

Territoires, démocratie et droits de l'Homme

Le dernier congrès de la LDH en 2013, en adoptant une résolution sur « République, diversité territoriale et universalité des droits »*, a pris la mesure d'une recomposition territoriale du politique dont l'actualité donne, en France, en Europe et dans le reste du monde, des exemples spectaculaires.

Jean-Pierre DUBOIS,
président d'honneur de la LDH

La construction d'une réponse démocratique à des mutations sans doute irréversibles oblige à penser la séparation des pouvoirs non plus seulement à plat, horizontalement, dans le cadre du seul Etat-nation, mais aussi en relief, verticalement et territorialement. C'est dans ce contexte global que peuvent être appréciés les débats autour de la réforme territoriale et ses enjeux du point de vue du mandat de la Ligue des droits de l'Homme. A l'échelle planétaire, se multiplient les craquements du vieux monde hérité de la colonisation et des empires. La frontière entre Russie et Ukraine, quelque appréciation que l'on puisse porter sur les appétits pouliniens, ne redeviendra jamais ce qu'elle était aux temps où le sort de la Crimée relevait d'une décision gouvernementale interne à l'URSS. La carte du Proche-Orient, quelle que soit la répulsion qu'inspirent « Daech » et le fantasme de « retour au califat », ne dépendra plus des accords postcoloniaux d'il y a un siècle, fondant l'existence imposée d'Etats « formels » en Irak ou en Syrie sur une « ligne Sykes-Picot », et la carte de l'Afrique subsaharienne n'est pas plus exempte de fragilités et de porosités⁽¹⁾. Bref, si la remise en cause généralisée de l'intangibilité des frontières peut susciter bien des craintes, ce dogme ne suffit plus à fonder un ordre légitime et viable au XXI^e siècle. On peut s'en inquiéter ou s'en réjouir selon les cas, mais c'est un fait irréversible qui ne peut être ignoré, ni sous-estimé. Ces craquements ne concernent pas que le Sud anciennement

* Voir J.-P. Dubois, « République, territoires et démocratie », in *Hommes & Libertés* n°164, décembre 2013.

colonisé⁽²⁾, ou les débris d'anciens empires : les vieux Etats européens ne sont pas un îlot de stabilité, dans un monde en recomposition.

Certes, 55 % des électeurs écossais ont rejeté, le 18 septembre 2014, la proposition d'indépendance de l'Ecosse, mais entre une indépendance avec maintien d'une monnaie commune et un partage accru des pouvoirs législatifs et gouvernementaux, les projets des deux camps étaient bien moins éloignés qu'il n'y paraissait, et le Premier ministre britannique a promis, au lendemain du référendum, « *de nouveaux pouvoirs pour les quatre nations du Royaume-Uni* »⁽³⁾, avec en particulier l'institution d'un Parlement anglais.

Un paysage européen mouvant

En Catalogne, le référendum prévu le 9 novembre, suspendu par la Cour constitutionnelle, a été abandonné, et le processus participatif impliquant une « votation », annoncé en réponse à cette suspension, a été, lui aussi, suspendu par cette même Cour ; mais le gouvernement catalan l'a maintenu, et le sentiment majoritaire en Catalogne ne fait guère de doute.

En Belgique, l'accord de coalition du gouvernement issu des législatives de mai 2014 implique, en principe, un gel des questions communautaires pendant cinq ans, mais le président du Parlement fédéral s'est prononcé pour un rattachement de la Flandre aux Pays-Bas, et le N-VA (mouvement indépendantiste flamand auquel il appartient) est désor-

(1) Immensité incontrôlable du nord du Mali ou de l'est de la République démocratique du Congo, apparition récente de nouveaux Etats en Erythrée et au Sud-Soudan...

(2) A certains égards, la phase actuelle de la mondialisation est ce qui, dans l'histoire de l'humanité, fait suite à la période coloniale.

(3) Ainsi se confirme le caractère multinational de l'Etat « Royaume-Uni », souvent méconnu mais vieux de plus de trois siècles.

mais le premier parti à l'échelle fédérale.

En France même, c'est une très large majorité de l'Assemblée de Corse qui a adopté un projet de redistribution des compétences comportant une dimension constitutionnelle, et l'on voit bien que cette demande démocratique ne pourra être indéfiniment ignorée.

