



HAL
open science

Pour une reformulation de la distinction Etat unitaire-Etat fédéral

Christophe Chabrot

► **To cite this version:**

Christophe Chabrot. Pour une reformulation de la distinction Etat unitaire-Etat fédéral. Métropolisation, régionalisation et intercommunalité rurale. Quel impact sur les autorités locales, régionales et centrales en Europe?, Observatory on Local Administration, Jun 2016, Bratislava, République tchèque. pp.489-503. hal-04211910

HAL Id: hal-04211910

<https://hal.science/hal-04211910v1>

Submitted on 20 Sep 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

**Colloque international de l'Observatoire de l'Autonomie Locale (OLA)
Bratislava (Slovaquie), 30 juin, 1 et 2 juillet 2016**

Pour une reformulation de la distinction Etat unitaire-Etat fédéral

de Christophe CHABROT

Maître de conférences de Droit public

Université Lumière Lyon 2, Faculté de Droit et Science politique
Centre Droits, Contrats, Territoires (EA 4573)

E-mail : christophe.chabrot@univ-lyon2.fr

Internet : <https://dct.msh-lse.fr/>

***Résumé :** La doctrine classique oppose bien souvent Etat unitaire et Etat fédéral, mais cette analyse se révèle trompeuse au regard de la théorie juridique portée notamment par Hans Kelsen. En effet tout Etat est bien unitaire, y compris les Etats fédéraux, par l'unicité de sa constitution nationale. Mais tout Etat est également décentralisé par nécessité, la centralisation n'étant qu'un idéal-type en droit. Cette décentralisation peut alors être constitutionnelle (fédéralisme), législative (régionalisme) ou administrative (« territorialisme »), et repose sur d'autres critères permettant une rationalisation plus efficace du comparatisme territorial.*

***Publié in** « Métropolisation, régionalisation et intercommunalité rurale. Quel impact sur les autorités locales, régionales et centrales en Europe ? », Actes du colloque éponyme de Bratislava, ed. Institut Universitaire Varenne coll. Kultura, 2018, pp.489-503*

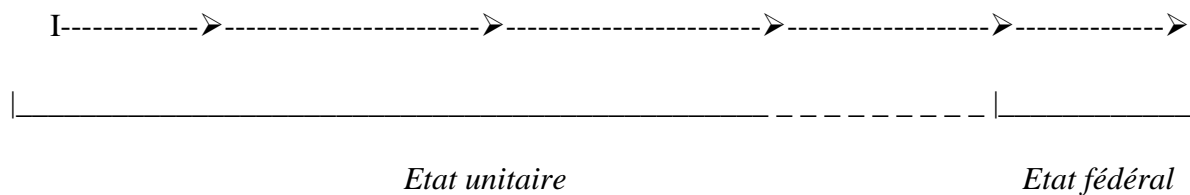


Il est des facilités pédagogiques qui peuvent finalement obscurcir un objet d'étude en voulant pourtant le simplifier. Ainsi, tout comme il est courant d'opposer centralisation et décentralisation, qui sont bien plus complémentaires qu'exclusives l'une de l'autre, la distinction doctrinale entre Etat unitaire et Etat fédéral fait partie de ces confusions classiques¹ qu'il s'agit de clarifier afin de mieux penser les systèmes territoriaux.

¹ V. par exemple parmi tant d'autres « *La distinction traditionnelle et fondamentale est celle de l'Etat unitaire et de l'Etat fédéral* », in Pierre PACTET *Institutions politiques – Droit constitutionnel*, ed. Armand Colin, 21^{ème} ed. 2002, p.46, la section du manuel étudiant alors séparément les deux formes d'Etat. Bernard CHANTEBOUT va même jusqu'à expliquer que « *Pour comprendre le fonctionnement de l'Etat fédéral, il est utile de dire un mot d'abord de l'organisation administrative de l'Etat 'normal', c'est-à-dire de l'Etat unitaire* » (in *Droit constitutionnel*, ed. Sirey, coll. LMD, 29^{ème} ed 2012, p.57). Seule la Pre Marie-Anne COHENDET ose proposer une autre approche dans son manuel de Droit constitutionnel, en regroupant Etat « unitaire » et Etat « fédéral » dans la même catégorie d'Etat unitaire, opposée à celle regroupant plusieurs Etats comme la confédération (*Droit constitutionnel*, ed. LGDJ, coll. Cours LMD, 2013, p.201 et suiv.).

Cette distinction Etat unitaire-Etat fédéral est pratique pour différencier par exemple la République française, dite unitaire, de la République allemande, dite fédérale, et montrer que les compétences des Länder allemands, Etats fédérés reposant sur une constitution locale, s'expliquent par une différence de nature avec les régions françaises, simples collectivités administratives organisées par la loi. De cette distinction va découler une autre opposition classique entre la décentralisation, reconnaissant des compétences locales limitées dans le cadre d'un Etat unitaire, et le fédéralisme, attribution de compétences étendues aux Etats fédérés. Entre les deux, la doctrine insère souvent le régionalisme, qui présente un degré de forte décentralisation dans le cadre d'un Etat unitaire. Nait alors une représentation intellectuelle et graphique des politiques territoriales allant de la centralisation absolue de l'Etat unitaire, le Centre y contrôlant strictement toutes les autorités locales, jusqu'au fédéralisme poussé accordant une large autonomie aux Etats fédérés, en passant par les Etats régionaux faisant la liaison entre les deux :

Etat centralisé - Etat déconcentré - Etat décentralisé - Etat régional - Etat fédéral



Mais ce schéma est faux. Plus exactement, s'il existe bien une gradation dans la reconnaissance de l'autonomie locale, cette distinction ne repose pas sur l'opposition entre Etat unitaire et Etat fédéral car celle-ci, au fond, n'existe pas. De plus, cette présentation induit que l'autonomie locale est mieux garantie dans un Etat fédéral alors que ce fait n'est pas systématique, et dépend d'autres critères que ce schéma ne fait pas apparaître.

