



UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE

**ÉCOLE DE DROIT
DE LA SORBONNE
AU CAIRE**

Institut de droit des affaires internationales
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Université du Caire

DROIT CONSTITUTIONNEL – S1
2023 - 2024

Cours magistral de Mme la Professeure Agnès ROBLOT-TROIZIER
Agrégée de droit public

FICHE 3 :

L'ETAT

Exercice : DISSERTATION

« Comment s'articule la décentralisation dans le cadre d'un Etat unitaire comme la France ? »

Documents :

I. L'ETAT UNITAIRE, LE CAS DE LA FRANCE

A. Théorie générale de l'Etat unitaire

Document n°1 – R. Carré de Malberg, « Les éléments constitutifs de l'Etat », *in Contributions à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, réimp. 1962, p. 1 et s.

B. La France, Etat unitaire décentralisé

1. L'unité et l'indivisibilité de l'Etat

Document n°2 – Constitution française : article 1^{er}

Document n°3 – Conseil Constitutionnel ; Décision 2001-454, 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse (extraits)

Document n°4 – Conseil Constitutionnel ; Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999. Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie (extraits)

2. La décentralisation administrative

Document n°5 – Constitution française : Articles 72 à 72-2 ; 73, 74 et 77.

II. L'ETAT COMPOSÉ

A. L'Etat autonome

Document n°6 – Portelli H, *Droit Constitutionnel*, Paris, 2023, Editions Dalloz, Coll. Hyper Cours, pp. 10-11

Document n°7 – Constitutions espagnole et italienne (extraits)

B. L'Etat fédéral

Document n°8 – Portelli H, *Droit Constitutionnel*, Paris, 2023, Editions Dalloz, Coll. Hyper Cours, pp. 14-16

Document n°9 – Texte de l'acte du 8 juin 1815 pour la Constitution fédérative de l'Allemagne, extraits

Document n°10 – Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949, tel qu'amendée par le Traité d'unification du 31 Août 1990, extraits

Document n°11 – Constitution belge (extraits)

I. L'ÉTAT UNITAIRE, LE CAS DE LA FRANCE

A. Théorie générale de l'Etat unitaire

Document n°1 – R. Carré de Malberg, Les éléments constitutifs de l'Etat, *in Contributions à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, réimp. 1962, p. 1 et s.

LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE L'ÉTAT

PRÉLIMINAIRES

1. — Toute étude du droit public en général et du droit constitutionnel en particulier engage et présuppose la notion de l'État. En effet, d'après la définition la plus répandue, il faut entendre par droit public le *droit de l'État* (Staatsrecht), c'est-à-dire le droit applicable à tous les rapports humains ou sociaux dans lesquels l'État entre directement en jeu. Quant au droit constitutionnel, c'est — ainsi que son nom l'indique — la partie du droit public qui comprend les règles ou institutions dont l'ensemble forme dans chaque milieu étatique la Constitution de l'État. On ne peut donc pas aborder l'étude du droit public ou de la Constitution de l'État sans être amené à se demander aussitôt quelle est l'idée qu'il convient de se faire de l'État lui-même. Préciser cette idée, tel est aussi le but, l'objet propre, de la *Théorie générale de l'État*. Tous les problèmes qu'agite cette théorie, se ramènent essentiellement à la question suivante : Qu'est-ce qu'un État (*in concreto*) ? ou mieux qu'est-ce que l'État (*in abstracto*) (1) ?

(1) Il ne faudrait pas croire cependant que la théorie générale de l'État soit la base initiale, le point de départ ou la condition préalable du système du droit public et du droit constitutionnel. Elle en est au contraire — en tant que théorie juridique tout au moins — la conséquence, la conclusion et le couronnement. Ainsi que l'indique le titre de cet ouvrage, l'idée générale que le juriste

2. — Si l'on examine les faits, c'est-à-dire les diverses formations politiques auxquelles l'usage s'est établi de donner le nom d'État, on constate que les éléments constitutifs dont chaque État est formé, se ramènent essentiellement à trois :

Dans chaque État on trouve d'abord un certain nombre d'hommes. Ce nombre peut être plus ou moins considérable : il suffit que ces hommes soient parvenus en fait à former un corps politique autonome, c'est-à-dire distinct des groupes étatiques voisins. Un État, c'est donc avant tout une communauté humaine. L'État est une forme de groupement social. Ce qui caractérise cette sorte de communauté, c'est qu'elle est une collectivité publique, se superposant à tous les groupements particuliers, d'ordre domestique ou d'intérêt privé, ou même d'intérêt public local, qui peuvent exister entre ses membres. Tandis qu'à l'origine les individus n'ont vécu que par petits groupes sociaux, famille, tribu, *gens*, isolés les uns des autres quoique juxtaposés sur le même sol, et ne connaissant chacun que son intérêt particulier, les communautés étatiques se sont formées en englobant tous les individus qui peuplaient un territoire déterminé, en une corporation unique, fondée sur la base de l'intérêt général et commun qui unit entre eux, malgré toutes les différences qui les séparent, les hommes vivant côte à côte en un même pays : corporation supérieure et générale qui a constitué dès lors un peuple, une nation. La nation, c'est donc l'ensemble d'hommes et de populations concourant à former un État et qui sont la substance humaine de l'État (2). Et quant à

doit se faire de l'État dépend, non pas de conceptions rationnelles ou *a priori*, mais bien des données positives fournies par le droit public en vigueur. L'on ne peut définir juridiquement l'État, l'on ne peut reconnaître et déterminer sa nature et sa consistance effectives, qu'après avoir pris connaissance et en tenant compte de ses institutions de droit public et de droit constitutionnel : et telle est aussi la méthode qui sera suivie dans cet ouvrage pour dégager les éléments de la théorie juridique générale de l'État. C'est seulement lorsqu'il s'agit de résoudre les difficultés relatives au fonctionnement de l'État ou encore de travailler au développement de son droit dans l'avenir que l'on peut et doit recourir à la théorie juridique générale de l'État comme à une base de raisonnement et à une source initiale de solutions ou d'indications utiles; mais, bien entendu, il faut, même dans ce cas, rechercher les éléments de cette théorie générale dans les institutions constitutionnelles ou les règles de droit public consacrées par l'ordre juridique en vigueur.

