



Rapport de synthèse

Denys Simon

► **To cite this version:**

Denys Simon. Rapport de synthèse. Revue juridique de l’Océan Indien, Association “ Droit dans l’Océan Indien ” (LexOI), 2003, pp.141-150. hal-02541628

HAL Id: hal-02541628

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02541628>

Submitted on 14 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RAPPORT DE SYNTHÈSE

*Par Denys SIMON
Professeur à l'Université de La Réunion*

Le rapport de synthèse d'un colloque débute traditionnellement par la constatation selon laquelle il est impossible de prétendre faire une synthèse de travaux particulièrement riches, compte tenu de la valeur des rapports et de la profondeur des débats. Je ne manquerai pas à ce rituel, mais en précisant que je suis totalement convaincu du fait que ce colloque a été un excellent colloque.

La tonalité générale qui retient l'attention au terme de ces journées est l'absence de « langue de bois » de la part des participants. On a pu noter que certains amendements présentés à l'Assemblée nationale ou au Sénat ont passé un très mauvais moment. Plus globalement, l'ensemble des intervenants, chacun dans le style qui lui est propre, ont montré une absence de révérence excessive pour la loi constitutionnelle. Tout en admettant qu'il s'agit incontestablement d'une réforme majeure, la plupart des orateurs ont reconnu qu'il s'agissait aussi d'un texte trop rapidement préparé, trop sommairement pensé, trop maladroitement écrit. Il en résulte que très probablement, en dépit des bonnes intentions qui l'ont peut-être inspiré, cette réforme risque de soulever de redoutables difficultés d'application.

La liberté de ton des intervenants a conduit à une analyse roborative qui contraste avec certaines rencontres universitaires aseptisées, où les réserves éventuelles ne sont perceptibles qu'à l'issue d'une opération complexe de décodage de propos feutrés et d'allusions venimeuses mais toujours infiniment prudentes et discrètes...

De ce point de vue, hommage doit être rendu aux organisateurs de ces journées, qui ont su permettre un examen à chaud d'un projet de loi constitutionnelle qui vient d'être adopté par le Congrès, et qui depuis cinq jours peut être promulgué à la suite de la décision n° 2003-469 DC du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003, dans des conditions matérielles idéales qui doivent en outre beaucoup au dévouement et à l'efficacité du personnel administratif, technique ouvrier et de service de cette Université.

Que retenir de ces deux journées de travaux ? J'aurais tendance à répondre : « Tout ». La relecture des différents rapports révèle la richesse et la précision des informations qui ont été livrées aux participants, ainsi que l'importance des pistes de réflexions et des perspectives critiques qui ont été dégagées. Il ne m'appartient pas d'opérer un tri dans ce « tout », en décidant arbitrairement — de quel droit et à quel titre — du fondamental et de l'accessoire. Je ne peux donc proposer qu'une appréciation fortement teintée de subjectivité, et donc, comme le disait Didier

Truchet, « automatiquement fausse ». Sous le bénéfice de ces précautions qui ne sont pas seulement oratoires, je me limiterai donc à proposer une série d'observations qui me sont apparues comme l'expression la plus fidèle de nos travaux.

1. Tout d'abord, cette 22^{ème} révision de la constitution du 4 octobre 1958, qui est quantitativement au moins la plus importante, et qui introduit dans la constitution un de ses articles les plus longs, est en réalité un « moment » dans un processus normatif complexe.

En premier lieu, ce texte ne marque pas l'acte de naissance de la décentralisation : ainsi que l'a rappelé admirablement le Doyen Blanc, la notion de libertés locales a déjà joué un rôle essentiel dans l'organisation du pouvoir avant la Révolution française, et, comme l'a ensuite souligné le Professeur Verpeaux, le cadre constitutionnel des collectivités locales a singulièrement évolué depuis 1946. Si l'on s'en tient à la période historique plus récente et à la V^{ème} République, l'Acte I de la décentralisation reste bien entendu la loi de 1982, ou plus exactement le *corpus* normatif de la décentralisation Deferre, qui s'analyse, selon le Professeur Chapus, comme l'addition de 70 lois et 750 décrets, sans compter un nombre difficile à évaluer de circulaires...¹