Pour mieux comprendre et présenter alors la réalité des systèmes territoriaux, il faut revenir à certains auteurs classiques et les compléter pour comprendre que tout Etat, quel qu'il soit, est bien en droit une structure *par essence* unitaire, ce qui empêche d'opposer Etat unitaire et Etat fédéral (I). Mais aussitôt cette affirmation posée, il faut la compléter d'une autre tout aussi fondamentale : tout Etat est aussi *par nécessité* décentralisé, ne pouvant attribuer toutes les compétences normatives à une seule autorité centrale (II). Remettant alors ces conceptions classiques sur leurs véritables fondements juridiques, c'est une nouvelle définition de la décentralisation, et de ses différentes modalités d'expression, qui apparaît. De cette analyse renouvelée, qui n'oppose plus les systèmes territoriaux entre eux mais les intègre dans un

nouveau paradigme, peut naître alors une nouvelle approche conceptuelle et technique de la décentralisation, adaptée aux enjeux du XXIème siècle.

I – Tout Etat est unitaire

Le principe même d'un Etat, quelle que soit sa forme, est de produire et de reproduire une unité sociale et politique persistante (**A**), ce qui va s'exprimer en droit par une unité et une centralité cristallisées dans la Constitution (**B**).

A) L'Etat, un principe d'unité

Le fondement de toute construction étatique est bien l'unité. Celle-ci peut provenir d'un processus de conquête militaire, d'une politique de mariages et d'alliances réussie, de l'absorption d'autres territoires ou au contraire d'un éclatement du territoire national en nouveaux Etats. Mais cette mise en place des Etats produit toujours au final la consécration d'une unité territoriale regroupant une population donnée sous le contrôle d'une autorité centrale pouvant imposer sur elle sa volonté. Cette entité centrale devient alors le symbole de cette unité nationale en portant seule dans les relations internationales la parole de l'Etat².

On retrouve ce projet unitaire dans l'étymologie. L'Etat en japonais, c'est le « kokku » c'est-à-dire l'« espace clos » qui enferme ensemble population et pouvoir sous le commandement de celui qui a posé les barrières. En coréen « Gugga » partage ses racines avec le mot « toit », rassemblant pareillement toute la population sous une même protection. En Occident, l'Etat vient du « stare » latin, « *ce qui tient debout* » ou « *ce qui fait tenir debout* » comme une statue ou un statut : il est ce qui érige la société et la tient droite, le squelette qui agrège le corps social unifié dans sa verticalité.

On retrouve symboliquement cet appel à l'unité nationale dans les devises des pays, quelle que soit leur nature : « Que fleurisse l'unité » (Lituanie), « E pluribus unum » qui deviendra étrangement « In God we trust » en 1956 (EUA), « Unité, Droit et Liberté » (RFA), « L'union fait la force » (Belgique, Bulgarie), « Un pour tous, tous pour un » (Suisse), « Unis dans la diversité » (Papouasie-Nouvelle Guinée, voire Union européenne).

² Cette consécration est signifiée par la convention de Montevideo du 26 décembre 1933, art.1^{er} : « L'Etat comme personne de droit international doit réunir les conditions suivantes : I/ Population permanente, II/ Territoire déterminé, III/Gouvernement IV/Capacité d'entrer en relations avec les autres Etats »

Cette unité qui guide la construction étatique se réalisera diversement selon le contexte historique, géographique, politique ou social du pays³. En France, elle a donné naissance à un Etat central fort se développant continuellement dans le temps, de Royaumes en Républiques, et supprimant tout contre-pouvoir local au nom de la supériorité de la Nation. Ce pouvoir central continue d'ailleurs d'imposer sa volonté au territoire, comme le prouvent les récentes réformes imposant les macro-régions voulues par l'Exécutif national, ou supprimant la clause de compétence générale des départements et des régions, ne leur laissant que des compétences d'attributions fixées par le Centre⁴.

En Allemagne, l'échec du Saint Empire romain-germanique ou de la confédération germanique du XIX^e siècle produira quant à lui une violente recherche d'unité par l'autoritarisme de Guillaume Ier et de Bismarck, puis une dictature sanglante destinée à unir un peuple et un royaume autour de son chef, Hitler, tout comme en Espagne ou en Italie qui connaîtront pareillement cette phase de fascisme centralisateur. Dans d'autres pays, cette construction étatique unitaire conduira au contraire à des mouvements séparatistes désireux de trouver une unité plus forte le cas échéant sur un espace plus réduit⁵, comme en Slovaquie par exemple devenant indépendante de la République Tchèque le 1^{er} janvier 1993 avec Bratislava capitale nationale. Et quand l'unité politique et sociale n'est plus assurée ni attractive, c'est l'Etat lui-même qui est remis en question, comme en Ecosse, en Catalogne ou en Belgique aujourd'hui, pouvant aller jusqu'à une rupture totale de l'unité comme l'ont montré la Yougoslavie ou l'URSS hier, où l'effet agrégatif n'a pas résisté aux forces entropiques de la société⁶.

