

## Une philosophie du droit local ?

---

(V. « *Peut-on parler d'une philosophie du droit local, Saison d'Alsace n. 90, p. 141, Istra 1985* ».)

Existe-t-il dans les divers éléments de la législation locale d'Alsace Moselle une sorte de philosophie commune, un fil directeur ou une identité d'inspiration ? S'interroger sur l'existence d'un esprit commun à l'ensemble du droit local peut apparaître au premier abord saugrenu. Ce droit local ne constitue en effet d'aucune manière un ensemble unitaire de prescriptions juridiques destinées à sanctionner selon une conception délibérée les spécificités de la société alsacienne-lorraine. Dans son état actuel, il ne s'agit que d'un ensemble essentiellement disparate de dispositions d'origines très diverses et d'importance très variable. Quelle inspiration commune saurait-on trouver entre le régime local des cultes, statut d'origine française et remontant au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'organisation du livre foncier, prescription de droit allemand de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et la réglementation locale de l'indemnisation des dégâts du gibier modifiée par une loi récente ?

Non seulement les différents éléments du droit local semblent n'avoir rien de commun entre eux, mais en plus, ces règles juridiques ne sont que rarement d'origine locale, puisqu'on sait qu'elles émanent pour l'essentiel, soit du droit français, soit du droit allemand et que seule une partie réduite a été élaborée spécifiquement pour l'Alsace-Lorraine (il s'agit principalement des dispositions émanant des autorités du Reichsland Elsass Lothringen). Enfin, une bonne partie de cette législation locale présente un caractère technique dans lequel il semble vain de vouloir rechercher une inspiration idéologique (publicité foncière, procédure civile locale, etc.).

Toutefois, si l'on y regarde de plus près, le sujet n'est pas sans intérêt. Ne faut-il d'ailleurs pas relever que si le droit local n'était qu'une collection de dispositions de caractère technique ou sectoriel, il ne susciterait pas l'intérêt que l'on constate ? Le contenu du droit local n'est pas le résultat d'une sélection arbitraire : si les Alsaciens et les Lorrains n'ont eu que pour une faible part la maîtrise de son élaboration, ils ont néanmoins contribué de façon décisive à caractériser son objet en agissant pour le maintien en vigueur de certaines dispositions plutôt que d'autres. Le droit local correspond en réalité à une sélection de dispositions françaises ou allemandes que les populations locales ont voulu conserver parce qu'elles « expriment » quelque chose d'important.

Certes, le motif de maintien de certaines dispositions était purement pragmatique puisqu'il s'agissait de conserver des dispositions techniquement plus évoluées (procédure civile) ou socialement plus avantageuses (sécurité sociale). Toutefois, au-delà de ces motivations immédiates, malgré le caractère fondamentalement hétérogène de ce droit, il est possible de distinguer deux grandes sources d'inspiration à la plupart des règles qui le composent. Ces deux idées directrices sont constituées par l'importance des corps intermédiaires dans l'organisation sociale sous-tendue par ce droit, d'une part, et par le souci de sécurité et d'encadrement juridique des activités individuelles exprimé par la législation locale, d'autre part.

### 1. Un droit qui consacre l'importance des corps intermédiaires

De nombreuses dispositions du droit local instituent ou renforcent, par rapport à la situation existante dans le reste de la France, des organismes de nature diverse assurant une fonction d'intermédiaire entre la population et l'État. Ces organismes existent notamment dans le domaine économique et professionnel, avec le rôle reconnu aux organisations artisanales (corporations, chambres de métiers), ce qui a permis de parler au sujet du droit local d'un « corporatisme alsacien mosellan ». Mais d'autres institutions locales manifestent une tendance similaire : il en est ainsi de l'organisation communale (*Loi municipale locale 6 juin 1895*) qui a traditionnellement bénéficié d'une autonomie plus grande que dans les autres départements, et s'est exprimée, avant qu'elle ne soit érodée par le mouvement d'assimilation, par une activité remarquable des collectivités locales dans les domaines du logement, de l'économie et de l'action sociale. On peut aussi évoquer les institutions culturelles (paroisses et consistoires), les organismes de protection sociale (Caisses d'assurance d'Alsace-Lorraine devenues Caisses régionales d'assurance maladie et vieillesse et Caisses départementales d'assurance accidents agricoles), les associations syndicales (*LL. 11 mai 1877, 14 avril 1884, 30 juill. 1890 et 30 juill. 1907*), les assemblées de propriétaires (en matière de chasse, ces assemblées sont chargées de déterminer l'utilisation du produit de la chasse en vertu de la loi du 7 février 1887), le régime spécifique existant dans le domaine associatif et coopératif (législation locale sur les associations résultant du Code civil local, loi sur les associations coopératives du 20 mai 1898), le rôle de certaines professions telles que le notariat. Tous ces exemples correspondent à la même inspiration, celle d'une certaine auto-organisation de la société locale destinée à lui assurer une relative autonomie par rapport à l'appareil d'État.