La réforme de 2003 est certes très différente de celle de 1982, qui s'était effectuée à droit constitutionnel constant, puisqu'elle s'appuie sur une révision constitutionnelle. Mais la réunion du Congrès à Versailles n'est que la première scène de ce deuxième acte, puisque devront nécessairement intervenir un ensemble de lois organiques (scène 2), puis une série de lois ordinaires (scène 3), avant que ne soient pris les décrets d'application indispensables (scène 4). C'est dire qu'à la date où nous parlons, la pièce est loin d'être jouée. Tous les participants ont à juste titre insisté sur le fait que le texte constitutionnel ne permet pas de se faire une idée définitive de la physionomie que prendra le processus de décentralisation initié par les modifications apportées au Titre XII de la constitution.

Il serait d'ailleurs intéressant de procéder à une analyse approfondie, en termes de légistique, de la ventilation opérée par les auteurs de la réforme entre ce qui relève de la constitution et ce qui relève de la loi organique, ou encore entre ce qui appartient à la loi organique et ce qui appartient à la loi ordinaire. La hiérarchie des normes dans sa logique juridique a-t-elle vraiment été respectée ? Ne faut-il pas plutôt rechercher des explications dans le souci de consolider durablement certaines dispositions en les inscrivant dans le marbre constitutionnel ? Mais alors était-il alors souhaitable de mentionner nominativement les collectivités territoriales d'outre-mer dans la constitution, voire d'y faire figurer le régime spécifique consenti à La Réunion ? La constitution n'est-elle pas en passe de perdre son caractère de

¹ V. R. Chapus, *Droit administratif général*, Paris Montchrestien 15^{ème} éd. 2001, tome 1, § 343.

norme fondamentale pour devenir un catalogue de statuts juxtaposés et évolutifs, au nom de considérations politiques et conjoncturelles ?

Cette stratification textuelle, outre qu'elle ne contribue pas à la lisibilité de l'opération de décentralisation entreprise, illustre donc surtout l'incapacité des auteurs de la réforme de fixer le lieu normatif adéquat ou le moment normatif pertinent.

2. Pour paraphraser une formule célèbre, la décentralisation, c'est « un esprit, des institutions, une pratique ». La logique du projet tel qu'il a été annoncé par le Président de la République et porté par le Premier Ministre consiste certes à définir un esprit, d'ailleurs plus lyrique que juridique, à modifier le dispositif institutionnel, mais il est certain que la portée de la décentralisation « à la française » ne pourra être perçue qu'à la lumière de la pratique. On peut penser que, comme pour la réforme de 1982, et sans doute encore davantage, le processus enclenché par la révision constitutionnelle provoquera un effet d'entraînement quasi mécanique (« *spill over effect* »), qui ira sans doute au-delà des projections imaginées par les auteurs du texte. Par ailleurs, il est probable que fonctionnera l'effet de cliquet qui conduit à rendre pratiquement irréversible certains acquis.

Cependant, en constatant que la décentralisation appelle la décentralisation, je ne mets pas en cause l'idée qui a été exprimée à plusieurs reprises au cours de ces deux journées, selon laquelle la réforme poursuit au moins autant un objectif d'efficacité administrative qu'une finalité de démocratie locale. A cet égard, je partage le point de vue exprimé par Didier Truchet, qui a mis l'accent sur le fait qu'il s'agissait d'une réforme faite « par l'Etat et pour l'Etat ». Mais pour autant, ce n'est pas parce que la décentralisation a été voulue par l'Etat et pour l'Etat qu'elle ne comporte pas des virtualités susceptibles de dépasser les prévisions des auteurs de la réforme, notamment par un développement imprévisible des virtualités centrifuges de la reconnaissance de l'autonomie locale. La « productivité » des mécanismes mis en place peut surprendre : ainsi que l'a expliqué le Professeur Terneyre à propos de l'expérimentation, les résultats voulus se traduiront peut-être par une impasse, mais cela ne veut pas dire que le phénomène d'expérimentation ne produira pas des effets « là où on ne les attend pas »...

