

# La notion d'État

- I. Les fondements de l'État
- II. La nature juridique de l'État

- Définition

**Souveraineté** : selon Jean Bodin, précurseur de la **théorie de la souveraineté**, celle-ci se définit comme « la puissance absolue et perpétuelle d'une République » (comprise au sens d'État) (*Six Livres de la République*, 1576).

L'État se présente comme **une personne morale** détentrice du pouvoir politique. Il est une **institution** mais d'un genre spécial en tant qu'il dispose du pouvoir politique, c'est-à-dire du « pouvoir d'organiser la société en fonction des fins qu'on lui suppose » (**II**) (B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Sirey, 2006).

Cette définition convenue, qui repose sur une série d'éléments par lesquels l'État se constitue, tranche avec la multiplicité des réflexions engagées sur la question de l'origine de cette institution qui, quant à elle, n'emporte pas l'unanimité (**I**).

## I. Les fondements de l'État

### A. L'origine de l'État

À la thèse la plus ancienne qui fait naître l'État de la volonté divine (saint Paul) à laquelle les êtres humains doivent obéissance, succède la théorie de l'origine contractuelle de l'État qui se matérialise par la conclusion d'un contrat entre des volontés humaines. Présente dans la pensée des auteurs calvinistes du **xvi<sup>e</sup>** siècle (les monarchomaques : Languet, Bèze) qui font du Pacte un instrument d'échange de garanties, celle de l'obéissance des sujets au roi contre le respect de leurs libertés par ce dernier, la théorie du contrat social a dominé la pensée doctrinale du **xviii<sup>e</sup>** siècle et a inspiré très largement les hommes de la Révolution (1789).

Elle repose sur un postulat unique, l'existence d'un « état de nature » dans lequel les hommes étaient libres. Dénué de toute réalité historique, le recours au concept d'état de nature a pour seule fonction de légitimer l'adhésion à un état social. Ainsi chez Hobbes (*Le Léviathan*, 1651) l'oppression qui caractérise l'état de nature incite les hommes à conclure entre eux un contrat qui donne naissance à un État garant

de l'ordre mais auquel le monarque n'étant pas partie, peut aboutir à un absolutisme monarchique. À l'inverse, dans son *Essai sur le gouvernement civil* (1690), John Locke fait de l'État un moyen d'accéder à un bonheur plus grand que celui déjà présent dans l'état de nature. Le contrat qui unit les hommes au monarque et par lequel naît l'État est garant du respect des libertés individuelles sous peine de rébellion.

- **Attention**

La pensée de Locke est celle que traduit l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression. »

Dans la pensée rousseauiste telle qu'elle a été développée dans le *Contrat social* (1762), ce sont les inégalités qui s'installent progressivement entre les hommes dans l'état de nature qui les incitent à se lier par un accord général (contrat social) par lequel est constitué l'État. Celui-ci résulte de la volonté libre de l'homme, chacune des volontés individuelles formant la volonté générale constitutive de la souveraineté de l'État. Ce faisant, la liberté originelle de l'homme n'est pas entamée, elle s'exprime désormais à travers la volonté générale matérialisée par la Loi (traduction de l'intérêt général) à l'élaboration de laquelle il participe et à laquelle il doit obéissance.

Aussi construite et aboutie soit-elle dans les buts qu'elle a pu poursuivre, à savoir la légitimation de la monarchie absolue (Hobbes), du libéralisme politique (Locke) ou du pouvoir démocratique (Rousseau), la théorie du contrat social repose sur un fondement – l'état de nature – entièrement hypothétique et sur un instrument juridique – le contrat – inexistant dans le processus de formation des États lequel exige la réunion de plusieurs éléments pour que l'État soit.

## **B. Les éléments constitutifs de l'État**

Le droit international public et le droit constitutionnel définissent l'État à partir de ses éléments constitutifs que sont le territoire, la population et la puissance publique. Entendus de manière cumulative, ces éléments conditionnent l'existence d'un État au sens moderne du terme conçu comme une forme d'organisation qui dispose du pouvoir politique absolu (la puissance publique ou la souveraineté), l'exerce à l'intérieur d'un cadre déterminé (le territoire) sur l'ensemble des personnes qui s'y trouvent (population) et qui, considérées de manière objective comme une communauté de personnes liées par des valeurs communes (la langue, la religion, la culture ou l'histoire), composent ce qui est convenu d'appeler la *nation*. Celle-ci, douée d'une existence objective qui interdit de la confondre avec ses composantes (les individus), en fait une entité abstraite appelant nécessairement une représentation.

