



« REFERENDUM » ET « CONSULTATION » MODIFICATION DES LIMITES REGIONALES LES PERSPECTIVES JURIDIQUES

1. RAPPEL DES PRINCIPES HISTORIQUE & NOTIONS

L'histoire législative récente a rappelé fortement les réticences pour ne pas parler des craintes de la république française à l'égard de l'expression des volontés locales et de la démocratie directe. La république qui gère la France demeure représentative et centralisée, contrairement à ce que pourraient laisser croire les vœux pieux exprimés jusque dans la Constitution. Il y a peu de place pour la démocratie directe et locale dans ce système et certaines des timides ouvertures pratiquées au début de ce siècle ont déjà disparu.

Si la Constitution prévoit la consultation directe populations des collectivités de l'article 72 (Régions métropolitaines) sur l'évolution du statut de la collectivité dont elles relèvent, cette consultation ne saurait s'assimiler à un exercice direct par la population concernée de la souveraineté, compte tenu du caractère indivisible du peuple français et de l'objet territorialement limité de la consultation.

Afin de définir la libre administration des collectivités territoriales, l'alinéa 3 de l'article 72 de la constitution pose la règle selon laquelle celles-ci s'administrent librement par des conseils élus et non par le peuple directement.

Des assouplissements très limités ont été pratiqués à ces principes. Ils s'appellent droit de pétition, consultation locale et référendum local.

Entendons-nous déjà sur la notion de référendum et de consultation.

Le référendum est par nature « décisionnel ». C'est le sens qui lui est donné généralement. La définition donnée au mot « référendum » dans le Larousse est un « Procédé de démocratie semi-directe permettant aux citoyens de manifester eux-mêmes un choix politique ». Un choix et non un simple avis.

Le site « viepublique.fr » ne le dit pas autrement : « À côté du référendum local, la consultation locale permet de consulter les électeurs pour avis ».

C'est aussi la définition qui en est donnée par le site « collectivites-locales.gouv.fr » selon lequel « La consultation pour avis des électeurs vient en complément du référendum. »

Une confusion peut naître du fait du traitement commun dont consultation et référendum font l'objet jusque dans le Code général des Collectivités locales.

Néanmoins la différence est profonde : Le référendum donne la décision au peuple qui n'émet qu'un simple avis dans la consultation.

Le référendum oblige celui qui pose la question alors qu'il n'est pas lié par le résultat d'une consultation.

Cette différence de nature entraîne des différences fondamentales.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a ouvert le périmètre de la consultation locale.

Elle a ainsi créé de nouveaux droits comme le droit de pétition (art. 72-1, al. 1^{er} de la constitution).

Elle a aussi introduit en droit français la possibilité pour le parlement de créer un référendum (donc décisionnel) à tous les niveaux de collectivités territoriales (art. 72-1, al.2 de la constitution). Le Parlement a emprunté cette voie pour les communes mais le dispositif ne semble pas mis en œuvre pour les autres collectivités où l'expression de la démocratie locale semble limitée à une simple consultation pour le département ou la région.

La loi du 28 mars 2003 a aussi prévu des mécanismes de consultation des électeurs, soit pour solliciter leur avis dans l'hypothèse de création d'une collectivité territoriale à statut particulier (art. 72-1, al. 3 de la constitution), soit pour recueillir leur consentement avant un changement de statut pour les collectivités situées outre-mer (art. 72-4 de la constitution).

En revanche les parenthèses de démocratie directe locale pour fusionner les régions ou modifier leurs limites régionales ont été refermées en 2015 pour revenir au droit antérieur qui laisse cette prérogative au pouvoir central, en l'occurrence le Parlement.

OBSERVATIONS GENERALES

Le référendum a une valeur décisionnelle.

La consultation, comme dirait La Palice, n'est que consultative.

Le référendum local est bien organisé pour les communes. *Le conseil municipal peut décider de soumettre à référendum local tout projet de délibération **relatif à une affaire de la compétence de la commune**. Il peut aussi le soumettre à une simple consultation.*

D'une manière générale, le référendum local permet au corps électoral de se substituer au conseil municipal pour prendre une décision sur une affaire communale, alors que la consultation des électeurs intervient en amont du processus décisionnel pour éclairer le conseil municipal appelé à délibérer. Le caractère décisionnel du référendum est, néanmoins, conditionné par un niveau suffisant de participation des électeurs.

