

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

PREMIERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981
(7^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

2^e Séance du Lundi 27 Juillet 1981.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. — Droits et libertés des communes, des départements et des régions. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 325).

Exception d'irrecevabilité de M. Debré : MM. Debré, Guidoni, Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation ; Alain Richard, rapporteur de la commission des lois.

Rappel au règlement (p. 333).

MM. Forni, président de la commission des lois ; le président.

Rejet, par scrutin, de l'exception d'irrecevabilité.

Question préalable de M. Guichard : MM. Guichard, Dubedout, le ministre d'Etat, le président de la commission. — Rejet par scrutin.

Discussion générale :

M^{me} Gaspard,

MM. Charles Millon,

Garcia,

Emmanuel Aubert,

Laignel,

Stasi.

Rappel au règlement (p. 350).

MM. Hamel, le président.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. — Ordre du jour (p. 350).

★ (2 f.)

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

DROITS ET LIBERTES DES COMMUNES,
DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (titres I^{er} et II) (n^{os} 105, 237).

Ce matin, l'Assemblée a entendu les interventions des rapporteurs et des ministres.

En application de l'article 91, alinéa 4, du règlement, M. Debré soulève une exception d'irrecevabilité.

La parole est à M. Debré.

M. Michel Debré. Monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, nous nous sommes à diverses reprises trouvés ou face à face ou côte à côte, avant même que nous ne devenions l'un et l'autre hommes politiques. Il nous est arrivé, tantôt de nous accorder, tantôt de nous désaccorder, sans que nos sentiments réciproques aient été atteints, au moins pour ce qui me concerne.

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Il en a été de même pour moi.

M. Michel Debré. A l'ouverture de ce débat capital, je crois pouvoir faire une confiance à cette assemblée sur le sujet de notre première conversation qui a dû se situer vers l'automne 1943 : quels devaient être, au jour de la victoire et de la renaissance tant attendues, les pouvoirs respectifs des commissaires régionaux de la République, des préfets et des comités de Libération ?

Les années ont passé.

Une nouvelle étape de la vie publique nous oppose. Une étape sérieuse, grave, importante.

Affirmer à la première phrase de l'exposé des motifs du projet de loi que nous vivons, du point de vue de l'administration de la France, selon les traditions de Colbert et de Napoléon, c'est oublier une grande part de notre histoire politique. C'est oublier l'œuvre immense de la III^e République, les lois de 1871 et de 1884 : c'est oublier l'œuvre immense de la V^e République, le décret de 1962 créant les régions, alors que j'étais chef du gouvernement, le décret de 1964, auquel vous vous référez, sur la décentralisation et qui date du gouvernement Pompidou, les lois de 1970 et de 1972 concernant les régions, sous le gouvernement Chaban-Delmas, les textes plus récents sur les finances locales et dont certains étaient en cours de discussion il y a quelques mois et qui datent des gouvernements Chirac et Barre. Et ce n'est pas de mon fait, de notre fait, si, sous le gouvernement Couve de Murville, un audacieux référendum, éclairé à la fois par la décentralisation et la participation, n'a pas abouti ! (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République. — Exclamation sur les bancs des socialistes.)

Mme Françoise Gaspard. Grâce à qui ?

Plusieurs députés socialistes. Demandez à ceux de l'U. D. F. !

M. Michel Debré. Mais vous voulez aller au-delà et vous ne craignez pas d'user de termes qui frappent les esprits : révolution, rupture, changement irréversible. Ne soyez donc pas étonné, monsieur le ministre d'Etat, si la lecture du projet gouvernemental révèle une incompatibilité de principe avec certaines règles institutionnelles.

Monsieur le président, messieurs les ministres, et vous notamment, monsieur le ministre chargé de la fonction publique qui nous avez apporté ce matin la preuve de vos si bonnes lectures (*Sourires*), mesdames, messieurs les députés, l'article 72 de la Constitution a connu depuis quelques jours une publicité nouvelle et exemplaire.

Après avoir affirmé le principe que les collectivités territoriales, communes, départements, territoires d'outre-mer, s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi, l'article 72 comporte un troisième paragraphe aux termes duquel : « dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

Dans son esprit, cet article reprend des dispositions analogues de la Constitution de la IV^e République, mais en propose une rédaction plus brève et plus impérative. Il ne s'agit plus seulement d'assurer la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif, comme il était dit auparavant. Désormais, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Le projet de loi constitutionnelle dont je parlais tout à l'heure et qui fut rejeté par le référendum du 27 avril 1969, reprenait ce texte mot pour mot, en y ajoutant toutefois une collectivité nouvelle, la région. Ce grand projet de décentralisation, auquel le général de Gaulle attachait une telle importance que son rejet entraîna son départ, comprenait, dans ses articles 5, 30 et 31, des dispositions très précises sur l'application à la région des mesures propres à assurer au délégué du Gouvernement les moyens de sa responsabilité constitutionnelle.

