

## Questions à réponses courtes sur les formes de l'État



### L'essentiel

Afin de s'exercer dans les meilleures ou dans les pires conditions, le pouvoir politique a nécessairement besoin d'un cadre : ce cadre, c'est l'État. Il est constitué par trois éléments invariables :

- L'élément géographique, c'est-à-dire le territoire,
- L'élément social, c'est-à-dire la population,
- L'élément politique, c'est-à-dire la puissance publique.

Aux origines de la notion d'État, on peut remonter jusqu'à Platon, qui a évoqué l'idée d'un contrat entre les hommes. À partir du XVI<sup>e</sup> siècle, cette idée a été exposée par des juristes et des philosophes, avant d'être consacrée par Rousseau au XVIII<sup>e</sup> siècle. Avant

lui, d'autres théoriciens ont donné leur vision du contrat social : Thomas Hobbes, avec *Le Léviathan* en 1651, et John Locke dans son *Essai sur le gouvernement civil*, en 1690. Cette approche philosophique basée sur l'idée d'un contrat social, c'est-à-dire d'une conception où la formation de l'État est volontaire, s'oppose à celle d'une évolution naturelle, c'est-à-dire d'une conception où elle apparaît comme la conséquence de l'évolution de la société. On peut donc appréhender l'État d'un point de vue philosophique, mais aussi, bien entendu, d'un point de vue historique. La notion apparaît alors au XVI<sup>e</sup> siècle, notamment dans l'œuvre majeure de Machiavel, *Le Prince*, en 1515. Les formes de l'État présentent aussi le plus grand intérêt.



### Énoncé de l'exercice

1. *Qu'est-ce qu'un État unitaire ?*
2. *Qu'est-ce qu'un État fédéral ?*
3. *De quelle manière s'articulent l'État unitaire et la décentralisation en France ?*



## Correction de l'exercice

### 1. *Qu'est-ce qu'un État unitaire ?*

L'État unitaire est un groupement créé entre des unités politiques par une Constitution commune, dans lequel il n'y a qu'une seule organisation politique, laquelle dispose de l'ensemble des compétences étatiques et s'impose à toute la population sur l'ensemble du territoire. Le pouvoir politique est donc unifié, ce qui implique l'existence d'un seul Gouvernement et d'un seul Parlement, au niveau national. Cela étant, l'unité de l'autorité publique n'empêche pas la possibilité de différents modes d'organisation administrative, ni une certaine autonomie des collectivités, celle-ci pouvant être progressive ou acquise à la suite de revendications et d'évolutions sociétales.

Au sein d'un État unitaire, l'État peut être centralisé, décentralisé, concentré ou déconcentré, étant entendu que la déconcentration peut être combinée avec la décentralisation. Ainsi, on dit d'un État unitaire qu'il est centralisé lorsque toutes les compétences lui appartiennent sur son territoire. La décentralisation correspond à un État unitaire dans lequel certaines compétences ont été transférées au niveau local. L'État unitaire est dit concentré lorsque le pouvoir central détient et exerce lui-même toutes les compétences. Il est dit déconcentré lorsque son territoire est découpé en circonscriptions administratives, afin de rapprocher l'Administration des citoyens. Loin d'être antinomiques, la déconcentration et la décentralisation sont complémentaires, avec des logiques bien différentes.

### 2. *Qu'est-ce qu'un État fédéral ?*

L'État fédéral est une association d'États superposés afin de former un État à double étage. Il y a beaucoup d'États fédéraux à travers le monde : l'Allemagne, l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Canada, l'Inde, la Russie, la Suisse, et bien sûr les États-Unis d'Amérique. L'État fédéral se définit également à travers deux caractéristiques fondamentales : l'existence d'une Constitution fédérale et la juxtaposition de deux niveaux de collectivités étatiques. D'une part, la Constitution fédérale est à la base de l'union des États fédérés et de la création d'une nouvelle collectivité étatique. D'autre part, les deux niveaux en question sont le niveau fédéral et le niveau des États membres de la Fédération, appelés selon les pays cantons, communautés, États, Länder, provinces, régions, ou encore sujets. Aujourd'hui, la conception classique du fédéralisme est remise en cause par l'évolution de l'Union européenne, que certains considèrent comme un État fédéral en devenir.

