



**Wanda Mastor**

professeur de droit public (Toulouse-Capitole)

# D'une fausse incompatibilité républicaine : indivisibilité et diversité

Le droit comparé apporte la preuve irréfutable de l'absence d'incompatibilité entre le caractère indivisible, voire unitaire, d'une République et la reconnaissance des autonomies régionales en son sein. Il pourrait même être soutenu que cette curieuse – d'un point de vue français – adéquation est à l'origine d'une nouvelle forme d'État.

Présenté il y a encore quelques années comme un aménagement de l'État unitaire, l'État régional peut être aujourd'hui considéré comme un modèle à part entière. Telle une médiane entre l'État fédéré, qui jouit de sa propre constitution au sein de l'État fédéral, et la collectivité territoriale d'un État unitaire, qui ne dispose que d'un pouvoir réglementaire, l'entité subétatique d'un État régional dispose du pouvoir de faire ses lois.

## La notion d'État régional

De cette présentation schématique peut découler plusieurs analyses. Tant que la région agit dans le cadre d'une seule constitution, dans le respect des lois nationales, de manière limitée et sous le contrôle de la justice constitutionnelle, il pourrait être avancé que cette autonomie législative des régions n'est qu'un aménagement du pouvoir central. Que cette délégation de certaines compétences, répondant à des revendications politiques et/ou une logique d'efficacité, n'est qu'un outil gouvernemental. Cette analyse répondrait plus à une logique de verticalité du pouvoir, l'État régional ne s'identifiant qu'à travers des degrés de délégations accordées.

Mais l'analyse approfondie du droit constitutionnel des États régionaux en Europe, tels que l'Italie, l'Espagne ou le Portugal, conduit à une interprétation plus subtile. Il est possible de voir l'État régional comme autre chose qu'une seule répartition froide des compétences. À travers un prisme plus substantiel, l'État régional est tout à la fois la manifestation et l'encadrement du respect de la diversité des territoires. Diversité géographique, linguistique, parfois même ethnique. Les États régionaux européens cités sont des Républiques indivisibles, mais au sein desquels ladite indivisibilité n'est pas synonyme d'uniformité. Bien au contraire, elle s'enrichit des diversités qui s'y épanouissent.

La France fait figure d'exception. Depuis les lois sur la décentralisation de 1982, le schéma initial très centralisé de la République a cédé face aux nécessités pragmatiques. Il a fallu décongestionner le pouvoir. Même si la V<sup>e</sup> République est officiellement une République décentralisée depuis 2003, même si les réformes profondes de l'outre-mer ont prouvé que l'unité ne devait plus être synonyme d'uniformité, même si l'expérimentation et la prochaine différenciation sont des entorses aux dogmes séculaires, l'ombre du jacobinisme continue de planer sur les débats actuels.

Le récit de la V<sup>e</sup> République peut aussi, et surtout, se faire à travers le prisme jacobin. D'un État centralisé et centralisateur, la République française a pourtant glissé, acte par acte, vers une organisation décentralisée. Elle a offert un statut particulier à la Corse, comme elle entend offrir bientôt à toutes les collectivités territoriales le droit à la différenciation (droit d'adapter les normes nationales aux contraintes et spécificités des territoires). Mais fondamentalement, son visage ne change pas et le récit jacobin nie et combat la diversité territoriale. Les collectivités territoriales n'ont, en réalité, pas de pouvoir politique. Elles ne peuvent jamais agir libérées de la contrainte centrale.

## Le « pacte girondin » demeure un slogan

« Jacobins, ne tuez pas la paix ! » s'était écrit l'ancien Premier ministre Michel Rocard dans une tribune au *Monde* le 31 août 2000. Vingt ans plus tard, le « pacte girondin » proposé par Emmanuel Macron demeure au stade d'un slogan de campagne. Les embûches à la réforme, de l'affaire Benalla à la pandémie, ne sont qu'un prétexte pour éviter de s'éligner d'une posture dont l'actuel projet de loi sur le séparatisme révèle la permanence. Alors qu'il est censé combattre l'islamisme radical, chacun s'interroge sur sa possible extension aux mouvements régionalistes. Comme si les revendications pour la reconnaissance d'un peuple corse, breton, pour ne citer qu'eux, ou des langues régionales, menaçaient aussi violemment la République que les attentats aveugles du fanatisme religieux. ■

« Même si la V<sup>e</sup> République est officiellement une République décentralisée depuis 2003, l'ombre du jacobinisme continue de planer sur les débats actuels »

Le droit comparé apporte la preuve irréfutable de l'absence d'incompatibilité entre le caractère indivisible, voire unitaire, d'une République et la reconnaissance des autonomies régionales en son sein. Il pourrait même être soutenu que cette curieuse – d'un point de vue français – adéquation est à l'origine d'une nouvelle forme d'État.

