

# Leçon n° 1 : L'État Unitaire

Droit constitutionnel appliqué

Première Partie L'État

Titre 1 Les formes de l'État

# Introduction

- Rappels généraux sur l'État et les formes de l'État
- Relations entre formes de l'État et la *division verticale du pouvoir*
  - Degré d'autonomie consacré par la Constitution
  - Organisation des relations entre les différents « centres » (ou autorités) de décision
- Pourquoi la forme de l'État a-t-elle une importance ? Quelles conséquences engendre-t-elle sur le fonctionnement de l'État ?

# Introduction (suite)

- Division des formes d'État – État unitaire/État composé
- Etude de la France dans le cas de l'État unitaire décentralisé. Etude comparée pour l'État composé

## Précisions de vocabulaire et définitions

- **État unitaire** : État qui ne comporte sur son territoire qu'une seule organisation juridique et politique dans laquelle on retrouve les attributs de la souveraineté
- **Déconcentration** : la déconcentration consiste pour a pour l'État à déléguer des pouvoirs de décision des autorités centrales (ministères) à des autorités locales nommées par lui (préfet, recteur) qui restent néanmoins soumises au pouvoir hiérarchique des ministres

# Précisions de vocabulaire et définitions

- **Décentralisation** : *la décentralisation consiste à transférer des pouvoirs de décision de l'État vers d'autres personnes morales de droit public, essentiellement les collectivités territoriales, lesquelles sont administrées par des autorités élues et soumises à un simple contrôle de légalité*

# Les termes du débat

- **Les principes d'unité et d'indivisibilité de la République**
- **Art.1. - 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 Reconnaissance du statut des collectivités territoriales au sein de la Constitution **Art. 72**

# Plan

- 2 Questions :
  - Qu'est ce qui caractérise l'État unitaire ?
  - Comment se manifeste l'organisation décentralisée de l'État ?

# **1. Qu'est ce qui caractérise l'État unitaire ?**

# Caractères du Principe d'unité

- Trois aspects de l'État caractérisent le principe d'indivisibilité :
  - L'unité du pouvoir ou de la souveraineté
  - L'indivisibilité du territoire
  - L'indivisibilité du peuple

*A. L'État unitaire caractérisé par  
l'unité du pouvoir*

# 1. Le Pouvoir normatif

- *Principe à retenir : **seul l'État dispose du pouvoir normatif***
- ***Principe de libre administration de collectivités locales** : (art 34 C 58 - La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources)*

## 2. Pouvoir normatif et libre administration

- Décision 85-195 DC du 8 août 1985 ***Évolution de la Nouvelle-Calédonie I***
- Décision 90-274 DC du 29 mai 1990 ***Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement***
- CC 2001-454 DC du 17 janvier 2002 ***Statut de la Corse***
- Principe demeure mais a fait l'objet d'un aménagement lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 modifiant l'article 72

### 3. Régime particulier pour les collectivités ultra-marines

- Les Départements et région d'outre mer : régime déterminé à l'article 73 de la Constitution
- Les *collectivités d'outre mer* (autrefois appelées les TOM) : également dérogoratoire et offrant une grande liberté à ces collectivités. Régime défini par l'article 74 de la Constitution

# 4. L'Association des collectivités territoriales au pouvoir normatif national

- *Les TOM*
  - consultation ancienne prévue au titre de l'article 74 en ce qui concerne les lois organiques ou lois ordinaires définissant ou modifiant les autres modalités de leur organisation particulière
- *La consultation des populations locales*
  - la révision constitutionnelle de 2003 a prévu (article 72-1 alinéa 3 C 58) la possibilité et de consulter les populations locales

# 5. Respect du pouvoir et des prérogatives de l'État

- *Le représentant de l'État* : a la charge des intérêts de l'État (article 72-6 C : respect des lois, représentation du gouvernement, contrôle administratif)
  - Exigence constitutionnelle CC 82-137 DC du 25 février 1982 **Décentralisation** (GDCC) de contrôle
  - Dispose d'un pouvoir de substitution CC 87-241 DC du 19 janvier 1988 **Statut de la Nouvelle Calédonie**
  - Ne peut aller jusqu'à empêcher la libre administration de s'exercer : CC 92-316 DC du 20 janvier 1993 **Prévention de la corruption**