(2) On verra plus loin (p. 14-15, et aussi n° 388), que dans son sens juridique précis, tel qu'il résulte du système positif du droit public français et notamment du système de la souveraineté nationale, le mot « nation » désigne non pas une masse amorphe d'individus, mais bien la collectivité *organisée* des natio-

ces hommes pris individuellement, ils portent le nom de nationaux ou encore de citoyens au sens romain du mot *civis* : expression qui désigne précisément le lien social qui, par-dessus tous leurs rapports particuliers et tous leurs groupements partiels, rattache tous les membres de la nation à un corps unique de société publique.

Le second élément constitutif des États, c'est le territoire. Déjà on vient de voir qu'un rapport de liaison nationale ne peut prendre de consistance qu'entre hommes qui se trouvent mis en contact par le fait même de leur cohabitation fixe sur un ou plusieurs territoires communs : le territoire est donc l'un des éléments qui permettent à la nation de réaliser son unité. Mais en outre une communauté nationale n'est apte à former un État qu'autant qu'elle possède une surface de sol sur laquelle elle puisse s'affirmer comme maîtresse d'elle-même et indépendante (3), c'est-à-dire sur laquelle elle puisse tout à la fois imposer sa propre puissance et repousser l'intervention de toute puissance étrangère. L'État a essentiellement besoin d'avoir un territoire à soi, parce que telle est la condition même de toute puissance étatique. Si par exemple l'État possède quelque puissance sur ceux de ses nationaux situés à l'étranger, c'est dans la mesure seulement où il lui est possible de leur appliquer sur son propre territoire la sanction des prescriptions qu'il prétend leur imposer durant leur séjour au dehors. En revanche, sur son territoire, la puissance de l'État s'étend sur tous les individus, étrangers comme nationaux.

Les auteurs modernes s'accordent à dire que la relation juridique qui s'établit entre l'État et son territoire, ne consiste pas en un droit de *dominium*, mais bien d'*imperium* : l'État n'a pas sur son sol une propriété, mais seulement une puissance de domination, à laquelle on donne habituellement dans la terminologie française le nom de souveraineté territoriale. Mais pour le surplus il subsiste des dissentiments sur la nature de ce pouvoir territorial. Une première doctrine admet que le territoire est pour l'État l'objet d'un droit spécial de souveraineté, en sorte qu'il y

naux, en tant que cette collectivité se trouve constituée par le fait même de son organisation en une unité indivisible. En ce sens juridique, la nation n'est plus seulement un des éléments constitutifs de l'État, mais elle est, par excellence, l'élément constitutif de l'État en tant qu'elle s'identifie avec lui.

(3) Indépendante, au moins dans une certaine mesure qui sera précisée n° 62, *infra*.

aurait dans la puissance étatique deux pouvoirs distincts, l'un portant sur les personnes, l'autre portant spécialement sur le territoire et qui formerait ainsi une sorte de puissance réelle, c'est-à-dire comparable à un droit réel de l'État sur le sol national (en ce sens, V. notamment : Laband, *Droit public de l'Empire allemand*, éd. franç., t. I, p. 288 et s.). Il semble plus exact d'admettre, avec une seconde opinion, que le territoire envisagé en lui-même n'est aucunement un objet de maîtrise pour l'État; mais son étendue détermine simplement le cadre dans lequel est capable de s'exercer la puissance étatique ou *imperium*, laquelle n'est de sa nature qu'un pouvoir sur les personnes. Par souveraineté territoriale il ne faut donc pas entendre une branche à part du pouvoir de l'État, comportant à son profit un ensemble particulier de droits territoriaux. La territorialité n'est pas une partie spéciale du contenu de la puissance étatique, mais uniquement une condition et une qualité de cette puissance (Michoud, *Théorie de la personnalité morale*, t. II, n° 201; Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. I, p. 97; Jellinek, *L'État moderne*, éd. franç., t. II, p. 23 et s.; G. Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 6^e éd., p. 212 et les auteurs cités *eod. loc.*, note 3) (4). Dans cet

(4) A vrai dire, le rapport entre l'État et son territoire ne doit aucunement être considéré comme un rapport de sujet à objet. Le territoire n'est point un objet situé en dehors de la personne juridique État, et sur lequel cette personne posséderait un pouvoir plus ou moins comparable aux droits qui peuvent appartenir à une personne privée sur les biens dépendant de son patrimoine; mais il est un élément constitutif de l'État, c'est-à-dire un élément de son *être* et non point de son *avoir*, un élément par conséquent de sa personnalité même, et en ce sens il apparaît comme partie composante et intégrante de la personne État, qui sans lui ne pourrait même pas se concevoir. Sans doute, le patrimoine des individus est, à certains égards, le prolongement de leur personnalité, et c'est ainsi que les lésions délictuelles causées aux biens compris dans ce patrimoine constituent au fond des atteintes à la personne même de leur propriétaire. Toutefois, l'existence d'un patrimoine effectif n'est pas la condition de la personnalité de l'individu; celui-ci reste un sujet juridique alors même que son patrimoine serait nul ou viendrait d'être anéanti. En l'absence d'un territoire, l'État au contraire ne peut se former, et la perte de son territoire entraînerait sa complète extinction. Le territoire est donc une condition d'existence de l'État, et c'est ce que les auteurs expriment en qualifiant celui-ci de *corporation territoriale* (Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 1^{re} éd., p. 102), selon la terminologie créée en cette matière par Gierke (*Gebietskörperschaft*). C'est pourquoi aussi la doctrine contemporaine, répudiant le concept ancien qui consistait à présenter l'État comme le sujet, le territoire comme l'objet, définit le territoire, un élément constitutif de l'État en tant que sujet juridique Jellinek, *loc. cit.*, t. II, p. 19), ou encore un élément de sa personnalité juri-

ordre d'idées il convient d'ajouter que le cadre d'exercice de la puissance de l'État ne se restreint pas au territoire, c'est-à-dire à la surface ou au tréfonds du sol national : mais il comprend aussi la couche atmosphérique située au-dessus de ce sol et les portions de mer qui baignent le territoire de l'État, du moins dans la mesure où l'État peut en fait exercer sur ces portions atmosphériques ou maritimes son action dominatrice. La véritable idée à laquelle il faut s'arrêter à cet égard est donc que la sphère de puissance de l'État coïncide avec l'espace sur lequel s'étendent ses moyens de domination. En d'autres termes, l'État exerce sa puissance non pas seulement sur un territoire, mais sur un espace, espace qui, il est vrai, a pour base de détermination le territoire lui-même (5).

dique (Cf. Duguit, *Traité*, t. I, p. 95). Le mérite d'avoir dégagé cette nouvelle notion appartient à Fricker, *Vom Staatsgebiet*, p. 16 et s. (V. du même auteur : *Gebiet und Gebietshoheit*).

