vise à établir un cadre institutionnel stable et conforme aux idéaux de la démocratie au sein d'organes nés de la décentralisation.

Étudiée depuis le rapport Guichard en 1976, le projet de décentralisation avait pour objet l'instauration d'une démocratie locale authentique appuyée sur une gestion claire et responsable des affaires publiques. Le projet s'inscrivait dans la volonté de sortir de la complexité administrative et la décentralisation devait permettre de libérer les initiatives. Les lois concrètement engagées en 1982 par Gaston Defferre reconnaissent une certaine autonomie aux collectivités locales et légitiment l'institutionnalisation d'un système local sous la forme d'assemblées locales. Ces lois avaient également l'ambition de transférer le pouvoir exécutif du préfet aux présidents des conseils généraux et régionaux. En 1983 et 1985, des réformes partielles ont poursuivi le processus en attribuant des domaines de compétence aux assemblées. L'ensemble de ces lois a permis de légitimer un pouvoir démocratique décentralisé.

Aujourd'hui, l'organisation des pouvoirs au sein des collectivités territoriales confère au président de l'assemblée délibérante un rôle prépondérant. Qu'il s'agisse du maire, du président d'un établissement public de coopération intercommunale, du président du conseil général ou du président du conseil régional, ces élus dirigent non seulement les travaux de l'assemblée locale mais également l'ensemble des fonctions exécutives de la collectivité territoriale. Un maire, par exemple, dirige l'exécutif tout en dirigeant le conseil municipal, il est aussi le leader politique et le chef de l'administration municipale. Loin de remettre en cause ce modèle, la décentralisation a contribué à le diffuser aux niveaux des conseils départementaux et régionaux et les assemblées ont surtout un rôle de ratification des décisions du président.

La question de la démocratie se pose donc car cette organisation autour d'un pouvoir paradoxalement centralisé n'est pas conforme à l'esprit que nous voulons insuffler. L'organisation, telle quelle, pourrait aujourd'hui apparaître en opposition avec l'idée que l'on se fait de la démocratie. De même que la nature sépare la volonté et l'action, il est nécessaire de séparer le législatif de l'exécutif.

Cette proposition est guidée par les principes de base de la démocratie : on ne doit pas donner tous les pouvoirs à un seul organe, le risque pour la liberté serait immense. Inverser l'ordre de la centralisation ne peut donc relever d'une simple légitimation et délégation de pouvoir ou même attribution de ressources sans au préalable parler de cadre institutionnel. Il est donc impératif de relancer les efforts de décentralisation en la conformant aux idéaux démocratiques, et en la rendant plus transparente vis-à-vis de nos concitoyens.

Les conseillers généraux étant élus au scrutin uninominal majoritaire, il n'est pas possible d'instituer un mécanisme où assemblée délibérante et conseil exécutif seraient distincts sans modifier au préalable le mode de scrutin des élections cantonales. Il convient de noter également que les conseillers généraux n'ont pas de suppléants : en cas de vacances de leur siège, l'article L. 221 du code électoral prévoit l'organisation d'élections partielles dans un délai d'un mois. Il serait bien sûr possible de créer un système de suppléance, à l'image des dispositions en vigueur pour les députés.

Cependant, le conseil général étant appelé à contrôler le conseil exécutif et disposant de la faculté de voter une motion de défiance, le remplacement des conseils exécutifs par les suppléants qu'ils ont choisis pourrait sembler en contradiction avec la volonté de séparer davantage les fonctions délibératives au sein des conseils généraux.

Toutefois, on peut imaginer, dans cette nouvelle étape de décentralisation, à l'instar de l'Assemblée territoriale de Corse, avoir un président du conseil exécutif distinct de l'assemblée régionale. Aussi, la proposition de loi tend à instituer une organisation plus équilibrée des pouvoirs au sein des régions en confiant les fonctions exécutives à un conseil issu de l'assemblée délibérante et responsable devant elle.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'article L. 4131-1 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots : «et un conseil exécutif élu en son sein».

Article 2

Dans l'article L. 4131-2 du même code, les mots : «président du conseil régional» sont remplacés par les mots : «président du conseil exécutif».

Article 3

Dans le premier alinéa de l'article L. 4132-4 du même code, après les mots : «le président», sont insérés les mots : «du conseil exécutif».

Article 4

Après le premier alinéa de l'article L. 4132-9 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
«1°A Du président du conseil exécutif sur un ordre du jour déterminé;»

Article 5

L'article L. 4132-18 du même code est ainsi rédigé :

«*Art. L. 4132-18.* – Douze jours au moins avant la réunion du conseil régional, le président du conseil exécutif transmet au président du conseil régional un rapport sur chacune des affaires qui doivent être examinées par le conseil régional, ainsi que, le cas échéant, les projets de délibération correspondants.

«L'ordre du jour du conseil régional comporte par priorité et dans l'ordre que le président du conseil exécutif a fixé les affaires désignées par celui-ci.

«Les projets sur lesquels le conseil économique et social régional est obligatoirement consulté sont adressés au président du conseil régional par le président du conseil exécutif assortis de l'avis du conseil.»

Article 6

Dans la première phrase de l'article L. 4132-19 du même code, après les mots : «le président», sont insérés les mots : «du conseil exécutif».

Article 7

L'article L. 4132-22 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

«Dans les mêmes conditions, le président du conseil régional procède à la désignation des membres du conseil régional pour siéger dans des organismes extérieurs, lorsque les dispositions régissant ces organismes le prévoient.»

Article 8

L'article L. 4132-26 du même code est ainsi modifié :

I. – Au début du premier alinéa, les mots : «Sur sa demande, le président du conseil régional reçoit» sont remplacés par les mots : «Sur leur demande, le président du conseil régional et le président du conseil exécutif reçoivent»;

II. – Dans le dernier alinéa, après les mots : «du président du conseil régional», sont insérés les mots : «et du président du conseil exécutif».

Article 9

Après le chapitre III du titre III du livre Ier de la quatrième partie du même code, il est inséré un chapitre III *bis* intitulé : «Le conseil exécutif et le président du conseil exécutif» et comprenant sept articles L. 4133-9 à L. 4133-15 ainsi rédigés :

«*Art. L. 4133-9.* – Lors de la réunion prévue à l'article L. 4133-1 et après avoir élu la commission permanente, le conseil régional procède parmi ses membres à l'élection du conseil exécutif et de son président, dans les conditions de quorum et de majorité prévues à l'article L. 4133-1.

«Les conseillers exécutifs et le président du conseil exécutif sont élus au scrutin de liste avec dépôt de listes complètes comportant autant de noms que de sièges à pourvoir, sans adjonction ni suppression de nom et sans modification de l'ordre de présentation.

«Si aucune liste n'a recueilli au premier et au deuxième tour la majorité absolue des membres du conseil régional, il est procédé à un troisième tour. Dans ce dernier cas, la totalité des sièges est attribuée à la liste qui a obtenu le plus de suffrages. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée.

«Le président est le candidat figurant en tête de la liste élue.

«Tout membre du conseil régional élu au conseil exécutif est regardé comme démissionnaire de ses fonctions de conseiller régional. Toutefois, le régime des incompatibilités concernant les conseillers régionaux lui reste applicable. Il est remplacé au sein du conseil régional dans les conditions prévues à l'article L. 360 du code électoral.

«Art. L. 4133-10. – Le conseil exécutif est composé d'un président et de conseillers exécutifs, sans que le nombre de ceux-ci ne puisse être supérieur à 20 % de l'effectif du conseil régional.

«Pour l'application de l'ensemble des dispositions instituant les incompatibilités entre certains mandats électoraux ou fonctions électives, les fonctions de président du conseil exécutif sont assimilées à celles de président d'un conseil régional et les fonctions de membre du conseil exécutif à celles de conseiller régional.

«Art. L. 4133-11. – En cas de décès ou de démission d'un conseiller exécutif autre que le président, le conseil régional procède, sur proposition du président du conseil exécutif, à une nouvelle élection pour pourvoir le siège vacant.

«Dans ce cas, l'élection a lieu selon les modalités et dans les conditions de quorum prévues pour l'élection du président du conseil régional.

«Art. L. 4133-12. – En cas de vacance du siège du président du conseil exécutif pour quelque cause que ce soit, ses fonctions sont provisoirement exercées par un conseiller exécutif choisi dans l'ordre de son élection jusqu'à l'élection d'un nouveau conseil exécutif dans les conditions prévues à l'article L. 4133-9.

«Art. L. 4133-13. – Sont applicables respectivement aux fonctions de membre et de président du conseil exécutif les dispositions relatives aux mandats de conseiller régional et de président du conseil régional telles qu'elles sont prévues aux articles L. 4135-1 à L. 4135-29. Toutefois, les fonctions de membre du conseil exécutif sont, en ce qui concerne leur régime indemnitaire, assimilées à celles de membre de la commission permanente d'un conseil régional.

«Art. L. 4133-14. – Le président et les conseillers exécutifs ont accès aux séances du conseil régional. Ils sont entendus, à leur demande, sur les questions inscrites à l'ordre du jour.

«Art. L. 4133-15. – Le conseil régional peut mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par le vote d'une motion de défiance.