Présenté il y a encore quelques années comme un aménagement de l'État unitaire, l'État régional peut être aujourd'hui considéré comme un modèle à part entière. Telle une médiane entre l'État fédéré, qui jouit de sa propre constitution au sein de l'État fédéral, et la collectivité territoriale d'un État unitaire, qui ne dispose que d'un pouvoir réglementaire, l'entité subétatique d'un État régional dispose du pouvoir de faire ses lois.

### La notion d'État régional

De cette présentation schématique peut découler plusieurs analyses. Tant que la région agit dans le cadre d'une seule constitution, dans le respect des lois nationales, de manière limitée et sous le contrôle de la justice constitutionnelle, il pourrait être avancé que cette autonomie législative des régions n'est qu'un aménagement du pouvoir central. Que cette délégation de certaines compétences, répondant à des revendications politiques et/ou une logique d'efficacité, n'est qu'un outil gouvernemental. Cette analyse répondrait plus à une logique de verticalité du pouvoir, l'État régional ne s'identifiant qu'à travers des degrés de délégations accordées.

Mais l'analyse approfondie du droit constitutionnel des États régionaux en Europe, tels que l'Italie, l'Espagne ou le Portugal, conduit à une interprétation plus subtile. Il est possible de voir l'État régional comme autre chose qu'une seule répartition froide des compétences. À travers un prisme plus substantiel, l'État régional est tout à la fois la manifestation et l'encadrement du respect de la diversité des territoires. Diversité géographique, linguistique, parfois même ethnique. Les États régionaux européens cités sont des Républiques indivisibles, mais au sein desquels ladite indivisibilité n'est pas synonyme d'uniformité. Bien au contraire, elle s'enrichit des diversités qui s'y épanouissent.

La France fait figure d'exception. Depuis les lois sur la décentralisation de 1982, le schéma initial très centralisé de la République a cédé face aux nécessités pragmatiques. Il a fallu décongestionner le pouvoir. Même si la V<sup>e</sup> République est officiellement une République décentralisée depuis 2003, même si les réformes profondes de l'outre-mer ont prouvé que l'unité ne devait plus être synonyme d'uniformité, même si l'expérimentation et la prochaine différenciation sont des entorses aux dogmes séculaires, l'ombre du jacobinisme continue de planer sur les débats actuels.

Le récit de la V<sup>e</sup> République peut aussi, et surtout, se faire à travers le prisme jacobin. D'un État centralisé et centralisateur, la République française a pourtant glissé, acte par acte, vers une organisation décentralisée. Elle a offert un statut particulier à la Corse, comme elle entend offrir bientôt à toutes les collectivités territoriales le droit à la différenciation (droit d'adapter les normes nationales aux contraintes et spécificités des territoires). Mais fondamentalement, son visage ne change pas et le récit jacobin nie et combat la diversité territoriale. Les collectivités territoriales n'ont, en réalité, pas de pouvoir politique. Elles ne peuvent jamais agir libérées de la contrainte centrale.

### Le « pacte girondin » demeure un slogan

« Jacobins, ne tuez pas la paix ! » s'était écrié l'ancien Premier ministre Michel Rocard dans une tribune au *Monde* le 31 août 2000. Vingt ans plus tard, le « pacte girondin » proposé par Emmanuel Macron demeure au stade d'un slogan de campagne. Les embûches à la réforme, de l'affaire Benalla à la pandémie, ne sont qu'un prétexte pour éviter de s'éloigner d'une posture dont l'actuel projet de loi sur le séparatisme révèle la permanence. Alors qu'il est censé combattre l'islamisme radical, chacun s'interroge sur sa possible extension aux mouvements régionalistes. Comme si les revendications pour la reconnaissance d'un peuple corse, breton, pour ne citer qu'eux, ou des langues régionales, menaçaient aussi violemment la République que les attentats aveugles du fanatisme religieux. ■