(5) La reconnaissance, dans la doctrine contemporaine, du fait que l'État ne possède point sur son territoire de droit spécial de nature réelle, a eu pour effet d'aggraver les difficultés que soulève la question des « cessions territoriales » intervenant entre deux États, notamment à la suite d'une guerre. La possibilité de telles cessions se concevait sans peine dans le système de l'État patrimonial. L'idée de cession de territoire peut se justifier encore dans la doctrine qui admet l'existence d'une puissance particulière de l'État sur son domaine territorial. Cette même idée devient au contraire fort difficile à construire juridiquement, dès que l'on dénie à l'État une souveraineté territoriale distincte de sa puissance sur ses sujets : il est clair que l'État ne peut pas céder sur son territoire des droits qu'il n'a pas. Cette difficulté théorique est signalée, mais non résolue par M. Duguit (*Traité*, t. I, p. 96). Jellinek (*loc. cit.*, t. II, p. 29-30, 33) essaye de la tourner en substituant à l'idée de cession du territoire celle de cession de la « domination sur les hommes habitant la terre ». Mais cette substitution, quant à l'objet cédé, ne suffit pas à faire disparaître toutes les difficultés relatives à cette question. Car, à vrai dire, c'est l'idée de *cession* elle-même qui soulève de graves objections juridiques, quel que soit d'ailleurs l'objet — territoire ou habitants — sur lequel on prétend que la cession porte. La possibilité d'une cession proprement dite ne se conçoit dans aucune des doctrines qui règnent à l'époque présente touchant le fondement et la nature de l'État. Si l'on se place dans la théorie qui rattache l'État aux hypothèses du contrat social ou encore si l'on se range aux doctrines qui voient dans l'État une association entre ses membres, il faut en déduire que, sans le consentement — formel ou implicite — des populations intéressées, ni l'État dit cédant ne peut, de sa seule volonté, céder une partie de son peuple, ni davantage l'État dit cessionnaire ne peut par une telle cession réaliser son accroissement. Mais la notion de cession est encore moins admissible dans la doctrine qui sera exposée plus loin (n^{os} 22 et 23) et suivant laquelle l'État doit avant tout son existence au fait de sa propre puissance dominatrice : car il sera constaté (n^{os} 57 et s.) qu'une puissance n'a le caractère de domination étatique

Enfin et par-dessus tout, ce qui fait un État, c'est l'établissement au sein de la nation d'une puissance publique s'exerçant supé-

qu'autant qu'elle se fonde sur la propre force et volonté de la collectivité à qui elle appartient; il faut qu'elle possède — en ce sens — un caractère originaire : et ceci même exclut la possibilité d'admettre que la puissance étatique soit susceptible de s'acquérir par voie de cession. Ce point a été nettement mis en lumière, à propos de l'Alsace-Lorraine, par Redslob (*Abhängige Länder*, p. 68 et s.), qui montre que — contrairement à l'affirmation de Laband (*Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, 5^e éd., t. II, p. 212) — la souveraineté sur les territoires alsacien et lorrain n'a pas pu être transférée et acquise par l'effet du traité intervenu entre la France et l'Allemagne : l'Empire allemand l'a acquise par sa propre force, c'est-à-dire soit par la conquête, comme le dit Redslob (*loc. cit.*), soit par la loi d'Empire du 9 juin 1871 qui a prononcé la réunion à l'Empire de l'Alsace et de la Lorraine (Jellinek, *loc. cit.*, t. II, p. 376). Tout au moins l'acquisition de territoires nouveaux et l'accroissement territorial des États ne peuvent pas être considérés comme le produit d'une cession au point de vue du droit public interne, c'est-à-dire dans les rapports de l'État qui s'accroît, avec les habitants du territoire acquis qui deviennent ses sujets : la sujétion nouvelle de ceux-ci est uniquement l'œuvre de l'État acquéreur, qui par son propre fait parvient, avec ou sans leur assentiment, à étendre sur eux sa puissance dominatrice : à cet égard l'idée et le mot d'annexion sont plus exacts que l'idée et le terme de cession. Au point de vue international au contraire, c'est-à-dire dans les rapports entre l'État amoindri et l'État qui annexe, il semble que la notion traditionnelle de cession retrouve son application. D'après les principes du droit des gens contemporain, la conquête ne peut en effet former un titre de possession légitime qu'autant qu'elle est consacrée par un traité comportant notamment une renonciation de la part de l'État dépouillé. Il faut donc distinguer en cette matière le point de vue du droit public interne et le point de vue du droit international (Jellinek, *eod. loc.*; Redslob, *op. cit.*, p. 70-71) : c'est pourquoi les traités de droit international admettent couramment l'idée de cession territoriale. Toutefois, même à ce dernier égard, il reste douteux que cette idée soit exacte. Si, à la suite d'une guerre en particulier, un État victorieux a pu par son seul fait acquérir une puissance de domination interne sur un pays qu'il a subjugué, on ne voit pas comment sur ce pays l'État vaincu pourrait, à titre international, céder et transférer cette même puissance qu'il ne possède déjà plus. La vérité n'est-elle pas plutôt que par le traité qui intervient en pareil cas, l'État dépouillé se borne à reconnaître un état de choses qui a été créé sans son concours, et renonce à contester désormais le fait accompli, c'est-à-dire l'extension de puissance étatique réalisée par l'État conquérant? La formule d'abandon de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine par la France était conçue en ce sens : l'art. 1^{er} des préliminaires de paix signés le 26 février 1871 disait que « la France renonce en faveur de l'Empire allemand à tous ses droits et titres sur les territoires situés... »; et ce texte ajoutait : « l'Empire allemand possédera ces territoires à perpétuité en toute souveraineté et propriété », ce qui était la reconnaissance de la conquête effectuée par l'Allemagne. Les renonciations ou reconnaissances de cette sorte ont en bien des cas un caractère forcé : l'exemple de l'Alsace et de la Lorraine en fait encore foi.

rieurement sur tous les individus qui font partie du groupe national ou qui résident seulement sur le sol national. L'examen des États sous ce rapport révèle que cette puissance publique tire son existence précisément d'une certaine organisation du corps national : organisation par laquelle d'abord se trouve définitivement réalisée l'unité nationale, et dont aussi le but essentiel est de créer dans la nation une volonté capable de prendre pour le compte de celle-ci toutes les décisions que nécessite la gestion de ses intérêts généraux : enfin, organisation d'où résulte un pouvoir coercitif permettant à la volonté ainsi constituée de s'imposer aux individus avec une force irrésistible (6). Ainsi cette volonté directrice et dominatrice s'exerce dans un double but : d'une part elle fait les affaires de la communauté; d'autre part elle fait des actes d'autorité consistant soit à émettre des prescriptions impératives et obligatoires, soit à faire exécuter ces prescriptions.