³ V. Spyridon FLOGAÏTIS *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, L.G.D.J. Bibl. de Droit public, 1979

⁴ Loi du 16 janvier 2015 sur les fusions de régions, loi NOTRe du 7 août 2015 sur la clause générale de compétence réservée désormais aux seules communes. Notons que malgré la ratification de la Charte de l'Autonomie locale du Conseil de l'Europe par la France par la loi du 10 juillet 2006, Charte dont l'article 5 impose la consultation des autorités locales en cas de modifications de leurs frontières, le Conseil d'Etat ne verra aucun problème à ce que la loi de 2015 impose unilatéralement les regroupements de régions sans les consulter, dans son étrange décision du 27 octobre 2015 M. H... et autres, considérant que l'effet direct d'un traité s'impose bien quant aux conditions de fond qu'il pose mais non quant aux procédures d'adoption de la loi, qui pouvait donc être adoptée alors sans consultation préalable des régions.

⁵ « *Un pouvoir suit toujours son penchant qui est de s'exercer avec plus de plénitude, fût-ce sur un théâtre plus restreint* », M. HAURIOU, in *Précis de droit administratif et de droit public*, ed. Sirey 1919, p.190.

⁶ L'entropie, concept de thermodynamique, mesure l'effet de désordre d'un système, son degré de dispersion de l'énergie, et donc de sa désorganisation. Selon le deuxième principe de la thermodynamique, l'énergie d'un système, et donc le système lui-même, a en effet tendance à se disperser dans le temps (voir par ex. <http://www.futura-sciences.com/sciences/definitions/physique-second-principe-thermodynamique-3898/>). Rapporté à la question territoriale, l'unité agrégative de l'Etat est ainsi toujours menacée par un processus entropique tendant à la disloquer, ce qui suscite alors des politiques nationales contraires et continues destinées à contrecarrer ce processus de dislocation. Toute politique de décentralisation doit alors être considérée comme destinée à maintenir l'unité nationale sous contrôle du centre. « Dé-centraliser » c'est « centraliser deux fois ».

Toute construction étatique est ainsi une recherche continue d'unité, d'union, qu'un pouvoir essaye d'imposer et de reproduire sous son autorité sur le territoire dont il trace les frontières. Hegel théoriserait au mieux cette unité dialectique amenée par l'Etat qui fusionne par et dans sa fonction les intérêts privés et l'intérêt général au profit d'une seule grande synthèse politique⁷. Les théories qui en dérivent, même marxistes, ne remettent pas en cause cette vocation unitaire de l'Etat, et de nombreux auteurs comme Bertrand de Jouvenel, Georges Burdeau ou Julien Freund auront su analyser en leur temps les moyens et les fondements utilisés pour mettre en place cette unité⁸. Unité que le droit est appelé à consacrer.

B) Une unité consacrée par la Constitution

L'Etat est bien un processus politique d'unification nationale, que vient organiser le droit et notamment le droit constitutionnel. Plus exactement, le droit est le facteur déterminant de l'unité étatique, sa marque et son glaive.

L'unité d'un Etat a en effet avant tout un fondement juridique : la constitution nationale⁹. Cette constitution synthétise en elle tout l'effort d'unification nationale par le droit. Elle est tout d'abord adoptée par ou au nom d'un souverain unique -roi, peuple ou nation- qui transcende les divisions internes, notamment dans les Etats plurinationaux comme le Canada par exemple. Le rôle unificateur de la Nation et de la Constitution élaborée en son nom et qui manifeste son unité n'est plus à démontrer en France¹⁰. Car c'est en soumettant l'ensemble des personnes, des institutions, des territoires aux règles minimales qu'elle pose que la Constitution consacre l'unité de l'Etat et de la société. C'est en posant des règles supérieures à toutes les autres que se construit la hiérarchie des normes organisant et unifiant tout le système juridique national.

L'unité étatique est donc déterminée par l'existence d'une, et d'une seule, constitution nationale. Sans constitution, même informelle, point d'Etat. A l'inverse, toute pluralité de constitutions dans un pays crée un conflit que le droit ou le fait doit résoudre. Ces constitutions

Voir ma thèse *La centralisation territoriale. Fondement et continuités en droit public français* (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01121381>), notamment p.26 et suiv.

⁷ *Principes de la philosophie du droit*, HEGEL, ed. Gallimard coll. Idées, 1968, p.221 et suiv. Sur la question, voir aussi *Hegel et l'Etat*, d'E. WEIL ed. Vrin, 1950, ou J. CHEVALLIER « L'idéologie de l'intérêt général », in *Eléments d'analyse politique*, PUF 1985.

⁸ Pour des références classiques, à ne pas oublier, voir B. de JOUVENEL *Du Pouvoir*, ed. Hachette, coll. Littérature, Paris 1972, J. FREUND *L'essence du politique*, ed. Sirey coll. Philosophie politique, Paris 1965, G. BURDEAU *L'Etat*, ed. du Seuil, coll. Points/politique, 1970, ou encore P. BIRNBAUM *La logique de l'Etat*, ed. Fayard, Paris 1982.

⁹ L'étymologie en rappelle même la mission, « *constituere* » signifiant « établir ». La constitution est ce texte qui établit l'Etat, qui le constitue dans son unité.