Votre projet de loi — vous l'avez déclaré vous-même, monsieur le ministre d'Etat, et M. le rapporteur comme M. le président de la commission des lois l'ont également signalé ce matin — rompt avec l'orientation traditionnelle et avec le texte soumis au référendum de 1969. Sans doute, il y a l'article 21 — et, pour les régions, l'article 52 — qui, après avoir réduit la charge du nouveau délégué du Gouvernement, le commissaire de la République, au respect des lois et à l'ordre public, précise que celui-ci « exerce les compétences précédemment dévolues au préfet du département en tant que délégué du Gouvernement dans le département ». Mais peut-on considérer ce rappel comme une volonté de lui laisser, non seulement en principe mais en fait,

la charge des intérêts nationaux et du contrôle administratif ? A-t-il même les moyens d'assurer la charge du respect des lois ? Tout le texte dit le contraire, et ces articles 21 et 52 sont ce qu'on peut appeler de fausses fenêtres, une présentation fallacieuse destinée à permettre une plaidoirie en faveur de la constitutionnalité du texte. On ne peut pas, on ne doit pas s'y tromper.

En effet, à l'égard des communes, à l'égard du département et demain à l'égard de la région, le délégué du Gouvernement n'a plus qu'un moyen d'action : la saisine du tribunal administratif ou la saisine de la nouvelle cour régionale des comptes. Il perd tout pouvoir d'approbation préalable, donc d'annulation, et le recours qui est sa seule arme n'a pas même le caractère suspensif, sans qu'il y ait la moindre exception, que ce soit pour des mesures d'ordre politique, économique ou financier.

Comment peut-on dire, dans ces conditions, que le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux ? La délibération d'une ville, d'un département, d'une région portant atteinte à l'unité de la nation, aux principes fondamentaux de sa solidarité, de sa culture, de son éducation, aux compétences intérieures ou extérieures de l'Etat ne peut être ni abrogée, ni même suspendue.

Comment peut-on dire, dans ces conditions, que le délégué du Gouvernement a le contrôle administratif ? La décision d'une autorité départementale ou municipale engageant les finances de l'Etat, c'est-à-dire de la nation, ne peut être ni abrogée, ni même suspendue. D'ailleurs, le contrôle administratif, c'était la tutelle pour une large part. Cette tutelle pouvait être aménagée, réduite aux choses essentielles. Mais la faire disparaître, c'est faire disparaître le contrôle prévu par la Constitution.

Comment peut-on dire que le délégué du Gouvernement a la charge du respect des lois ? Supposons qu'une mesure soit votée par un conseil général, un conseil régional ou un conseil municipal en violation de l'article 4 de votre projet sur la protection des intérêts économiques et sociaux de la population, ou en violation de l'article 34 sur l'obligation d'obéissance aux règles de l'aménagement du territoire et du Plan. Le délégué du Gouvernement ne peut alors opposer qu'un recours non suspensif, c'est-à-dire qu'il ouvre une procédure qui, avec l'appel de la première décision juridictionnelle, peut prendre des mois, si ce n'est des années.

En d'autres termes, le respect de la loi n'est pas plus assuré que les intérêts nationaux ou le contrôle administratif. Sans oublier qu'avant la délibération de la décision, le dialogue qui doit précéder une délibération ou une décision contestables n'est pas facilité, c'est le moins que l'on puisse dire. Le délégué du Gouvernement ne peut être entendu par l'assemblée délibérante que si le Premier ministre en fait la demande. Le commissaire de la République disposera-t-il de demandes en blanc signées à l'avance ou le pauvre Premier ministre devra-t-il, par dizaines de cas, être saisi pour formuler des demandes particulières d'audience ?

Bref, des dispositions de l'article 72 de la Constitution, il ne reste rien que des apparences.

Imaginons, mes chers collègues, qu'en période de crise viticole ou de crise fruitière, le conseil général d'un département du sud de la France, ou le bureau de ce conseil général, puisqu'il peut avoir une délégation totale, invoque l'article 34 du projet, selon lequel « le conseil général prend les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale », pour prendre une délibération interdisant le transport sur le territoire du département des vins ou des fruits importés d'un pays de la Communauté économique européenne, alors que de telles mesures de sauvegarde sont, aux termes des traités et aux termes de la loi, de la seule compétence du Gouvernement. Le commissaire de la République n'aurait aucun moyen de s'opposer à l'exécution de cette délibération. Le bureau du conseil général ou le conseil général pourraient ainsi empêcher en fait le Président de la République d'être le garant du respect des traités et le Gouvernement d'être le garant de l'application des lois. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

Le commissaire de la République, en présence d'une telle délibération ou d'un tel arrêté d'une autorité départementale n'aurait en effet d'autre ressource que de les déférer au tribunal administratif pour violation de la loi, recours qui, aux termes du projet de loi, n'aura aucun caractère suspensif !