En tenant compte de ces divers éléments fournis par l'observation des faits, on pourrait donc définir chacun des États *in concreto* une communauté d'hommes, fixée sur un territoire propre et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé dans ses rapports avec ses membres une puissance supérieure d'action, de commandement et de coercition.

(6) A l'encontre de la doctrine généralement admise qui voit dans la puissance publique le troisième élément constitutif de l'État (V. notamment Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 5^e éd., p. 1; Jellinek, *loc. cit.*, t. II, p. 61 et s.), certains auteurs (en particulier Seidler, *Das juristische Kriterium des Staates*, p. 65 et s.) ont prétendu que l'élément constitutif véritable de l'État, en ce qui concerne sa puissance, c'est non point cette puissance elle-même, non pas même l'organisation d'où elle résulte, mais bien les organes qui la possèdent et l'exercent en fait, car — dit-on — sans ces organes, la puissance étatique n'aurait point de réalité effective. Mais cette façon de voir ne saurait être admise. Seidler lui-même fait remarquer (*op. cit.*, p. 68) qu'à la différence du peuple et du territoire qui sont des éléments de détermination de l'identité de l'État, les organes ne déterminent que sa forme gouvernementale, si bien que les organes peuvent varier et même changer complètement sans que l'identité de l'État s'en trouve aucunement modifiée. Ceci prouve bien que l'existence de l'État est indépendante des organes qu'il peut posséder à un moment déterminé. Sans doute la puissance de l'État n'est faite que de celle de ses organes, elle est une conséquence de l'organisation donnée à la communauté nationale. Mais d'autre part cette puissance est permanente, tandis que les formes d'organisation étatique sont passagères. C'est donc avec raison que la plupart des auteurs font ressortir comme élément constitutif de l'État la puissance invariable résultant de son organisation plutôt que les organes variables qui la mettent en œuvre.

3. — Cette première définition, quoiqu'elle soit conforme aux faits, ne saurait pleinement satisfaire le juriste. La raison en est que la science juridique n'a pas seulement pour objet de constater les faits générateurs du droit, mais elle a pour tâche principale de définir les relations juridiques qui découlent de ces faits. Or, à ce point de vue, l'insuffisance de la définition ci-dessus proposée provient manifestement de ce qu'elle se borne à indiquer les éléments qui concourent à engendrer l'État, bien plutôt qu'elle ne définit l'État lui-même. Et par suite elle est dangereuse, en ce qu'elle conduit naturellement à confondre l'État avec ses éléments ou du moins avec certains d'entre eux. C'est ainsi que l'on a prétendu identifier l'État avec la masse des individus qui le composent. D'autres, envisageant la puissance publique et l'organisation d'où elle découle, comme l'élément capital du système étatique, ont été amenés à identifier l'État avec les personnes mêmes qui, en vertu de cette organisation, sont investies de cette puissance (7). Ces doctrines reposent sur une confusion. En effet, le territoire, l'agglomération des habitants vivant en commun, l'organisation elle-même de la collectivité et la puissance publique qui en dérive, ne sont que des conditions de la formation de l'État : ces divers facteurs combinés vont bien avoir l'État pour résultante, mais l'État ne se confond avec aucun d'eux. Une telle confusion n'aurait point été commise, si l'on avait su s'élever de l'observation des éléments de fait de l'État à une notion tirée des éléments de droit qui déterminent son essence juridique. Il semble incontestable que ce sont ces éléments de droit qui doivent prédominer dans la définition juridique de l'État.

Or, au point de vue juridique, l'essence propre de toute com-

(7) Il s'est même trouvé des auteurs qui ont identifié l'État avec son territoire. C'est ainsi que Seidler (*op. cit.*, p. 59), partant de l'idée que le territoire est un élément constitutif de l'État (*V. supra*, note 4 du n° 2), déclare que « le territoire, c'est l'État lui-même envisagé sous le rapport de son étendue ». Mais cette déduction est entièrement exagérée. Elle conduit Seidler à prétendre que les modifications qui peuvent se produire dans les dimensions du territoire, notamment à la suite d'une cession territoriale, ont pour effet de modifier l'État lui-même. C'est aussi la thèse de Fricker, *Vom Staatsgebiete*, p. 27. Cette thèse est repoussée par Jellinek (*loc. cit.*, t. II, p. 30 en note. — Cf. Duguit, *Traité*, t. I, p. 95), qui fait remarquer avec raison que les modifications apportées au territoire étatique n'entraînent pas la disparition de l'État ancien et son remplacement par un État nouveau. Bien que le territoire soit l'une des conditions de la personnalité étatique, celle-ci n'est pas modifiée par les variations partielles du territoire. C'est donc que l'État ne se confond pas avec son territoire.

munauté étatique consiste d'abord en ceci que, malgré la pluralité de ses membres et malgré les changements qui s'opèrent parmi eux, elle se trouve ramenée à l'unité⁽⁸⁾ par le fait de son organisation : en effet, par suite de l'ordre juridique statutaire établi dans l'État, la communauté nationale, envisagée soit dans la collection de ses membres présentement en vie, soit même dans la série successive des générations nationales, est organisée de telle façon que les nationaux forment à eux tous un sujet juridique unique et invariable, comme aussi ils n'ont à eux tous, en ce qui concerne la direction des affaires publiques, qu'une volonté unique, celle qui est exprimée par les organes réguliers de la nation et qui est la volonté collective de la communauté. Tel est le fait juridique capital dont la science du droit doit tenir compte, et elle ne peut en tenir compte qu'en reconnaissant dès lors à l'État, expression de la collectivité unifiée, une individualité globale distincte de celles de ses membres particuliers et transitoires, c'est-à-dire en définissant l'État une personne juridique. Par suite, dans les sociétés étatisées, ce que les juristes nomment proprement l'État, c'est l'être de droit en qui se résume abstraitement la collectivité nationale. Ou encore, suivant la définition adoptée par les auteurs français : L'État est la personnification de la nation (Esmein, *Éléments*, 5^e éd., p. 1. — Cf. Bluntschli, *Théorie générale de l'État*, trad. franç., p. 18 : « L'État, c'est la personne politique organisée de la nation »).