C'est ce que suggèrent la théorie révolutionnaire de la souveraineté nationale et l'association de la nation et de l'État (concept d'État-nation), lequel n'est alors que « l'instrument temporel des volontés de la nation » (B. Chantebout, *précit.*). Celle-ci n'a d'existence juridique qu'à partir du moment où elle est institutionnalisée dans l'État. La conception juridique de l'État se résume dès lors dans la formule empruntée à A. Esmein (*Éléments de droit constitutionnel* [1895]) selon laquelle « l'État est la personnification juridique d'une nation ». L'identité entre la nation et l'État qu'implique cette expression, même si elle n'est pas systématique en ce sens que la nation ne se reconnaît pas toujours dans l'État, a dans la théorie juridique, fait de la nation un élément constitutif de la définition de l'État. Celle-ci est la composante sur laquelle l'État exerce sa souveraineté (pouvoir suprême et absolu) qui en constitue un attribut essentiel et qui s'exprime hors des limites territoriales de l'État, par l'absence de toute subordination de celui-ci vis-à-vis d'un autre État sauf à le vouloir (souveraineté internationale ou externe) et au sein du territoire de l'État, par l'ensemble des marques de souveraineté (pour exemples : pouvoir de légiférer, de rendre la justice, de police, de battre monnaie, de faire la guerre et de conclure la paix, voir Jean Bodin, *précit.*) que lui confère le monopole de l'édiction du droit et qui dépendent entièrement de la nature juridique de l'État.

## II. La nature juridique de l'État

### A. L'État est une personne morale

Au sens juridique du terme, l'État est une **institution** (Maurice Hauriou) qui se présente comme une personne morale et dont la particularité est de détenir le pouvoir politique. Comme toute personne morale, son existence est liée à celle d'un statut qui lui confère la personnalité juridique et qui définit son organisation et ses conditions de fonctionnement. La Constitution est le statut de l'État (v. fiche n° 6) et régit, à ce titre, la vie de ce dernier. L'adhésion à la théorie institutionnelle donne notamment tout son sens et sa légitimité au droit constitutionnel en tant qu'il prend sa source dans la Constitution, fondement de l'État.

Elle rend compte – c'est là une des conséquences essentielles de l'institutionnalisation du pouvoir mise en lumière à l'époque révolutionnaire – de la permanence de l'État et de ses actes en déplaçant l'origine de l'appartenance du pouvoir politique d'un homme (Ancien Régime) vers une institution à laquelle sont imputables les actes faits en son nom et non pas aux gouvernants avec lesquels elle ne se confond pas. La pérennité de l'État est ainsi directement liée à sa qualité de personne morale qui la dote des attributs traditionnellement rattachés à ce statut mais aussi d'un certain particularisme.

## B. Les attributs de l'État en tant que personne morale

À l'instar des autres personnes morales, l'État dispose d'un patrimoine (domaine public et privé) dont un budget propre, du pouvoir de contracter, d'ester en justice, d'engager sa responsabilité. Sa spécificité se rattache, quant à elle, au caractère souverain du pouvoir qu'il détient et qui lui confère *la compétence de sa compétence* (Jellinck), c'est-à-dire le pouvoir de fixer lui-même l'étendue et aussi les limites de ses attributions. Son pouvoir n'est subordonné à aucun autre. Il peut être l'égal d'un autre si l'on s'en réfère au fondement du droit international public qui repose entièrement sur le principe d'égalité des États et dont la reconnaissance de l'État en tant que personne juridique en fait un sujet direct et exclusif de droit externe. Dans l'ordre juridique interne, l'État se distingue des autres personnes morales par la supériorité de son pouvoir et, de fait, par l'emprise qu'il a sur elles en tant qu'il régit leur existence et les contrôle. Il s'en différencie également par le champ de ses compétences qui s'étend sur l'ensemble du territoire (contrairement aux collectivités territoriales) et qui est général (contrairement aux établissements publics régis par le principe de spécialité [v. CE, 25 avril 1970, *Société Unipain*]).