Rien n'empêcherait, mes chers collègues, deux, trois ou quatre conseils généraux d'agir ainsi, en parfaite impunité légale.

Le tribunal administratif statuera-t-il rapidement ? Il y a de bons avocats, monsieur le ministre d'Etat, certains même, parmi les meilleurs, deviennent garde des sceaux. (*Sourires*.) Après la décision du tribunal, ce sera l'appel au Conseil d'Etat. Les mois

s'écouleront. Que dira l'étranger ? Que dira la France ? Que les Français ne sont plus gouvernés ! (Appaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

Vous me direz qu'il s'agit là de casuistique juridique, ou plutôt vous ne me le direz pas...

M. Alain Vivien. Mais si !

M. Michel Debré. ... car vous savez que cette réponse n'en est pas une.

Il y a, en effet, mes chers collègues, une différence profonde entre une décentralisation conforme à la Constitution de la République et une décentralisation du type de celle que nous présente le Gouvernement.

Une décentralisation conforme à la Constitution maintient le principe de la supériorité de l'Etat sur les collectivités territoriales — communes, départements, régions — qui se situent à l'intérieur de l'Etat. Ces dernières sont des fonctions administratives de la nation alors que l'Etat est la nation.

Il n'y a de souveraineté, donc de légitimité politique, que la souveraineté et la légitimité politique de la nation, dont ont la charge les organes supérieurs de l'Etat, Président de la République, Parlement, et, entre eux, un gouvernement responsable devant l'un et l'autre. La Constitution applique, sur ce point, son préambule qui a valeur constitutionnelle et qui reprend d'ailleurs celui de la Constitution de 1946 — vous l'avez donc, monsieur le ministre d'Etat, voté deux fois. Aux termes de ce préambule, je le rappelle, « le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale. » Et l'article 3, dans son deuxième alinéa, précise : « Aucune section du peuple, aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. »

Or le projet — et l'incompatibilité avec la Constitution me paraît flagrante — permet à une section du peuple de s'attribuer l'exercice de la souveraineté.

C'est pour éviter ce risque d'usurpation que la Constitution, appliquant son préambule, a chargé le délégué du Gouvernement auprès des collectivités territoriales, des intérêts nationaux, du contrôle administratif, du respect de la loi et lui donne, par certains pouvoirs d'approbation et d'annulation, les moyens d'une charge dont la finalité est d'assurer le respect, non seulement des compétences juridiques, mais des responsabilités politiques que la Constitution, du fait de la souveraineté nationale, reconnaît au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement.

Dans la conception qui est la vôtre, mais qui n'est plus celle de la Constitution, l'Etat, d'une part, les collectivités de l'autre, sont des collaborateurs à égalité de droits. Il y a entre eux non seulement une répartition des compétences, mais aussi une égalité de légitimité sans hiérarchie, sinon l'appel à l'ordre judiciaire — tribunal administratif, cour régionale des comptes, c'est-à-dire finalement Conseil d'Etat et Cour des comptes. Mais cette magistrature est liée. Elle ne peut avoir l'appréciation des intérêts nationaux qui est une grande affaire politique. La compétence des organes juridictionnels est limitée à l'application des lois, sans appréciation d'ordre politique, sans responsabilité au regard de la nation.

Les articles 2 et 16 du projet de loi affirment un principe d'indépendance qui peut toujours être opposé à un Gouvernement, à un Parlement, à un Président de la République, c'est-à-dire au responsable de la nation.

Ces articles, en effet, ne sont pas accompagnés de dispositions susceptibles d'assurer par un représentant de l'Etat les exigences de l'unité nationale non seulement dans son sens le plus élevé mais aussi dans son sens quotidien d'unité de politique administrative, économique, sociale, éducative.

Nous ne sommes plus dans le cadre des institutions de la République telles qu'elles régissent présentement la France.

Comment, mes chers collègues, sur le plan du droit et des institutions, en est-on arrivé à cette conception de la République si différente de la conception actuelle ? Par deux approches juridiques et politiques que je me permets de considérer l'une et l'autre comme erronées : d'une part, une confusion sur les deux sens du mot Etat ; d'autre part, une confusion sur les deux finalités du suffrage universel.

