

La territorialisation du pouvoir législatif : un enjeu nouveau pour la Ve République.

André Fazi
Docteur en science politique
UMR CNRS 6240 LISA
Ingénieur de recherche à l'Université de Corse

La Constitution de la Ve République fut souvent présentée comme mettant un terme à la souveraineté de la loi et à l'omnicompétence du Parlement. Au demeurant, la volonté de circonscrire le domaine législatif fut loin de trouver les aboutissements escomptés. S'il est vrai que le rééquilibrage des institutions au profit du pouvoir exécutif fut un objectif largement atteint, les acteurs principalement intéressés, à savoir les gouvernements, ne dépensèrent guère d'énergie à défendre l'autonomie du domaine réglementaire. Dans la pratique, celle-ci devint de plus en plus chimérique. Au surplus, le Conseil constitutionnel affirma que la possibilité de protéger ce même domaine n'emportait pas inconstitutionnalité des dispositions législatives intervenant dans la sphère du règlement.

Cette limitation du pouvoir du Parlement eût sans nul doute été plus importante si une fédération unissant la métropole aux territoires d'outre-mer avait pu être créée en 1958. Les travaux préparatoires montrent que les instances fédératives auraient détenu des compétences des plus essentielles, telles la défense, les affaires étrangères et la monnaie. Quelques années plus tard, ce fut le processus d'intégration européenne qui consacra, plus clairement, l'infériorité hiérarchique des lois adoptées par les représentants du peuple vis-à-vis de normes supranationales.

En revanche, les constituants de 1958 n'envisageaient vraisemblablement pas que des pouvoirs dévolus à des collectivités infranationales constitueraient une nouvelle forme de limitation au pouvoir du Parlement. Si l'unité de la législation n'a certainement jamais été un principe inviolable, l'unité du législateur – prolongement direct de l'unité du peuple – semblait revêtir une dimension sacrée. Il est vrai que les assemblées territoriales des TOM adoptaient, depuis longtemps déjà, des dispositions intervenant dans le domaine de la loi. Cependant, il s'agissait d'actes administratifs ne faisant l'objet d'aucune protection particulière devant les juridictions de la République. Pour autant qu'ils investissent le domaine de la loi, leur caractère législatif était purement matériel.

Les évolutions institutionnelles ayant concerné la Nouvelle-Calédonie (1998), la Polynésie française (1999), les DOM et les COM dotés de l'autonomie (2003), créent une situation nouvelle. Dans ces territoires, la loi nationale n'est plus l'intangible norme référentielle, soit que le Parlement puisse autoriser des assemblées locales à l'adapter, soit qu'il se retrouve incompétent en de nombreuses matières. Cela étant, quoique la loi demeure, au sens formel et constitutionnel du terme, un acte adopté par le Parlement, il semble possible de parler de territorialisation du pouvoir législatif, ou du moins de territorialisation de l'acte de portée législative. La loi renvoie toujours au Parlement, mais le domaine de la loi est aujourd'hui officiellement partagé dans plusieurs territoires de la République.

Il apparaît encore prématuré de tirer des conclusions concernant cette évolution, laquelle revêt de surcroît des formes extrêmement diverses. Aussi tenterons-nous de la mettre en perspective, en la confrontant à plusieurs expériences étrangères. Ces dernières démontrent spécialement que l'exercice d'un pouvoir législatif territorial diffère fondamentalement d'un État à l'autre ; que le pouvoir central et la norme centrale conservent – sauf exception – une réelle primauté ; et que le principe de l'exclusivité de compétence, notamment consacré dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, est généralement illusoire. L'objectif principal sera de montrer que si les collectivités locales, au sein de l'outre-mer français, disposent désormais de pouvoirs d'une ampleur tout à fait inédite, les certitudes sont minces en ce qui concerne leur exercice.