3. La troisième observation procède de l'idée qu'il est difficile de penser la décentralisation si l'on se limite à une vision réductrice, cantonnée à la solution d'un problème d'organisation administrative. La réforme constitutionnelle s'inscrit en effet inéluctablement dans un contexte plus large de réforme de l'Etat, voire de réforme des modalités d'exercice du pouvoir, ou pour employer le vocabulaire à la mode, de la gouvernance. A cet égard la démonstration du Professeur Jean Claude Ricci concernant le volet financier de la décentralisation a été particulièrement impressionnante : la problématique du financement des collectivités territoriales, qu'il s'agisse de la thématique des « ressources propres », de celle de la « part

déterminante de l'ensemble des ressources», ou de celle des «ressources équivalentes» (art. 72-2 al. 3 et 4), est incontestablement liée à la réforme de la fiscalité locale, sans cesse évoquée et toujours différée. De la même manière, Laurent Blériot a montré comment la «décentralisation 2003», s'agissant de son volet relatif aux collectivités d'outre-mer, ne peut être examinée en faisant abstraction du contenu de la loi d'orientation pour l'outre-mer et surtout de la loi-programme pour l'outre-mer qui devrait être votée avant l'été. On peut ajouter que, de façon particulièrement convaincante, le Professeur Philippe Jean-Pierre a replacé nos réflexions de juristes sur la décentralisation dans le contexte des contraintes et logiques à l'œuvre dans le fonctionnement général de l'économie nationale et internationale.

Cet ensemble de réflexions conduit à souligner que la décentralisation ne peut être conçue «en soi et pour soi», mais correspond à un processus nécessairement indissociable de l'exercice du pouvoir, et pas seulement à l'intérieur de l'Etat, mais également en liaison avec la redistribution des compétences résultant de la construction européenne. Pour n'en prendre qu'un seul exemple, le contrôle communautaire sur l'attribution des aides des collectivités territoriales ou sur la gestion des crédits distribués par les fonds structurels peut conduire à la récupération par l'Etat des pouvoirs qu'il a transféré aux collectivités décentralisées et aboutir à une paradoxale «recentralisation rampante». Même s'il s'agit d'un problème qui est peut-être moins sensible dans les Etats unitaires décentralisés que dans les Etats fédéraux, il est concevable, et même probable que les difficultés rencontrées en Allemagne, en Belgique et plus récemment en Autriche quant à l'incidence de l'intégration communautaire sur la pratique du fédéralisme ne manqueront pas de se poser au regard des compétences attribuées dans le cadre de la décentralisation aux collectivités territoriales. On ne peut d'ailleurs que regretter que ces questions n'aient pas été abordées, ni même effleurées par le projet de loi constitutionnelle.

4. De manière un peu plus globale, si l'on confronte aux ambitions affichées le texte de la loi constitutionnelle, même en admettant, comme cela a été souligné plus haut, que sa physionomie définitive ne sera réellement perceptible qu'après intervention du législateur organique, du législateur ordinaire et du pouvoir réglementaire, on est contraint de constater que la réforme présente un caractère quelque peu déceptif. Je ne crois pas trahir l'opinion dominante en indiquant, à la suite de l'ensemble des intervenants, que le texte constitutionnel est loin d'être totalement convaincant. M. Arrighi de Casanova a montré avec une remarquable franchise, que l'examen par le Conseil d'Etat n'avait pas permis d'éliminer un certain nombre de scories formelles et d'incertitudes substantielles.

Globalement il apparaît que ce texte — et je reprends ici des termes qui ont été utilisés par les différents rapporteurs — est «assez mal ficelé», et comporte un nombre anormalement élevé, pour une révision constitutionnelle de cette importance, d'ambiguïtés, de concepts flous, de formulations maladroites, de contradictions larvées. Il n'est pas question, dans ce rapport de synthèse, de

reprendre les exégèses détaillées et les commentaires approfondis qui ont été suggérés par les différents intervenants.

