

Ce qui freine la réforme Balladur

COLLECTIVITÉS Une réorganisation administrative de grande envergure ne serait possible qu'après une révision de la Constitution.

Perrault, Guillaume

LE « GRAND SOIR » de l'organisation territoriale n'est sans doute pas pour demain. Alors que le comité Balladur planche sur le sujet, il apparaît que le Parlement ne pourrait pas supprimer les départements sans réviser au préalable la Constitution. L'existence des communes, des départements et des Régions est en effet garantie par l'article 72 de la loi fondamentale, dont le Conseil constitutionnel assure le respect.

Or l'hypothèse d'une révision de la Constitution paraît peu vraisemblable. Le Congrès ne peut modifier la loi fondamentale que si une majorité des trois cinquièmes des votants est atteinte. L'UMP ne dispose pas d'une telle majorité. Et, à l'hostilité prévisible des parlementaires de gauche s'ajouteraient les réserves des sénateurs de tous bords. Représentants traditionnels des collectivités locales, les sénateurs comptent parmi eux 31 présidents de conseils généraux, peu portés à approuver leur propre disparition.

Plusieurs réformes peuvent pourtant être mises en oeuvre sans emprunter le chemin escarpé de la révision constitutionnelle. Le Parlement a le pouvoir de redécouper les limites territoriales des Régions par une loi ordinaire. Le législateur pourrait donc fusionner la Haute et la Basse Normandie ou unir la Bourgogne et la Franche-Comté. Consulter les habitants des Régions concernées par référendum est une faculté, mais non une obligation, sauf outre-mer.

Le Parlement a aussi le droit de créer une assemblée unique qui regrouperait une Région et un ou plusieurs départements. Cette faculté, nouvelle, découle de la révision de la Constitution adoptée en mars 2003 à l'initiative de Jean-Pierre Raffarin, alors premier ministre. L'article 72 de la Constitution, qui garantit l'existence des communes, des départements et des Régions, précise désormais que « toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place » d'un ou plusieurs départements ou Régions. Le législateur pourrait ainsi fusionner le conseil régional d'Alsace et les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sans avoir à réviser préalablement la Constitution.

Intangibilité des départements

Raffarin avait souhaité introduire cette souplesse pour éviter qu'une simplification de l'organisation territoriale ne soit censurée par le Conseil constitutionnel comme ce fut le cas en 1982. À l'époque, le gouvernement de Pierre Mauroy avait voulu doter la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion d'une assemblée unique regroupant les compétences du département et de la Région. Et le Conseil constitutionnel avait censuré cette réforme au motif qu'elle portait atteinte à l'intangibilité des départements.

Ces principes une fois rappelés, il reste une incertitude sur le degré d'audace que le Parlement peut s'autoriser. Le Conseil constitutionnel, en effet, n'a jamais été saisi d'une loi réformant l'organisation territoriale du pays depuis la révision constitutionnelle de 2003. Il n'y a donc aucun précédent qui précise les nouvelles « règles du jeu ».