Toutefois, il ne suffirait pas, pour dégager la notion de l'État, de le présenter comme unité corporative. Car il n'y a pas que les groupes étatiques qui réalisent de telles unités : nombreuses sont les formations corporatives de droit public ou les sociétés de droit privé, qui sont pourvues d'une organisation les unifiant et qui constituent comme telles des personnes juridiques. Ce qui distingue l'État de tous autres groupements, c'est la puissance dont il est doué. Cette puissance, dont lui seul est capable et que par suite l'on peut déjà suffisamment caractériser en la qualifiant de *puissance étatique*, porte, dans la terminologie traditionnellement consacrée en France, le nom de souveraineté. D'après cela il y aurait donc lieu de ramener la notion juridique de l'État à cette double idée fondamentale : l'État est une personne collec-

(8) C'est Gierke (*Genossenschaftstheorie*, t. I, p. 456 et s., et *Grundbegriffe des Staats*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, t. XXX) qui a le premier dégagé dans toute son ampleur cette notion de l'unité étatique.

tive et une personne souveraine. Toutefois on verra plus loin que l'emploi en cette matière du mot souveraineté, quoiqu'il se trouve justifié quant à l'État français, soulève au point de vue du droit public général de fortes objections. Il convient donc de laisser de côté cette expression contestable et d'intituler le double sujet qui vient d'être indiqué et qui va maintenant être traité, de la façon suivante : 1° de l'État en tant que personne ; 2° de la puissance propre à l'État.

B. La France, Etat unitaire décentralisé

1. L'unité et l'indivisibilité de l'Etat

Doc. 2 : Constitution française : article 1^{er}.

« 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. »

Doc. 3 : Conseil Constitutionnel ; Décision n° 2001-454, 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse (extraits)

Quant au IV de l'article L. 4424-2 :

18. Considérant qu'aux termes du IV du nouvel article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales : « Lorsque l'Assemblée de Corse estime que les dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration présentent, pour l'exercice des compétences de la collectivité territoriale, des difficultés d'application liées aux spécificités de l'île, elle peut demander au Gouvernement que le législateur lui ouvre la possibilité de procéder à des expérimentations comportant le cas échéant des dérogations aux règles en vigueur, en vue de l'adoption ultérieure par le Parlement de dispositions législatives appropriées. - La demande prévue à l'alinéa précédent est faite par délibération motivée de l'Assemblée de Corse, prise à l'initiative du conseil exécutif ou de l'Assemblée de Corse après rapport de ce conseil. Elle est transmise par le président du conseil exécutif au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. - La loi fixe la nature et la portée de ces expérimentations, ainsi que les cas, conditions et délai dans lesquels la collectivité territoriale pourra faire application de ces dispositions. Elle fixe également les modalités d'information du Parlement sur leur mise en œuvre. L'évaluation continue de cette expérimentation est confiée, dans chaque assemblée, à une commission composée à la représentation proportionnelle des groupes. Cette commission présente des rapports d'évaluation qui peuvent conduire le législateur à mettre fin à

l'expérimentation avant le terme prévu. - Les mesures prises à titre expérimental par la collectivité territoriale de Corse cessent de produire leur effet au terme du délai fixé si le Parlement, au vu du rapport d'évaluation qui lui est fourni, n'a pas procédé à leur adoption » ;

19. Considérant que, pour les auteurs des deux saisines, ces dispositions attribueraient à la collectivité territoriale de Corse des compétences ressortissant au domaine de la loi ; que seraient ainsi méconnus le principe de la souveraineté nationale et les articles 3 et 34 de la Constitution ; qu'en habilitant une collectivité territoriale à exercer le pouvoir législatif, le législateur déléguerait sa compétence dans un cas non prévu par la Constitution ; qu'il serait en outre porté atteinte, pour les auteurs des deux saisines, à l'égalité devant la loi et à l'indivisibilité de la République ; que les sénateurs requérants ajoutent que la procédure contestée méconnaîtrait le droit d'initiative attribué aux membres du Parlement par l'article 39 de la Constitution ; qu'ils lui font enfin grief de confier à une commission parlementaire autre que les commissions permanentes prévues à l'article 43 de la Constitution « l'évaluation continue » des mesures prises à titre expérimental par la collectivité territoriale de Corse en application des dispositions critiquées ;

20. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice » ; qu'en vertu du premier alinéa de son article 34 : « La loi est votée par le Parlement » ; qu'en dehors des cas prévus par la Constitution, il n'appartient qu'au Parlement de prendre des mesures relevant du domaine de la loi ; qu'en particulier, en application de l'article 38, seul le Gouvernement « peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » ; que le législateur ne saurait déléguer sa compétence dans un cas non prévu par la Constitution ;

21. Considérant, en l'espèce, qu'en ouvrant au législateur, fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps, la possibilité d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi, la loi déférée est intervenue dans un domaine qui ne relève que de la Constitution ; qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer contraire à la Constitution le IV du nouvel article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales, dont les dispositions constituent un ensemble indivisible ; que, par voie de conséquence, doivent être également déclarés contraires à la Constitution les mots « et du IV » figurant à l'article 2 de la loi déférée ;

Sur l'article 7 :

22. Considérant que l'article 7 de la loi déférée insère dans le code de l'éducation un article L. 312-11-1 ainsi rédigé : « La langue corse est une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires de Corse » ;

23. Considérant que, selon les auteurs des deux saisines, cette disposition imposerait, dans les faits, à tous les élèves l'apprentissage de la langue corse ; qu'il serait ainsi contraire au principe d'égalité ;

24. Considérant que, si l'enseignement de la langue corse est prévu « dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires », il ne saurait revêtir pour autant un caractère obligatoire ni pour les élèves, ni pour les enseignants ; qu'il ne saurait non plus avoir pour effet de soustraire les élèves aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci ;

25. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous réserve que l'enseignement de la langue corse revête, tant dans son principe que dans ses modalités de mise en oeuvre, un caractère facultatif, l'article 7 n'est contraire ni au principe d'égalité ni à aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle ;

Doc. 4 : Conseil Constitutionnel ; Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999. Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie (extraits)

1 ° Considérant que, le 5 mai 1998, a été signé à Nouméa, entre le Gouvernement de la République française et les représentants des principales formations politiques de Nouvelle-Calédonie, un « accord sur la Nouvelle-Calédonie » qui, outre un « Préambule », comprend un « Document d'orientation » relatif, en son point 1, à « l'identité kanak », en son point 2, aux « institutions », en son point 3, aux « compétences », en son point 4, au « développement économique et social » et, en son point 5, à « l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie » ; que, comme le prévoyait le point 6 de ce même document, relatif à « l'application de l'accord », une loi constitutionnelle a été adoptée par le Parlement réuni en Congrès le 6 juillet 1998, laquelle a rétabli un titre XIII de la Constitution désormais intitulé : « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie » et comprenant deux articles 76 et 77 ainsi rédigés : (...)

