

## **Le droit local : D'où vient-il ? En quoi consiste-t-il ? Quel est son intérêt et son avenir ?**

Le droit local alsacien-mosellan présente différentes facettes : c'est d'abord du « droit objectif », c'est à d'une un ensemble de règles juridiques concrètes qui règlent divers aspects de la vie régionale. Mais c'est aussi un objet de représentation collective pour les habitants des trois départements concernés, la notion de droit local recouvrant des idées, des attentes, des mythes ou des visions révélatrices de la perception que les Alsaciens ont de leur identité. Enfin c'est un sujet de discussion sociale et politique sur l'organisation souhaitable des territoires concernés du point de vue de l'autonomie régionale, de la démocratie et de la subsidiarité.

### **Son histoire**

- Le droit local est né avec le rattachement de l'Alsace et de territoires lorrains à l'Allemagne en 1871. A ce moment les autorités allemandes ont maintenu dans ces territoires incorporés au nouveau Reich l'essentiel de la législation française qui y était en vigueur. Progressivement cependant, le nouveau droit allemand constitué après la création du Reich a été développé et introduit dans le Land Elsass-Lothringen comme dans les autres Länder allemands. Par ailleurs, l'Allemagne étant un pays fédéral, le Land Elsass-Lothringen disposait d'un pouvoir législatif propre lequel a permis de développer une législation « provinciale », c'est-à-dire des règles spécifiques à ce Land. Pendant ce temps, des lois françaises maintenues en vigueur en Alsace-Lorraine, par exemple les lois sur les cultes, ont été abrogées ou modifiées en France.
- En 1918, les autorités françaises ont décidé de maintenir en vigueur, après le retour de l'Alsace-Lorraine à la France, les lois qui y étaient en vigueur antérieurement, mais seulement à titre provisoire et en prévoyant une introduction progressive du droit français. Le droit français a effectivement été introduit au coup par coup.
- En 1924 sont intervenues deux grandes lois d'introduction de la législation civile et commerciale. Mais la même année, le projet d'introduire les lois sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat et sur l'abrogation de l'enseignement religieux s'est heurté à une très vive résistance des populations des trois départements. Aussi, « l'unification législative a-t-elle été remise à plus tard.
- Supprimé après 1940 par le régime nazi, le droit local a été remis en vigueur dans le cadre du « rétablissement de la légalité républicaine » en 1944. Mais de la libération au début des années 1980, beaucoup de lois locales ont été supprimées à l'occasion de la modernisation du droit français.
- En 1985, avec les progrès de l'idée régionale et à l'occasion d'une prise de conscience que le droit local méritait lui aussi d'être modernisé et promu a été créé l'institut du droit local alsacien mosellan qui a suscité une meilleure connaissance et une meilleure gestion du droit local.
- Mais en 2011, une décision du Conseil constitutionnel, tout en reconnaissant à l'existence du droit local le caractère d'un « principe fondamental reconnu par les lois de la république » a réaffirmé son caractère transitoire et a fortement limité ses possibilités d'évolution.

## Sa composition :

### 4 éléments

- lois françaises maintenues en vigueur après 1871 et abrogées dans le reste de la France (notamment lois sur les cultes)
- lois fédérales allemandes maintenues en vigueur après 1918 (code professionnel, parties du code civil, etc.)
- lois alsaciennes-lorraines maintenues en vigueur après 1918 (droit communal, droit de la chasse, cadastre, etc.)
- lois françaises particulières à l'Alsace-Moselle adoptées après 1918 (loi de modernisation du livre foncier, etc.)

Toutes ces composantes sont considérées comme du droit français quel que soit leur origine, leur langue de rédaction, leur modalité de promulgation.

## Son contenu

Un ensemble de règles juridiques particulières à l'Alsace-Moselle.

### □ **Le régime des cultes:**

Les collectivités publiques sont libres de subventionner les activités religieuses et de disposer des signes religieux dans les lieux publics. Certains cultes connaissent des statuts particuliers précisant leurs rapports avec les pouvoirs publics (aides matérielles en échange d'un droit de contrôle). Existence de facultés de théologie.

### □ **Le statut scolaire d'Alsace-Moselle**

L'école doit offrir un la possibilité d'un enseignement religieux

### □ **Le régime de l'artisanat**

Les professions artisanales relèvent d'une définition particulière et peuvent être regroupées en corporations. La Chambre des métiers a un statut spécial. Des règles particulières concernent l'apprentissage et la taxe d'apprentissage

### □ **Le droit local du travail**

Deux jours fériés spécifiques (vendredi saint et Saint Etienne), règles spéciales pour le repos dominical et les jours fériés, maintien du salaire en cas d'empêchement de travailler, règles particulières pour le préavis de fin de contrat de travail. Règles particulières pour la clause de non concurrence.