La commune et les autres collectivités peuvent organiser une consultation portant sur un projet de texte relevant de leur compétence.

LE CHANGEMENT D'APPARTENANCE D'UN DEPARTEMENT, AUJOURD'HUI

La commune n'a aucune compétence en cette matière. Elle ne peut donc organiser ni référendum ni consultation.

Jusqu'à l'abrogation de l'article L4122-1-1 du CGCT au 01/03/2019 le département disposait d'une compétence de codécision partagée avec les deux régions pour la modification des limites régionales par changement de département de sa région d'appartenance.

Depuis le 1^{er} mars 2019, le département a perdu cette compétence de décision avec l'abrogation de cet article.

Il semble donc que la modification des limites régionales dépende aujourd'hui du seul Parlement.

Notons toutefois le maintien de l'article L4122-1 CGCT qui dispose que les limites territoriales des régions sont modifiées par la loi après consultation des conseils régionaux et des conseils départementaux intéressés.

Son deuxième alinéa laisse une compétence de proposition au conseil départemental. Il stipule que *la modification des limites territoriales des régions peut être demandée par les conseils régionaux et les conseils départementaux intéressés.*

Nous examinerons plus bas ce qui reste une compétence du département même si c'est le Parlement qui maîtrise, cette fois, la décision. Qui dit compétence, dit faculté pour le Conseil Départemental d'organiser une consultation à la condition que celui de Loire-Atlantique surmonte sa réticence à organiser cette consultation.

LE CHANGEMENT DE REGION, DEMAIN

1. LES TENTATIVES DE DEMOCRATIE

Jusqu'au 1^{er} mars 2019, deux textes permettaient d'organiser le départ d'un département de sa région de rattachement

Le plus ancien est celui qui a survécu.

Il s'agit de l'article L4122-1 du CGCT qui dispose :

Les limites territoriales des régions sont modifiées par la loi après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés.

La modification des limites territoriales des régions peut être demandée par les conseils régionaux et les conseils généraux intéressés.

...

L'article 27 de la loi 2010-1563 du 16/12/2010 lui avait ajouté l'article L4122-1-1 du CGCT :

I. — Un département et deux régions contiguës peuvent demander, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire d'une région qui lui est limitrophe.

II. — Le Gouvernement ne peut donner suite à la demande que si ce projet de modification des limites régionales recueille, dans le département et dans chacune des deux régions concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Quelles sont les différences entre les deux procédures ?

Dans ce nouvel -mais défunt - article l'initiative ne vient que des collectivités territoriales.

Cela semble faire peu de différence avec l'article L4122-1 qui dispose que la modification « peut être demandée » par les collectivités. Même si la procédure a été pensée pour venir du Parlement, elle peut aussi venir d'une demande d'une ou plusieurs collectivités.

En revanche l'article L4122-1-1 contenait deux différences majeures avec son prédécesseur :

Le Parlement était remplacé par le suffrage universel et par le Gouvernement. C'était une sorte de substitution à l'autorité de celui, le Parlement, qui a la charge de créer et de modifier les collectivités depuis que l'exécutif l'a perdue.

Elle correspondait à l'esprit général de la charte de l'autonomie locale que l'Etat avait ratifiée et qui favorisait l'exercice de la démocratie directe dans les collectivités.

Le sens de la décision allait donc exclusivement du bas vers le haut avec en sus l'expression obligatoire de la démocratie directe.

En dépit de ses contraintes la création de cet article avait créé une certaine agitation, à défaut de réel espoir. Il avait semblé à ses initiateurs constituer une avancée sur la question de la Loire-Atlantique, mais le veto de la région de rattachement a retardé sa mise en application, et le changement de direction du conseil départemental de Loire-Atlantique avec le passage du flambeau de sa présidence d'un soutien de la réunification à un partisan de la fusion des régions a fait le reste.

L'article L4122-1-1 est resté lettre morte.

