

Du droit local alsacien-mosellan

(Par Patrick Kintz) - Quand notre excellent président Pierre Klein m'a demandé un titre pour mon intervention, j'ai hésité entre plusieurs formulations : Quelques réflexions iconoclastes sur le droit local ou Mythes et réalités. Finalement, j'ai opté pour quelque chose de plus neutre, pour m'insérer davantage dans le sujet général. Quoique celui-ci enserme le droit local dans nos deux départements alsaciens. Or la Moselle est toujours présente, plus ou moins - selon les endroits - dans cette problématique. Or le droit local alsacien-mosellan est une particularité que l'on ne retrouve pas ailleurs sous cette forme. Je fais volontairement l'impasse sur l'outre-mer et j'occulte les spécificités corses.

Il découle de ce constat que la notion de Région n'est pas en France couplée avec un droit local à l'instar du nôtre. Je n'ignore pas que la ville de Paris et la Région Ile de France ont une organisation particulière, mais Paris est une capitale d'importance mondiale.

Il y a bien, pour le moment, un véritable particularisme dans notre région.

Sous le bénéfice de ces observations liminaires, je voudrais analyser devant vous quelques éléments de cette législation, remarque étant faite que mes propos sont personnels et n'engagent en rien l'ICA.

Si l'on interroge nos concitoyens de vieille France, comme nous aimons le dire ici, de rares domaines leur viennent habituellement à l'esprit : le droit des cultes en premier. Et quelques esprits chagrins qui ont au moins l'avantage de s'aventurer jusqu'ici se lamenteront de la fermeture dominicale des magasins.

Si l'on pose la question aux autochtones, ils ajouteront le Vendredi saint et la Saint-Etienne, l'apprentissage et l'artisanat, le régime local d'assurance-maladie (je n'en suis pas sûr pourtant). Bien évidemment, il existe une multitude de dispositions disparates, annexes et spécifiques que seuls les spécialistes dominent.

Certes les chasseurs par exemple connaissent le droit local de la chasse sensibilisés qu'ils sont aux conséquences financières de réparation des dégâts commis par le gibier.

Mais qui va citer le Schlupf, la procura ! Et jusqu'aux attentats meurtriers, le blasphème dérangeait-il ? Et pourtant, il y a, j'en citerai quelques-uns, des domaines importants, originaux, techniquement au point, évolutifs. Je pense en particulier à la publicité foncière, élément essentiel pour les entreprises de construction et donc l'habitat.

Le droit des cultes

Comme j'ai évoqué, au début de mon intervention mythes et réalités, je voudrais m'interroger devant vous, sans esprit iconoclaste, sur l'un des piliers du droit local, à savoir le droit des cultes. Pilier me paraît le mot juste, à l'instar du pilier nord de la cathédrale, soutenant la flèche et sauvé par Johann Knauth au début du siècle précédent. Pourquoi cette comparaison ?

Je me réfère évidemment à la tentative du cartel des gauches et d'Edouard Herriot souhaitant faire bénéficier les populations locales de la loi de séparation de l'église et de l'Etat de 1905.

Comme on le sait, des manifestations importantes y compris à Metz ont eu raison de cette tentative. Depuis ces événements, il me semble que le pouvoir central est comme tétanisé lorsqu'il s'agit de toucher au droit local, même en dehors du droit cultuel spécifique. Certes les occupants nazis n'ont pas eu la même préoccupation. On ignore souvent qu'entre 1940 et 1944 le droit local avait été supprimé en son entier avant d'être rétabli... par la fameuse ordonnance du 15 septembre 1944.

Alors ce droit des cultes faussement résumé en un mot : le concordat de 1801 de Napoléon et du pape Pie VII.

On (c'est-à-dire aujourd'hui les autorités civiles et ecclésiastiques et tous ceux qui exercent des responsabilités à l'intérieur des cultes reconnus, leurs ouailles les plus convaincues, les élus) présente l'ensemble de ces dispositions comme expliquant l'harmonie régnant dans nos contrées entre les différentes religions... Certes les DNA ne font pas état d'assassinats commis contre des protestants et aucun nouveau bûcher ne se dresse rue Brûlée à Strasbourg.