¹⁰ V. par exemple M. GAUCHET *La Révolution des pouvoirs*, ed. NRF-Gallimard, coll. Bibliothèque des Histoires, 1995

doivent alors être organisées dans un ensemble hiérarchique, dans un pacte fédéral qui soumet les constitutions locales au respect de la constitution nationale dans le même ensemble étatique unitaire. Elles entrent sinon dans une concurrence qui ne peut se résoudre que par une guerre civile pour imposer dans l'Etat une des constitutions en compétition, ou par une séparation des territoires voulant consacrer leur propre constitution et devenant alors indépendants. Se créent alors plusieurs Etats, chacun doté de sa constitution qui consacre bien dans le texte cette unité obtenue par une lutte plus ou moins violente pour l'indépendance. Les pays de l'ex-Yougoslavie hier, ou l'Ecosse ou la Belgique demain peut-être sont des exemples de cette impossible coexistence de constitutions étatiques de même niveau, de ce polycentrisme constitutionnel égalitaire, et donc la preuve qu'un Etat ne se conçoit que fondé sur une seule constitution nationale, quitte à reconnaître d'autres constitutions inférieures comme dans une fédération.

Tout Etat est donc unitaire, cette unité correspondant à l'unicité de la constitution nationale, à l'existence d'un seul foyer constitutionnel. Et cela vaut alors y compris pour les Etats fédéraux. Tout comme il n'y a qu'une France, qu'une Slovaquie, il n'y a bien qu'une République d'Allemagne, qu'une Suisse, même si sont reconnues au niveau infra-étatique d'autres constitutions locales fondant elles-mêmes des Etats, « non souverains » ajouterait Carré de Malberg¹¹. Les Etats fédéraux ne sont donc que des formes particulières d'Etats unitaires en cela qu'ils reposent bien sur une seule constitution nationale, celle-ci prévoyant toutefois l'existence de constitutions locales. L'article 2 de la convention de Montevideo du 26 décembre 1933 précise alors que « *L'Etat fédéral constitue une seule personne devant le droit international* ». La sémantique le confirme, lorsqu'il est question d'Etat fédéral mais jamais d'Etat confédéral, la confédération n'étant qu'une association d'Etats par traité et non un Etat consacré par une constitution¹².

Tout Etat est donc bien avant tout une unité juridique, fondée sur une unicité constitutionnelle dominant la hiérarchie des normes¹³. Et cette unité étatique vaut dès lors que cette constitution nationale unique trouve à s'appliquer à tous sur l'ensemble du territoire¹⁴, même si c'est pour

¹¹ R. CARRE de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 2 tomes, Paris, 1920 et 1922, ed. Sirey (réimpression ed. du CNRS 1962)

¹² La « confédération helvétique » ne doit pas faire illusion : confédération dans le pacte « fédéral » de 1815, elle devient véritable fédération après la guerre du Sonderbund de 1847, par la constitution du 12 septembre 1848. Sur ces questions, voir les entrées « Confédération et union d'Etats » et « Etat fédéral » dans le *Dictionnaire encyclopédique de l'Etat*, (dir. P. MBONGO et alii), ed. Berger Levrault 2014, et bien sûr O. BEAUD *Théorie de la Fédération*, ed. PUF coll. Léviathan, 2^eed 2009.

¹³ H. KELSEN *Théorie générale du droit et de l'Etat*, ed. Bruylant, 1997

¹⁴ La définition du territoire de l'Etat est d'ailleurs directement liée à la possibilité d'y imposer au moins une norme étatique commune, et le territoire national est alors cet espace d'effectivité juridique des normes

le minimum et même si elle reconnaît par ailleurs des constitutions fédérées, dont elle fonde alors la légitimité.

Signalons en complément que cette unicité de la constitution nationale va alors produire un mouvement continu de centralisation, de développement des pouvoirs des autorités centrales chargées de mettre en œuvre cette constitution et d'en assurer le respect, mouvement qui concerne d'ailleurs tant les Etats centralisés que les Etats fédéraux. De nombreuses études sur la jurisprudence canadienne ou allemande par exemple montrent cette tendance de fond à la centralisation¹⁵. Néanmoins cette centralité, ce « principe de centralisation » qui ressort de toute construction étatique, connaît ses propres limites juridiques et techniques, ses propres adaptations nationales, ce qui donne lieu à une seconde affirmation : tout Etat est décentralisé.

II – Tout Etat est décentralisé

Tout Etat, y compris fédéral, est donc bien unitaire car fondé sur une constitution nationale unique, et cette unité suscite un mouvement continu de centralisation qui ne s'arrête que face à la résistance efficace des pouvoirs locaux. Pour autant, il est difficile d'affirmer que cette tendance à la centralisation débouche en droit sur la consécration d'un Etat centralisé. Au contraire, cette notion n'existe pas en droit, ou du moins en droit appliqué.

En effet, dans sa Théorie pure du Droit, Kelsen analyse que « *la collectivité juridique centralisée se définira comme la collectivité dont l'ordre se compose uniquement et exclusivement de normes juridiques valant pour son territoire tout entier* ». Mais H. Kelsen constate aussitôt qu'il ne s'agit ici que d'un idéal-type ne pouvant correspondre à la réalité du Pouvoir, un seul centre et une seule autorité en son sein ne pouvant matériellement décider de tout et partout, et toute norme devant nécessairement se décomposer ensuite pour s'appliquer en normes individuelles ne valant que pour une portion du territoire ou de la population. La centralisation, qui ne saurait être qu'absolue selon la définition de Kelsen, n'existe donc pas. Il

nationales au premier rang desquelles figure la Constitution nationale. Cf H. KELSEN *Théorie pure du droit*, ed. Dalloz, coll. Philosophie du droit, trad. C. EISENMANN, Paris 1962, p.381 : « *ce que l'on appelle le territoire de l'Etat... c'est le domaine de validité territorial d'un ordre juridique étatique* », et p.413 : « *l'unité du territoire résulte et résulte uniquement de l'unité de la validité des normes* », la constitution représentant cette norme minimale trouvant à s'appliquer sur tout le territoire étatique et consacrant alors son unité.

