

Réforme territoriale : Hollande veut imposer son rythme

LE MONDE | 12.05.2014 à 10h01 | Par Patrick Roger

Le président de la République veut accélérer la réforme des collectivités territoriales. Il recevra à l'Élysée, à partir du 14 mai, les responsables de toutes les formations politiques représentées au Parlement. Son intention est d'arriver à un nouveau découpage des régions – « *onze ou douze régions, la moitié* » de leur effectif actuel, selon lui. Pour ce qui concerne les départements, il « *pense que les conseils généraux ont vécu* », a-t-il indiqué, laissant entendre leur suppression. Le chef de l'Etat souhaite que ces réformes soient abouties « *pour les prochaines élections régionales et départementales* », dont il envisage le report de 2015 à 2016.

- Peut-on regrouper les régions sans changer la loi ?

Le code général des collectivités territoriales prévoit que les limites des régions sont modifiées par la loi après consultation des conseils départementaux et des conseils régionaux concernés. Toutefois, si ces mêmes conseils départementaux et régionaux ont émis un avis favorable, un décret en Conseil d'Etat procède à la modification.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 prévoit également que « *la modification des limites des collectivités territoriales peut donner lieu à la consultation des électeurs* ». Les modalités de cette consultation ont été arrêtées par la loi organique du 2 août 2003. Si la proposition soumise au référendum local recueille la majorité des suffrages exprimés, représentant la moitié au moins des électeurs inscrits, son adoption s'impose à l'exécutif régional. Sinon, le vote n'est que consultatif.

- La suppression des conseils généraux nécessite-t-elle de modifier la Constitution ?

Supprimer purement et simplement les départements appellerait à coup sûr une modification de la Constitution. L'article 72 alinéa 1 précise en effet que « *les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer* ». Le même article réserve toutefois à la loi la possibilité de créer « *toute autre collectivité territoriale, le cas échéant en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa* ».

Dans sa décision du 9 mai 1991 sur le statut de la collectivité territoriale de Corse, le Conseil constitutionnel jugeait que « *toute collectivité territoriale doit disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives* ». Cette condition exclut, selon le président (PS) de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Jean-Jacques Urvoas, « *l'idée selon laquelle on pourrait, sans supprimer le département*

en tant que tel, faire seulement disparaître son instance électorale ». Une loi constitutionnelle paraît difficilement évitable.

- **Référendum ou Congrès du Parlement ?**

Un projet de loi constitutionnelle doit d'abord être adopté par les deux assemblées dans les mêmes termes. A la différence d'un projet de loi ordinaire, le gouvernement ne peut interrompre la navette en convoquant une commission mixte paritaire.

Or, selon toute probabilité, après la déroute subie aux municipales, la gauche devrait perdre la majorité au Sénat lors du prochain renouvellement en septembre. Si la droite bloque le projet, M. Hollande ne se privera pas de lui faire porter le chapeau. L'adoption par les deux chambres suppose que se noue sur le projet de réforme une amorce de consensus transcendant les clivages droite-gauche, alors que la réforme est loin de faire l'unanimité à gauche.

- Pour être adopté définitivement, le projet de loi constitutionnelle doit être approuvé par référendum ou, à l'initiative du président de la République, par le Parlement réuni en Congrès à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. La droite pousse à l'organisation d'un référendum. « *Si vous êtes sincères sur ce sujet, c'est par un référendum national que cette question doit être tranchée* », a lancé le député UMP Xavier Bertrand, mercredi 7 mai, en s'adressant au premier ministre. Ce que l'Elysée rejette pour l'instant. **Le report des élections départementales et régionales à 2016 est-il inconstitutionnel ?**

Des modifications de dates d'élections entraînant cessation anticipée ou prorogation de mandats électifs sont intervenues à plusieurs reprises et la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière est abondante.

Ainsi, à titre d'exemple, la loi du 16 février 2010 réduit de six à quatre ans le mandat des conseillers régionaux devant être élus en 2010 et de six à trois ans ceux des conseillers généraux devant être élus en 2011 pour permettre l'élection des conseillers territoriaux en 2014. Ce que défait la loi du 17 mai 2013 portant sur les élections locales, qui proroge d'un an, jusqu'en mars 2015, les mandats de ces mêmes conseillers départementaux (nouvelle appellation), conseillers régionaux et membres de l'Assemblée de Corse.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est constante. Le législateur est compétent pour fixer les règles des élections locales et il peut déterminer la durée du mandat des élus. Toutefois, dans l'exercice de cette compétence, il doit se conformer à deux principes : que la modification de la durée des mandats obéisse à des motifs d'intérêt général ; que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage « *selon une périodicité raisonnable* ».

Un nouveau report des échéances prévues en 2015 soulève deux problèmes. D'une part, celui de l'instabilité du mandat des conseillers généraux élus en 2008 qui auront vu leurs mandats passer successivement de six à sept ans puis à huit ans, ceux des conseillers généraux élus en 2011 de trois à quatre ans puis à cinq ans, et ceux des conseillers régionaux élus en 2010 de quatre à cinq ans puis à six ans, alors que la

durée « normale » est de six ans. Dans ces conditions, le Conseil pourrait être amené à se poser la question de la « *périodicité raisonnable* ».

- **Le gouvernement pourrait-il maintenir les élections départementales en 2015 et reporter à 2016 les régionales, pour que celles-ci aient lieu sur la base des nouvelles régions regroupées ?**

C'est une possibilité, mais le Conseil constitutionnel avait approuvé la modification de la durée des mandats et la concomitance de ces deux élections au motif de l'intérêt général afin de permettre, notamment, une plus forte participation du corps électoral à ces consultations.

Le calendrier est-il tenable ? A supposer que le gouvernement veuille organiser les élections régionales de mars 2016 dans le cadre des régions redécoupées, il lui faut avoir achevé le processus de regroupements et de fusions en mars 2015. La loi précise qu'« *il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées* ». Les candidats sont aussi tenus par le code électoral d'ouvrir un compte de campagne pendant l'année précédant la date du scrutin. Il faut donc qu'ils soient fixés à cette date.