Ainsi, l'inexorable « dilution » de la Belgique, l'autonomisation de la Catalogne, la poursuite du processus de « fédéralisme implicite » au Royaume-Uni, la question posée de l'avenir de la Corse et, plus largement, la discussion parlementaire de la nouvelle réforme territoriale témoignent-elles de processus sinon de fragmentation, du moins de profonde recomposition territoriale en Europe, qui appellent des réponses sans doute diverses mais nécessitant un débat démocratique sérieux.

Séparation territoriale des pouvoirs

Nous sommes habitués, en France, à ne penser la question de la séparation des pouvoirs que comme une réponse à l'absolutisme consistant historiquement en une démocratisation républicaine du centralisme. Mais la première application de cette doctrine libérale a indissociablement lié, dans la fondation de la Fédération des Etats-Unis, avant même la Révolution française, séparations « horizontale » et « verticale » des pouvoirs pour éviter tout despotisme, si bien que les deux modèles constitutionnels les plus anciens dans le monde sont, l'un, multinational depuis 1707 (le Royaume-Uni), l'autre, fédéral, depuis 1787 (les Etats-Unis). Et même en France, la République, dès qu'elle s'installe durablement à la fin du XIX^e siècle, commence par consacrer la libre administration des communes⁽⁴⁾. Démocratie nationale et locale ont partie liée depuis toujours.

L'état du monde le confirme de manière éclatante. Les grandes puissances, aux seules exceptions de la France et du Japon, sont soit des Etats unitaires à régimes autoritaires⁽⁵⁾, soit des Etats démocratiques... fédéraux⁽⁶⁾. Et en Europe, sauf là encore la France et aussi la Pologne, il n'existe plus de grands Etats unitaires : l'Allemagne est une République fédérale ; le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne sont aujourd'hui des Etats « quasi fédéraux »⁽⁷⁾. La singularité française, croissante au fil des décennies⁽⁸⁾, mérite réflexion sur cette question de l'équilibre territorial des pouvoirs.

Partout, les Etats-nations sont pris en tenailles entre le développement d'instances politiques supranationales et la montée en puissance de pouvoirs régionaux. D'un côté, des organisations

internationales planétaires (OIT, FMI, OMC...), et encore plus les organisations politiques et juridiques continentales (Conseil de l'Europe, avec la Cour européenne des droits de l'Homme ; Union européenne, avec notamment la Cour de justice de l'UE), ont des pouvoirs normatifs de plus en plus significatifs.

De l'autre, les nations qui composent le Royaume-Uni, les « communautés autonomes » espagnoles, les « régions » italiennes disposent de pouvoirs législatifs dans des domaines toujours croissants, à l'instar des Länder allemands ou autrichiens, des « régions » et « communautés » en Belgique ou des cantons suisses. En France même, le modèle territorial républicain est entré dans une phase de profonde redéfinition, depuis



(4) Loi du 5 avril 1884 confiant notamment le pouvoir de police à des maires non plus nommés nationalement mais élus localement.

(5) Chine et Russie, malgré les apparences fédérales.

(6) Canada, Etats-Unis, Mexique, Brésil, Afrique du Sud, Inde, Australie, etc.

(7) C'est-à-dire ne connaissant plus d'unité de législation en toutes matières sur l'ensemble de leur territoire.

(8) Au demeurant atténuée, depuis la révision constitutionnelle de 2003 introduisant une diversité institutionnelle des territoires encore limitée, mais très nouvelle.

les lois de décentralisation de 1982-1984 : les collectivités territoriales, qui sont depuis 1946 des « pouvoirs constitués » protégés par un principe de libre administration, définissent des politiques publiques territoriales de plus en plus différenciées.

Et ces évolutions n'ont pas tari les revendications d'autonomies encore plus fortes, que ce soit, avec des mobiles et des contextes idéologiques certes fort divers, en Catalogne, en Corse, en Ecosse, en Flandre, en Italie du Nord, etc.

Réforme territoriale et démocratie

Les réformes territoriales concernant la décentralisation ont donné lieu, en France, depuis une trentaine d'années, à une révision constitutionnelle (en 2003) et à quatorze lois (entre mars 1982 et janvier 2014), la quinzième étant en cours de discussion parlementaire.