¹⁵ V. par exemple la thèse de M.-L. GELY *Le rôle de la Cour suprême dans la répartition des compétences au Canada*, université Montpellier 1 (CERCOP), 1998, dir. D. ROUSSEAU. De même, cette centralisation progressive des pouvoirs a conduit aux réformes importantes du fédéralisme allemand par la révision constitutionnelle du 1^{er} septembre 2006 visant à redonner des pouvoirs aux Länder qui en avaient été peu à peu dépossédés.

en conclut alors pour les Etats réels que « *certains sont plus centralisés, d'autres plus décentralisés* »¹⁶.

Il est possible d'aller plus loin dans le raisonnement et d'affirmer que tout Etat, ne pouvant être centralisé de façon absolue, est alors par nécessité et par nature décentralisé. S'il existe bien des normes centrales s'appliquant sur tout le territoire et pouvant commander aux normes locales, et s'il est aisé de constater une dynamique centralisatrice dans tout Etat, cette centralisation n'est toujours que partielle et donne lieu à ses côtés à la reconnaissance d'autres normes, nationales ou locales, provenant d'autres personnes juridiques que l'Etat. La centralisation telle que définie en droit par Kelsen, repris d'ailleurs par C. Eisenmann¹⁷, n'existe donc pas. La règle est bien plutôt en droit la décentralisation, et non la centralisation. Dans ce renversement de perspective, la décentralisation doit alors être définie selon sa nature (A) et ses degrés (B).

A) La nature de la décentralisation

Pour de nombreux auteurs la décentralisation, que l'on va limiter ici à la décentralisation territoriale, se caractérise essentiellement par l'exercice, supposé autonome, de compétences locales par des autorités territoriales élues¹⁸. Certes, c'est la forme actuelle la plus courante de décentralisation. Il est toutefois nécessaire de réduire cette définition à son essence : est décentralisation toute reconnaissance d'autorités infra-étatiques distinctes de l'Etat et possédant une personnalité juridique propre, bien que secondaire. Cette définition minimaliste permet en effet de ne pas mélanger cette notion avec les paramètres de sa mise en œuvre, afin de mieux en saisir les nuances. Car c'est de cette définition statique réduite à son socle minimal qu'on l'on pourra ensuite reconstruire la notion dynamique de décentralisation et ses différents degrés d'accomplissement, dans le cadre d'Etats unitaires diversement décentralisés.

La simple reconnaissance de personnes juridiques distinctes de l'Etat suscite en effet immédiatement de nombreuses autres questions relatives aux modes de désignation des

¹⁶ H. KELSEN, *Théorie pure..* op. cit., développements p.413-414. Voir également, à la même référence : « *jamais sans doute un Etat positif n'a répondu à l'idée pure de l'Etat unitaire, c'est-à-dire à l'idée pure de centralisation* »

¹⁷ C. EISENMANN *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, LGDJ 1948. Devant cette impossible centralisation, l'auteur dégagera alors la notion de « semi-décentralisation » caractérisée par la nécessaire conjonction des normes nationales et locales. Voir alors *La décentralisation contre l'Etat (l'Etat semi-décentralisé)*, de F.-X. AUBRY, LGDJ 1992.

¹⁸ V. Bertrand FAURE *Droit des collectivités territoriales*, ed. Dalloz, coll. Précis, 4^eed 2016, p.3 : « *la décentralisation suppose, pour se réaliser, l'autonomie organique des autorités locales par l'élection et leur autonomie fonctionnelle par le transfert de compétences et de moyens par l'Etat* ».

autorités locales, à leurs capacités ou statut notamment, et qui vont permettre de caractériser ensuite la décentralisation en jeu, comme il sera vu un peu plus tard. C'est alors la conjonction de ces différents critères et paramètres qui permettra de situer le système décentralisé étudié sur une échelle théorique de gradation de la décentralisation.

Un des critères fondamental d'identification de la décentralisation, et qui va structurer sa définition, est sans doute l'exercice de compétences particulières par les autorités locales, les autres critères ne venant finalement que compléter celui-ci. Sous cet angle d'analyse, il est possible d'identifier trois types de décentralisation, en fonction des compétences qui sont ainsi reconnues aux autorités infra-étatiques notamment par la constitution nationale.

En premier lieu, cette constitution peut reconnaître et attribuer aux autorités infra-étatiques des compétences constitutionnelles, par lesquelles ces autorités reçoivent capacité de s'auto-organiser en adoptant leur propre constitution dans le cadre fixé par la constitution nationale. Il faut alors parler ici d'une **décentralisation « constitutionnelle »**, que l'on appelle classiquement fédéralisme. Un Etat fédéral est en fait un Etat unitaire complexe composé d'une autorité constitutionnelle nationale et d'autres autorités infra-étatiques dotées de compétences constitutionnelles locales, c'est-à-dire pouvant adopter des actes constitutionnels locaux. Cette décentralisation de pouvoirs constitutionnels se fait toutefois dans le cadre unitaire de l'Etat fédéral et de la constitution nationale, qui peut imposer ses contraintes sur les constitutions des entités fédérées (organisation des pouvoirs, valeurs communes, listes de compétences relevant du niveau fédéral, procédures constitutionnelles), tout en reconnaissant la « souveraineté » du peuple de celles-ci¹⁹.