2 ° Considérant qu'en application de l'article 77 précité, le Parlement a adopté, le 16 février 1999, la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie soumise au Conseil constitutionnel ;

- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE ET L'ÉTENDUE DU CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LA LOI ORGANIQUE PRÉVUE À L'ARTICLE 77 DE LA CONSTITUTION :

3 ° Considérant, en premier lieu, que rien ne s'oppose, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution, à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle, ces dérogations pouvant n'être qu'implicites ; que tel est le cas en l'espèce ; qu'il résulte en effet des dispositions du premier alinéa de l'article 77 de la Constitution que le contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi organique doit s'exercer non seulement au regard de la Constitution, mais également au regard des orientations définies par l'accord de Nouméa, lequel déroge à un certain nombre de règles ou principes de valeur constitutionnelle ; que, toutefois, de telles dérogations ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'accord ;

4 ° Considérant, en deuxième lieu, qu'en raison de ce changement des circonstances de droit, il y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de procéder à l'examen de l'ensemble des dispositions de la loi organique, alors même que certaines d'entre elles ont une rédaction ou un contenu identique à ceux de dispositions antérieurement déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel ou figurant dans la loi n°88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, adoptée par le peuple français à la suite d'un référendum ;

(...)

20 ° Considérant que le chapitre II, qui comprend les articles 99 à 107, est relatif aux « lois du pays », délibérations du congrès ayant force de loi ; que l'article 99 définit leur domaine d'intervention ; que les articles 100, 101 et 102 déterminent leurs conditions d'adoption ; que l'article 103 institue une procédure de nouvelle délibération de tout ou partie de ces lois ; que les articles 104 et 105 définissent

les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel peut être saisi et se prononce sur ces lois ; que l'article 106 est relatif à leur promulgation ; que l'article 107 fixe leur régime juridique ;

21 ° Considérant que l'article 103 ouvre au haut-commissaire, au gouvernement, au président du congrès, au président d'une assemblée de province ou à onze membres du congrès la faculté de demander une seconde délibération d'une « loi du pays » ou de certaines de ses dispositions dans les quinze jours qui suivent son adoption ;

22 ° Considérant que l'article 104 dispose qu'une « loi du pays » qui a fait l'objet d'une nouvelle délibération en application de l'article 103 peut être déférée au Conseil constitutionnel, aux termes d'une saisine contenant un exposé des moyens de fait et de droit qui la fondent, par le haut-commissaire, le gouvernement, le président du congrès, le président d'une assemblée de province ou dix-huit membres du congrès, dans les dix jours suivant la nouvelle délibération ;

23 ° Considérant qu'aux termes de l'article 77 de la Constitution : "...la loi organique détermine... : les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel..." ;

24 ° Considérant que l'article 104 prévoit qu'une « loi du pays » doit avoir fait l'objet d'une nouvelle délibération pour être déférée au Conseil constitutionnel et subordonne dès lors la recevabilité du recours à la condition que les dispositions contestées d'une « loi du pays » aient fait l'objet d'une nouvelle délibération ; que la procédure ainsi instituée, qui met en œuvre les dispositions précitées de l'article 77 de la Constitution, ne méconnaît aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle ;

25 ° Considérant que l'article 107 définit la nature juridique des « lois du pays », ainsi que la procédure selon laquelle il peut être constaté par le Conseil d'État qu'une disposition de « loi du pays » est intervenue en dehors des matières mentionnées à l'article 99 ; qu'en pareil cas, la légalité de cette disposition pourra être critiquée devant la juridiction administrative compétente ;

26 ° Considérant que les dispositions prévues par les articles 99 à 107 sont conformes à la Constitution ; qu'il en va de même des autres dispositions du titre III ; »

2. La décentralisation administrative

Doc. 5 : Constitution française : Articles 72 à 72-2 ; 73, 74 et 77.

Article 72

« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par [l'article 74](#). Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Article 72-1

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriale ».

Article 72-2

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

Article 73

« Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités ».

Article 74

« Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de [l'article 73](#), précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la

collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante ».

Article 77

« Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :

- les compétences de l'Etat qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;
- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;
- les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.

Pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer ».

II. L'ÉTAT COMPOSÉ

A. L'Etat autonome

Doc. 6 : Portelli H, *Droit Constitutionnel*, Paris, 2023, Dalloz, Coll. Hyper Cours, pp 10-11

3. L'État régional

L'État régional constitue une forme d'État évolutive où le cadre constitutionnel reste celui d'un État unitaire mais où l'autonomie des collectivités territoriales n'est plus seulement administrative mais aussi politique et institutionnelle, ce qui se traduit par des compétences propres, constitutionnellement garanties et de nature législative.

En Espagne, le régionalisme est très poussé : sur le vieux socle hérité de la tradition administrative française (communes et provinces), la Constitution de 1978 a érigé les communautés autonomes. Distinguant les communautés historiques au fort particularisme (Catalogne, Pays basque, Galice) et les communautés autonomes ordinaires, la Constitution sépare les compétences de l'État, celles des communautés et un domaine mixte, les communautés disposant d'un large pouvoir financier, législatif et réglementaire. Ce pouvoir a fait l'objet de transferts par vagues successives : au lendemain de l'entrée en vigueur de la Constitution, puis à la suite de la loi

du 29 décembre 1992 et lors des années 2000. Les statuts adoptés ou modifiés par les parlements régionaux doivent être validés par le parlement espagnol (Cortes) puis soumis à référendum local : le nouveau statut catalan de 2005 a été ainsi modifié par les Cortes afin de le rendre compatible avec la Constitution avant qu'il soit ratifié par référendum local en 2006. Il n'a pas freiné pour autant la revendication indépendantiste relayée par le gouvernement local. Celui-ci a organisé un référendum sur l'indépendance, jugé inconstitutionnel par le gouvernement espagnol et par le Tribunal constitutionnel, le 1^{er} octobre 2017. Organisé dans un climat de violence, il a abouti à la victoire du « oui » à 90 % des suffrages mais 43 % seulement des électeurs ont pris part au vote. La proclamation d'indépendance par le Parlement espagnol le 27 octobre a entraîné la mise sous tutelle de la communauté autonome par le gouvernement espagnol en vertu de l'article 155 de la Constitution et la destitution du gouvernement local. L'arrestation ou l'exil des membres du gouvernement local destitué n'a pas arrêté la crise : les élections de décembre 2018 ont donné une courte majorité en sièges aux indépendantistes au Parlement régional et c'est l'un des leurs qui a été investi chef du gouvernement. La question n'est donc pas tranchée même si les autorités espagnoles ont montré qu'elles n'accepteraient pas que l'unité de l'État soit transgressée.