Il y a l'Etat qui représente la nation dont il est l'expression, et puis il y a les services de l'Etat qui sont les services centralisés à la disposition du Gouvernement, ainsi définis par rapport aux services décentralisés qui ne dépendent pas du Gouvernement.

Le même mot « Etat » recouvre deux réalités différentes.

Dans la première, l'Etat, c'est la patrie, c'est le peuple, l'Etat c'est l'expression supérieure de l'unité nationale.

Qui dispose de l'autorité de l'Etat, qui représente l'autorité de l'Etat, exerce les compétences et les pouvoirs de représentant de la patrie, du peuple, de la nation

Il y a les nécessaires dispositions démocratiques pour éviter l'arbitraire, la tyrannie, l'abus de pouvoir, mais, sous réserve de ces aménagements essentiels et qui constituent la structure même du pouvoir en démocratie, l'Etat est l'expression du bien public commun supérieur à tout autre, individuel ou collectif.

La seconde réalité, ce sont les compétences administratives, donc les services, et une répartition technique est faite, qui peut varier selon les circonstances, entre services centraux et services décentralisés. Les uns sont dits « services d'Etat », les autres sont des services régionaux, départementaux, municipaux, voire d'établissements publics. Le mot « Etat » recouvre alors simplement le caractère géographique et technique d'une administration.

Dès lors, mes chers collègues, on voit bien l'ambiguïté qui domine ce texte et qui fait son caractère inconstitutionnel.

Diriger les services de l'Etat dans le département, ce n'est pas être le représentant de l'Etat-nation ; et même la responsabilité de l'ordre public ne suffit pas à faire du commissaire de la République le représentant de l'Etat-nation, car l'Etat-nation, ce n'est pas seulement l'ordre public.

Assurer la présidence commune d'une réunion trimestrielle dite de « coordination », ce n'est pas davantage être le représentant de l'Etat-nation. Le commissaire de la République y viendra comme chef des services de l'Etat dans le département, ce qui est tout différent. Même si vous envisagez d'aller au-delà du décret de 1964 sur la déconcentration, il s'agit d'une déconcentration des services de l'Etat, mais il ne s'agit pas de la charge des intérêts nationaux.

Demeure le seul recours non suspensif qui ne peut constituer un moyen approprié aux exigences de l'Etat-nation.

Cette confusion entre les deux sens du mot « Etat » est accentuée par une réflexion qui me paraît insuffisante sur l'usage et la portée du suffrage universel :

Le suffrage universel est d'abord l'expression d'une souveraineté en droit et en fait : la souveraineté de la nation ; mais il est aussi un mode de désignation démocratique d'autorités administratives qui sont ainsi légitimées, mais qui n'ont ni vocation ni qualité à être des autorités souveraines.

Elire un président de la République, élire une assemblée nationale, un parlement, statuer à propos d'un référendum national, c'est un acte de souveraineté. Le peuple vivant représentant la nation souveraine délègue le droit de légiférer et de gouverner et, par la voie du référendum, légifère lui-même. Cette vraiment l'affirmation d'un droit souverain qui est lié à cette réalité politique, morale, humaine qu'est la nation : par le droit de citoyenneté qui permet d'être électeur et élu, le lien est ainsi établi entre la souveraineté collective du peuple et la liberté individuelle.

Elire un conseil municipal, un conseil régional est un acte d'administration démocratique, non un acte de souveraineté. Des compétences étendues sont accordées aux représentants des citoyens dans leur ville, dans leur canton, dans leur département, en fonction d'une conception très juste et très logique : qui délègue son droit de gouverner à le droit d'élire ses gestionnaires directs ; qui exerce le droit de citoyen, membre de la nation, mérite de l'exercer en tant qu'administré à l'échelon des fractions de la nation. C'est une légitimation de l'autorité administrative ; ce n'est pas l'affirmation d'une souveraineté. Paris, Marseille, Bordeaux ne sont pas des villes souveraines. Pas plus les départements ; pas plus les régions. La réunion des présidents des conseils généraux, l'assemblée des maires ne forment pas des assemblées de représentants du peuple. Ce sont des assemblées d'élus locaux.

Supprimer cette hiérarchie, c'est donner la même valeur à tous les élus du suffrage universel. C'est là une tentative qui peut être assimilée à la constitution d'apanages sous la Monarchie ; c'est une reconstitution des féodalités par une mauvaise connaissance du double sens que présente le suffrage universel. (Murmures sur les bancs des socialistes et des communistes. — Appaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

En effet, la Constitution de la V^e République, comme celle des républiques précédentes, respecte les deux sens du mot « Etat » ; elle respecte la hiérarchie des valeurs dans l'appel au suffrage universel.