Notons que cette approche interroge d'ailleurs sur la nature juridique du royaume de Belgique. L'article 1^{er} de sa Constitution de 1831, réécrite suite à la révision du 5 mai 1993, affirme que « *La Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions* », celles-ci étant définies aux articles 2 et 3. Ces entités dites fédérées sont alors dotées d'un gouvernement, d'un parlement élu, de compétences parfois exclusives et d'un pouvoir législatif équipollent au

¹⁹ V. par exemple la constitution du canton du Jura suisse de 1974 (art.1 L'Etat : *La République jurassienne est un Etat démocratique et social fondé sur la fraternité. Elle forme un canton souverain de la Confédération suisse.* Art2. : *La souveraineté appartient au peuple, qui l'exerce directement ou par ses représentants*), ou de Bavière de 1946 (Art.2 : *La Bavière est un Etat populaire. La puissance étatique émane du peuple*) dans le cadre de la Constitution fédérale allemande (art.28 de cette constitution de la RFA : *L'ordre constitutionnel des Länder doit être conforme aux principes de l'Etat de droit républicain, démocratique et social, au sens de la présente Loi fondamentale.*)

pouvoir national, et d'une certaine autonomie fiscale encore valorisée dans les 5^{ème} (2001) et 6^{ème} réformes (2012). Pourtant, ces régions et communautés, parfois même dotées d'un pouvoir de négociation international, ne disposent pas du pouvoir constitutionnel : leurs organes, leur fonctionnement ou leurs compétences sont établis par la constitution ou par la loi nationale²⁰ et ne proviennent donc pas d'une production constitutionnelle autonome. Les lois de transferts de compétences se gardent bien d'ailleurs de se référer à un quelconque souverain local, et ne font que décrire les modalités techniques de transferts des compétences à ces autorités juridiques²¹. Si l'étendue des pouvoirs reconnus à ces autorités infra-étatique, et sans doute aussi la nécessité symbolique, poussent à parler de fédéralisme comme le fera le constituant de 1993, cela ne correspond pourtant pas à la logique juridique de l'Etat fédéral et des Etats fédérés. En l'état de son droit, la Belgique peut difficilement être qualifiée d'Etat fédéral, sauf à tordre le sens des mots et quoiqu'en dise son constituant²². Elle correspond plutôt à la seconde catégorie de décentralisation décrite ci-après.

En second lieu en effet, des compétences seulement législatives peuvent être accordées aux autorités infra-étatiques par la constitution nationale. Dans le cadre de cette **décentralisation « législative »**, celles-ci vont pouvoir adopter elles-mêmes des lois locales, normes générales et impersonnelles valant sur le territoire régional, soit de manière autonome dans des secteurs où leur est reconnue une compétence exclusive, soit en complément ou en exécution de la législation nationale, et dans le cadre fixé par la loi fondamentale. Toutefois, ces entités infra-étatiques ne disposent pas du pouvoir constituant local, et ne peuvent adopter leur statut ou les modalités de leur fonctionnement que dans le cadre d'une norme nationale ou sous son contrôle. C'est le cas des Etats régionalistes ou autonomistes comme l'Espagne et l'Italie²³, mais aussi finalement de la Belgique, ou de la France pour ce qui est de la Nouvelle-

²⁰ V. les art.115 et suiv. établissant les parlements des entités fédérées et renvoyant à la loi nationale pour fixer leurs modalités électorales, et les art.121 et suiv. qui établissent les gouvernements de ces entités, les principes de leur désignation et renvoyant à la loi nationale pour le détail et les modalités de leur fonctionnement. Les compétences de ces entités sont ensuite fixées par les art.38, 127 et suiv. de la constitution, renvoyant pour le détail à une loi nationale adoptée avec une certaine majorité.

²¹ V. par ex. la loi spéciale du 8 août 1980 « coordonnée » (actualisée) de réformes institutionnelles.

²² V. toutefois quelques tentatives pour doter les entités infra-étatiques de compétences constitutionnelles, telles *La Constitution flamande. Essai de constitution pour la Flandre* de J. BRASSINNE, Courrier hebdomadaire du CRISP, 1997/24 (N°1569-1570), p.1-60. DOI 10.3917/cris.1569.0001 (téléchargeable sur CAIRN : <http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1997-24-page-1.htm>)

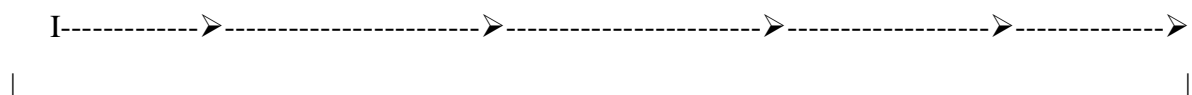
²³ Cas des communautés autonomes espagnoles dont les statuts sont adoptés par les Cortes generales comme lois de l'Espagne (art.146 C) avec des compétences législatives proposées par les art. 148 et 149 de la constitution, ou attribuées par la loi nationale (art.150 C). En Italie, les régions sont organisées plus librement selon un statut qu'elles adoptent en tant que loi régionale (art.123 C), mais dans le cadre fixé par les articles 121 et 122 de la constitution. Leurs compétences législatives sont établies par l'article 177 C a contrario de celles de l'Etat, mais avec un grand nombre de lois « corniches » adoptées par l'Etat et qui fixent les principes à respecter.

