

**Avis sur le projet de modification des limites
des cantons du département du Bas-Rhin**

Rapport n° CG/2013/41

Service Chef de file :

Direction des affaires juridiques

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Le présent rapport a pour objet de donner l'avis de l'Assemblée départementale sur le projet de modification des limites des cantons du Bas-Rhin proposé par le ministre de l'Intérieur.

Deux textes de loi ont été promulgués le 17 mai 2013 en matière électorale. S'agissant des départements, les principales modifications apportées par ces deux lois au régime électoral des conseillers généraux sont les suivantes :

- les électeurs de chaque canton éliront au conseil départemental, nouvelle appellation des conseils généraux, deux membres de sexe différent, qui se présenteront en binôme de candidats ;
- les conseillers départementaux seront élus pour 6 ans au scrutin binominal majoritaire à deux tours ;
- les conseils départementaux seront renouvelés intégralement ;
- le nombre de cantons, pour chaque département, sera égal à la moitié du nombre de cantons existants au 1^{er} février 2012 arrondi à l'unité impaire supérieure (article L 191-1 alinéa 1^{er} du code électoral).

Ces nouvelles dispositions visent à permettre une parité totale au sein de l'assemblée délibérante et à favoriser ainsi l'accès égal des femmes et des hommes aux fonctions électives.

Dans le Bas-Rhin, les cantons au nombre de 44 passeront à 23, et le nombre d'élus de 44 à 46.

En conséquence, le Gouvernement a procédé à une refonte du périmètre de l'ensemble des cantons du Bas-Rhin. La procédure de modification des cantons est définie par l'article L 3113-2 du code général des collectivités territoriales rédigé comme suit (modification par la loi du 17 mai 2013) :

« I.- Les modifications des limites territoriales des cantons, les créations et suppressions de cantons et le transfert du siège de leur chef-lieu sont décidés par décret en Conseil d'Etat après consultation du conseil départemental qui se prononce dans un délai de six semaines à compter de sa saisine. A l'expiration de ce délai, son avis est réputé rendu.

II.- La qualité de chef-lieu de canton est maintenue aux communes qui la perdent dans le cadre d'une modification des limites territoriales des cantons, prévue au I, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils départementaux.

III. - La modification des limites territoriales des cantons effectuée en application du I est conforme aux règles suivantes :

- a) Le territoire de chaque canton est défini sur des bases essentiellement démographiques ;*
- b) Le territoire de chaque canton est continu ;*
- c) Est entièrement comprise dans le même canton toute commune de moins de 3 500 habitants.*

IV. - Il n'est apporté aux règles énoncées au III que des exceptions de portée limitée, spécialement justifiées, au cas par cas, par des considérations géographiques ou par d'autres impératifs d'intérêt général ».

Nous sommes donc invités à exprimer un avis sur ce projet, dans le délai de six semaines à compter de la réception du courrier.

Il s'agit d'un avis simple qui ne lie pas le Gouvernement. En outre, si l'avis n'est pas rendu dans ce délai, il est réputé favorable.

En l'espèce le Département du Bas-Rhin a été saisi par le Préfet le 14 octobre 2013 sur le projet, qui comprend la liste des communes avec leur rattachement cantonal.

En vertu des articles L 3211-1 et L 3113-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil Général est amené à délibérer sur le projet transmis et à rendre son avis.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 3113-2 et L. 3211-1 ;

Vu la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, notamment son titre Ier ;

Le Conseil Général du Bas-Rhin :

- Constate que la loi visée ci-dessus implique, notamment en raison de la réduction de moitié du nombre de cantons, la révision complète de la carte cantonale du département du Bas-Rhin. Cette révision générale des limites de tous les cantons aurait dû relever du pouvoir législatif, le recours à un décret n'étant prévu que pour des mises à jour « à la marge ». Le bouleversement constaté entre la précédente carte et la nouvelle proposition est en effet tel qu'il ne peut être assimilé à une simple mise à jour et qu'il aurait nécessité une modification par voie législative ;

- Constate que la proposition de délimitation des cantons n'est assortie d'aucune indication, ni sur la méthode de détermination des limites des cantons, ni sur le bien-fondé des modifications proposées par l'Etat ;