Voilà qui n'empêche pas, chers collègues, une nouvelle étape pour affirmer la pleine responsabilité de la gestion municipale par le maire.

Voilà qui n'empêche pas une nouvelle étape pour affirmer l'autorité des élus départementaux sur l'administration départementale.

Voilà, enfin, qui n'empêche pas, pour reprendre les termes de M. Olivier Guichard, qui fut président d'une grande commission intéressée aux responsabilités locales, qu'il soit bon de bâtir un système où l'Etat laisserait aux communes et aux départements une part, la plus importante, des tâches administratives.

Mais voilà qui exige, contrairement à ce qui a été dit ce matin, le maintien d'un pouvoir supérieur pour l'affirmation indiscutable des intérêts nationaux. Or le projet de loi ne respecte pas ce principe, monsieur le ministre d'Etat.

Ici ou là, certaines apparences ne peuvent dissimuler une rupture, dont d'ailleurs, en termes politiques, vous affirmez le caractère capital en déclarant : c'est beaucoup plus qu'une réforme de l'Etat. C'est, en effet, une conception non unitaire, mais fédérative de la France.

M. Alain Vivien. Il ne faut pas exagérer !

M. Michel Debré. Ne soyons pas étonnés si cette rupture annoncée, proclamée, n'est pas conforme à la conception de l'Etat, fût-il fortement décentralisé, qui est celle de l'Etat républicain selon notre Constitution. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du rassemblement pour la République.*)

Deux remarques complémentaires doivent être présentées à l'appui de cette exception d'irrecevabilité.

La première a trait à l'application de l'article 13 de la Constitution.

Après avoir énuméré les emplois dont les titulaires sont nommés en conseil des ministres — dont les préfets — il est prévu, au paragraphe 4 de cet article qu'une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est, également, pourvu en conseil des ministres. En son article 46, la Constitution précise la procédure des lois organiques. Le projet du Gouvernement prévoit la nomination des commissaires de la République en conseil des ministres, et ce projet se présente non comme une loi organique, mais comme une loi ordinaire.

La seconde observation a trait à l'application nouvelle qui est faite du paragraphe 1 de l'article 72 de la Constitution. Ce paragraphe précise en effet : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. » L'expression « toute autre » signifie-t-elle une collectivité territoriale ou une catégorie nouvelle de collectivités territoriales ?

Le Parlement a pu valablement ériger l'île de Mayotte en collectivité territoriale. Peut-il, par une loi ordinaire, créer une catégorie nouvelle de collectivités territoriales, les régions ?

M. Alain Vivien. L'exemple de Mayotte est mal choisi !

M. Michel Debré. En 1969, voulant faire des régions des collectivités territoriales — c'est-à-dire créer une catégorie nouvelle — la question fut tranchée : il fallait une loi constitutionnelle ; ce fut le texte soumis au référendum. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République.*)

En 1972 — quand on a voulu mener à bien une réforme régionale — comme le Gouvernement ne voulait pas d'une réforme constitutionnelle, il fut décidé que les régions seraient des établissements publics, en application de l'article 34 de la Constitution qui fait de la création d'une catégorie d'établissements publics un domaine de la loi en sa forme ordinaire.

Le projet de loi qui nous est soumis rompt avec l'interprétation qui fut faite, pas deux fois, en 1969 et en 1972.

Observations secondaires, peut-être, que ces deux remarques que je présente en complément de la principale, mes chers collègues, mais observations qui éclairent la gravité d'un projet qui touche aux structures institutionnelles de notre pays.

Je le dis, je le répète — et j'en ai, me semble-t-il, le droit — la Constitution de 1958 est une constitution souple. Elle permet des lectures diverses, et il est bon qu'il en soit ainsi. Elle n'est en aucune façon une constitution qui a été faite pour un homme ; l'expérience l'a montré et le montre encore aujourd'hui ; c'est la Constitution de la nation française.

Mais si elle est souple, elle est aussi très claire. Elle est inspirée d'une certaine idée de l'Etat républicain, c'est-à-dire de l'Etat, expression de la République, une et indivisible.

L'inspiration du projet gouvernemental est différente et, honnêtement, en parlant de rupture, vous ne l'avez pas caché.

Ou il faut ouvertement modifier la Constitution, ou il faut — et ce sera ma conclusion — tout en affirmant une volonté délibérée de décentralisation, notamment municipale et départementale, maintenir au Président de la République, au Parlement, au Gouvernement, en charge de l'Etat, les moyens juridiques d'être ce qu'ils sont : l'expression active, quotidienne, permanente de l'unité nationale et de la légitimité de la République.