Calédonie qui peut adopter, depuis l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 et les lois qui le développent, des « lois du pays » sous contrôle du Conseil constitutionnel²⁴. Cette décentralisation se fait ainsi dans le cadre d'une unité constitutionnelle, mais qui reconnaît et organise une pluralité législative.

Enfin, dans le dernier cas, les compétences confiées aux autorités locales peuvent être limitées au domaine administratif c'est-à-dire à la seule mise en œuvre la loi nationale par des actes administratifs. Dans cette **décentralisation** « **administrative** », il y a unité constitutionnelle et unité législative, et pluralité seulement au niveau de l'exécution réglementaire. Ce type de décentralisation correspond généralement à un Etat historiquement centralisé, dans lequel les autorités territoriales ne sont conçues que comme des auxiliaires du pouvoir central, des instruments locaux de sa politique nationale, et ne sont alors dotées que d'une très faible reconnaissance et légitimité sous le règne incontesté du souverain national. Cela correspond à ce que l'on pourrait appeler le « localisme », qui soumet les autorités locales réduites à des fonctions administratives aux volontés et contraintes centrales²⁵, et ce par opposition au régionalisme et au fédéralisme qui ne considèrent pas ces autorités territoriales comme de simples exécutants limités mais comme de vrais acteurs plus ou moins autonomes.

Selon cette typologie, tout Etat est donc unitaire mais connaît une décentralisation constitutionnelle, législative ou administrative qui dépend des compétences reconnues aux collectivités locales. Le schéma descriptif des catégories étatiques devient alors celui-ci :

Etat centralisé - Etat déconcentré - Etat 'localisé' - Etat régional - Etat fédéral



Etat (unitaire)

Voir *Régionalisme italien et régionalisme français*, (dir. A. LUCARELLI et M. VERPEAUX), ed. L'Harmattan coll. Logiques juridiques, Paris 2012.

²⁴ V. « L'invenzione di un decentramento originale in Nuova Caledonia », de C. CHABROT, in *Federalismi a confronto, dalle esperienze straniere al caso veneto* (dir. Pr. A. BENAZZO), ed. CEDAM, Milan 2010, pp.201-230. V. également l'entrée « Nouvelle-Calédonie » de F. FABERON, in *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, ed. Berger-Levrault, (dir. N. KADA et alii), 2017.

²⁵ Il a même été proposé un temps l'appellation de « déconcentration » pour consacrer l'osmose entre les actions de l'Etat sur son territoire par ses administrations déconcentrées, sous contrôle du Gouvernement, et les actions des collectivités décentralisées soumises aux divers plans de la politique nationale qu'elles sont appelées à mettre en œuvre. Sur une analyse critique de ce lien, voir N. KADA « Déconcentration et décentralisation : une fable contemporaine », in *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, ed. L'Harmattan coll. Grale, Paris 2012, pp.239-253.

Cette nouvelle classification est sans doute plus respectueuse de la logique juridique, qui ne saurait opposer Etat unitaire et Etat fédéral mais au contraire imbriquer l'un dans l'autre, et qui ne réserverait pas la notion de décentralisation à sa seule dimension administrative comme en France, mais en ferait au contraire l'essence de toute organisation étatique dans la diversité de ses manifestations.

Mais à ces types de décentralisation, il faut ajouter d'autres paramètres de définition liés au degré de décentralisation obtenu.

B) Les degrés de la décentralisation

La décentralisation que l'on observe dans tout Etat connaît des degrés divers et des formes différentes de mise en œuvre qui correspondent à plusieurs critères. Ces paramètres sont notamment relatifs au niveau de reconnaissance statutaire de ces autorités (constitutionnel, légal ou réglementaire), au type de compétences qu'elles exercent (du simple avis donné à la décision normative de rang administratif, législatif ou constitutionnel) et au degré de liberté qu'elles ont dans cette activité, aux moyens techniques, juridiques, humains et financiers dont elles disposent, aux modes de désignation de leurs dirigeants (élus directement, indirectement, ou nommés), ou au contrôle qui s'exerce sur elles par nécessité (tutelle a priori ou a posteriori, d'opportunité ou de simple légalité, contrôle par une autorité centrale, déconcentrée ou décentralisée, par le juge ou par un organe financier, etc.).

Entre également en jeu la dynamique territoriale. Il faut en effet différencier la décentralisation ascendante, « bottom-up », dont l'initiative est portée par les collectivités elles-mêmes qui opposent leurs demandes aux volontés du centre, ce qui donne en général une décentralisation combative, conquérante et débouchant sur un fédéralisme ou un régionalisme étendu²⁶, et la décentralisation descendante, « top-down », qui part de l'Etat central et instrumentalise les autorités locales pour accomplir ses propres politiques centrales, ou du moins leur impose d'en haut un ordre et des contraintes supérieures encadrant leurs activités.