Il est donc étonnant qu'en dépit des conditions draconiennes dont il était assorti cet article fût modifié pour en rendre encore plus difficile son application.

L'aggravation des conditions de majorité et la suppression la consultation obligatoire des électeurs sont venues ajouter des clous à un cercueil déjà bien scellé. La loi n° 2015-29 du 16/01/2015 en son article 3 a fini la mise en terre de ce cercueil législatif, a expulsé le peuple de ses prérogatives et pour finir programmé la disparition du texte au 1^{er} mars 2019.

Même assorti de conditions insurmontables, son existence était encore insupportable.

Pourquoi tant de haine oserait t'on dire ?

Une première explication serait d'y voir une hostilité de principe du Parlement à la réunification de la Bretagne. Soyons honnête, cet article L4122-1-1, créé à l'initiative de parlementaires bretons n'avait d'autre terrain d'application que la question de la Loire-Atlantique.

C'est dire combien ce problème pèse sur l'organisation territoriale de la France, que l'on a fait pour lui, sans l'avouer, une disposition législative spéciale.

On ne niera pas que le poids de certains acteurs politiques a pesé lourdement sur les débats en 2014. Les mêmes avaient fait rectifier la carte du rapport BALLADUR. Ils se sont encore mis à l'œuvre pour la réforme de la carte régionale.

Certains, et notamment le conseil régional de la région des pays de la Loire sont montés au front pour empêcher le démantèlement de la région.

D'autres y ont vu une occasion unique de mettre le département de la Loire-Atlantique au centre d'une immense région qui étalerait ses 440 kilomètres de Montmirail à la pointe du raz. Et tant pis si on recopiait les erreurs du passé, avec la création d'une nouvelle région artificielle.

Il y a peut-être cependant une explication plus réaliste à l'hostilité du Parlement pour cet article.

Elle réside dans la revanche de la démocratie centralisée (le Parlement) sur la démocratie décentralisée (les élus locaux) et de celle de la démocratie représentative (les élus locaux) sur la démocratie directe (la consultation du peuple dans le cadre des collectivités territoriales).

L'article L4122-1-1 était une tentative d'ouvrir une voie vers la démocratie directe et locale. Cette tentative avait aussi fleuri dans un certain nombre d'autres dispositions du code général des collectivités locales dont l'objet était de créer ou modifier les collectivités.

Qui plus est la consultation de la population y était obligatoire. On pourrait presque dire qu'elle s'imposait aux collectivités car la demande des collectivités ne pouvait prospérer que si elle avait été autorisée par le suffrage universel. C'était une sorte de demi-référendum en quelque sorte. Rien n'obligeait la collectivité à suivre une décision populaire favorable à la modification des limites régionales, mais la décision des élus ne pouvait prospérer sans son autorisation.

On remarquera d'ailleurs que ce n'est pas le seul article dans lesquels le recours au peuple a été supprimé par la loi n° 2015-29 du 16/01/2015 (on citera la fusion région/département de l'article L4124-1)

En supprimant l'article L4122-1-1 le Parlement a rappelé qu'il est le maître de l'organisation administrative de l'Etat.

Quoi de plus normal dans un Etat très fortement centralisé comme l'Etat français ? Le pouvoir central considère que la modification des limites d'une région constitue une modification de l'organisation territoriale de l'Etat tout entier et que les initiatives d'un groupe, fût t'il organisé dans une collectivité ne peuvent concurrencer les prérogatives de l'Etat central.

Nous allons voir d'ailleurs que le Parlement n'a pas une totale liberté dans la procédure de découpage régional car il ne pourrait abandonner la décision ni aux élus locaux ni à la population locale.

2. LA CONSULTATION DU PEUPLE & LE CHANGEMENT DE REGION

L'article L4122-1 et l'article L4122-1-1, modifié puis « en état d'abrogation » ne laissaient a priori aucune chance au peuple de s'exprimer sur la question.

La forteresse construite autour du découpage régional semblait infranchissable.

Pourtant, les acteurs politiques locaux ont eu la surprise de voir les petites hermines de BRETAGNE REUNIE passer par un trou minuscule que le Parlement n'avait pas obturé : le droit de pétition.