Il est assez aisé de discerner des explications à cette caractéristique du droit local. Celles-ci peuvent d'abord tenir aux accidents politiques de l'histoire des trois départements : à l'occasion des fréquents changements de nationalité et de pouvoir, la permanence de l'organisation sociale a incombé à des structures mi-publiques mi-privées d'un fort enracinement local. Ces structures intermédiaires ont assuré au bénéfice de la population locale une fonction « d'amortissement » de la brutalité des changements politiques. Pour remplir cette fonction, ces structures corporatives décentralisées devaient acquérir un poids spécifique au sein de la société locale. Leur rôle correspond aussi à une tradition ancienne de démocratie locale particulièrement vivante, encore que notabiliaire. Cette tradition de démocratie locale fondée sur de fortes structures intermédiaires peut trouver des références historiques jusque dans le Moyen Age et dans l'époque de la Renaissance rhénane. Elle a été fortement revivifiée durant la période allemande, principalement entre 1874 et 1900, à la fois pour des raisons institutionnelles liées aux éléments d'autonomie concédés au Reichsland et pour des raisons politiques, car c'est à travers ces structures locales que se sont exprimés les courants protestataires et autonomisants. A ces facteurs, il faut ajouter l'influence de la philosophie politique dominante dans l'Allemagne du XIX, siècle, fortement marquée par les idées d'auto-administration (*Selbstverwaltung*), de gestion de la société par les « états » (*Stände*) et, de façon générale, par un certain corporatisme « apolitique » visant à la réalisation de l'intérêt général par une gestion coordonnée des intérêts particuliers. Ces tendances « philosophiques » se retrouvent dans une certaine mesure dans la vie politique et sociale actuelle de l'Alsace et de la Moselle (méfiance à l'égard des idéologies, souci de consensus, préférence pour des mouvements de caractère centriste, poids et stabilité remarquables des notables, etc.). Bien sûr, dans le droit local tel qu'il subsiste actuellement, cette inspiration n'existe qu'à l'état de trace plus ou moins nette et plus ou moins fonctionnelle.

## 2. Le souci de sécurité juridique et l'importance des contrôles publics

Un autre caractère dominant du droit local peut être trouvé dans la recherche constante de clarté et de sécurité juridique -. les divers livres et registres tenus auprès du tribunal d'instance (livre foncier, registre des associations, registre matrimonial, etc.) ou auprès d'autres organismes (registre des métiers) sont destinés à apporter au public une information juridique précise sur les personnes, les biens ou les organismes concernés. Un contrôle administratif spécifique est exercé sur de nombreuses professions (Code local des professions) en vue d'assurer la fiabilité des personnes qui les exercent et afin de garantir la sécurité des relations d'affaires. Le régime foncier dans son ensemble est marqué par le même souci de clarté des situations patrimoniales et de sécurité dans les transactions immobilières. C'est à une préoccupation analogue que correspond la définition des responsabilités des dirigeants d'association (*C. civ. local, art. 42, al 2*), ou encore certaines spécificités du droit local des assurances (*Lois d'Empire 30 mai 1908*). Le droit des cultes lui-même prend en compte ce souci puisqu'il privilégie les cultes reconnus, c'est-à-dire les grands cultes qui offrent des garanties particulières d'honorabilité et de discipline par rapport aux cultes non reconnus, les « sectes », souvent suspectes, ou du moins considérées comme insuffisamment sérieuses. Pour les cultes reconnus eux-mêmes, on dénote d'ailleurs d'évidentes préoccupations de « police » et de contrôle public (nomination des responsables les plus élevés, tutelle administrative sur les établissements, etc. ).