Il suffit de mentionner, à titre d'illustration, la mauvaise rédaction du nouvel article 1 : l'expression ajoutée (« son organisation est décentralisée ») renvoie grammaticalement à « la France » ou peut-être à la « République », alors que c'est l'organisation de l'« Etat » qui est décentralisée, et les observations critiques formulées dans l'avis du Conseil d'Etat ou dans les débats de la commission des lois du Sénat auraient mérité d'être mieux prises en compte en dépit de l'obstination du premier Ministre et des acrobaties politico-juridiques de certains thuriféraires du texte¹.

L'exemple le plus caricatural est sans doute le libellé de l'article 72 al. 2, selon lequel « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » : quel est le sens du nouveau concept innovant de « vocation », dont on connaît le sens théologique, mais beaucoup moins les implications juridiques ? Que signifie le terme de « décisions », qui ne correspond guère à des actes juridiques précis susceptibles d'être adoptés par des collectivités territoriales, surtout précédé d'un article défini qui ne rend pas son contenu plus transparent ? Quelle est la portée de l'expression « le mieux », c'est-à-dire d'un superlatif alors que le principe de subsidiarité est généralement exprimé par l'utilisation d'un comparatif (qui peuvent « mieux » être mises en œuvre...) ? Pourquoi avoir utilisé le terme « échelon », qui fleure davantage le droit de la fonction publique que celui de l'organisation territoriale ?

Les mêmes critiques peuvent être adressées à la rédaction de l'article 72-3 : la reconnaissance par la République, « au sein du peuple français, des populations d'outre-mer » est une expression vicieuse², et le fait qu'elle tire son origine d'un amendement parlementaire ne constitue pas une excuse. Quant à l'affirmation d'un « idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité », il est soit redondant, soit insultant pour les citoyens français d'outre-mer.

Que dire de même de la formule relative aux « conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti », alors que les deux termes de l'alternative, compte tenu de la jurisprudence du conseil constitutionnel sont très largement synonymes ?

¹ Pour plus de détails, v. le dossier sur « La révision constitutionnelle de la décentralisation », AJDA n° 11-2003, 24 mars 2003.

² D'une part, elle n'est guère compatible avec la position du Conseil constitutionnel, selon laquelle la constitution « ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion » (Cons. const. 9 mai 1991, 290 DC, Statut de la Corse). Certes, le « pouvoir constituant est souverain » et « il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il juge approprié » (Cons. Const. 2 septembre 1992, 312 DC, Maastricht II, GDCC n° 45), mais il n'est pas certain que la distinction peuple/population soit un progrès dans la lisibilité de la constitution. D'autre part, cette reconnaissance est éminemment contestable d'un point de vue théorique et politique.

Est-il utile de rappeler les incertitudes à propos de la mise en œuvre de l'expérimentation relevées notamment par le Professeur Ferdinand Melin-Soucramanien ou encore, pour choisir un thème qui a été assez peu développé au cours de ce colloque, à propos de la collectivité « chef de file » au sens de l'article 72 al. 5 ?

Tout cela donne un sentiment de précipitation d'autant plus surprenant que l'urgence absolue de la réforme ne paraissait pas évidente. Comment expliquer le refus de prise en compte de l'avis des juristes, y compris de l'avis réservé du Conseil d'Etat, avis sur lequel, aux dires d'un ministre, on peut tranquillement « s'asseoir » ? Comment justifier cette volonté politique maladroite de faire passer des symboles ou des formulations emblématiques pour des règles de droit ? En dépit de l'idéal d'une constitution courte et obscure, on a ici un texte long et obscur, qu'on aurait pu souhaiter court et clair, le renvoi à la loi organique ou à la loi ordinaire prenant alors tout son sens.

5. Une cinquième observation qui me paraît se dégager de nos travaux, au moins en filigrane, porte moins sur le contenu du texte que sur ses silences. Il serait intéressant de mener une étude systématique sur le non-dit de la décentralisation de 2003.

