

Pierre-Antoine TOMASI

Doctorant en Droit Public - Université de Corse Pasquale Paoli

« La difficile émergence du pouvoir normatif régional »

Atelier A

Candidat au Prix Favoreu

La difficile émergence du pouvoir normatif régional

Contrairement aux modèles italien et espagnol, le processus décentralisateur français peine à consacrer un véritable leadership régional.

En dépit d'une ambiance favorable au renforcement du rôle des régions, clairement perceptible à la lecture des débats parlementaires des deux dernières décennies au moins, et des évolutions du droit constitutionnel en 2003, le « régionalisme à la française » connaît deux carences principales qui limitent considérablement le développement du pouvoir normatif régional.

En premier lieu, le droit positif encadre strictement le champ d'application de la norme régionale vis-à-vis du pouvoir normatif étatique. Le pouvoir réglementaire dont disposent les régions, à l'instar de l'ensemble des collectivités territoriales, reste de portée modeste. Sa reconnaissance par la norme fondamentale, à l'occasion de l'« acte II » de la décentralisation, avait suscité des interrogations quant aux perspectives que celle-ci pourrait offrir. Son exercice demeurant toujours entravé par l'exercice du pouvoir réglementaire du Premier ministre et confiné à un rôle d'application de la loi en « bout de chaîne », force est de constater que cette reconnaissance relevait davantage du registre du symbole que d'un renforcement effectif des pouvoirs infraétatiques.

La norme régionale est, en second lieu, contrainte par sa primauté – très – relative à l'égard des autres collectivités, départementales et communales. Là où les lois régionales italienne ou espagnole s'imposent aux actes locaux, la norme régionale française ne bénéficie que d'une opposabilité limitée. La prohibition de toute tutelle entre collectivités territoriales, stricte déclinaison en droit de la décentralisation du principe d'égalité, relativise en ce domaine l'établissement d'une réelle prééminence régionale.

Dans ce cadre ténu, dans quelle mesure un ordre juridique régional peut-il toutefois émerger ? En pratique, l'égalité de fait entre échelons territoriaux s'est avérée impossible. Elle a conduit au développement d'une hiérarchie normative tolérée de façon ambiguë par la jurisprudence et encouragée par le législateur par le truchement du rôle de « chef de file ». Dans le même temps, les régions ont élevé leur niveau d'exigence vis-à-vis de l'Etat et revendiquent de nouveaux transferts.

C'est dans cette tendance que se situe l'adoption du volet régional de la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) du 8 août 2015. Qu'il s'agisse de l'affirmation du pouvoir normatif régional face au pouvoir étatique comme de l'opposabilité des schémas régionaux à l'égard des actes locaux, la réforme demeure cependant inachevée. Tout l'enjeu des prochaines échéances décentralisatrices sera de s'extraire de cet entre-deux dans lequel la norme régionale continue pour l'heure d'évoluer.

Mots-clés : régions ; décentralisation ; hiérarchie ; norme ; pouvoir réglementaire ; tutelle.