Ce régime est-il original ? La réponse est négative si on le compare à ce qui existe, peu ou prou, sous des formes différentes dans les détails, mais animé d'une inspiration semblable, dans la plupart des pays qui nous entourent. Mais ce droit a-t-il vraiment pacifié les esprits ?

Pour le XIXème siècle, certains auteurs expliquent que la pratique du simultaneum n'a pas été de tout repos et les conflits se sont résorbés lorsque dans la plupart des villages, chaque culte a pu avoir son église. Je sais bien que cette pratique est due à Louis XIV, mais j'observe que les églises et les autorités civiles n'ont pas cherché plus tard à la généraliser, bien au contraire.

Pour le XXème siècle, je citerai l'extrait d'un texte écrit par Michel Faullimel qui a fait des études de théologie et de philosophie à Strasbourg et à Genève. Il est pasteur de l'église protestante du Luxembourg depuis 1944 « Dans cette petite ville où je suis né, à Saverne, il y avait une église catholique et une église protestante, une école catholique et une école protestante, des scouts catholiques et des scouts protestants et bien d'autres doublets encore. Les jeunes filles recevaient une croix huguenote, bijou protestant par excellence, pour leur confirmation. Les garçons savaient ainsi tout de suite si la jeune fille qu'ils rencontraient était catholique ou protestante. Car les mariages mixtes étaient la plupart du temps vécus comme un drame, avec -re-baptême obligé pour le partenaire protestant. Plus d'un amour -pourtant profond et partagé- n'a pu, pour cette raison, aboutir au mariage, laissant de profondes cicatrices. Enfant, dans ma rue, une petite voisine s'est vu interdire de jouer avec moi parce que son institutrice, une religieuse, lui a dit : jouer avec un protestant, c'est jouer avec le diable... Mais il suffisait de changer « catholique » en « protestant » et inversement pour raconter les mêmes anecdotes ! ».

Bien sûr, c'est du passé (relativement récent pourtant). La question que je me pose : quel élément a pacifié les esprits pour arriver au véritable dialogue interreligieux ? Le concordat de 1801 et les textes subséquents ? Ou la généralisation de l'indifférence religieuse dans la grande majorité de la population ? Remarque subsidiaire : il en est de même en France de l'intérieur... Alors qu'en est-il de l'intérêt du droit local des cultes, sinon de l'octroi d'avantages matériels et financiers aux responsables des églises ?

Un autre point m'interpelle : l'artisanat et l'apprentissage

L'artisanat a été et reste une composante essentielle du droit local. Les règles qui structurent son organisation présentent encore une cohérence d'ensemble et font m'objet de la part des responsables en charge de propos louangeurs. Il est vrai que les métiers de l'artisanat, très divers, sont à la fois indispensables et populaires. Tous les ingrédients sont donc présents pour tresser une couronne de laurier à cette institution. Et pourtant, des clignotants se sont allumés. Il n'est que d'évoquer l'apprentissage et ses difficultés dont on nous dit parfois, trop rapidement, que l'origine réside dans les décisions des pouvoirs publics centraux, bureaucratiques et éloignés des réalités du terrain.

Pouvons-nous encore regarder de haut les errements en vigueur en vieille France et nous complaire dans une imagerie issue tout droit du monde médiéval : apprenti, compagnon, maître, tous réunis autour de l'amour du métier, sans heurt, communiant dans un même esprit ? Mon attention a été appelée sur une étude réalisée par la « Commission des comptes du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie ». Ce rapport public, consultable sur le net, auquel ont collaboré des élus et des personnalités qualifiées a

constaté, entre autres, et pour l'année 2008 que 5,1 % des jeunes français âgés de 16 à 25 ans étaient en apprentissage. L'Alsace dépassant la moyenne nationale (près de 6 %), mais était devancée par plusieurs autres régions. Pour l'année 2010, les apprentis alsaciens constituaient 3,6 % de l'effectif global national, et on pouvait se comparer avec Poitou-Charente (3,3 %) !