Entre un contrôle aux fins de garantir la sécurité des relations juridiques pour les citoyens et la surveillance qui permet à l'autorité publique d'avoir une emprise accrue sur la population, la frontière n'est pas toujours nette. Il n'est dès lors pas étonnant que l'on ait reproché parfois à diverses branches du droit local de présenter un caractère autoritaire, policier, voire répressif. Il est vrai que les autorités publiques sont généralement les instruments du contrôle social prévu par ce droit et que cela se traduit pour elles par des prérogatives particulières, dans le contrôle des professions, des associations (*c. civil local, art. 61, al 2*), de l'urbanisme (*L. locale 10 nov. 1910*), etc. Ces aspects ont pu contribuer à renforcer le tempérament déjà naturellement discipliné et organisé des populations locales. La réglementation très rigide des fermetures dominicales des magasins est un exemple de cette préférence pour une organisation précise qui garantit aux acteurs économiques une égalité de concurrence et un repos minimum, mais qui se montre peu favorable à la diversification des comportements commerciaux, à la compétitivité des industries ou au souci actuel de déréglementation (*C. local des professions, art. 105 b*). Un autre exemple peut être tiré du régime de recouvrement des créances : la loi locale (désormais abrogée) se méfie des débiteurs et tend à renforcer la position des créanciers. Cette tendance s'exprimait jusqu'à récemment dans les caractères de l'ancienne procédure locale du commandement de payer (remplacée en 1981 par la nouvelle procédure d'injonction de payer applicable dans l'ensemble de la France). Dans le domaine des créances publiques, l'ordonnance de 1905 reste en vigueur et comporte des prérogatives remarquables pour l'administration (à défaut d'adresse connue, l'affichage vaut notification !). Le droit local comporte en outre diverses hypothèses de cotisations professionnelles, « syndicales » ou communales, dont le recouvrement peut être engagé selon une procédure énergique (cotisations dues aux corporations, aux syndicats fluviaux, taxe des riverains, etc. ). On peut encore évoquer le souci de surveillance sociale illustré par le régime des incapables et des tutelles (rôle du juge des tutelles et du conseiller communal des orphelins).

Cette recherche de la sécurité ne s'exprime pas que sur le plan juridique et au moyen de règle de « police ». Elle prend aussi un caractère social à travers la notion de sécurité

matérielle concrétisée par les régimes d'assurance et de prévoyance locaux ou l'organisation locale de l'aide sociale. Ces mécanismes de prévoyance et d'aide sont non seulement plus anciens que le régime légal du reste de la France, ils sont aussi plus complets et offrent à l'heure actuelle encore des garanties plus grandes. Ce souci de réglementation, de sécurité juridique et de garanties correspond à une mentalité locale de sérieux et de méfiance. Ainsi, cet aspect du droit local flatte-t-il les tendances de la population locale à l'autodiscipline et à l'auto-organisation.

Il faut dire aussi que le contexte de réglementation et de garanties renforcées que l'on vient de décrire est en partie le fruit mécanique de la superposition d'une double législation : la législation générale et la législation locale. Dans le processus d'introduction du droit général ou de maintien du droit local, un courant naturel a tendu à introduire les dispositions générales plus complètes et plus précises que le droit local et, au contraire, à maintenir en vigueur ce dernier lorsque lui-même était plus détaillé et plus rigoureux. Dans certains cas, ce sont les deux législations qui coexistent et qui se renforcent l'une l'autre. Tout ceci aboutit naturellement à aggraver le poids de la réglementation. Ainsi, du fait de l'application cumulée du droit général et du droit local, le régime local se caractérise dans l'ensemble par une surréglementation.

### 3. Le droit local, expression de l'identité culturelle alsacienne

Bien que fort peu de dispositions figurant dans le droit local puissent vraiment justifier cette réputation, le droit local a progressivement bénéficié d'une représentation collective faisant de lui l'expression authentique du « génie » alsacien. On l'imagine volontiers comme une synthèse élaborée par les juristes alsaciens mosellans des apports allemands et des influences françaises ; il permet ainsi d'exprimer une ambition bien alsacienne, d'allier les éléments les plus positifs empruntés respectivement aux systèmes français et allemands.

Sans doute est-ce parce que le droit local constitue un reflet particulièrement significatif de l'histoire troublée et douloureuse de l'Alsace et de la Lorraine, une sorte de témoignage exemplaire des vicissitudes passées de la province, qu'on lui reconnaît une véritable dimension culturelle régionale. On n'hésite pas à utiliser à son sujet un possessif fier et affectueux : « notre » droit local. Il est ainsi perçu comme une propriété de l'Alsace et de la Moselle, l'expression de leur personnalité, la caution de leur intégrité. Cette relation entre le droit local et l'identité culturelle est surtout ressentie très fortement par les Alsaciens. Pour la population mosellane, on dénote dans l'ensemble une attitude moins sentimentale et plus pragmatique, mais néanmoins un réel attachement.