### □ **La législation sociale**

Régime local d'assurance maladie. Organisation d'une aide sociale locale à la charge des communes. Régime spécial des accidents en agriculture. Possibilité d'obtenir une faillite civile.

### □ **La chasse**

La location de la chasse est organisée par les communes. Règles particulières d'indemnisation des dégâts de la chasse.

### □ **Les associations**

Les associations de droit local possèdent la pleine capacité juridique. Elles sont créées par inscription au tribunal d'instance. Système particulier de la reconnaissance de la mission d'utilité publique. Régime particulier pour les associations coopératives.

### □ **La publicité foncière**

Le livre foncier informatisé garantit un accès facilité aux informations relatives aux propriétés immobilières et en accroît la fiabilité. Le cadastre offre des informations et des garanties améliorées concernant les limites cadastrales.

### □ **La justice**

Les tribunaux d'instance ont des compétences élargies. Les chambres commerciales des tribunaux de grande instance sont organisées selon le principe de l'échevinage. Règles spéciales concernant les émoluments et la postulation pour les avocats. Non vénalité des charges des notaires et huissiers. Règles particulières de procédure civile, notamment en voie d'exécution immobilière, procédure sur titre, arbitrage. Compétences particulières des notaires : partage judiciaire, certificat d'héritier.

#### □ **Le droit communal**

Les grandes communes ont une plus grande autonomie budgétaires. Règles spéciales de convocation et de fonctionnement du conseil municipal. Règles spéciales de sanction ou de démission d'office de conseillers municipaux manquant d'assiduité. Pouvoirs de police particuliers pour le Maire, notamment en matière d'urbanisme et économique. Existence d'une taxe des riverains.

#### □ **Divers**

Règles particulières en matière de droit des assurances, de droit de l'eau ; droit des débits de boisson ; registre commercial, etc.

### **Ses limites**

Le droit local n'est pas un modèle. Il comprend différents éléments de faiblesse :

- Ce n'est pas un véritable « droit local » mais un droit national d'application territoriale. Les instances compétentes pour le faire évoluer sont, sauf exception, le Parlement et le Gouvernement. Les populations et les élus de la région peuvent seulement exprimer des souhaits ou protester contre des atteintes.
- Selon la jurisprudence du Conseil Constitutionnel (décision « SOMODIA » de 2011), le droit local n'est qu'une dérogation provisoire au principe de l'unité législative. Il ne peut évoluer que dans le sens d'un rapprochement avec le droit général.
- Les caractéristiques qui précèdent font du droit local une législation statique. L'Institut du droit local préconise au contraire que ce droit local puisse évoluer et s'adapter aux besoins des populations concernées. Mais les modifications du droit local sont complexes, lentes et limitées.
- C'est un droit marginal, hétérogène et disparate : moins de 5% de la législation, des îlots de droit local perdus dans un océan de droit général sans lien de fond entre eux, un résidu de l'histoire et non un ensemble cohérent et organisé.
- Ce droit local tend à être « mythifié » : 90 % de la population (selon les sondages d'opinion) et la majorité des élus y sont favorables ; mais peu le connaissent et s'engagent pour lui ; c'est un objet d'incantation plutôt qu'un choix éclairé et actif.
- Le droit local un ersatz d'autonomie locale ? En 1924, un marchandage implicite a eu lieu : gardez votre droit local, mais renoncez à l'autonomie locale. Le droit local est une sorte de concession de l'Etat pour que les notables locaux taisent leur revendication.
- En raison de ce qui précède, le droit local ne s'est guère dégagé de la culture centralisatrice : les demandes pour développer le droit local sont peu nombreuses : même lorsqu'il offre des marges de manœuvre pour inventer des solutions régionales originales, cela n'est guère utilisé, sauf quelques exceptions.