Dans l'espace géographique qui est le sien, l'État dispose du monopole du droit dans le but d'assurer la constance des intérêts de la collectivité nationale. C'est ce qui en fait une entité juridique à part entière.

### • À retenir

- L'État est une personne morale qui dispose du pouvoir politique. Le pouvoir de l'État est souverain.

## POUR S'ENTRAÎNER : QCM

1. L'État est une modalité d'organisation sociale :  
 Vrai       Faux
2. La souveraineté de l'État est interne :  
 Vrai       Faux
3. La souveraineté de l'État est externe :  
 Vrai       Faux
4. Le pouvoir d'État est un pouvoir de centralisation :  
 Vrai       Faux
5. Le droit international adhère au principe selon lequel toute nation a droit à devenir un État :  
 Vrai       Faux

## CORRIGÉ

1. Vrai.    2. Vrai.    3. Vrai.    4. Vrai.    5. Vrai.

# L'État unitaire

- I. Le caractère exclusif du centre de décision
- II. Les modalités d'exercice du pouvoir de décision

- **Précision**

L'État se présente classiquement sous deux formes juridiques différentes : l'État unitaire ou l'État fédéral. Cette présentation repose sur un critère essentiel : le mode d'organisation du pouvoir de décision (ou pouvoir normatif). Du caractère unique (État unitaire) ou composé (État fédéral) du centre de décision dépend le modèle de l'État.

## I. Le caractère exclusif du centre de décision

**L'État unitaire** est celui dans lequel il n'existe qu'un seul centre de décision politique. L'ensemble du territoire est soumis à une volonté politique unique que traduit l'unité du pouvoir normatif de l'État. Dans l'État unitaire, la souveraineté ne se partage pas. Elle est, de manière indivisible, l'attribut exclusif de l'État. C'est ce que traduit la formule de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 selon laquelle « la France est une République indivisible [...] » et qui, rapportée aux trois éléments constitutifs de l'État (v. fiche n° 1), prétend à l'indivisibilité de la souveraineté qui s'oppose, par principe, à la détention par les collectivités locales de compétences souveraines tel que le pouvoir de faire la loi même si le renforcement de la décentralisation (v. loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003) autorise désormais les collectivités territoriales ou leurs groupements à déroger, à titre expérimental, sous conditions, aux dispositions législatives (v. art. C 72 al. 4). L'indivisibilité de la République suppose également celle du peuple (v. décision Cons. Const. du 9 mai 1991, n° 91-290 DC, *Statut de la Corse*) et celle du territoire (et non de son intangibilité) même si elle admet une territorialisation du droit dès lors que le respect des libertés publiques est garanti.

## II. Les modalités d'exercice du pouvoir de décision

- **Précision**

L'État unitaire peut être *centralisé* dès lors que les décisions *politiques* et *administratives* relèvent du pouvoir central. Il peut être, à l'inverse, *décentralisé* lorsque les décisions administratives sont prises par des autorités locales élues. Le risque de paralysie auquel se heurte ce type d'organisation du pouvoir s'accompagne d'une nécessaire *déconcentration* du pouvoir de décision. L'État unitaire connaît classiquement deux modes d'organisation administratives la *déconcentration* et la *décentralisation*.

**Centralisation** et **décentralisation** sont deux procédés concurrents d'organisation de l'État. Leur application suppose dans les deux cas certains aménagements.

Ainsi, l'importance de la dimension d'un État lorsqu'il est centralisé se heurte à un risque de paralysie du pouvoir de décision et appelle nécessairement à une **déconcentration** des décisions. Il s'agit de donner à un agent local *nommé* par le pouvoir central (exemple: le préfet) ainsi soumis à un pouvoir hiérarchique, un pouvoir de décision en ce qui concerne certaines affaires qu'il est le mieux à même de connaître au sein de la *circonscription administrative* à la tête de laquelle il est placé. La déconcentration n'est qu'une modalité pratique de la centralisation et n'entame en rien le caractère centralisé de l'État.