Au Pays basque, le statut voté par le Parlement local en 2004, qui prônait l'association avec l'Espagne dans le cadre d'une transition vers l'indépendance, a été rejeté par les Cortes.

La Constitution italienne de 1948 a instauré un double régionalisme, celui des régions à statut spécial disposant d'une forte autonomie et de larges transferts de compétences et celui des régions à statut ordinaire. La révision constitutionnelle de 2001 a transformé ce régionalisme en système quasi-fédéral sur le modèle espagnol : les compétences de l'État sont désormais limitativement énumérées (compétences régaliennes et de solidarité nationale) et les régions détiennent la compétence législative de principe, un domaine concurrentiel laissant à l'État la détermination des principes fondamentaux et aux régions la législation de mise en œuvre. Quant aux fonctions administratives, elles appartiennent d'abord aux régions et aux

communes. L'autonomie des régions a été également renforcée sur le plan fiscal, en accroissant les ressources propres des régions au risque d'affaiblir la solidarité territoriale mais la crise financière de 2012 a conduit à réduire drastiquement les dotations de l'État aux collectivités territoriales.

Le projet de révision constitutionnelle promu par la majorité de droite de Silvio Berlusconi en 2005 visait à accroître encore les pouvoirs des régions en leur transférant de nouvelles compétences exclusives en matière de santé, d'éducation et de police mais supprimait les mécanismes de péréquation entre régions riches et régions pauvres. Il a été largement rejeté par référendum les 25 et 26 juin 2006. De même, le référendum du 4 décembre 2016 a rejeté le projet de réduire drastiquement les pouvoirs du Sénat pour tenir compte du transfert d'une grande partie du pouvoir législatif aux régions.

Doc. 7 : Constitutions espagnole et italienne (extraits)

Espagne : Constitution du 27 décembre 1978, article 2 :

« La Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles »

Italie : Constitution du 27 décembre 1947, article 5 :

« La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales; réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation ».

B. L'Etat fédéral

Doc. 8 : Portelli H, *Droit Constitutionnel*, Paris, 2023, Dalloz, Coll. Hyper Cours, pp 14-16

3. Le fédéralisme se distingue de la confédération

Le fédéralisme se distingue de la *confédération*⁹, association d'États souverains qui mettent en commun certaines compétences et se dotent d'organismes qui les gèrent. Les relations entre les États sont régies par un traité international, les institutions communes sont sommaires et les décisions y sont prises à l'unanimité. Le plus souvent, les compétences transférées concernent la défense et la diplomatie. La confédération peut être une étape vers le fédéralisme comme en Amérique du Nord ou en Suisse.

La question est posée à propos de l'Union européenne, « cadre institutionnel unique » dans lequel convergent les trois Communautés mises en place à partir de 1951 par une série de traités (Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951, Communauté économique européenne et Communauté de l'énergie atomique en 1957), et complétées par les aménagements successifs (Acte Unique en 1986, Traité de Maastricht en 1992, Traité d'Amsterdam en 1997, Traité de Nice en 2001, Traité de Lisbonne en 2009).

Les institutions de l'Union européenne combinent des organes qui se rapprochent du modèle fédéral (Parlement européen élu au suffrage universel direct depuis 1979, Commission – organe exécutif – et Cour de Justice, juridiction suprême imposant la supériorité du droit de l'Union sur le droit national, Banque centrale européenne gérant la monnaie unique mais dans une partie seulement – zone euro – de l'Union) d'autres qui relèvent d'une logique confédérale (Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, Conseil des ministres).

On retrouve la même ambivalence en matière de compétences. D'une part, le transfert croissant de compétences des États vers l'Union européenne en matière économique et commerciale, le développement dans ces domaines d'une législation européenne directement (règlements) ou indirectement (directives) applicable dans l'ordre interne, supérieure au droit des États et garantie par un système judiciaire intégrant les juridictions nationales sous l'autorité de la Cour de justice de l'Union européenne présentent les traits d'un système fédéral. D'autre part, le maintien d'un système confédéral dans les domaines de souveraineté (monnaie unique refusée par 10 États sur 27, défense et diplomatie réservée aux États sauf accord unanime et ponctuel) et dans les domaines non transférés (décisions des États membres réunis au sein du Conseil prises à l'unanimité) montre que les institutions de l'Union européenne constituent un système politique et juridique hybride dont la nature future reste incertaine.

En dépit de ces ambivalences, l'Union européenne n'est pas un État car elle ne détient pas « la compétence de sa compétence ». Elle est une organisation *sui generis*, y compris dans la version que proposait le traité établissant une constitution pour l'Europe signé en 2004 mais abandonné après les rejets par référendum en France et aux Pays-Bas en 2005. Le traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009, qui propose une version assouplie du traité de 2004, ne remet pas en cause cette ambivalence et a même renforcé la nature confédérale de l'Union en introduisant pour la première fois le droit de sécession des États membres (TUE, art. 50), dont le Royaume-Uni a fait usage en 2016.

Le juge constitutionnel français considère d'ailleurs que les institutions de l'Union européenne appartiennent à la catégorie juridique des organisations internationales. L'Union européenne est « une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres » (Cons. const. 19 nov. 2004, n° 2004-505 DC, *Traité constitutionnel européen*). L'ordre juridique européen constitue un « ordre juridique propre » distinct de l'ordre juridique international et intégré à l'ordre juridique interne et le Parlement européen « ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale et ayant vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale » (id.). L'Union européenne n'a pas encore, pour le Conseil constitutionnel, dépassé le niveau des organisations internationales traditionnelles, y compris dans la version du traité de Lisbonne, dont il estime qu'elle reste du domaine du droit international, décis. du 20 déc. 2007).

La question s'est également posée en 1958 à propos de la Communauté créée par la Constitution entre la France et les territoires africains d'outre-mer en marche vers leur émancipation. Entre 1958 et 1960, la Communauté, structure inégalitaire dotée de compétences et d'institutions propres, où coexistaient en un État souverain – la République française – et des États autonomes pouvant accéder à l'indépendance, ne constituait ni une fédération (du fait de l'inégalité entre ses composantes) ni une confédération (faute de souveraineté de la plupart de ses membres). L'indépendance des États africains en 1960 a entraîné la transformation de la Communauté en une association libre d'États souverains qui s'est progressivement dissoute.