Il fallait trouver 100.000 signatures d'électeurs de Loire Atlantique pour s'engouffrer dans la brèche. Elles en ont trouvé 105.000 !

Elle ont consciencieusement invité les électeurs de Loire-Atlantique à mentionner noms et adresses et signer de leur main une pétition.

Comment fût t'elle organisée ?

Bretagne Réunie s'est appuyée sur les articles L1112-15, L1112-16 et suivants du Code Général des collectivités territoriales, pour demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante du conseil départemental de Loire Atlantique de l'organisation d'une **consultation des électeurs sur la délibération à prendre par ladite assemblée visant à la modification des limites régionales en incluant le département de Loire-Atlantique dans le territoire de la région Bretagne.**

Bretagne Réunie, qui connaissait bien l'hostilité de l'actuelle majorité du Conseil départemental à l'égard d'une réunification qui ruinerait son secret espoir d'une grande région fusionnée, s'est bien gardée de lui demander sa propre opinion.

Elle lui a demandé de dire s'il acceptait de consulter la population.

Le Conseil départemental n'a pas délibéré sur la question posée par la pétition car elle n'a pas été mise à l'ordre du jour de son assemblée.

Il a été invité à dire s'il voulait engager le processus visé par l'article L4122-1-1, ce qui est autre chose.

La réponse, le 17/12/2018 fût négative. Certains élus ne virent pas d'issue à un processus devant aboutir dans un délai jugé trop court des 3 mois de vie restant à cet article. D'autres ont voulu marquer leur hostilité au projet de réunification qui mettrait un terme à leur espoir de fusion des deux régions.

Le Conseil Départemental a en revanche demandé au gouvernement d'organiser un référendum sur la question du découpage territorial en ouvrant d'ailleurs le débat vers une éventuelle fusion.

Le gouvernement a décliné cette invitation au motif qu'il n'a pas le pouvoir de l'organiser.

Après mise en demeure de délibérer sur la question posée par BRETAGNE REUNIE adressée le 19/12/2018 au Conseil Départemental de Loire-Atlantique, le Tribunal administratif a été saisi par cette association. L'instance est en cours.

3. LES PERSPECTIVES

Il est indiscutable que la réponse du Conseil départemental a fui la demande portée par la pétition. Il a tenté de masquer son absence de respect pour la démocratie au moyen d'une demande assez peu sérieuse adressée au gouvernement.

Comme on l'a vu, le gouvernement n'a pas la maîtrise de la question.

Il aurait pu participer – in fine - au processus prévu par feu l'article L4122-1-1, mais le Conseil départemental a écarté cette voie.

Sur quelle base légale le Conseil a-t-il formulé sa demande ? Il semble qu'il n'en ait pas visée, au moins officiellement.

Sa demande se limite donc à un vœu.

Pourtant il aurait été en droit de présenter une demande formelle en visant la disposition légale survivante, en s'adressant au bon interlocuteur, le Parlement, et pour poser la bonne question, celle d'une consultation et non celle d'un référendum.

Le texte idoine aurait été notre article L4122-1 CGCT qui, lui, a survécu au 1^{er} mars 2019 et qui dispose que « *La modification des limites territoriales des régions peut être demandée par les conseils régionaux et les conseils départementaux intéressés* »

Nous allons donc nous poser les questions suivantes :

- Qui peut être à l'initiative de la modification souhaitée par BRETAGNE REUNIE ?
- Une consultation de la population est t'elle possible ?

C'est indiscutablement l'article L4122-1 du CGCT qui est au centre de notre attention.

Cet article qui a survécu à l'abrogation de l'article L4122-1-1 pourrait même donner plus de perspectives aux partisans de la réunification de la Bretagne que ne le faisait la défunte disposition.

Son dispositif est le suivant :

Les limites territoriales des régions sont modifiées par la loi après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés.

La modification des limites territoriales des régions peut être demandée par les conseils régionaux et les conseils généraux intéressés.