Vous ne pouvez le faire qu'en respectant l'autorité que l'article 72, paragraphe 3, reconnaît au délégué du Gouvernement, lequel, nommé en conseil des ministres, est aussi le délégué du Président de la République.

Et comme j'ai commencé, monsieur le ministre d'Etat, je terminerai par un mot personnel.

Vous êtes ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, voilà qui est clair ! Vous êtes chargé de la décentralisation, non pas contre l'Etat, non pas hors de l'Etat, mais, comme le veut la Constitution de la République, vous êtes chargé de la décentralisation à l'intérieur de l'Etat. Agir autrement, c'est transgresser la Constitution ! (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Guidoni, inscrit contre l'exception d'irrecevabilité.

M. Pierre Guidoni. Messieurs les ministres, mes chers collègues, en m'inscrivant contre l'exception d'irrecevabilité présentée par M. Michel Debré, je savais que j'aurais la rude tâche de répondre à la fois à l'éloquence et à la conviction.

Mais j'ignorais que nous aurions à trancher, lors du débat de cet après-midi, la grande discussion, latente depuis si longtemps dans la vie politique française, qui porte sur les rôles respectifs de l'Etat, de la Nation et de la République.

M. Olivier Guichard. C'est tout le problème !

M. Pierre Guidoni. Peut-être était-il bon, en effet, que le débat fût porté à ce niveau. Peut-être était-il bon que les discussions qui nous opposent, parce qu'elles touchent à l'essentiel de l'intérêt de la patrie, nous les conduisions en connaissance de cause, en sachant ce qui nous unit, mais aussi ce qui nous sépare.

M. Michel Noir. Nous avons donc bien fait de le montrer !

M. Pierre Guidoni. Mais je ne crois pas qu'il suffise, pour aller jusqu'au fond de ce débat, de s'en tenir à la lettre même des textes constitutionnels, même si nous avons la conviction que, sur ce plan, l'argumentation qui sous-tend le projet de loi est solide et mérite d'être défendue.

Car enfin, depuis quand — et, croyez-moi, cela n'a pas commencé le 10 mai, cela ne commencera pas aujourd'hui — depuis quand la loi serait-elle supérieure à la Constitution ? Depuis quand faudrait-il se demander à chaque projet de loi si chacune de ses dispositions remplace ou non l'ensemble des dispositions constitutionnelles ?

La Constitution est ce qu'elle est. Nous avons bien l'intention de la respecter, et chacun des projets de loi présentés par le Gouvernement s'inscrit dans ce cadre sans qu'il soit besoin, à chaque article, à chaque alinéa, de répéter ce que nous savons tous, ce qui est notre bien commun, c'est-à-dire la charpente même du texte constitutionnel, sa logique fondamentale.

La Constitution de 1958 est ce qu'elle est — oh ! mon âge ne m'a pas permis de voter contre — mais, telle qu'elle est, nous avons bien l'intention de la respecter.

C'est donc à la lumière du texte de la Constitution que s'éclaire chacune des dispositions du projet de loi. C'est donc à la lumière même des textes que vous avez cités, monsieur Michel Debré, qu'il faut comprendre ce qui est écrit, aujourd'hui, dans ce projet de loi.

En effet, l'article 72 de la Constitution précise bien : « Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement... » — et quel que soit son titre, quel que soit son nom — « ... a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

Cet article de la Constitution s'impose en tout temps et en tout lieu, quelles que soient les circonstances. Par conséquent, les exemples que vous avez imaginés, non sans malice, avouez-le, liés à une actualité immédiate, se heurtent aussitôt à la fois à cette disposition constitutionnelle et à la volonté du Gouvernement de la faire respecter dans toute sa plénitude, quelles que soient les dispositions décentralisatrices que l'Assemblée nationale va être conduite à adopter dans les jours qui viennent.

Vous en déduisez que ce projet viole le texte de la Constitution en supprimant la tutelle. Vous avez affirmé tout à l'heure que le contrôle administratif, c'était la tutelle. Mais la tutelle est une chose et le contrôle administratif en est une autre.

Sans me lancer dans des développements juridiques qui nous entraîneraient trop loin, j'indiquerai que nous tenons à établir une distinction stricte entre ces deux aspects d'une même réalité, certes, mais qui ont été à notre avis trop longtemps confondus et qu'il s'agit maintenant de distinguer clairement, si l'on veut savoir qui fait quoi, quelles sont les compétences et les responsabilités des uns et des autres.

Contrôle administratif, bien entendu, mais celui-ci peut s'exercer dans sa plénitude sans pour autant prendre la forme de la tutelle et se confondre avec elle.

De quoi s'agit-il ? L'article 72 de la Constitution vise à donner au délégué du Gouvernement une compétence exclusive en matière de contrôle administratif. Mais il ne s'agit nullement, dans la Constitution ou ailleurs, de définir ce que doit être ledit contrôle. C'est à la loi, dans le cadre de l'article 34 de la Constitution, qu'il appartient de déterminer s'il doit exister un contrôle et quels en seront les contours. Faites-nous la grâce de croire que cet aspect n'a pas été absent de nos préoccupations.

Et c'est précisément ce que fait le projet de loi en énonçant les pouvoirs du commissaire de la République qui, chaque fois qu'est maintenu un contrôle, est effectivement celui qui exerce ce contrôle *in fine*.

Contrôle administratif et tutelle sont si peu synonymes qu'au cours des débats sur cet article, au Comité consultatif constitutionnel — tout cela est loin, mais il faut bien y revenir pour savoir ce dont nous parlons, et vous ne l'avez sûrement pas oublié, monsieur Debré — M. Mignot avait expressément opéré, sans jamais être contredit, la distinction entre pouvoir de tutelle et pouvoir de contrôle : je vous renvoie à la page 161 du compte rendu des débats de cet organisme.

Dirai-je que le débat sur l'article 13 de la Constitution me paraît de moindre portée que le débat sur l'article 72 ? On aurait pu argumenter très simplement en affirmant que le fait, pour la Constitution, de prévoir que les préfets sont nommés en conseil des ministres, n'engage pas la modification éventuelle de leur titre. L'avis du Conseil d'Etat est formel sur ce point : l'emploi est maintenu ; la dénomination importe moins.

Toute autre interprétation qui, de la dénomination exacte donnée à chaque emploi dans le texte constitutionnel, ferait une obligation absolue nous conduirait, mes chers collègues, à obliger le Président de la République à présider une « Communauté » qui n'existe plus depuis longtemps, voire à en réunir les instances délibératives qui figurent toujours dans le texte de la Constitution, alors qu'elles ont cessé d'exister. Une telle interprétation serait manifestement absurde.

Aussi bien n'est-ce pas là l'essentiel.

L'essentiel, que M. Michel Debré a, je crois, assez nettement marqué, c'est la confusion — car, oui, il y a confusion, et peut-être entretenue depuis trop longtemps — entre l'autorité de l'Etat, l'unité de la nation et la cohésion de la République.

Je ne crois pas — nous ne croyons pas — qu'il n'y ait d'autorité de l'Etat qu'à partir du moment où ce dernier confond en lui avec, en effet, son double sens symbolique et administratif, la nation et la République.

Nous le croyons si peu que nous retrouvons, en observant cela, qui nous paraît d'évidence, non seulement une des traditions les plus profondes de la pensée politique française, mais encore des opinions exprimées plus récemment dans tous les secteurs.

L'autorité de l'Etat n'est pas en cause : elle s'exerce et s'exercera quelles que soient les formes d'organisation et d'administration des collectivités locales. Elle est, en effet, la garantie, pour l'ensemble du pays, d'une volonté à l'œuvre dans l'Histoire et d'une continuité dans la pensée et dans l'action. Le débat sur l'unité nationale, sur ce qui l'incarne, et comment, est tranché par la vie elle-même. Et personne, j'en suis sûr, ici ou ailleurs, ne pense qu'il puisse être de quelque façon concerné par nos discussions d'aujourd'hui.

En tout cas, soyez certain, monsieur Michel Debré, que celui qui vous parle, comme tous ceux qui soutiennent ce projet, comme le Gouvernement qui l'a élaboré, sont plus soucieux que quiconque de voir la décentralisation, la liberté des communes, des départements, des régions enrichir, renforcer encore, l'unité nationale. C'est bien l'un des buts que nous visons et que nous pensons atteindre. Nous, nous croyons que ce qui a pu menacer parfois, en certains endroits, à certains moments, l'unité de la nation, c'est de faire vivre celle-ci aux populations comme une contrainte et non comme une volonté commune et librement assumée. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

La cohésion de la République, en quoi serait-elle menacée par le fait qu'au niveau des communes, des départements ou, plus tard, des régions, les citoyens auront la possibilité d'administrer librement leurs propres affaires ?

La République, ce n'est pas seulement l'Etat : c'est la communauté des citoyens, c'est l'idée d'un destin vécu ensemble. La République, c'est à la fois un passé et un avenir, une histoire et des espérances.

Pensez-vous vraiment, mes chers collègues, que la République puisse être en cause lorsque s'exprime cette idée simple qu'on doit pouvoir gérer ses propres affaires de plus en plus au niveau local, départemental et régional ? Monsieur Debré, je ne vous ferai pas l'injure de croire que vous le pensez et je ne la ferai pas à ceux qui, lorsqu'ils constituaient la majorité, ont parlé si longtemps de décentralisation.