«La motion de défiance mentionne, d'une part, l'exposé des motifs pour lesquels elle est présentée et, d'autre part, la liste des noms des candidats aux mandats de président et de conseillers exécutifs appelés à exercer les fonctions prévues au titre III du présente livre en cas d'adoption de la motion de défiance.

«Il n'est délibéré sur cette motion que lorsqu'elle est signée du tiers des conseillers régionaux. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après le dépôt de la motion. Sont seuls recensés les votes favorables à la motion, qui n'est considérée comme adoptée que lorsqu'elle a recueilli le vote de la majorité absolue des membres composant le conseil régional.

«Lorsque la motion de défiance est adoptée, les candidats aux mandats de président et de conseillers exécutifs entrent immédiatement en fonction.»

Article 10

Dans l'article L. 4134-1 du même code, les mots : «président du conseil régional» sont remplacés par les mots : «président du conseil exécutif».

Article 11

La dernière phrase du dernier alinéa de l'article L. 4134-3 est complété par les mots : «et au président du conseil exécutif».

Article 12

Au début de la première et de la dernière phrases de l'article L. 4134-5 du même code, les mots : «conseil régional» sont remplacés par les mots : «président du conseil exécutif».

Article 13

Au début du deuxième alinéa de l'article L. 4141-1 du même code, après les mots : «conseil régional», sont insérés les mots : «ou le président du conseil exécutif, lorsque les actes relèvent de sa compétence,».

Article 14

L'article L. 4141-2 du même code est ainsi modifié :

I. – Le troisième alinéa (2°) est ainsi rédigé :

«2° Les délibérations du conseil exécutif et les actes du président du conseil exécutif;»

II. – A la fin du sixième alinéa (5°), les mots : «conseil régional» sont remplacés par les mots : «conseil exécutif».

Article 15

L'article L. 4151-1 du même code est ainsi modifié :

I. – Dans la première phrase du premier alinéa, les mots : «son président» sont remplacés par les mots : «le président du conseil exécutif».

II. – Au début de la deuxième phrase du premier alinéa, les mots : «conseil régional» sont remplacés par les mots : «conseil exécutif».

Article 16

L'article L. 4152-1 du même code est ainsi modifié :

I. – Dans le premier alinéa, les mots : «conseil régional» sont remplacés par les mots : «conseil exécutif».

II. – Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa, après les mots : «conseil régional», sont insérés les mots : «le président du conseil exécutif,».

Article 17

Le premier alinéa de l'article L. 4221-1 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée : «Il contrôle le conseil exécutif».

Article 18

Le dernier alinéa de l'article L. 4221-5 du même code est supprimé.

Article 19

L'intitulé du titre III du livre II de la quatrième partie du même code est ainsi rédigé : «Compétences du conseil exécutif et du président du conseil exécutif».

Article 20

Avant l'article L. 4231-1 du même code, il est inséré un article L. 4231-1-A ainsi rédigé :

«*Art. L. 4231-1-A.* – Le conseil exécutif dirige l'action de la région, notamment dans les domaines du développement économique et social, de l'action éducative et culturelle et de l'aménagement de l'espace.

«Il élabore et met en œuvre le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire visé à l'article L. 4251-1.»

Article 21

L'article L. 4231-1 du même code est ainsi rédigé :

«*Art. L. 4231-1.* – Le président du conseil exécutif prépare et exécute les délibérations du conseil régional.»

Article 22

I. – Au début du premier alinéa de l'article L. 4231-2 du même code, les mots : «conseil régional» sont remplacés par les mots : «conseil exécutif».

II. – Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

«Dans les limites fixées par le conseil régional, il peut procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts.»

Article 23

L'article L. 4231-2-1 du même code est ainsi modifié :

I. – Au début de la première phrase, les mots : «conseil régional» sont remplacés par les mots : «conseil exécutif».

II. – Dans la deuxième phrase, les mots : «un vice-président » sont remplacés par les mots : «un membre du conseil exécutif».

III. – Dans la troisième phrase, les mots : «conseil régional» sont remplacés par les mots : «conseil exécutif».

Article 24

L'article L. 4231-3 du même code est ainsi rédigé :

«*Art. L. 4231-3.* – Le président du conseil exécutif est seul chargé de l'administration. Il peut déléguer, par arrêté sous sa surveillance et sous sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux conseillers exécutifs. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

«En cas d'empêchement pour quelque cause que ce soit, le président du conseil exécutif est provisoirement remplacé par un conseiller exécutif suivant l'ordre de la liste élue.

«Le président du conseil exécutif est le chef des services de la région. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière aux responsables desdits services.»