En fait, peu d'éléments du droit local justifient intrinsèquement une telle valorisation. Si le droit local est, à juste titre, ressenti comme une expression culturelle de l'identité régionale, il ne constitue à certains égards qu'un *ersatz* d'une autonomie d'une autre épaisseur que l'on n'a pas réussi à conserver ou que l'on n'a jamais su acquérir. Il n'est cependant pas tout à fait inexact de voir dans ce droit régional une source de pouvoir local, même si les instances de décision relatives à ce droit se situent au niveau central. En effet, grâce à l'épais halo de mystère qui entoure beaucoup de dispositions locales, seuls les experts locaux de ce droit savent vraiment le manipuler ; même pour les matières locales qui sont suffisamment transparentes, les nécessités de la spécialisation font que la gestion de ce droit ne peut pratiquement se faire sans une participation active des représentants de ses usagers locaux. Sauf pour rayer d'un coup de plume certains de ses éléments, les instances « parisiennes ». qui

préparent le travail législatif et gouvernemental sont, qu'elles le veuillent ou non, plus ou moins livrées aux explications et aux expertises des spécialistes locaux des différentes branches du droit local. Cet état de fait n'est pas sans relation avec l'attitude négative de certaines administrations centrales à l'égard du droit local : si celui-ci a parfois mauvaise presse à Paris, ce n'est pas principalement parce qu'il porterait atteinte aux principes de l'unité et de l'indivisibilité de la République, mais bien parce qu'il est une zone de moindre contrôle pour le pouvoir central. Cette constatation explique pourquoi les efforts « d'harmonisation » ne constituent pas un objectif très attirant pour de nombreux tenants du droit local, même lorsque cette harmonisation se traduit, non par l'extension du droit général français aux trois départements mais, inversement par l'extension des solutions du droit local à l'ensemble du territoire national, ce qui ne constitue d'ailleurs nullement une hypothèse théorique, beaucoup de règles locales ayant effectivement inspiré des réformes du droit général. Mais, même lorsque les dispositions du droit local sont reprises par le droit général, ce « triomphe » se traduit par un anéantissement : le droit local disparaît et le droit général s'étend, un secteur du droit sur lequel la région conservait un certain contrôle particulier tombe dans un régime de gouvernement centralisé ! L'harmonisation, même par extension du droit local, se traduit en fin de compte par un transfert de pouvoir d'influence de la province à Paris.

#### 4. Le droit local, expression de l'ordre social et moral de la région

Dans la perception d'une partie de la population, le droit local est ressenti également comme une expression d'un esprit spécifique caractérisé par le sens de consensus, le goût de la discipline, la place de la spiritualité ou de la morale et par un souci d'authenticité.

Par l'accent mis sur la valeur technique des solutions du droit local, par l'affirmation que ce droit correspond dans la région à un accord s'étendant par-delà les frontières partisans, le discours sur le droit local reprend le thème du consensus régional. Les valeurs qu'exprime le droit local sont censées être à la fois le témoignage et les instruments de cet apolitisme, grâce à leur aptitude à dépasser les antagonismes sociaux ou politiques. C'est cette idée qui s'est trouvée pour une bonne part sous-jacente aux débats engagés par la suppression de la législation locale des prud'hommes : au système juridictionnel bipolaire proposé par le droit général et fondé sur la négociation, donc sur l'opposition d'intérêts divergents, les tenants du droit local ont opposé un système dominé par un arbitre neutre, un magistrat, censé réaliser la synthèse, voire la convergence des intérêts distincts des employeurs et des salariés, grâce à l'outil juridique. Des idées similaires se retrouvent dans le rôle attribué aux instances intermédiaires favorisées par le droit local. Ce corporatisme a tendance à gommer les oppositions, le caractère conflictuel des relations du travail comme cela apparaît dans le statut des métiers. De même, le régime local de sécurité sociale est présenté comme la démonstration de la justesse et de l'efficacité d'une orientation gestionnaire et dépolitisée des choses publiques. Enfin, on impute au droit local des cultes et à l'enseignement confessionnel la relative paix scolaire constatée en Alsace, ce statut local étant interprété comme une incitation à la tolérance réciproque voire à l'œcuménisme.

Le droit local réel ne correspond que très partiellement cette perception. Il ne constitue, ainsi qu'on l'a déjà souligné, que très rarement une véritable émanation du « terroir ». Mais, même les textes qui, dès leur origine, étaient propres aux trois départements, n'expriment guère de traditions spécifiquement régionales. Ainsi le droit communal local a simplement puisé à la double source d'influence française et allemande. Le droit local des baux de chasse

est proche des solutions retenues dans les Länder allemands voisins. Le système de rémunération des ministres de cultes issu de la loi de 1909 s'inspire des règles de la fonction publique impériale allemande, etc.

