

362 L'Alsace ou la force des institutions

POINTS CLÉS ► Les électeurs alsaciens ont dit « non » au projet de fusion des trois collectivités territoriales alsaciennes ► Au-delà des raisons politiques conjoncturelles, cet échec est de nature à ralentir les évolutions de l'organisation territoriale française ► Le Gouvernement va devoir faire preuve de persuasion pour faire adopter la future réforme !

Michel VERPEAUX,

professeur à l'université Panthéon-Sorbonne,
directeur du Centre de recherches en droit constitutionnel

LES ALSACIENS ont dit « non » (V. JCP A 2013, act. 360). « L'initiative alsacienne » a été tenue en échec par les électeurs. Le 7 avril 2013, le rêve pour les uns, ou le cauchemar pour les autres, d'une collectivité territoriale unique d'Alsace s'est échoué sur le rejet du référendum proposé aux Alsaciens mais rejeté par les électeurs (V. pour un bref historique de ce projet, Jean-Pierre Courtejaire, *Vers la collectivité territoriale d'Alsace : pour ou contre ?* : JCPA 2013, 2093).

L'article L. 4124-1 du Code général des collectivités territoriales imposait une majorité absolue des suffrages exprimés mais représentant le quart des électeurs inscrits dans chacun des deux départements pour que ce projet fût poursuivi. Dimanche 7 avril 2013, seulement 37,18 % des électeurs haut-rhinois et 35,11 % des électeurs bas-rhinois se sont déplacés aux urnes et ils ont voté respectivement à 34 % dans le département du Haut-Rhin en faveur du « oui » et à 67 % dans le Bas-Rhin (soit 22,90 % des inscrits). Le « non » a semblé surprendre les observateurs locaux, et les médias nationaux. Mais le vote des électeurs alsaciens est une nouvelle façon de contredire les instituts de sondage qui pronostiquaient la victoire du « oui » et qui n'ont pas vu la montée du « non ». Le même phénomène s'était produit lors du référendum du 29 mai 2005 destiné à faire adopter la loi autorisant la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Ce rejet (ou cette indifférence, compte tenu du nombre très important des abstentions), est de nature à faire réfléchir les partisans de référendums portant sur les objets les plus divers qui fleurissent ces dernières semaines.

Les verrous posés par la loi quant aux modalités d'adoption du projet de fusion, jugés nécessaires par le législateur pour l'exercice d'un véritable choix démocratique dans la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales d'où est issu l'article L. 4124-1, étaient et restent salutaires, même s'ils se sont retournés contre les promoteurs du projet alsacien. On ne peut concevoir, en effet, de telles évolutions sans que les électeurs expriment leur consentement ou leur refus à un projet de fusion de collectivités territoriales, ou de changement de statut en ce qui

concerne les collectivités situées outre-mer pour les référendums prévus à l'article 72-4 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Cette dernière procédure a permis, en dehors du cas de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy qui sont devenues des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 (loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer), à la Guyane et à la Martinique de devenir des collectivités « uniques » exerçant les compétences régionales et départementales (loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique). Dans le cas de l'Alsace, l'originalité venait du fait qu'une collectivité plus grande territorialement devait fusionner avec des collectivités plus petites. La comparaison avec la Corse ne pouvait alors pas manquer de venir à l'esprit. L'article 72, al. 3, de la Constitution, introduit également en 2003, consacre en effet la possibilité d'organiser la consultation des électeurs inscrits dans les collectivités intéressées, « lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation ». Cette consultation, facultative, ne donne naissance qu'à un avis, et non à un consentement comme dans le cas de l'Alsace, mais l'exemple corse montre que cet avis peut avoir valeur de veto, le rejet du projet lors du référendum du 6 juillet 2003 ayant été suivi de l'abandon de ce projet par le Gouvernement (V. Michel Verpeaux, *La consultation locale des populations métropolitaines ou le vrai-faux référendum*, Mouvement du droit public, Mélanges en l'honneur de Franck Moderne, Dalloz, 2004, p. 417).