En synthèse :

- L'article L 4122-1 permet la modification des limites régionales. Il prévoit une simple consultation des collectivités concernées, autrement dit les élus.
- Il permet aux collectivités concernées de demander la modification des limites régionales. Cette demande peut t'elle résulter de l'une d'entre elles ou doit t'elle être formée par toutes les collectivités concernées ?
Le département a la main car il n'y est mentionné nulle part l'obligation que toutes fassent la demande et encore moins un droit de veto de l'une d'entre elles.

Ce serait, à notre sens, au Parlement de donner suite à cette demande, le rôle du gouvernement n'étant pas évoqué. Cela n'est pas plus mal car on voit mal le gouvernement prendre une initiative, lui qui n'a au surplus pas les outils constitutionnels pour opérer.

Le Parlement pourrait au moyen d'une loi simple :

- Organiser directement la consultation pour prendre la décision ensuite sans être tenu de suivre le résultat. Il est peu probable qu'il endosse la responsabilité de cette consultation et la complexité d'un tel va et vient. De plus il devrait se créer les outils pour organiser une consultation.
- Prendre une loi sur mesure pour permettre au gouvernement d'organiser la consultation. Là encore on le voit mal se dessaisir au profit du gouvernement du pouvoir de modifier les collectivités alors que la représentation nationale avait mis des années pour acquérir cette compétence qui ressortait auparavant des compétences de l'exécutif (la partition de la Bretagne en 1972 a été faite par décret).
- Modifier la loi pour permettre à un département d'organiser une consultation (revenir à l'état du droit avant le 1^{er} mars 2019)

Dans ce cas pourrait t'il étendre le périmètre de la consultation à la région ? Bretagne Réunie a toujours dit que NON. Elle se fonde sur l'interdiction pour une collectivité d'exercer une tutelle sur une autre (Constitution art 72 alinéa 5).

Pourtant l'article L 4122-1-1 du code des collectivités avait imposé cette tutelle (le fameux droit de véto) mais ce droit de véto était contraire à la Constitution ainsi que l'avait reconnu M. URVOAS, qui est un très bon juriste.

Il est vrai que le parlement a violé en 2015 la Constitution (avec le maintien et le renforcement du droit de véto de l'article L4122-1-1) et un traité international (disparition de l'Alsace que la charte de l'autonomie locale interdisait sans consultation de la population).

Cela peut se reproduire.

Le Parlement pourrait donc repartir dans les mêmes errements mais aujourd'hui tout le monde connaît la problématique de l'interdiction de tutelle qu'il serait plus difficile de cacher.

Le Parlement pourrait aussi au moyen d'une loi organique :

- Modifier la loi pour permettre à un département d'organiser un référendum et non une consultation.
La belle affaire car cette perspective pose une question importante : celle de la question posée justement !
En effet un tel référendum s'imposerait à qui ? Pas au Parlement mais au département. Ce dernier devrait poser quelle question : souhaitez-vous que le département rejoigne la région Bretagne ? Et bien non car cette question ne relève plus de la compétence du département qui ne peut poser que la question suivante : souhaitez-vous que le conseil départemental demande (au Parlement) le changement d'appartenance du département ?
Pour une telle question, l'intérêt d'un référendum par rapport à une consultation serait marginal. C'est toujours le Parlement qui décide.
- Modifier la loi pour redonner la compétence de décision au département. Imagine t'on le Parlement lui donner une telle compétence de décision (et non d'avis) sans le concours des deux régions ? C'est peu probable. Et rétablir le droit de véto de la région serait revenir à la rédaction de feu l'anticonstitutionnel article L4122-1-1 CGCT.
On voit donc que la distinction entre consultation et référendum n'est pas anodine. Le pire qui puisse arriver serait qu'un tel droit de véto renaisse dans un texte de loi qui échapperait au contrôle du Conseil Constitutionnel et que l'organisation d'un référendum soit choisie en lieu et place de celle d'une consultation. Dès lors la mort de la réunification serait scellé.
Pourquoi ? Car la condition naturelle du référendum est le quorum. On n'imagine pas déléguer une telle décision à un petit pourcentage de la population.
Or si l'on peut imaginer que le scrutin passionné en Loire-Atlantique il ne susciterait qu'une large abstention des habitants des quatre autres départements des Pays de la Loire, empêchant ainsi le quorum d'être atteint et provoquant mécaniquement un rejet du projet.