### 3. *De quelle manière s'articulent l'État unitaire et la décentralisation en France ?*

La notion d'État unitaire est a priori théoriquement opposée à la décentralisation. Alors que la France est un État unitaire, son organisation est décentralisée, comme le précise la Constitution de 1958 dans son premier article.

La Constitution de 1958 articule donc autant qu'elle concilie le principe de décentralisation et le principe d'État unitaire. Cette articulation a été rendue possible grâce à une bonne appréhension des définitions, des enjeux, de l'avenir et des différentes réformes liées à ces notions. Ainsi, la décentralisation se définit comme un système d'administration qui consiste à permettre à une collectivité humaine ou à un service de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'État, en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources. La consécration constitutionnelle de la décentralisation est issue de la révision de 2003, bien après la consécration législative de 1982. À l'origine de la décentralisation figure le constat selon lequel le centre politico administratif n'est plus à même de gérer avec efficacité certaines politiques publiques. Cela étant, l'histoire de la décentralisation est indissociable de celle de la République et de l'État unitaire.



### L'essentiel

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958 dispose que « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ». L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution concilie donc les deux principes : le principe de décentralisation et le principe d'État unitaire. Alors que la France est une République indivisible, en théorie il y a opposition entre la décentralisation et l'État unitaire.

La décentralisation est un système d'administration qui consiste à permettre à une collectivité humaine ou à un service de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'État, en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources. Depuis sa révision en 2003, la Constitution de 1958 dispose que la décentralisation territoriale est le principe d'organisation de la France.

La décentralisation part du constat selon lequel le centre politique et administratif n'est pas à même de gérer efficacement certaines politiques publiques, d'où la nécessité de décentraliser. Les premières grandes lois de décentralisation sont celles de 1982.

Pourtant, le droit de la décentralisation plonge ses racines dans l'histoire de la République, puisque celle-ci a été envisagée dès la Première République. Bien qu'inexistante sous la Révolution où l'on parlait de fédéralisme, le combat de la société civile contre le jacobinisme remonte cependant à cette période. Les girondins et les vendéens, accusés de vouloir diluer l'unité républicaine en phase de construction, furent nombreux à être éliminés physiquement lors de la période de la Convention. Les Jacobins centralisateurs et les Girondins décentralisateurs sont à l'origine d'un clivage mythique dont la résurgence apparaît encore dans les propos de Jean-Louis Debré en 2002, alors Président de l'Assemblée nationale, qui évoquait les dangers de l'intégrisme décentralisateur.

**Dissertation : « La France est-elle un État unitaire ou un État décentralisé ? »****Correction de l'exercice**

L'article premier de la Constitution de 1958 dispose que la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Il dispose également que son organisation est décentralisée. La France serait donc un État unitaire, mais aussi un État décentralisé. En effet, alors que le caractère unitaire de l'État français, tel qu'il est mentionné dans cet article, date de 1958, année de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, la phrase qui, dans le même article, fait référence à la décentralisation, est issue de la réforme constitutionnelle de 2003. Elle est l'aboutissement de plusieurs modifications législatives qui commencent avec les lois de décentralisation de 1982. C'est pourquoi il convient de mener une réflexion sur la qualification même du caractère unitaire de la République française.

Au point de vue sociologique, l'État est une espèce particulière de société politique qui résulte de la fixation sur un territoire déterminé d'une collectivité humaine relativement homogène régie par un pouvoir institutionnalisé qui comporte le monopole de la contrainte organisée, spécialement le monopole armé. Au point de vue juridique, c'est une personne morale titulaire de la souveraineté. Dans un sens plus étroit et concret, c'est l'ensemble des organes politiques, des gouvernants, par opposition aux gouvernés. L'État unitaire est un État qui comporte un centre unique d'impulsion politique auquel la population est uniformément soumise sur tout le territoire, les circonscriptions territoriales ne jouissant d'aucune autonomie politique.

La France est bel et bien un État unitaire. Mais le fait est que l'État unitaire français a des spécificités liées à la décentralisation, notamment en ce qui concerne l'autonomie des collectivités territoriales illustrée par leur personnalité juridique, leurs autorités et leurs ressources. Il faut aussi évoquer le cas des collectivités territoriales à statut particulier telles que la collectivité de Corse. L'analyse de la problématique liée au caractère unitaire et décentralisé de la France passe également par quelques décisions importantes du Conseil constitutionnel.