## **Pourquoi être attaché au droit local ?**

- Le droit local offre divers avantages pratiques (protection sociale, solidarité, sécurité juridique) et des solutions techniques (livre foncier) mieux élaborés que le droit général ou des modalités offrant un surcroît d'autonomie (droit communal, fermetures dominicales). S'il est bien utilisé, le droit local peut être un outil juridique pratique et efficace au service de la communauté régionale. Mais la population rabaisse souvent cette législation à un ensemble de petits privilèges : 2 jours fériés supplémentaires, une meilleure indemnisation des dépenses de soins, des curés et pasteurs payés par l'Etat, etc. Mais ce n'est pas ça la valeur du droit local.
- Le droit local ce n'est pas un « avoir » mais un « être » ! Il constitue une expression de l'identité régionale, un témoignage de son passé, une illustration de la situation de l'Alsace entre traditions juridiques et culturelles à la fois allemandes et françaises. Parce qu'il est lié à une reconnaissance de la personnalité de l'Alsace et de la Moselle, il a acquis une fonction emblématique
- Malgré son caractère disparate, le droit local est aussi une illustration assez fidèle des mentalités et traditions de la région. Il a une sorte de philosophie sous-jacente du droit local, une vision de la société dans les principales dispositions du droit local : Par exemple, le droit local des cultes exprime une autre sensibilité par rapport à la religion et la spiritualité que le laïcisme et le rationalisme français. le droit local social illustre la préférence locale pour la sécurité et la solidarité. D'autres domaines plus juridiques expriment le souci de la précision, de la clarté et de l'efficacité.
- Mais ce qui est le plus intéressant dans le droit local, c'est l'idée même de droit local : comme dans la plupart des autres pays européens, une région comme l'Alsace et la Moselle doit pouvoir mettre en valeur sa conscience d'elle même et ses caractères propres en développant des solutions juridiques qui correspondent à sa situation particulière. L'idée de droit local, c'est l'adaptation du droit à la réalité socioculturelle d'un territoire particulier, c'est-à-dire la remise en cause de l'uniformité normative au profit de la démocratie locale et de la subsidiarité.
- En d'autres termes, le plus intéressant n'est pas le droit local existant, mais la perspective de pouvoir développer un droit régional dans les domaines où existe une spécificité régionale. Si le droit local actuel peut faire pâle figure quand à son domaine, il peut être une prémisse d'un véritable droit régional qui s'appliquerait aux domaines où nous avons d'outils juridiques régionaux : la promotion de la langue régionale, l'enseignement de la culture et de l'histoire de la région, la coopération transfrontalière, l'organisation du territoire alsacien et mosellan, etc., autant de domaines où le droit local n'existe pas (ou guère) mais devrait exister.

## **Quel avenir pour le droit local ?**

On perçoit dès lors que le droit local n'aura un avenir que dans le cadre d'une France véritablement régionalisée et, disons le mot, fédéralisée, en ce qu'elle accepte la diversité culturelle et juridique de ses territoires.

Pour que le droit local puisse devenir un droit régional, il est nécessaire de disposer d'une autorité régionale investie du pouvoir de le faire évoluer. Mais cela suppose l'existence d'une entité régionale adaptée à la gestion de ce droit. La suppression de la région Alsace a barré la perspective d'une telle évolution du droit local vers un tel droit régional. En ce sens la réforme régionale a privé le droit local d'une perspective d'avenir.

Par ailleurs, le droit local ne peut évoluer que s'il est inscrit dans la Constitution. L'interprétation de la Constitution par le Conseil constitutionnel tend à une vision de plus en plus uniformisante de notre système politique : la diversité territoriale des normes est perçue comme une rupture d'égalité. La promotion des trajectoires locales ne peut n'est pas reconnue d'intérêt général.

Le droit local se trouve donc devant la perspective suivante :

- une disparition plus ou moins lente. Alors que le droit général se transforme rapidement, le droit local vieillit. Morceaux après morceaux, ses composantes sont contestées ou abandonnées. Les menaces se multiplient malgré les paroles apaisantes de responsables politiques. Une illustration de ces menaces est fournie par les risques qui pèsent sur le régime local d'assurance maladie : à défaut d'avoir adapté celui-ci au nouveau contexte national, il est devenu défavorable pour les salariés alsaciens. L'enseignement religieux fait lui aussi l'objet d'attaques régulières.
- L'inscription dans un vrai projet régional. Ceci implique la reconnaissance de pouvoirs normatifs à des autorités régionales représentatives dans le cadre d'une vraie démocratie locale. Dans ce cadre, le droit local pourrait être « rapatrié », c'est à dire confié à des autorités locales, au lieu de relever du pouvoir central et « redéployé », c'est-à-dire étendu à des domaines nouveaux et structurants pour le développement des territoires concernés. Si diverses initiatives dans ce sens peuvent être prises dans le cadre du droit actuel, on ne fera pas à terme l'économie d'un aménagement constitutionnel.

On voit que l'avenir du droit local est étroitement lié à celle du pouvoir local et de la démocratie régionale.