Finalement, comme celle de 1982, la « nouvelle décentralisation » est opérée à institutions locales constantes. Est-il crédible de prétendre refondre l'organisation locale française sans toucher à cette « architecture locale un peu baroque avec ses quatre niveaux, régional, départemental, intercommunal et communal »¹ ?

Même silence assourdissant sur le cumul des mandats locaux, ainsi que sur le cumul des mandats locaux et nationaux, où un étrange consensus politique a permis de faire l'impasse sur une question qui est peut-être la condition de l'émergence d'une nouvelle représentation politique indispensable pour que vive une décentralisation véritable.

Que dire ensuite du vide angoissant du texte concernant les rapports des collectivités territoriales entre elles ? La décentralisation moderne ne se limite pas à une redistribution verticale des responsabilités entre les « échelons » Etat et collectivités territoriales, mais suppose une ventilation horizontale des interventions respectives des différentes collectivités territoriales, qu'elles se situent au même niveau (intercommunalité par exemple) ou à des niveaux différents (Région/département, ou région/département/communes), laquelle ventilation peut être conçue à géométrie variable en fonction de la nature des compétences en cause. Les formes d'association entre collectivités territoriales, sur le modèle du fédéralisme associatif expérimenté dans certains pays, ne sont pas non plus envisagées. La garantie de l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre et l'éventuelle autorisation par la loi du mécanisme de la collectivité chef de file est

¹ Y. Jegouzo, Un Etat décentralisé, AJDA n° 11-2003, 24 mars 2003, p. 513.

sans doute une réponse un peu courte, et partiellement contradictoire, à une question essentielle pour l'avenir de la décentralisation, même si elle a le mérite de montrer les limites de la théorie des blocs de compétences et la nécessité impérative de mécanismes correctifs ¹.

On peut toutefois estimer que certaines lacunes du texte de la réforme constitutionnelle sont provisoires et seront comblées par le législateur organique ou ordinaire. C'est ainsi par exemple que l'institution du référendum local à l'initiative de la collectivité territoriale ou les procédures de consultation obligatoire des électeurs en cas de changement de statut devront impérativement faire l'objet de précisions quant au pourcentage requis d'électeurs inscrits ou quant aux exigences de majorité. De même il serait souhaitable que soient fixées clairement les conditions d'initiative des consultations, notamment dans l'hypothèse où les collectivités territoriales concernées défendraient un point de vue opposé².

Cependant certains « non-dits » sont manifestement plus inquiétants. On mentionnera en particulier l'impasse faite par le constituant sur l'articulation de la réforme avec l'intégration européenne. En particulier le changement de statut des départements et régions d'outre-mer qui opteraient pour le statut de collectivité d'outre-mer, ou inversement le passage d'un territoire d'outre-mer au statut départemental sont envisagées sans aucune référence au statut de région ultrapériphérique au sens de l'article 299 du traité CE, lequel attribue le statut de RUP aux DOM français...

6. Ce dernier constat conduit tout naturellement à une série d'observations propres aux collectivités territoriales ultramarines. La demi-journée qui vient de leur être consacrée a été à mon sens très révélatrice des incertitudes et des contradictions de la réforme. Comme l'a souligné le Professeur Laurent Sermet, il est clair que le texte ne lève pas la contradiction entre l'aspiration politique locale à plus d'autonomie statutaire et à plus d'autonomie normative d'une part, et, d'autre part, la volonté de certaines collectivités de maintenir le *statu quo* au moins en ce qui concerne le maintien des départements et régions d'outre-mer dans la République.

La réforme constitutionnelle elle-même est également travaillée par une contradiction secondaire entre un certain degré de convergence statutaire et normative d'une part, et, d'autre part, l'adoption d'un statut à géométrie variable qui se rapproche du « sur-mesure » pour chacune des collectivités. Au titre de la convergence, on peut mentionner le déclin programmé de la notion de département d'outre-mer, la disparition de la notion de territoire d'outre-mer et l'émergence de la catégorie des collectivités d'outre-mer. Cette évolution, remarquablement présentée

¹ V. sur ce point par ex. Y. Madiot, Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités locales, RFDA 1996, 964.