En l'état actuel de ce débat, on sait que :

- la carte des régions va être profondément renouvelée, le nombre de régions passant de vingt et un⁽⁹⁾ à treize ou quatorze, vraisemblablement ;

- l'avenir des départements reste pour le moins incertain, le Premier ministre affirmant, le 29 octobre 2014, devant le Sénat, que « le cadre départemental pourra évoluer », notamment « là où il y a des métropoles »... après 2020 ;

- les métropoles organisées par la loi du 27 janvier 2014 vont se mettre progressivement en place : douze existeront au 1^{er} janvier 2015, dont celle de Lyon, qui se substitue à la fois à la communauté urbaine de Lyon et au département du Rhône ; s'y ajouteront, en 2016, la métropole du « Grand Paris » et la métropole « Aix-Marseille-Provence ».

Dans ce paysage territorial de plus en plus diversifié et complexe, deux ou trois nouvelles régions ne compteront pas de métropole (Centre, Bourgogne-

*Les Etats-nations
sont pris
en étau entre
globalisation
et fragmentation
des identités
territoriales,
mais ils sont
aussi de moins
en moins
capables
de jouer le rôle
de diffuseur
de progrès social.*

(9) La Corse étant quant à elle une « collectivité territoriale spécifique ».

Franche-Comté, et Lorraine-Champagne-Ardenne, si l'Alsace en reste séparée comme l'a voté le Sénat, fin octobre 2014), certaines en compteront deux (Bretagne, Paca, Rhône-Alpes-Auvergne). Or les inégalités en termes d'emploi, de logement, de ressources des communes, de services publics (scolaires, de transport, d'accès à Internet, etc.) sont déjà considérables : entre régions, entre agglomérations, entre quartiers des agglomérations ; entre zones rurales, urbaines et péri-urbaines...

Dès lors, sans prendre position sur l'organisation territoriale en tant que telle, la Ligue des droits de l'Homme est concernée au premier chef par un certain nombre d'incidences de ces réformes sur l'effectivité des droits, la citoyenneté et la démocratie.

C'est le cas en matière de « légitimités territoriales », c'est-à-dire de réponse démocratique (par la libre administration des collectivités territoriales garantie par la Constitution) aux revendications de reconnaissance de singularités territoriales. Ces revendications, en France comme ailleurs, peuvent être fort diverses : selon que la demande de reconnaissance d'une « communauté de destin », longtemps méconnue au sein de la République, repose sur la « citoyenneté de résidence », c'est-à-dire est ouverte à tous les résidents sur le territoire concerné, ou au contraire sur une vision ethnicisante liant la citoyenneté à une sorte de droit du sang, on voit bien que la LDH pourra la considérer comme émancipatrice ou au contraire comme inacceptable. C'est l'un des enjeux majeurs du riche débat qui se développe depuis plusieurs années dans la société civile corse, et au sein de l'Assemblée de Corse.

Nous ne pouvons pas davantage nous désintéresser de la question de la démocratie territoriale : des progrès réels sont intervenus récemment (élection directe des

conseillers intercommunaux, « binômes paritaires » pour les élections cantonales), mais il y a urgence à clarifier les niveaux de solidarités, donc de compétences (et de ressources publiques) et de responsabilités devant des citoyens qui risquent fort de ne plus comprendre grand-chose au fameux « mille-feuilles » territorial... devenant un patchwork de moins en moins lisible.

Penser une citoyenneté territoriale

Enfin et peut-être surtout, l'explosion des inégalités territoriales ne peut nous laisser indifférents. Le développement de la concurrence des territoires (qui pousse d'ailleurs des territoires riches à vouloir se séparer des pauvres, par exemple en Belgique ou en Italie) est l'un des signes majeurs de la crise des Etats-nations. Ces derniers sont, on l'a dit, pris en étau entre globalisation et fragmentation des identités territoriales, mais ils sont aussi de moins en moins capables de jouer le rôle de diffuseur de progrès social qui a assuré leur légitimité homogénéisante au cours des deux derniers siècles.

Sans doute devrions-nous lier ici, dans notre réflexion, citoyenneté et égalité, comme nous l'avons fait il y a vingt ans avec le concept de « citoyenneté sociale », c'est-à-dire penser la « citoyenneté territoriale » sur un double plan : en affirmant l'égalité jouissance des droits fondamentaux, entre résidents des différents territoires, comme condition d'effectivité de la citoyenneté, mais aussi en concevant le déploiement de la citoyenneté non seulement dans le rapport du citoyen à l'Etat mais aussi dans ses rapports avec tous les échelons, de plus en plus divers, de démocratie instituée. Faute de quoi l'effectivité démocratique risque de continuer à se dissoudre dans une « postmodernité » incompatible avec nos valeurs. ●