M. Michel Ncir. Et ils l'ont faite ! (Rires sur les bancs des socialistes.)

M. Pierre Guidoni. Avant de conclure, monsieur Michel Debré, voici quelques brèves citations.

Qui a déclaré il n'y a pas si longtemps qu'il fallait redéfinir le rôle de l'Etat, que celui-ci devait désormais faire son métier, mais s'en tenir là et ne pas chercher à faire aussi celui des autres ? Qu'il devait donner ou restituer aux collectivités locales, aux universités, aux entreprises nationalisées, une « autonomie véritable » — le mot « autonomie » ne figure pas dans le projet — et par suite une responsabilité effective ? Il ajoutait que pour les collectivités locales, il fallait aller dans le sens de la décentralisation. C'est M. Jacques Chaban-Delmas, au mois de septembre 1969.

M. Michel Debré. Il respectait la Constitution !

M. Pierre Guidoni. Pleinement !

« Face à l'Etat, les communes, les départements et les régions font trop souvent figure de parents de province désargentés et mal gracieux. Or, ces collectivités locales doivent devenir majeures, c'est-à-dire que leur sphère d'autonomie doit être élargie et leurs moyens d'intervention accrus, c'est-à-dire aussi leurs responsabilités doivent être affirmées et, au premier chef, leurs responsabilités financières. C'est donc à une nouvelle donne qu'il faut procéder : nouvelle donne des pouvoirs et des moyens entre l'Etat et ses partenaires publics : révolution tranquille, comme on l'a dit, qui doit consister à remettre la pyramide sur sa base et à associer la démocratie sur l'existence de cellules fortes et vivantes animées par des élus, des proches des citoyens. »

Vous avez bien entendu le mot « autonomie ». Or qui a dit cela ? Le C. D. S. en 1977 !

Une dernière citation :

« La consultation entreprise auprès de tous les maires de France a montré l'aspiration des Français à administrer librement tout ce qui concerne leur vie quotidienne. L'intervention de l'Etat doit désormais devenir l'exception et le rôle des communes devenir primordial, en matière d'éducation, de culture, de sports, de loisirs, d'urbanisme, de transports, de voirie et de gestion des équipements et des services locaux. »

« Pour exercer leurs nouvelles responsabilités, les communes disposeront progressivement de la maîtrise du financement des actions relevant désormais de leurs compétences... »

« Les tutelles exercées par les autorités administratives sur les communes seront limitées au contrôle de la légalité... »

De qui est cette déclaration encore plus récente et très solennelle ? De M. Raymond Barre, dans le programme de Blois. (Applaudissements et sourires sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Raymond Barre. Je n'en retire pas un mot.

M. Pierre Guidoni. Monsieur Michel Debré, en vous écoutant j'attendais votre conclusion et je pensais qu'à la fin, lorsque l'argumentation juridique aurait été développée avec le talent que nous vous connaissons, nous entendrions des propositions précises, une alternative à cette décentralisation dont on nous parle depuis dix ou quinze ans, adaptée aux conditions d'aujourd'hui. Je songeais au grand projet de régionalisation de 1969 dont l'échec, vous me permettez de le rappeler, a été sans doute dû au parti socialiste et au parti communiste mais aussi à quelques autres auxquels vous avez également le droit de demander des comptes — et ils n'étaient pas les derniers tout à l'heure à vous applaudir. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

Oui, j'attendais que l'on nous réponde : nous ne sommes pas d'accord sur la façon dont vous envisagez la décentralisation, mais voilà comment nous l'envisageons, comment nous pensons qu'il faudrait la mettre en œuvre. Or, je suis resté sur ma faim. J'en ai tiré la conclusion qu'il n'y avait en réalité, et je m'y attendais un peu, que deux façons de voir, et deux seulement, dans cette assemblée : le point de vue de ceux qui veulent une décentralisation effective, qui désirent avancer dans ce sens, et le point de vue de ceux qui en fait n'en veulent pas.

M. Alain Vivien. Très juste !

M. Pierre Guidoni. Dans cette assemblée, il y a ceux qui sont décidés à rester dans le *statu quo* : pour eux, il y a tellement d'obstacles, de difficultés, de problèmes, d'oppositions ou d'intérêts particuliers qui se croisent et s'enchevêtrent que, finalement, mieux vaut ne rien faire.

Voilà quinze ans, voire vingt ans que l'on explique aux Français qu'il faudrait aller vers la décentralisation. mais que, malheureusement, c'est si difficile qu'il vaut encore mieux en rester à ce que l'on connaît, à ce qui existe.