La décentralisation est un mode d'aménagement des structures de l'Administration dans lequel la personnalité juridique a été reconnue à des communautés d'intérêts ou à des activités de service public. En conséquence, le pouvoir de décision est exercé par des organes propres à ces personnes qui agissent librement sous un contrôle de simple légalité. La décentralisation à laquelle l'article premier de la Constitution de 1958 fait référence est la décentralisation territoriale, c'est-à-dire une décentralisation fondée sur la notion d'intérêt local qui donne naissance à des collectivités publiques distinctes de l'État, en l'occurrence la région, le département et la commune.

La décentralisation est parfois opposée à tort à la déconcentration, système pratiqué en droit positif, qui consiste à confier les pouvoirs de décision à des autorités qui sont en fonction dans différentes circonscriptions administratives. La déconcentration est un mode d'aménagement des structures de l'Administration caractérisé, au sein d'une même personne publique, par la remise du pouvoir de décision ou par la délégation de celui-ci à des organes qui appartiennent à la hiérarchie administrative et qui lui demeurent assujettis. Appliquée à l'Administration d'État sur le territoire, la déconcentration se traduit par une distinction entre les services centraux et les services extérieurs.

Selon Georges Burdeau, la notion d'État unitaire est une expression à résonance inhumaine. L'État unitaire, c'est celui qui repose sur une double unité sur son territoire et pour sa population : l'unité d'autorité juridique et l'unité du pouvoir politique. Ainsi, l'organisation juridique et politique dispose de la totalité des compétences étatiques sans partage ou concurrence possible avec un quelconque autre niveau. La notion d'État est directement liée avec la notion de souveraineté : en effet, la souveraineté interne et internationale appartient à l'État, ce qui permet aux Gouvernements des États unitaires d'être directement en contact avec les États étrangers et la société internationale, sans intermédiaire possible.

Traditionnellement, la théorie juridique classique distingue l'État unitaire et l'État fédéral. Cette distinction est fondamentale entre les deux formes d'État. Cela étant, l'État unitaire présente certains points communs avec l'État fédéral, dont l'élément caractéristique est l'Assemblée législative. Malgré les évolutions législatives qui posent question sur cette distinction, cette classification reste valable aujourd'hui, et le droit français opère une graduation des libertés et des pouvoirs consentis aux collectivités territoriales.

Quelles sont les caractéristiques conceptuelles de l'État unitaire français qui permettent de mettre en exergue sa compatibilité avec la décentralisation ? Quelle est la pérennité typologique de la République française en tant qu'État unitaire ? La décentralisation inhérente à la France remet-elle en cause la division entre État unitaire et État fédéral ? La France est à la fois un État unitaire et un État décentralisé (I). Cela étant, l'État unitaire français doit être mis en perspective avec la décentralisation (II).

## **I. La France : un État unitaire décentralisé**

Dans la mesure où la structure unitaire absolue d'un État n'existe pas, l'État unitaire français apparaît comme étant à la fois un État décentralisé et déconcentré (B). Cela étant, le caractère unitaire de la République française a été protégé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (A).

### **A. La protection du caractère unitaire de la République française**

Alors que le premier article de la Constitution de 1958 affirme le principe d'indivisibilité de la France, l'article 72 fait référence au principe de libre administration des collectivités territoriales. Ces deux principes ont été réaffirmés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ce qui a eu comme conséquence de cristalliser la forme unitaire de la République française. Ainsi, le juge constitutionnel est apparu comme le garant du caractère

unitaire de l'État. Dans sa décision du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 1<sup>er</sup> de la loi pour l'orientation de l'outre-mer, en référence au principe d'indivisibilité et d'unité du territoire affirmé par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958, qui affirme également l'indivisibilité du peuple.

En l'occurrence, dans sa décision du 9 mai 1991 relative au statut de la Corse, le Conseil constitutionnel a estimé que la Constitution de 1958 ne connaissait que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion. L'indivisibilité du peuple engendre l'impossibilité de conférer des droits particuliers aux minorités locales. C'est en ce sens que le Conseil constitutionnel a rendu sa décision du 15 juin 1993 à propos de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Le principe d'indivisibilité de la République comprend donc l'indivisibilité et l'unité du territoire ainsi que l'indivisibilité du peuple. Mais il comprend aussi l'indivisibilité de la souveraineté.