Il en va différemment de la décentralisation qui consiste en un transfert du pouvoir de décision administrative du pouvoir central vers des *personnes morales* distinctes de l'État – les *collectivités territoriales* administrées par des autorités *élues* – qui disposent en la matière d'une réelle autonomie (principe de libre administration consacré par les articles 34 et 72 de la Constitution de 1958). La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 a consacré symboliquement dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958 le principe de *l'organisation décentralisée de la République* qui interdit le retour en arrière (selon les termes du ministre délégué aux Libertés locales, *Le Monde*, 13 et 14 octobre 2002) d'un mouvement approfondi de manière décisive par la loi Defferre du 2 mars 1982, mais au demeurant déjà suggéré par le texte constitutionnel à travers la formulation du principe de libre administration doté d'une signification normative que n'a pas le terme de décentralisation (Conseil d'État, avis, 10 octobre 2002). La liberté dont disposent les collectivités territoriales dans la gestion des affaires qui relèvent de leurs compétences connaît toutefois des limites induites par le caractère unitaire de l'État et qui se matérialise par un contrôle administratif (contrôle de légalité) des actes des collectivités territoriales, expression du droit de regard de l'État sur la gestion des affaires locales et mode de préservation de l'autorité de l'État.

- **À retenir**

- L'État unitaire suppose une centralisation du pouvoir politique. Le pouvoir administratif peut cependant être délégué. La souveraineté y est un attribut exclusif de l'État.

## POUR S'ENTRAÎNER : QCM

1. Dans l'État unitaire, le pouvoir politique est divisible :  
 Vrai       Faux
2. Dans l'État unitaire, le pouvoir administratif est obligatoirement centralisé :  
 Vrai       Faux
3. La déconcentration suppose la gestion de l'administration locale par un agent de l'État :  
 Vrai       Faux
4. La décentralisation suppose la gestion de l'administration locale par des représentants nommés :  
 Vrai       Faux
5. La déconcentration et la décentralisation sont deux modes d'administration exclusifs l'un de l'autre :  
 Vrai       Faux

## CORRIGÉ

1. **Faux.** Le pouvoir politique est indivisible. Il est l'apanage de l'État.
2. **Faux.** Dans l'État unitaire, le pouvoir administratif peut être délégué de manière déconcentrée ou décentralisée.
3. **Vrai.** L'agent local nommé dispose d'un pouvoir de décision administrative.
4. **Faux.** En décentralisation, l'administration locale est assurée par les représentants *élus* des citoyens.
5. **Faux.** La déconcentration et la décentralisation sont deux modes d'organisation administrative qui se côtoient dans un État unitaire.

# L'État composé

- I. État fédéral et confédération d'États
- II. Les principes d'organisation de l'État fédéral

## I. État fédéral et confédération d'États

L'**État fédéral** (ou la fédération) se définit classiquement comme une **composition** d'États (les États fédérés). L'État fédéral se superpose aux États fédérés privés de souveraineté. Il suppose une intégration des États qui fait défaut à l'autre forme traditionnelle d'États composés, la *confédération* d'États. Celle-ci s'analyse comme une association d'États (les États confédérés) qui restent souverains dans le cadre de la coopération instituée. Son statut résulte d'un traité et les décisions sont prises à l'unanimité des représentants des États membres. La confédération précède souvent la fédération d'États (exemples : la Confédération des États-Unis (1776) précéda la Constitution de l'État fédéral américain (1787) ; la Confédération de l'Allemagne du Nord (1866) celle de l'Empire fédéral allemand (1871)). Dans ce cas, l'État fédéral est la résultante d'un processus d'intégration (fédéralisme par intégration ou association) à l'origine duquel se trouve une menace militaire, un acte d'autorité (fédération imposée, exemple : l'Empire fédéral allemand) ou une volonté d'union. L'État fédéral peut naître également de l'éclatement d'un État unitaire (fédéralisme par dissociation) sous la pression autonomiste de minorités ethniques, religieuses ou linguistiques (exemples : l'ex-URSS qui accède au fédéralisme par la Constitution 1924 ; la Belgique devenue État fédéral avec la Constitution de 1993).

La création d'un État fédéral conduit à la privation de la souveraineté internationale des États membres. Le nouvel ordre juridique et politique qui en résulte repose sur les principes définis par la Constitution fédérale.

## II. Les principes d'organisation de l'État fédéral

L'organisation de l'État fédéral repose sur la combinaison de trois principes directeurs (selon la systématisation établie par Georges Scelle) qui constituent le tronc commun du fédéralisme malgré la diversité de ce concept.