- *Estime que le bouleversement de la carte cantonale ne saurait intervenir que dans la transparence et la concertation et qu'en conséquence, une réelle concertation aurait dû précéder la publication du projet de délimitation des nouveaux cantons et ne saurait se borner au seul avis consultatif du Conseil Général exigé par la loi ;*
- *Considère que les conseillers généraux, qui vivent au quotidien dans leur canton la réalité du territoire cantonal, sont les plus à même d'en exprimer les solidarités géographiques, humaines, économiques, sociales et culturelles ;*
- *Estime qu'outre les conseillers généraux, les maires, les principaux élus et les principaux partenaires du Département auraient dû être consultés. Même si ce n'est pas une obligation légale, cela correspond aux fondements élémentaires et aux exigences de la démocratie, ainsi qu'à la tradition républicaine ;*
- *Constata d'ailleurs que la création de la nouvelle carte de la coopération intercommunale avait donné lieu à une vaste concertation de plusieurs mois et qu'elle a été approuvée par la Commission départementale de coopération intercommunale sous l'égide du Préfet et de nombreux élus, et qu'il est d'autant plus paradoxal qu'aucune concertation n'ait eu lieu pour la création des nouveaux cantons, aussi lourde d'enjeux que les périmètres des intercommunalités ;*
- *Considère que le canton sert aussi de base à d'autres découpages administratifs, économiques ou judiciaires ; qu'il est également le territoire d'intervention de différents services publics, comme la gendarmerie, l'éducation ou La Poste ; qu'il définit en outre le cadre dans lequel sont collectées des statistiques ;*
- *Constata que le territoire de chaque canton doit être continu, mais que le découpage proposé conduit à une anomalie concernant les cantons d'Obernai et de Molsheim ; en effet, la commune d'Innenheim est intégrée au canton de Molsheim alors qu'elle appartenait précédemment au canton d'Obernai et qu'elle appartient à la communauté de communes du Pays de Sainte Odile à la suite d'une dérogation préfectorale, confirmée dans le cadre du schéma de coopération intercommunale, et que la rupture de continuité territoriale est en fait une étroite bande de terre non habitée du ban communal de Bischoffsheim, qui n'entrave en rien la continuité et la cohérence de la communauté des communes du Pays de Sainte Odile ;*
- *Considère que la délimitation des nouveaux cantons aurait dû s'efforcer de maintenir la représentation équitable de l'ensemble des populations des territoires du département au sein de l'Assemblée départementale ; qu'en effet, l'objectif de parité poursuivi par la loi du 17 mai 2013 ne saurait justifier une atteinte au principe d'égalité des citoyens devant le suffrage ;*
- *Constata que la seule référence au critère démographique, fondé sur un encadrement strict de la population de chaque canton par rapport à la population moyenne, a conduit à tort à la surreprésentation des parties urbaines, au détriment des secteurs ruraux, dont plusieurs cantons seront regroupés. Ainsi, au regard de la population totale de la Ville de Strasbourg, 5 nouveaux cantons auraient pu être constitués avec une moyenne de leur population (57 356 habitants) inférieure au seuil de référence de 20% et équivalente à celle du nouveau canton de Sélestat.*

Avec la constitution de 6 cantons dont la taille varie de +4,5 à -17,5% par rapport à la moyenne départementale, la création d'un canton, et donc de deux postes de conseillers départementaux pour Strasbourg a clairement été privilégiée par rapport à la situation antérieure, ce qui est contraire à l'équilibre des territoires ;

- Constate que la croissance de la population est, durant les dernières années, plus faible sur la Ville de Strasbourg que dans les autres territoires, y compris de cantons plus ruraux et les autres communes de la Communauté urbaine de Strasbourg, la surreprésentation de la Ville de Strasbourg dans la future Assemblée départementale ne se justifie pas alors qu'un canton supplémentaire aurait pu être accordé aux autres territoires du département, permettant ainsi une meilleure cohérence et offrant une solution à des situations extrêmes ;

- Constate que la création de l'Eurométropole de Strasbourg par la première loi de l'Acte III de la décentralisation n'est pas traduite dans le redécoupage cantonal, ce qui ne manque pas d'interpeller sur sa réalité, son devenir et ses liens avec le Conseil Départemental ;

- Constate que l'usage du seul critère démographique conduit à une énorme disparité de la taille géographique des cantons et du nombre de communes composant les cantons, au détriment évident de la proximité. Ceci amènera une disparité majeure dans les conditions d'exercice du mandat de conseiller départemental selon les cantons. A titre d'exemple : 75 communes et 4 EPCI dans le canton d'Ingwiller, 59 communes et 3 EPCI dans le canton de Mutzig,... mais seulement 14 communes et 1 EPCI dans le canton de Haguenau.