² Il s'agirait par exemple de l'hypothèse des régions monodépartementales dans lesquelles le Conseil régional et le Conseil général seraient d'un avis opposé sur le changement de statut ou sur l'option en faveur de l'assemblée unique.

par Frédéric Sauvageot, est cependant loin d'être aussi homogène. Si l'on laisse de côté la mise à l'écart des TAAF, aisément explicable (article 72-3 alinéa 4), on relèvera qu'est soumise à des dispositions spécifiques la Nouvelle Calédonie, dont le statut demeure régi par le Titre XIII de la constitution (articles 76 et 77), même si certaines dispositions de la révision constitutionnelle sont appelés néanmoins à s'appliquer (article 74-1)¹, et que la Polynésie et Mayotte, pour des raisons différentes, feront l'objet d'un régime particulier. Enfin, l'adoption de l'amendement Virapoullé introduit ce que le Professeur André Oraison a appelé l'«exception réunionnaise» : d'une part, l'article 73 alinéa 5 exclut l'application à La Réunion des modalités d'adaptation législative prévues pour les autres départements et régions d'outre-mer ; d'autre part, la mention explicite du département et de la région de La Réunion dans le texte constitutionnel conduit à exclure toute modification de statut de ces deux collectivités en l'absence d'une révision constitutionnelle. Contrairement aux départements français d'Amérique, La Réunion a donc privilégié le souci de bloquer par anticipation toute évolution vers plus d'autonomie grâce à la multiplication des « verrous » constitutionnels.

Quelle que soit l'opinion qu'on puisse avoir sur cette référence explicite nominative à des collectivités territoriales nominativement désignées dans le texte même de la constitution, il est certain que cette solution accentue la diversification des statuts, qui à l'usage, risquent de devenir un *patchwork* incohérent et conjoncturel, personnalisant en réalité le régime applicable à chacune des collectivités ultramarines de la République, d'autant plus que le régime applicable aux collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 est particulièrement fluctuant et confus. Par exemple, la consultation des collectivités d'outre-mer sur la ratification ou l'approbation des traités internationaux conclus dans des matières relevant de leur compétence est de nature à soulever de redoutables problèmes au regard du droit international des traités et surtout du droit communautaire.

7. Une dernière remarque en forme de conclusion : la décentralisation n'est-elle pas finalement un phénomène rebelle à la synthèse ? N'est on pas contraint de constater la présence pérenne d'une tension, voire d'une pluralité de tensions qui rend toute perspective de synthèse illusoire ? Centre/périphérie, horizontal/vertical, territoire/population, autonomie/contrôles, efficacité administrative/démocratie locale, autant de couples dont les rapports s'analysent en termes complexes. Des tensions analogues existent par ailleurs dans la méthode entre évolution et révolution, continuité et rupture, contrainte et auto-organisation, décentralisation octroyée et autonomie conquise. Or ces oppositions dialectiques ne sont pas magiquement solubles dans une loi constitutionnelle : le constituant ne pouvait faire autre chose qu'entériner des équilibres évolutifs ou formaliser des stabilités

¹ L'article 74-1 permet au gouvernement, dans les matières relevant des compétences de l'Etat d'étendre par voie d'ordonnances et sous réserve d'éventuelles adaptations, les dispositions législatives en vigueur en métropole sauf exclusion par la loi d'une telle extension.