Dans le cas de l'Alsace et de l'article L. 4124-1, le référendum intervient en amont de la procédure, après la proposition formulée par les collectivités concernées. On notera avec intérêt le recours à une institution originale et non prévue par les textes, le « congrès d'Alsace » qui s'est réuni deux fois pour exprimer des avis majoritairement positifs (les 1^{er} décembre 2011 et 24 novembre 2012), qui se sont ajoutés aux délibérations prises par chacune des trois assemblées délibérantes concernées. Dans le droit positif actuel, seul le congrès des élus départementaux et régionaux de la Guadeloupe est

prévu (CGCT, art. L. 5911-1), après la suppression des congrès de Guyane et de Martinique par la loi précitée du 27 juillet 2011 (art. 1^{er} à 23). L'article L. 5915-1 prévoit que ce congrès de Guadeloupe délibère de « toute proposition d'évolution institutionnelle ». Un tel congrès n'est pas prévu pour les collectivités territoriales de métropole. Dans le cas de la procédure de l'article L. 4124-1, la consultation des électeurs doit être suivie, pour que la fusion soit menée à son terme, par un projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau d'une des deux assemblées (et *a priori* celui du Sénat en vertu de l'article 39, al. 2, de la Constitution). Le Gouvernement reste libre de donner suite à ce projet de fusion, même à la suite d'un vote positif, dans les conditions prévues, des électeurs des collectivités, car « il ne peut donner suite à la demande que si le projet recueille... » (art. 4124-1). *A contrario*, il peut toujours refuser même en cas de vote positif. Quant au vote négatif des électeurs, il empêche la procédure de fusion d'aboutir.

On remarquera que, dans le cas du référendum du 7 avril 2013, le Gouvernement est resté d'une remarquable discrétion et qu'il n'a pas mené une campagne en faveur ou en défaveur d'une des réponses, comme le confirme la réponse du ministre de l'Intérieur Manuel Valls en réponse à la question posée par le député du Haut-Rhin, Éric Straumann, le 3 avril 2013 lors de la séance des questions au Gouvernement. La procédure de fusion est essentiellement, depuis l'origine de la démarche et plus encore à ce stade, dans les mains des collectivités territoriales concernées (et dans leur portefeuille puisque ce sont elles qui ont pris en charge le coût d'organisation de ce référendum par une convention entre les trois collectivités). L'État se contente de fixer la date de la consultation par un arrêté du ministre de l'Intérieur, comme le prévoit l'alinéa 2 du II de l'article L. 4124-1. En réalité, même cette date a été proposée, pour ne pas dire « demandée », par les délibérations concordantes des trois collectivités alsaciennes. La seule limite fixée par la loi est que cet arrêté « ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la dernière délibération prévue ». Les trois collectivités ayant approuvé, symboliquement le même jour, le 25 janvier 2013, la résolution en faveur de la création de la nouvelle collectivité, les délais ont été respectés. En effet, pour les autres modalités, le Code général des collectivités territoriales renvoie aux dispositions applicables aux consultations et référendums locaux (CGCT, art. LO. 1112-3 à LO. 1112-12). La campagne électorale est ainsi celle qui est utilisée pour ces formes de démocratie directe locale. Ce sont les collectivités territoriales concernées qui sont chargées de l'organisation de la consultation.

La question posée aux électeurs alsaciens était, rappelons le, « Approuvez-vous le projet de création d'une collectivité territoriale d'Alsace par fusion du conseil régional d'Alsace, du conseil général du Bas-Rhin et du conseil général du Haut-Rhin ? ». Elle était formulée en termes institutionnels puisqu'elle semblait n'envisager que la fusion des seules assemblées délibérantes. Elle était donc en partie trompeuse, car ce n'était pas seulement les assemblées qui devaient être fusionnées, mais aussi les organes exécutifs, et, surtout, les collectivités territoriales elles-mêmes. D'ailleurs l'alinéa 1^{er} de l'article L. 4124-1 envisage bien une fusion d'une région et des « départements qui la composent ». La formulation retenue par la question donne ainsi raison à ceux qui assimilent le « conseil général » au « département » et le « conseil régional » à la « région ». Mais ce qui est admissible dans le langage politique ou le langage courant ne l'est pas dans une question posée officiellement aux électeurs. Il est vrai que si la question avait mentionné seulement la « région Alsace » et les départements intéressés, la question aurait été tout aussi erronée, car elle aurait donné à entendre que les circonscriptions administratives de l'État avaient elles aussi vocation à fusionner, ce qui n'était évidemment pas le cas dans le référendum du 7 avril 2013. La confusion, pendant longtemps, des

administrations déconcentrées et des administrations décentralisées, fruit de notre longue histoire très centralisée, conduit à une confusion terminologique qui a toujours été préjudiciable à la bonne lecture et à la compréhension exacte des institutions locales par les citoyens et les administrés, sans même parler de ceux qui s'intéressent, de l'étranger, aux arcanes de l'organisation territoriale française. Qui sait quelle part cette confusion a pu prendre dans le vote des électeurs ? On se souvient de l'émoi soulevé par la disparition envisagée des plaques minéralogiques départementalisées !