Les conditions d'exercice du mandat de conseiller départemental seront donc encore plus inégales après cette délimitation des cantons : distances et temps de déplacement entre les communes extrêmes des cantons, nombre de représentations de la collectivité départementale à assurer, nombre de structures d'animation du territoire à accompagner (associations sportives et culturelles, organismes et associations d'action sociale, d'environnement et d'aménagement des espaces,...) ;

- Estime que la mise en place d'un binôme de conseillers départementaux dans chaque canton amènera des problèmes d'organisation, de répartition du travail, de cohérence et de représentativité de l'institution départementale ;

- Considère que le rôle d'un conseiller départemental est de représenter son canton au sein de l'Assemblée départementale mais aussi de représenter le Conseil Départemental dans certains organismes de son canton, tels que les collèges, les établissements d'accueil de personnes âgées ou handicapées, ou d'autres organismes, et que la redéfinition des cantons place les élus dans des positions très inéquitables du fait de la taille des nouveaux cantons ;

- Considère que cette délimitation devrait également respecter les nouvelles limites des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui constituent aujourd'hui le cadre privilégié des relations entre les communes, d'une part, et entre ces dernières et le Département, d'autre part, et dont le ressort géographique vient à peine d'être modifié avec le schéma de coopération intercommunale, lequel entrera en vigueur à compter du 1er janvier 2014.

Dans le Bas-Rhin, ce principe n'est pas respecté dans plusieurs cas : les communes de Gambenheim et Kilstett appartiennent à la nouvelle communauté de communes du Pays rhénan mais sont rattachées au canton de Brumath alors que les autres communes de l'intercommunalité sont intégrées au canton de Bischwiller, la Communauté de communes de Pays de Hanau est divisée et les communes affectées à deux cantons, la commune d'Innenheim qui appartient à la Communauté de communes du Pays de Sainte Odile est intégrée au canton de Molsheim alors que toutes les autres communes sont rattachées à celui d'Obernai et la Communauté de communes de Molsheim-Mutzig est scindée en deux cantons. Ainsi, 43% des cantons hors CUS ne respectent pas les limites des EPCI ;

- Constate que les périmètres des cantons proposés ne reflètent pas du tout les bassins de vie. Non seulement ils ne les regroupent pas, mais ils les ignorent et séparent les bassins de vie entre plusieurs cantons, alors même que les bassins de vie correspondent aux habitudes de vie, de consommation, d'organisation des services publics,...

La séparation des bassins de vie dans des cantons différents va à l'encontre de l'adhésion de la population et de son appartenance à un canton, ce qui va encore l'éloigner de l'acte civique qu'est l'élection. Cela fragilise la collectivité départementale et la démocratie locale, et complique considérablement l'exercice du mandat de conseiller départemental, allant à l'encontre d'une nécessaire proximité vécue par les habitants.

- Constate des incohérences incompréhensibles dans la carte proposée, qui témoignent d'une méconnaissance des réalités socio-économiques, voire géographiques, et des habitudes de vie. Parmi les plus criantes, à titre d'exemple, la création du nouveau Canton de Mutzig qui regroupe deux vallées séparées par la montagne, chacune étant attirée par des pôles géographiques opposés (Villé vers Sélestat et Saâles-Schirmeck vers Molsheim) ; ainsi également du rattachement de la moitié des communes de l'EPCI du Pays de Hanau situé au pied du massif des Vosges du Nord, au plateau de l'Alsace Bossue ;

- Constate que les nouveaux chefs-lieux de canton correspondent désormais aux communes les plus peuplées du canton, ce qui ne correspond pas aux usages de vie de la population et nie l'histoire et la géographie des territoires, en excentrant par exemple les chefs-lieux aux extrémités des nouveaux cantons de Bouxwiller, Ingwiller ou Mutzig ;

- Constate que les communes qui sont actuellement chefs-lieux de cantons et qui vont perdre ce titre, perdront parallèlement une partie de leur dotation au titre de la DGF pouvant aboutir à une perte financière d'un tiers de leur enveloppe annuelle, mettant ainsi en péril les finances communales ; la DGF qui sera ainsi supprimée chaque année aux anciens bourgs centres chefs-lieux de cantons s'élève à près de 1,5 million d'euros annuel dans le Bas-Rhin ;

- Présuppose à terme une réorganisation des services publics vers les nouveaux chefs-lieux, avec toutes les conséquences de déséquilibre économique et de vie sociale dans les territoires, dont certains sont fragiles.

Pour toutes ces raisons, le Conseil Général émet un avis défavorable sur le projet de modification des limites des cantons du Bas-Rhin et s'oppose fermement à son application en l'état.

Strasbourg, le 05/11/13

Le Président,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name Guy-Dominique Kennel.

Guy-Dominique KENNEL