## 6. L'exclusion des compétences touchant à la souveraineté au profit des collectivités locales

- *Absence de compétences législatives :*
  - principe constant réaffirmé CC 82-137 DC ***Décentralisation*** et 91-290 DC du 9 mai 1991 ***Statut de la Corse***
  - principe comportant une dérogation - Nouvelle Calédonie
  - autre dérogation pour les lois d'expérimentation
- *Absence de compétences internationales*
  - monopole de l'État dans la conduite des relations diplomatiques
  - Seule limitation : la coopération (internationale) décentralisée

*B. L'État unitaire caractérisé par  
l'indivisibilité du territoire*

# 1. La protection du territoire : l'intangibilité relative du territoire

- *Reconnaissance du droit de sécession*
- Confirmation par la jurisprudence constitutionnelle ultérieure :
  - CC 75-59 DC du 30 décembre 1975 *Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores*
  - CC 87-226 DC du 2 juin 1987 *Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article 1er de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie*

# 1. La protection du territoire : l'intangibilité relative du territoire (suite)

- Limites du droit de sécession : un droit encadré : limité aux peuples d'outre mer
  - CC 91-290 DC du 9 mai 1991 *Statut de la Corse* (TOM) et CC 2000-248 DC du 4 mai 2000 *Consultation de la population de Mayotte* (DOM) et la révision constitutionnelle de 2003 (art 72-3 C : ensemble des collectivités d'outre mer)
- Conditions de mise en œuvre

## 2. Uniformité du droit ou des droits applicables

- Acceptation d'une diversité de régimes juridiques découlant de la Constitution
  - Une dérogation traditionnelle : le principe de spécialité législative
  - Le principe d'adaptation : idée d'assimilation limitée par la situation particulière
  - Le droit à l'expérimentation
  - Le pluralisme juridique en France

## 2. Uniformité du droit ou des droits applicables (suite)

- Les limitations aux dérogations
  - *L'égalité des citoyens devant la protection des droits fondamentaux : CC 93-329 DC du 13 janvier 1994 **Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales***
  - La solidarité nationale et l'homogénéité de traitement  
CC 2003-487 DC du 18 décembre 2003 ***Décentralisation du RMI*** et CC 2004-503 du 12 août 2004 ***Loi concernant les compétences des départements en matière de logement social***

C. *L'État unitaire caractérisé par  
l'unicité du peuple français*

# 1. Le principe : l'unicité du peuple français

- CC 91-290 DC du 9 mai 1991 ***Statut de la Corse*** : un seul peuple français
  - La notion est insérée dans la Constitution (« le peuple » et non « les peuples »)
  - Le principe d'égalité interdit toutes les discriminations fondées sur l'origine, la race ou la religion
  - La notion **d'unicité du peuple français** n'interdit pas la reconnaissance et prise en considération de la notion de **populations d'outre-mer**

# 1. Le principe : l'unicité du peuple français (suite)

- Le refus de reconnaissance constitutionnelle des minorités
  - Signifie simplement que les minorités ne peuvent réclamer
  - Différences sont cependant palpables avec la Nouvelle Calédonie
  - article 75-1 de la constitution issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* » des droits constitutionnels spécifiques

## 2. La consécration de l'unité dans la mise en œuvre

- L'unité du corps politique
  - L'interdiction de division des électeurs ou des éligibles : pas de catégories arbitraires : CC 82-146 DC du 19 novembre 1982 *Quotas par sexe*
  - L'interdiction de discriminer en se fondant sur des attaches territoriales
  - Le rattachement à la citoyenneté unique
  - L'unité de la représentation du peuple : l'indivisibilité de la souveraineté a pour corollaire l'indivisibilité du peuple

## **2. Comment se manifeste l'Organisation décentralisée de l'État ?**

# Principe d'organisation décentralisée

- Consécration initiale du principe dans la décision du CC 79-104 DC du 23 mai 1979  
***Territoire de Nouvelle Calédonie***
- Réponse à la question peut être décomposée en trois propositions :
  - La liberté se manifeste à travers les institutions
  - La liberté se manifeste à travers les moyens mis à la disposition des collectivités territoriales
  - La liberté se manifeste à travers l'octroi de compétences

# A. La liberté à travers les institutions

- 2 aspects :
  - - la liberté se manifeste à travers l'élection des institutions locales
  - - la liberté se concrétise par la représentation des collectivités territoriales au Sénat