Article 25

Dans l'article L. 4231-4 du même code, les mots : «conseil régional» sont remplacés par les mots : «conseil exécutif».

Article 26

L'article L. 4231-5 du même code est ainsi rédigé :

«*Art. L. 4231-5.* – Le président du conseil exécutif peut, par arrêté délibéré au sein du conseil exécutif, prendre toute mesure :

«1° tendant à préciser les modalités d'application des délibérations du conseil régional;

«2° fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des services de la région.»

Article 27

L'article L. 4231-6 du même code est supprimé.

Article 28

L'article L. 4231-7 du même code est ainsi rédigé :

«*Art. L. 4231-7.* – Le président du conseil exécutif représente la région en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il intente les actions au nom de la région en vertu de la décision du conseil régional et il peut défendre à toute action intentée contre la région. Il peut faire tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance ou de prescription.»

Article 29

L'article L. 4231-8 du même code est ainsi modifié :

I. – Au début du premier alinéa, les mots : «Le président du conseil régional, par délégation du conseil régional,» sont remplacés par les mots : «Le président du conseil exécutif, après autorisation du conseil régional,».

II. – Au début du deuxième alinéa, les mots : «conseil régional» sont remplacés par les mots : «conseil exécutif».

Article 30

Au début de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 4241-1 du même code, après les mots : «conseil régional», sont insérés les mots : «ou du président du conseil exécutif».

Article 31

Au début de la première phrase de l'article L. 4241-2 du même code, après les mots : «conseil régional», sont insérés les mots : «ou le président du conseil exécutif».

Article 32

L'article L. 4311-1 du même code est ainsi modifié :

I. – Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

«Le projet de budget est arrêté en conseil exécutif par son président qui le transmet au président du conseil régional avec les rapports correspondants, douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen dudit budget.»

II. – Dans la troisième phrase du quatrième alinéa, les mots : «président du conseil régional» sont remplacés par les mots : «président du conseil exécutif».

III. – La première phrase du cinquième alinéa est ainsi rédigée :

«A l'issue de l'examen du budget primitif, le président du conseil exécutif peut soumettre à un vote d'ensemble du conseil régional le projet de budget initial, qu'il peut modifier après accord du conseil exécutif par un ou plusieurs amendements soutenus ou adoptés au cours de la discussion.»

IV. – Dans le dernier alinéa, les mots : «président du conseil régional» sont remplacés par les mots : «président du conseil exécutif».

Article 33

L'article L. 4311-1-1 du même code est ainsi modifié :

I. – Dans la première phrase du premier alinéa, les mots : «le président du conseil régional communique aux membres du conseil régional» sont remplacés par les mots : «le président du conseil exécutif transmet au président du conseil régional».

II. – La deuxième phrase du premier alinéa est supprimée.

III.– La deuxième phrase du troisième alinéa est ainsi rédigée : «Elle mentionne la liste des noms des candidats aux fonctions de président et de membres du conseil exécutif.»

IV. – Dans la deuxième phrase du quatrième alinéa, les mots : «conseil régional» sont remplacés par les mots : «conseil exécutif».

V. – La deuxième phrase du sixième alinéa est ainsi rédigée : «Les candidats aux fonctions de président et de membres du conseil exécutif entrent immédiatement en fonction.»

VI. – Au début de la deuxième phrase du huitième alinéa, les mots : «Dans ce cas, le président du conseil régional peut communiquer un nouveau projet de budget aux membres du conseil régional» sont remplacés par les mots : «Dans ce cas, le président du conseil exécutif peut transmettre un nouveau projet de budget au président du conseil régional.»

VII. – La troisième phrase du huitième alinéa est supprimée.

Article 34

A la fin du dernier alinéa de l'article L. 4311-2 du même code, les mots : «conseil régional» sont remplacés par les mots : «conseil exécutif».

Article 35

Dans la première phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 4311-3 du même code, les mots : «conseil régional» sont remplacés par les mots : «conseil exécutif».

Article 36

L'article L. 4311-4 du même code est ainsi rédigé :

«*Art. L. 4311-4.* – Le conseil régional entend les comptes d'administration concernant les recettes et les dépenses du budget régional qui lui sont présentés par le président du conseil exécutif.

«Les comptes sont arrêtés par le conseil régional.»

Article 37

Dans le deuxième alinéa (1°) de l'article L. 4321-1 du même code, après les mots : «organes délibérants», sont insérés les mots : «et du conseil exécutif».

Article 38

Au début de l'article L. 4341-1 du même code, les mots : «conseil régional» sont remplacés par les mots : «conseil exécutif».

N° 736 – proposition de loi de M. Jérôme Rivière visant à séparer les fonctions exécutives et délibératives au sein des conseils régionaux