²⁶ Cette décentralisation est souvent rapprochée de la subsidiarité dans sa conception historique, reconnaissant une omni-compétence initiale aux individus et aux petites unités de vie, qui ne délèguent leurs pouvoirs vers des autorités plus vastes qu'au constat de leur propre incompétence. En France, la clause générale de compétence, que l'on peut lier au principe de libre administration des collectivités territoriales, semble relever de cette logique. Pour une approche générale de la question, v. *Subsidiarité et collectivités territoriales*, d'A. DURANTHON, ed. Dalloz coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2016

Il semble exister aujourd'hui un standard minimal de décentralisation dans les Etats européens, du moins en ce qui concerne la reconnaissance des collectivités territoriales telles que définies par la charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe²⁷. Ces collectivités sont dirigées par des assemblées élues en général pour 4 ans, voire 6 en France ou au Luxembourg, avec un exécutif local propre qui est souvent confondu avec la présidence de l'assemblée locale. Elles exercent des compétences assez étendues sous le contrôle des autorités étatiques, bien qu'avec un financement et des ressources fiscales propres assez inégal. Le champ de ces compétences est également commun (aménagement du territoire, développement économique, services publics de proximité, transports, énergie...), même si la nature des actes pris pour les exercer peut varier, allant d'un simple pouvoir réglementaire à une véritable capacité constitutionnelle, auquel cas les compétences exercées peuvent être plus larges encore (justice, diplomatie).

Un paramètre caractéristique de la décentralisation en jeu est également celui de la qualité du pouvoir normatif dont disposent ces collectivités infra-étatiques. Plus exactement, il faut distinguer entre les collectivités dotées d'un pouvoir normatif primaire, pouvant développer alors elles-mêmes et directement les normes constitutionnelles, législatives ou administratives supérieures, et celles ne disposant que d'un pouvoir normatif secondaire, qui impose que l'autorité étatique (législateur, gouvernement, préfet déconcentré) adopte auparavant un texte général qui leur permet ensuite d'intervenir dans le cadre ainsi fixé. En France, la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 qui fait préciser dans le texte suprême que les collectivités « *disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* » (art.72 al.2 C) n'a finalement pas consacré ce pouvoir réglementaire initial qui permettrait aux communes, aux départements et aux régions de mettre en œuvre la loi directement, sans attendre l'adoption nécessaire d'un décret ou arrêté national²⁸. Une révision de la constitution semble nécessaire, et peut-être en cours de réflexion, pour permettre cette exécution propre par les autorités locales.

²⁷ Les collectivités territoriales se caractérisent ainsi, au sens de cette charte du 15 octobre 1985 élaborée au sein du Conseil de l'Europe que la France a fini par ratifier en juillet 2006, par « *des conseils ou des assemblées composées de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux* » (art.3 §2). Ceci différencie les collectivités des autorités déconcentrées nommées par l'Etat, ou des espaces statistiques européens essentiellement destinés à gérer des fonds et des programmes de l'UE (NUTS) sans disposer toujours de la personnalité juridique. La distinction avec les établissements de coopération locale est un peu plus difficile à établir toutefois, les modes de désignation des dirigeants, les compétences et les financements étant parfois très proches des collectivités. V. « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », de L. JANICOT, *RFDA* 2011 p.227.

²⁸ Selon l'article 21 de la Constitution, c'est en effet le Premier ministre qui est responsable de l'exécution des lois, et qui doit donc poser le cadre de l'intervention des autres personnes administratives concernées. Sur une approche critique de cette limitation, v. Bertrand FAURE « Règlements locaux et règlements nationaux », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* 2014/1 (n°42), p.43-51, ou G. CHAVRIER *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, ed. LGDJ coll. Systèmes Collectivités locales, 2011.

L'analyse de ces différents critères permet alors de qualifier le degré de décentralisation d'un système territorial particulier. Car si la décentralisation, définie a minima comme vue plus haut, est un principe d'existence de tout Etat, elle connaît dans sa matérialisation des formes multiples et une gradation dont il est possible d'établir les degrés variant entre la forte emprise de l'autorité centrale et la plus grande autonomie des autorités périphériques. L'élection des autorités locales caractérise une décentralisation « démocratique », la capacité de créer ses propres institutions fait d'elle une décentralisation « auto-normée », la possession de vastes domaines de compétences l'identifie comme décentralisation « étendue », la simple capacité de mettre en œuvre les politiques nationales sans autonomie d'initiative en fait une décentralisation « exécutive », la participation active des autorités locales aux décisions nationales donne une décentralisation « participative », quand cette décentralisation est par ailleurs constitutionnelle, législative ou administrative.

Il devient alors possible d'établir une modélisation de l'étude de la décentralisation sur la base d'une « échelle » ou d'un « paradigme » de la décentralisation présentant de façon linéaire ou schématique le type de décentralisation en jeu dans un pays. En France par exemple, nous connaissons une décentralisation administrative descendante, démocratique mais exécutive, aux compétences financières limitées avec une participation indirecte aux politiques nationales. L'Allemagne met plutôt en place une décentralisation constitutionnelle ascendante, démocratique, étendue et participative.

Cette nouvelle façon de considérer ainsi les Etats et la décentralisation qu'ils connaissent mérite sans doute une étude plus précise et mieux organisée des paramètres de la décentralisation en jeu et des catégories sur lesquelles elle repose. Cette définition des critères, l'étude des différents systèmes territoriaux en fonction de ces critères, et l'élaboration d'un vaste plan d'identification de la décentralisation à l'échelle européenne ne peut que reposer sur un travail collaboratif à grande échelle. Le réseau de l'Observatoire de l'Autonomie Locale (OLA) et ses partenaires serait peut-être le mieux placé pour mener cette étude à grande échelle, ou pour se mettre en rapport avec des organismes européens plus structurés encore (Conseil de l'Europe, Union européenne) dans une telle optique. Je lui en transmets volontiers le projet.