# 1. Les Elections locales

- Les élections locales doivent avoir lieu à intervalle régulier et raisonnable : CC 93-331 DC du 13 janvier 1994 ***Renouvellement triennal des conseils généraux***
- Les élections locales sont des élections politiques : CC 82-146 DC du 18 novembre 1982 ***Quotas par sexe***
  - l'électeur y participe en tant que citoyen
  - les élections locales constituent une manifestation de la souveraineté (participent à la désignation des sénateurs)

## 2 questions relatives aux élections locales

- **Le droit de vote des étrangers aux élections locales :**
  - révision constitutionnelle du 25 juin 1992 permettant aux citoyens de l'Union résidant en France de participer aux élections municipales et européennes
  - CC 92-308 DC du 9 avril 1992 *Maastricht 1*
- **Le principe d'égalité de suffrage:**
  - CC 85-196 et 197 DC des 8 et 23 août 1985 *Evolution de la Nouvelle Calédonie I (& II)*

# La représentation des collectivités territoriales au Sénat

- article 24 al 3 de la Constitution :

Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. **Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République**

- Le Sénat représente l'ensemble des collectivités territoriales françaises
- La représentation des collectivités territoriales au Sénat se situe dans le collège électoral : CC 2000-431 DC du 6 juillet 2000 ***Élection des sénateurs***

## B. La liberté assurée par les moyens de la libre administration

- Deux aspects de la liberté quant aux moyens :
  1. les moyens juridiques : pouvoir réglementaire et liberté des contracter
  2. les moyens financiers : garantie de ressources et liberté de choix des dépenses

# 1. Les moyens juridiques: le pouvoir réglementaire

- **Le pouvoir réglementaire des autorités locales** : article 72 al. 3 de la Constitution de 1958 : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités(...) disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* »
- **Pouvoir mis en œuvre par le législateur**: oblige dans chaque cas à identifier la marge de manœuvre reconnue par le législateur par la Constitution

# 1. Les moyens juridiques: la liberté de contracter

- **Pouvoir de « contracter librement » reconnu aux collectivités locales pour les besoins de la libre administration**
- CC 92-316 DC du 20 janvier 1993 ***Prévention de la corruption*** : le juge constitutionnel censure les limitations trop vastes à la liberté de renouveler des contrats de concession en limitant leur durée dans le temps

## 2. Les moyens financiers: les ressources

- Les **ressources des collectivités locales sont définies par le législateur**. deux types de ressources :
  - la dotation globale de fonctionnement (versée par l'État)
  - les ressources propres
- Les collectivités locales ne **disposent pas d'un pouvoir fiscal propre**. Seule limite : la Constitution oblige le législateur à fournir aux collectivités les moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences Conseil constitutionnel 2008-569 DC du 7 août 2008 ***Droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire***

## 2. Les moyens financiers: les dépenses

- **Liberté d'appréciation des dépenses** : Si certaines dépenses sont obligatoires, certaines limites doivent être posées de façon à ce que le principe de libre administration demeure : CC90-274 DC du 29 mai 1990 ***Droit au logement***
- Nouvel article 72-2 de la Constitution a reconnu que « *les collectivités locales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans des conditions fixées par la loi* »

## C. La liberté assurée par le respect du domaine de compétences des collectivités locales garantissant la libre administration

- Domaine des compétences des collectivités locales protégé :
  - par rapport à l'État ;
  - par rapport aux autres personnes publiques

# Signification du principe par rapport à l'État

- La garantie du respect des compétences des collectivités locales est fixée par la Constitution
- Dans un État unitaire, il n'existe pas de liste de répartition des compétences dans la Constitution: il revient au législateur d'établir cette liste
- Le juge constitutionnel **a précisé** que la libre administration des collectivités locales imposait la définition d'attributions effectives affectées à des assemblées élues (CC 85-196 DC *Evolution de la Nouvelle Calédonie I*).

# Les compétences des collectivités locales protégées contre les intrusions d'autres personnes publiques

- **Il ne peut exister de tutelle d'une collectivité locale sur une autre collectivité locale** : article 72 al. 5 « qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre »
- **La répartition des compétences entre les collectivités locales ne doit pas conduire à priver de sa substance les compétences d'une autre collectivité** : 84-174 DC du 25 juillet 1984 *Régions d'Outre Mer*