Le poids des départements était d'ailleurs resté très fort dans ce qui aurait dû être la future organisation de la collectivité unique d'Alsace. Les élus au sein du conseil territorial auraient été élus dans des sections *départementales*, comme le sont les conseillers régionaux dans le cadre de l'article L. 338 du Code électoral. Si cette dernière disposition avait vocation à être supprimée par la loi du 10 décembre 2010 remplaçant les conseillers régionaux par des conseillers territoriaux, elle aura, sauf modification du texte actuellement en cours d'adoption par le Parlement, à s'appliquer pour les futures élections régionales qui se tiendront, en principe, en 2015. De même, deux conférences *départementales* auraient été chargées de faire des propositions au conseil exécutif d'Alsace. Enfin, le mode de scrutin prévu pour les futurs conseillers de l'assemblée d'Alsace devait prévoir l'addition d'un scrutin majoritaire *cantonal* pour la représentation des territoires. On ne pouvait que se réjouir, par ailleurs, de cette mixité des modes de scrutin, dont l'introduction avait souvent été avancée pour désigner les conseillers territoriaux lors des débats en 2009 du comité *Balladur* de réforme des collectivités locales, puis lors de la discussion de la loi du 16 décembre 2010. Mais cette proposition avait été rejetée comme étant contraire au principe d'égalité devant le suffrage ! Erreur en deçà des Vosges, vérité au-delà ? Sans doute faut-il penser que ce double mode de scrutin n'avait pas encore fait l'objet d'un examen sérieux quant à son éventuelle (in)constitutionnalité, au moment où le référendum a eu lieu. Car c'est bien l'une des autres différences qui séparent la consultation alsacienne et la consultation corse de 2003. Dans ce dernier cas, c'est la loi – et à travers elle l'État – qui était à l'origine de la procédure de création de la collectivité territoriale nouvelle et qui avait soumis aux électeurs un projet précis de statut de la future collectivité. La loi n° 2003-486 du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse était accompagnée d'une annexe détaillée. Dans le cas de l'Alsace, la consultation n'était accompagnée que d'une notice d'information sur l'objet de la consultation présentant les avantages apportés par la collectivité unique et quelques éléments du futur statut. Mais ce document n'était susceptible d'engager en rien le futur législateur s'il avait dû intervenir. Sauf sur le terrain politique...

Les premiers commentateurs ont tous souligné les implications négatives de ce rejet sur d'autres projets de fusion qui pouvaient faire l'objet de consultations en Bretagne, en Normandie, dans le Nord-Pas-de-Calais. Ils ont aussi souligné les raisons du rejet : climat politique national, crainte des élus et des électeurs du Haut-Rhin d'être absorbés par la capitale régionale, hésitations de la part de certains des élus de Strasbourg et campagne assez agressive des partis extrémistes. Enfin, l'implantation des futures instances, à Strasbourg et à Colmar, a contribué à brouiller le message dans l'esprit des électeurs qui voulait simplifier tout en préservant une forme de proximité de la future organisation.

Le rejet de cette collectivité est néanmoins intervenu au moment où le Gouvernement a présenté ses trois projets de loi destinés à fractionner le débat législatif relatif à une grande et nouvelle réforme des collectivités territoriales (JCPA 2013, act. 337 et 359), qui devait faire l'objet d'un seul et même texte initialement (V. sur ce

premier projet, une présentation *M. Verpeaux : JCP A 2013, act. 197*). Le premier de ces textes consacre la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Les deux autres sont respectivement relatifs à la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires d'une part, et, d'autre part, au développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale. Ces projets s'inscrivent dans la volonté globale du Gouvernement d'une plus grande simplifica-

tion des structures et des procédures. L'initiative gouvernementale aura peut-être plus de chance que celle des collectivités alsaciennes. Le souhait de remédier aux méfaits, réels ou supposés, du fameux « mille-feuilles » territorial ne semble pas toujours tenir compte de la demande d'une administration à la fois proche et réellement présente. L'organisation territoriale française a du mal à évoluer sans à-coups. Qui sera le prochain Gaston Defferre ?