Au contraire, dans une consultation, le quorum serait incongru voire illicite. La consultation doit laisser la liberté de décision à celui qui a posé la question. Il ne peut donc pas se lier à l'avance par un quorum.

LA SEULE CONSULTATION DU SEUL DEPARTEMENT SUR UNE SEULE QUESTION

On vient de voir que la seule collectivité pouvant être utilement et licitement interrogée est celle du département.

On s'est convaincu que seule la consultation est licite et qu'elle ne comporte pas les risques de rétablissement du droit de veto que porterait un référendum.

Maintenant quelle question poser à la population du département ?

- Le changement de région bien entendu.
- Son avis sur une fusion des régions ? Impossible, cela ne relève pas de sa compétence. De plus on pourrait considérer que le fait pour le département d'émettre un avis sur cette question est une violation de l'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre. On rétorquera qu'une consultation n'est pas une décision. Néanmoins elle participerait à la prise de décision et son organisation serait de ce fait contraire à la Constitution.

Quelle question poser à une région ?

- La fusion avec une région voisine assurément. Avec la Bretagne ? Peine perdue. Nous connaissons le pourcentage d'habitants de Bretagne administrative favorables à cette issue (6% en juillet 2014). A quoi servirait t'il de dépenser l'argent public pour un résultat négatif connu d'avance ?
Surtout un tel projet entrainerait des troubles majeurs dans l'Ouest de la péninsule qui feraient passer la crise des gilets jaunes pour une promenade de centre aéré.
Reste la fusion PAYS DE LA LOIRE/CENTRE VAL DE LOIRE. Nous ne connaissons pas, faute de sondage, l'état de l'opinion sur ce point. Il est évident que la population de ces deux régions ne pourra être interrogée qu'après que la Loire Atlantique ait fait son choix.
- Son avis sur le changement de région par un département ? Non, toujours à cause de l'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre. En outre la détermination de ses limites ne ressort pas de la compétence d'une région mais du Parlement.

LA PETITION DES 105000 est t'elle morte ? Non.

Bretagne Réunie a organisé une pétition qui ne vise pas l'un ou l'autre des deux textes (L4122-1 et L4122-1-1 CGCT)

Bien entendu tout le monde avait en tête la possibilité offerte par l'article L4122-1-1 CGCT au conseil départemental de prendre une décision par une délibération concordante avec les deux régions. Ce texte lui donnait une compétence de décision, certes non exclusive puisqu'elle associait deux autres collectivités, mais exclusive de celle du Parlement.

Cependant le département pouvait, et peut toujours, utiliser l'autre disposition, l'article L4122-1 CGCT qui lui donne compétence pour demander la modification souhaitée et peut de ce fait faire l'objet d'une consultation de ses électeurs.

Le Conseil départemental peut donc organiser une « consultation » avec la liberté ensuite de ne pas en tenir compte dans « sa décision de proposer » ou non le changement de région.

POUR RESUMER

- Aujourd'hui, depuis le 1^{er} mars 2019, il n'existe aucun fondement légal pour une consultation ou un référendum pour DECIDER la sortie d'un département de sa région d'affectation.

Seul le département peut organiser une CONSULTATION pour savoir si ses électeurs souhaitent que le conseil départemental fasse une telle demande dont l'examen relève de la compétence du Parlement.

- Une loi simple prise par le Parlement permettrait une consultation.
- Un référendum organisé par un département n'aurait aucun avantage sur une consultation puisqu'il n'est pas décisionnaire.
- Un référendum serait nécessairement assorti d'un quorum qui serait un danger réel si la question est posée à toute la région.

Nous estimons, eu égard à l'interdiction de tutelle d'une collectivité par une autre que :

- La consultation sur la sortie du département ne serait constitutionnelle que sur le périmètre départemental mais pas sur la région (pas de véto donc d'exercice d'une tutelle des Pays de la Loire sur le département).
- La région ne peut consulter que sur un projet de fusion, seule question de sa compétence.
- Le département seul ne pourrait pas être consulté sur un projet de fusion (défaut de compétence et décider ou refuser une fusion serait l'exercice d'une tutelle du département sur la région)

Le 03/04/2021