Cette troisième indivisibilité ne permet d'offrir un pouvoir normatif autonome qu'aux collectivités territoriales ayant un statut particulier. Dès lors, le Conseil constitutionnel assure le respect du caractère indivisible de la République y compris dans le domaine de ses relations avec d'autres États ou avec des organismes internationaux. Reste à évoquer le principe de libre administration des collectivités territoriales, mis en exergue par l'article 72 de la Constitution : il correspond à l'idée que les collectivités territoriales doivent disposer d'instruments juridiques et de moyens financiers afin de bénéficier d'une autonomie de décision. C'est à partir de ce principe que sont apparues les adaptations menant à la décentralisation.

## **B. Les premières adaptations menant à la décentralisation et à la déconcentration**

La France est un État unitaire, mais la structure unitaire absolue de l'État n'existe pas. Techniquement, la centralisation parfaite n'est envisageable que dans des États de taille très réduite ou au sein d'États totalitaires. En France, la forme unitaire de l'État a été accompagnée de deux correctifs : la décentralisation et la déconcentration. Alors que la décentralisation fonctionnelle conduit à conférer à des établissements publics une activité déterminée, la décentralisation territoriale est une technique de répartition des compétences au plan local entre l'État et les autorités locales, dont les limites se trouvent à l'article 72 de la Constitution.

La décentralisation territoriale suppose la personnalité morale des collectivités locales reconnues, qui sont compétentes pour gérer les affaires locales. Cela étant, l'autonomie des collectivités décentralisées reste limitée par un contrôle juridictionnel a posteriori. Quant à la déconcentration, elle consiste à déléguer une partie des compétences des autorités centrales à des autorités locales qu'elles ont nommées. Décentralisation et déconcentration ne sont donc pas antagonistes mais bel et bien complémentaires. Simplement, la déconcentration se caractérise par un pouvoir hiérarchique des autorités centrales sur les services extérieurs.

A priori, l'État français peut être qualifié d'État unitaire décentralisé. Cela étant, différentes lois, de 1982 à 2015, sont venues opérer un affaiblissement de cette vision.

## **II. Les lois de décentralisation et la remise en cause de l'État unitaire français**

Aujourd'hui, la République française ne peut plus être considérée comme un exemple caractéristique d'État unitaire (B). En effet, les statuts des collectivités territoriales sont tellement divers que le caractère unitaire de l'État français pose question (A).

### **A. La mise en perspective de l'État unitaire décentralisé avec les collectivités**

Différents exemples peuvent être mis en exergue afin de montrer à quel point les statuts des collectivités territoriales divergent les uns des autres. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie, ancien territoire d'outre-mer, dispose d'un statut particulier de large autonomie, et ses habitants ont été consultés sur son statut institutionnel le 4 novembre 2018. La Polynésie française, collectivité d'outre-mer, bénéficie d'une large autonomie par rapport au Gouvernement français. Les territoires d'outre-mer, créés en 1946 en remplacement du statut de colonies, sont devenus des collectivités d'outre-mer en 2003.

Toutes ces spécificités ont provoqué une certaine remise en cause du caractère unitaire de la République française. De plus, la diversité des statuts des collectivités locales telles que les départements et régions d'outre-mer ou la Corse ont entraîné une atteinte à l'unité de l'État. Ainsi, l'article 73 de la Constitution de 1958 dispose que le régime législatif et l'organisation administrative des départements et des régions d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leurs situations particulières. Quant à la Corse, c'est aujourd'hui une collectivité territoriale unique française, loin de sa déclaration d'indépendance du 30 janvier 1735, créée ensuite sur la base de l'article 72 de la Constitution.

Nombreuses sont les lois qui ont joué un rôle important en matière de décentralisation et de régionalisation. On peut citer sans exhaustivité la loi du 2 mars 1982, première grande loi de décentralisation, la loi du 22 janvier 2002 qui a admis l'existence d'un pouvoir réglementaire autonome mais l'a refusé pour le pouvoir législatif et a réalisé de nombreux transferts de compétences, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Ces lois montrent à quel point la France n'est pas un État unitaire absolu.

### **B. La France : un État unitaire régionalisé ?**

Dans la mesure où le caractère unitaire de l'État français a été remis en cause, avec la nouvelle délimitation des régions issue de la loi du 16 janvier 2015, la question se pose de savoir si la France n'est pas en train de devenir un État unitaire régionalisé. Ce type d'État existe déjà en Europe, précisément en Espagne et en Italie. En ce sens, la loi du 16 janvier 2015, même si elle a fait l'objet de quelques critiques, présente aussi divers