Cependant, s'il est rare que le contenu du droit local soit effectivement l'expression d'une réalité régionale, il est fréquent qu'à l'inverse la réalité locale exprime l'impact de ce droit. Ce n'est pas tant la région qui a façonné ce droit que le droit qui a marqué le vécu régional. Il est vrai aussi que dans ce processus d'interpénétration du droit et de la réalité sociale, cette dernière s'est réapproprié des solutions juridiques qui à l'origine lui étaient étrangères, pour les réinterpréter de façon originale, voire les détourner de leur esprit initial et leur donner une lecture locale propre. C'est par ce processus qu'un certain nombre de dispositions du droit local ont acquis un contenu régional spécifique. Tel est le cas notamment des dispositions relatives aux cultes reconnus ou à l'enseignement religieux. C'est aussi cette réalité qu'exprime l'organisation locale de l'artisanat et de l'apprentissage. Au fil de leur application, ces règles ont été investies par leurs utilisateurs locaux qui en ont fait une expression originale de leur vécu. Cela est même vrai pour certaines règles techniques lesquelles, bien que dépourvues de contenu social effectif, sont devenues pour les professions et secteurs concernés un signe distinctif auquel les intéressés se sont identifiés. On pense par exemple à l'attachement des juristes locaux à la procédure civile locale, à la fonction « emblématique » du livre foncier, ou à certaines pratiques communales locales.

On perçoit enfin dans le droit local une dimension morale ou religieuse. Bien sûr, ce sont surtout les dispositions relatives aux cultes qui sont censées exprimer ce contenu éthique du droit local. Ces dispositions ont eu un effet particulièrement prégnant sur l'ensemble du droit local. C'est à leur sujet que se sont déroulées les batailles principales entre adversaires et défenseurs du « statut » local, ce dernier étant souvent identifié purement et simplement au régime issu du concordat et des lois organiques. Il est vrai aussi que c'est la volonté de défendre ce régime local des cultes qui a abouti à sauvegarder d'autres dispositions du droit local qui, à certaines époques, étaient menacées de disparition, tel que le droit des associations. Il y a donc eu incontestablement un effet de « contamination » par le droit local des cultes de l'ensemble du droit local, la question du maintien du concordat n'ayant pas été vécue par les populations concernées comme une simple question religieuse mais comme touchant à leur identité, à leur « être » même, comme l'a souligné E. Bass. C'est pourquoi beaucoup d'Alsaciens-Mosellans considèrent le droit local comme un tout, plus ou moins inséparable, malgré son hétérogénéité fondamentale. Le statut local des cultes a constitué en quelque sorte l'avant-poste à partir duquel on a à la fois défendu et caractérisé l'ensemble du droit local.

Indépendamment de cet aspect, d'autres dispositions de droit local ont un certain contenu éthique. Tel est le cas de l'organisation locale de certaines professions marquées par le souci de la compétence, de la discipline et de la confiance, ou la réglementation de la fermeture des magasins les jours fériés et les dimanches. Il serait cependant tout à fait excessif de voir dans le droit local une sorte de code moral pour la région. Il s'agit là d'une dimension mythologique du droit local qui exprime davantage certains problèmes contemporains rencontrés par la société locale que des solutions juridiques existant réellement.

Ainsi, c'est toute une philosophie de la société qui transparaît à travers les différentes représentations que l'on se fait du droit local. Presque toujours ces représentations collectives trouvent quelques points d'appui dans le droit local réel ; mais pour l'essentiel elles correspondent plutôt à un droit mythique, à des inspirations insatisfaites, à des constructions

imaginaires ou à des inquiétudes mal dominées. Ces projections sur le droit local entraînent une distorsion entre le contenu réel du droit local et les investissements affectifs dont il fait l'objet et compliquent le traitement technique et juridique de ce droit. En effet, le technicien juriste confronté à cette matière réalise que l'analyse, l'application, voire l'adaptation et l'évolution du droit local ne constituent que pour une faible part un problème juridique et que les préoccupations techniques se retrouvent engluées dans la dimension imaginaire de ce droit et dans les différents investissements psychosociologiques dont il fait l'objet. S'il est tout à fait légitime de conférer au droit local une valeur culturelle, un caractère de témoignage de l'histoire locale, le fait de lui attribuer une portée excessive rend sa gestion et donc, à terme, sa survie particulièrement délicate.