Par ailleurs, l'effectif régional, au point de vue qualitatif, se concentre pour l'essentiel aux seuils inférieurs de formation. Enfin, l'approche financière laisse perplexe : il ressort des tableaux statistiques établis par la commission que les ressources par jeune en centre de formation d'apprentis s'élevaient en 2008 à 4494 € alors que la moyenne nationale était de 6255 €. Ces quelques indications chiffrées, sans doute discutables ici ou là, jettent une ombre sur le tableau idyllique que l'on nous présente parfois. Autrement dit, on oublie, ici en Alsace, que ma vieille France progresse aussi et parfois nous dépasse.

Dernier exemple, le régime local d'assurance-maladie

On sait que par le biais d'un surcroît de cotisations, les assurés sociaux du secteur privé bénéficient de meilleurs remboursements que ceux du régime général. Vous savez qu'à la suite d'un accord interprofessionnel national consacré par une loi, les salariés auront droit à des remboursements plus élevés financés par des cotisations supplémentaires supportées paritairement par les assurés et par les employeurs. Les remboursements « nationaux » sont dorénavant supérieurs à ceux du régime local, même si les bénéficiaires restent plus nombreux ici eu égard aux ayants droit. Pour hisser les remboursements locaux au niveau national, il suffirait d'augmenter au demeurant légèrement les cotisations salariales et instaurer, à due concurrence, une cotisation patronale comme pour les employeurs de vieille France.

L'opposition des employeurs locaux a fait échouer cette tentative. Et pour obtenir la parité des remboursements, les salariés recourront aux mutuelles et assurances privées qui sont tout à fait prêtes. Un groupe de parlementaires locaux, majorité et opposition réunies, s'est occupé de la question et a conclu que le régime local n'était pas supprimé... ce qui est vrai dans l'absolu, mais à moyen terme, quel est l'intérêt de conserver ici une fusée à trois étages (régime de base, régime local et mutuelles et/ou assurances) alors qu'ailleurs deux feront l'affaire.

Des pseudo-juristes ont même avancé un argument tiré d'une décision du Conseil constitutionnel qui interdit tout accroissement de différence entre le droit local et le droit général, alors qu'en l'espèce il ne s'agissait que de maintenir, de ce point de vue, le statu quo à un niveau certes plus élevé. Les organisations syndicales des salariés ont eu beau

protester. En l'absence de réaction de la base et des premiers intéressés eux-mêmes, la partie semble jouée.

Quelques avancées

Pour ne pas démoraliser complètement l'assistance, il est juste aussi de montrer quelques avancées. Je ne parlerai pas de l'abrogation en cours du délit de blasphème... Seuls les tragiques événements ont porté sur le devant de l'actualité cette disposition au demeurant inapplicable et inappliquée depuis la nuit des temps. C'est un os à ronger jeté aux partisans de la laïcité dure et pure qui au demeurant ne s'en satisferont pas. Un exemple quand même dans un domaine très technique, mais qui est solide à savoir la publicité foncière. C'est tout ce qui touche à l'immobilier depuis le cadastre jusqu'au notariat en passant par le Livre foncier et ses juges.

Déjà en 1989, l'Institut du droit local (IDL) avait consacré un colloque intitulé « Le Livre foncier : du droit local au droit européen ». Or depuis avec l'appui financier des collectivités territoriales, le Livre foncier a été informatisé et une opération de numérisation des croquis cadastraux est en voie d'aboutir. Sans entrer dans les détails, il suffit de retenir que ce pan du droit local permet aux acteurs économiques de l'immobilier une avancée réelle et qui n'est pas un mythe. Il convient de saluer ici l'engagement des élus qui, dans ce domaine, ont su porter le projet sans hésitation.

En conclusion

Je dirais qu'il est possible de faire évoluer le droit local à condition qu'il ne s'écarte pas davantage du droit général. Et pour des dispositions nouvelles, la seule possibilité entrouverte consiste pour le législateur de permettre au moins des expérimentations par toutes les collectivités territoriales qui le souhaitent, d'ici et de vieille France. Là il y a une niche, un trou de souris. Les domaines possibles sont variés :

- le RSA et ses contreparties pour faire un clin d'oeil aux suggestions avancées par le Conseil départemental du Haut-Rhin ;
- les taxes sur les poids lourds par le biais des fameux portiques qui n'ont pas encore été enlevés.

Les seuls combats perdus d'avance sont ceux qui ne sont pas menés. PK