provisoires. Admettre l'existence de systèmes interactifs, complexes et fortement instables qui ne peuvent faire l'objet d'une synthèse au sens hégélien du terme (*Aufhebung*), spontanée et inéluctable, n'est pas prendre acte de la défaite du droit, mais reconnaître une mutation dans la conception même du droit. Récemment, dans sa leçon inaugurale au Collège de France, le Professeur Mireille Delmas Marty mettait l'accent sur cette nécessité de penser certains concepts en termes de « pluralisme ordonné ». Evoquant l'internationalisation du droit, elle jugeait inévitable de « faire de l'indétermination une composante du raisonnement juridique, c'est-à-dire admettre que le chemin n'est pas tracé à l'avance et que l'internationalisation n'annonce pas inéluctablement la pulvérisation du droit désormais sans territoire et sans histoire, mais peut-être une recomposition pour laquelle une certaine part d'indétermination dans l'espace et dans le temps serait au stade actuel nécessaire ». On est tenté de transposer, *mutatis mutandis*, le raisonnement à la décentralisation, qui implique, de la même manière que l'internationalisation, une redistribution des lieux de production, d'application et de sanction de la règle de droit : le phénomène de discontinuité normative, qui a été constaté à de multiples reprises au cours de ces deux journées, ne se réduit pas à un pur problème de technologie juridique. La superposition des territoires et l'empilement des allégeances, du niveau de la plus petite localisation du pouvoir jusqu'à l'échelle européenne, voire mondialisée, remet profondément en question une vision exclusivement verticale de la hiérarchie des normes.

C'est tout l'enjeu du débat sur la subsidiarité : l'analyse subtile à laquelle s'est livré le Professeur Jean Marie Ponthier, qui n'est pas sans rappeler des débats qui ont longtemps retenu l'attention sur la signification et la portée du principe de subsidiarité tel qu'inséré dans les traités communautaires, montre bien qu'il ne s'agit pas d'un principe de répartition des compétences, mais de régulation de l'exercice des compétences. La ventilation des titres et des domaines matériels de compétence est une chose, la combinaison des interventions au stade de l'exercice de ces compétences en est une autre, qui est commandée par le jeu de la subsidiarité. Certes, on peut penser comme le Professeur Didier Truchet, qu'il ne s'agit pas d'un « principe normatif » et plutôt d'une règle d'interprétation. Il faut toutefois admettre, si l'on extrapole à partir de l'expérience communautaire, qu'il ne s'agit pas seulement d'une orientation politique ou d'un guide de bonne gouvernance, mais d'un principe qui peut produire des effets juridiques et qui, contrairement à certaines affirmations, peut parfaitement être accédé à la justiciabilité, c'est-à-dire faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

8. En tout état de cause, il n'est pas inutile de rappeler que la décentralisation ne peut être appréhendée en termes exclusivement juridiques : la dimension politique de la décentralisation a été inévitablement, compte tenu de l'objet du colloque, un peu absente de nos débats. Sans doute peut-on penser que le sentiment d'urgence qui inspire visiblement le Premier Ministre n'est pas étranger à la prise de conscience de la crise qui affecte le rapport des citoyens au politique : la

décentralisation est aussi une réponse à l'abstention, à la dépolitisation, au rejet de la classe politique et de la technocratie élitiste, à la montée des extrémismes, bref, à la perte de substance de la citoyenneté. Inversement, il est clair que certaines dispositions du texte constitutionnel et *a fortiori* certains amendements traduisent une méfiance suspecte à l'égard du suffrage universel.

Sans doute n'est-il pas inutile de relire Hauriou : « Les raisons de la décentralisation ne sont pas d'ordre administratif, mais bien d'ordre constitutionnel. S'il ne s'agissait que du point de vue administratif, la centralisation assurerait au pays une administration plus habile, plus impartiale, plus intègre et plus économe que la décentralisation. Mais les pays modernes n'ont pas besoin seulement d'une bonne administration, ils ont besoin aussi de liberté politique »¹. On entend alors comme un écho de la pensée de Tocqueville : « c'est (...) dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science (...). Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de liberté »².

Avril 2003

¹ M. Hauriou, Précis de droit administratif, 12^{ème} éd. sp. p. 86.

² A. de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, 1^{ère} partie, chap. IV ; v. aussi S. Regourd, De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie, genèse d'une problématique, RDP 1990, p. 961.

2^{ème} partie
Doctrine