L'évolution récente montre que la distinction entre État unitaire et État fédéral, comme celle entre Confédération et Fédération, devient de plus en plus floue dans la pratique, les constructions politiques et juridiques tendant à mêler les concepts traditionnels dans un contexte de remise en cause des fonctions classiques de l'État.

CONFEDERATION GERMANIQUE

Acte du 8 juin 1815 pour la Constitution fédérative de l'Allemagne

Au nom de la Très Sainte et Indivisible Trinité,

Les Princes souverains et les Villes libres de l'Allemagne, animés du désir commun de mettre à exécution l'article VI du Traité de Paris du 30 mai 1814, et convaincus des avantages qui résulteront de leur union solide et durable, pour la sûreté et l'indépendance de l'Allemagne, et pour l'équilibre de l'Europe, sont convenus de former une confédération perpétuelle, et ont, pour cet effet, muni de leurs pleins pouvoirs leurs envoyés et députés au Congrès de Vienne, savoir :

[...]

Et conformément à la susdite résolution, les plénipotentiaires ci-dessus nommés, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, ont arrêté entre eux les articles suivants :

I. Dispositions générales.

Article premier.

Les Princes souverains et les Villes libres d'Allemagne, en comprenant dans cette transaction LL. MM. l'Empereur d'Autriche, les Rois de Prusse, de Danemark et des Pays-Bas et nommément :
L'Empereur d'Autriche et le Roi de Prusse, pour toutes celles de leurs possessions qui ont anciennement appartenu à l'Empire germanique ;
Le Roi de Danemark, pour le Duché de Holstein ;
Le Roi des Pays-Bas, pour le Grand-Duché de Luxembourg,
Établissent entre eux une Confédération perpétuelle qui portera le nom de Confédération germanique.

Article 2.

Le but de cette Confédération est le maintien de la sûreté extérieure et intérieure de l'Allemagne, de l'indépendance et de l'inviolabilité des États confédérés.

Article 3.

Les membres de la Confédération, comme tels, sont égaux en droits; ils s'obligent tous également à maintenir l'acte qui constitue leur union.

Article 20 [Fondements de l'ordre étatique, droit de résistance]

- (1) La République fédérale d'Allemagne est un État fédéral démocratique et social.
- (2) Tout pouvoir d'État émane du peuple. Le peuple l'exerce au moyen d'élections et de votations et par des organes spéciaux investis des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.
- (3) Le pouvoir législatif est lié par l'ordre constitutionnel, les pouvoirs exécutif et judiciaire sont liés par la loi et le droit.

(4) Tous les Allemands ont le droit de résister à quiconque entreprendrait de renverser cet ordre, s'il n'y a pas d'autre remède possible.

Article 30 [Répartition des compétences entre la Fédération et les Länder]

L'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'État relèvent des Länder, à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'autorise une règle différente.

Article 31 [Primauté du droit fédéral]

Le droit fédéral prime le droit de Land.

Article 32 [Relations extérieures]

- (1) La conduite des relations avec les États étrangers relève de la Fédération.
- (2) Avant la conclusion d'un traité touchant la situation particulière d'un Land, ce Land devra être entendu en temps utile.
- (3) Dans la mesure de leur compétence législative, les Länder peuvent, avec l'approbation du Gouvernement fédéral, conclure des traités avec des États étrangers.

Doc. 11 : Constitution de la Belgique (extraits)

TITRE Ier

DE LA BELGIQUE FÉDÉRALE, DE SES COMPOSANTES ET DE SON TERRITOIRE

- *Art. 1^{er}*
La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions.
- *Art. 2*
La Belgique comprend trois communautés : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone.
- *Art. 3*
La Belgique comprend trois régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise.
- *Art. 4*
La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.
Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques.
Les limites des quatre régions linguistiques ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.
- *Art. 5*
La Région wallonne comprend les provinces suivantes : le Brabant wallon, le Hainaut, Liège, le Luxembourg et Namur. La Région flamande comprend les provinces suivantes: Anvers, le Brabant flamand, la Flandre occidentale, la Flandre orientale et le Limbourg.

Une loi peut soustraire certains territoires dont elle fixe les limites, à la division en provinces, les faire relever directement du pouvoir exécutif fédéral et les soumettre à un statut propre. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

- *Art. 6*

Les subdivisions des provinces ne peuvent être établies que par la loi.

- *Art. 7*

Les limites de l'État, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.

[...]

TITRE III DES POUVOIRS

- *Art. 33*

Tous les pouvoirs émanent de la Nation.

Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.

- *Art. 34*

L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public.

- *Art. 35*

L'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même.

Les communautés ou les régions, chacune pour ce qui la concerne, sont compétentes pour les autres matières, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

[...]

- *Art. 36*

Le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat.

- *Art. 37*

Au Roi appartient le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution.

- *Art. 38*

Chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois prises en vertu de celle-ci.

- *Art. 39*

La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

[...]

- *Art. 40*

Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux.

Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi.

- *Art. 41*

Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution. Toutefois, en exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, la règle visée à l'article 134 peut supprimer les institutions provinciales. Dans ce cas, la règle visée à l'article 134 peut les remplacer par des collectivités supracommunales dont les conseils règlent les intérêts exclusivement supracommunaux d'après les principes établis par la Constitution. La règle visée à l'article 134 doit être adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages émis, à la condition que la majorité des membres du Parlement concerné se trouve réunie.

La règle visée à l'article 134 définit les compétences, les règles de fonctionnement et le mode d'élection des organes territoriaux intracommunaux pouvant régler des matières d'intérêt communal.

Ces organes territoriaux intracommunaux sont créés dans les communes de plus de 100.000 habitants à l'initiative de leur conseil communal. Leurs membres sont élus directement. En exécution d'une loi adoptée à la majorité définie à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les autres conditions et le mode suivant lesquels de tels organes territoriaux intracommunaux peuvent être créés.

Ce décret et la règle visée à l'article 134 ne peuvent être adoptés qu'à la majorité des deux tiers des suffrages émis, à la condition que la majorité des membres du Parlement concerné se trouve réunie.

Les matières d'intérêt communal, supracommunal ou provincial peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la commune, la collectivité supracommunale ou la province concernée. La règle visée à l'article 134 règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire.