

ÉDITORIAL

Par Marie-France VERDIER

Directrice de la publication

SOMMAIRE

- I.** – UNE MORPHOLOGIE CLASSIQUE DE L'ÉTAT ÉVOLUTIVE : L'ÉTAT UNITAIRE DÉCENTRALISÉ ET L'ÉTAT RÉGIONAL
- II.** – UNE MORPHOLOGIE CONTEMPORAINE INÉDITE : L'UNION EUROPÉENNE ET L'ÉTAT COMMUNAUTAIRE

L'État, « *le plus froid des monstres froids* » selon NIETZSCHE, connaît une extension universelle à l'époque contemporaine. En effet, on assiste à une balkanisation de la planète du fait de l'effervescence du nationalisme qui se traduit par la fragmentation d'États. L'État est « *devenu une forme politique universelle dans laquelle s'incarne la politique contemporaine* »¹. Mais sa morphologie est variée.

Selon la typologie classique, on distingue la forme unitaire où l'État connaît une unité juridique et politique, un « *centre unique de puissance* » selon Georges BURDEAU, et la forme fédérale où l'État est composé avec coexistence de plusieurs ordres juridiques.

Mais ces deux modes d'organisation territoriale de l'État ne se présentent pas comme des cadres institutionnels uniques car chaque forme d'« idéal-type » auquel on se réfère est susceptible de variations et de modulations.

S'agissant de l'État fédéral, le succès planétaire de cette forme politique provient de sa plasticité car elle recouvre des situations profondément différentes et variables si bien qu'elle peut être qualifiée de « *caméléon* »². Quant à l'État unitaire, il peut choisir des modalités de l'action administrative, la déconcentration ou la décentralisation, les deux pouvant aller de concert.

¹ V. CONSTANTINESCO, St. PIERRÉ-CAPS, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. Thémis droit, 3^e éd., 2007, p. 314.

² *Ibid.*, p. 303.

La décentralisation est variable selon les États, mais l'apparition d'États unitaires très décentralisés suscite des débats sur cette classification traditionnelle. La formule de l'État « régional » ou « régionalisé » est-elle une nouvelle forme d'État ? Elle apparaît en effet aux confins des deux conceptions. La décentralisation territoriale n'est pas seulement administrative mais devient politique, les entités infra-étatiques bénéficiant d'un statut d'autonomie qui les rapproche des entités fédérées de l'État fédéral, les deux archétypes des États régionaux étant l'Italie et l'Espagne. Mais ces États sont constitutionnellement indéniablement décentralisés et non fédéraux.

Par ailleurs, depuis quelques années, est venu s'ajouter le débat sur le déclin de l'État en tant que mode d'organisation du pouvoir politique en raison, outre du processus de globalisation, d'une atteinte à la souveraineté provenant volontairement de la part des États du phénomène associatif entre États. Ce dernier a pris une ampleur considérable au cours des dernières décennies, l'Union européenne qui se caractérise par une forme inédite d'un ensemble d'États communautaires constituant l'exemple le plus abouti de ces intégrations.

Dès lors, nous aborderons l'évolution de la morphologie classique de l'État au travers de l'État unitaire décentralisé et de l'État régional (I), puis l'apparition d'une morphologie contemporaine inédite du fait de l'intégration communautaire avec l'Union européenne et l'État communautaire (II).

I. – UNE MORPHOLOGIE CLASSIQUE DE L'ÉTAT ÉVOLUTIVE : L'ÉTAT UNITAIRE DÉCENTRALISÉ ET L'ÉTAT RÉGIONAL

La typologie classique des formes d'État distingue la forme simple, l'État unitaire, des formes composées illustrées à l'époque contemporaine par l'État fédéral.

Mais l'État unitaire peut être organisé différemment selon qu'il est centralisé, le plus souvent déconcentré, ou décentralisé, la décentralisation pouvant être plus ou moins poussée et s'éloigner de façon différenciée du schéma strictement administratif de décentralisation territoriale.

À cet égard, la France, État constitutionnellement unitaire déconcentré et décentralisé, a vu sa décentralisation territoriale renforcée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a consacré la décentralisation comme mode d'organisation de la République indivisible. Mais unité ne signifie pas uniformité. En effet, la décentralisation est différenciée ; certaines collectivités ont un statut constitutionnel particulier correspondant à leur situation spécifique pouvant se traduire par un pouvoir normatif local accordé à la Nouvelle-Calédonie au travers des lois de pays.

Quant au Portugal, c'est un État unitaire avec une « composante » régionale. La Constitution introduit un élément de particularisme par une régionalisation politique circonscrite en accordant l'autonomie à deux régions insulaires, les Açores et Madère, puisqu'elles sont devenues « régions autonomes » dans la Constitution de 1976.

Enfin, s'agissant du Royaume-Uni, eu égard à la forte identité historique, culturelle ou nationale de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord, les lois de

dévolution ont consacré une régionalisation asymétrique, mais limitée, avec des pouvoirs différents accordés à ces entités infra-étatiques, sans concerner l'Angleterre et sans remettre en cause le pouvoir législatif du Parlement britannique.

Au-delà de l'« État régional partiel » ou « État unitaire partiellement régional », la décentralisation peut s'avérer beaucoup plus forte avec une régionalisation couvrant l'ensemble du territoire, continental et insulaire, selon laquelle l'État unitaire reconnaît une forte autonomie à des entités subnationales, infra-étatiques. Il peut être étiqueté comme État unitaire tempéré, État fédéral inachevé, « fédéralisant », à la lisière de l'État fédéral. L'État régional, dont l'appellation rassemble des expériences différentes illustrées par l'Italie et l'Espagne, consacre une autonomie politico-administrative afin de tenir compte des situations particulières et des forts particularismes locaux parfois.

Ainsi, en Italie, la Constitution de 1947, qui établit un État unitaire, distingue deux types de régions : celles à statut ordinaire, au nombre de quinze, et régies par le droit commun, et celles à statut spécial, au nombre de cinq (Sardaigne et Sicile pour leur insularité et leur développement économique, le Trentin-Haut-Adige pour la protection de ses minorités de langues allemande et ladine, le Frioul-Vénétie Julienne pour la protection de la minorité slovène, et le Val d'Aoste pour la protection des francophones) et régies chacune par un droit dérogatoire.

Quant à l'Espagne, si la Constitution de 1978 ne donne aucune indication précise sur la forme de l'État espagnol, ce dernier étant la seule entité à bénéficier de cette qualité et n'étant pas constitué par une superposition d'entités étatiques, il peut être considéré comme un État unitaire et, constitutionnellement, il est incontestablement un État-nation. Mais la Constitution consacre un « État des autonomies » ou « État autonome » en accordant un régime juridique d'autonomie politique, graduel et variable, aux dix-sept Communautés autonomes. Ces situations de différenciation sont l'expression des particularités des Communautés. Mais les revendications nationalistes, notamment de la Catalogne et du Pays basque, se traduisent par une forte autonomie risquant d'aboutir à une étape ultérieure à la sécession, incompatible avec la Constitution.

Du fait des évolutions de la décentralisation, la typologie classique mérite d'être déclinée. Elle s'avère, de surcroît, ébranlée par la dynamique contemporaine de l'Union européenne.

II. – UNE MORPHOLOGIE CONTEMPORAINE INÉDITE : L'UNION EUROPÉENNE ET L'ÉTAT COMMUNAUTAIRE

La typologie classique est ébranlée dès l'instant où des mouvements d'intégration, notamment l'Union européenne, visent à associer des États dans une organisation qui s'inspire, au moins pour partie, des principes du fédéralisme.

En effet, l'Union européenne et les États intégrés s'avèrent respectivement en-deçà et au-delà des critères de l'État fédéral et des États fédérés.

L'Union européenne, la plus avancée des unions économiques et sur la voie de l'union politique, n'est pas un État fédéral, et les États intégrés, communautaires,

ne sont pas des États fédérés car, tout en ayant transféré des compétences, même régaliennes, ils restent des États souverains.

D'un côté, l'Union est la plus avancée des unions économiques car elle va au-delà des zones de libre-échange. Elle se caractérise à la fois, d'abord, par un marché commun, étendu à l'ensemble des territoires des pays membres où les personnes, les marchandises, les services et les capitaux circulent librement, ce marché se traduisant à l'intérieur par la libre concurrence ; ensuite, par des politiques communautaires consistant en des politiques communes conduites par la Communauté ; enfin, par une monnaie unique, complément à la création du marché unique, consistant en des procédures décisionnelles collectives dans le cadre de l'Union économique et monétaire.

Quant à l'union politique, réellement lancée par le traité de Maastricht en 1992, elle est en constante évolution, en particulier avec le traité de Lisbonne en 2007. Les compétences de l'Union ne cessent de s'approfondir, s'agissant des compétences existantes avec le recours à la majorité simplifiée, et de l'attribution de nouvelles compétences. La mise en place de la monnaie unique devrait conduire progressivement à la communautarisation de la politique fiscale, économique et budgétaire. Quant à la politique étrangère et de sécurité commune, et la coopération en matière judiciaire et pénale, elles seront progressivement communautarisées.

Finalement, on aboutit à une situation complexe où les compétences sont très enchevêtrées, où il est devenu difficile de connaître le détenteur de pouvoir et à qui incombe la responsabilité. Les organes supranationaux – Commission, Parlement, Banque centrale européenne – représentant certains intérêts, ceux de l'Union, des peuples, au-delà de ceux des États, jouent un rôle essentiel.

La CJCE, notamment, en vertu de son interprétation téléologique des traités, a très tôt structuré le système communautaire. Dans la perspective de la nécessaire uniformité d'application de la règle communautaire, exigence consubstantielle de la notion même de communauté, elle a affirmé de façon prétorienne le principe de primauté du droit de l'Union dans son célèbre arrêt du 15 juillet 1964, *Costa c/ENEL*, incluant expressément les normes constitutionnelles dans son arrêt du 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*. Cette primauté est absolue comme en témoigne l'arrêt *Kreil* du 11 janvier 2000 qui a constaté la contrariété entre le droit communautaire et la Loi fondamentale allemande. La responsabilité de l'État peut d'ailleurs être engagée en cas de préjudices résultant de la violation du droit communautaire depuis l'arrêt *Francovitch* de la CJCE du 19 novembre 1991, responsabilité qui s'applique aux cours suprêmes depuis l'arrêt *Köbler* du 30 septembre 2003. Par le moyen des renvois préjudiciels des juridictions internes, la CJCE assure ainsi l'unité d'interprétation du droit communautaire.

En tout état de cause, l'ordre juridique communautaire, qui repose sur des traités internationaux, est un ordre juridique international régional. Mais, très rapidement, il s'est développé comme un ordre autonome. Cette autonomie et la spécificité des traités ont été affirmées par la CJCE. Dans son arrêt *Van Gend en Loos* du 5 février 1963, elle a souligné sa spécificité en affirmant qu'il s'agit d'un « *nouvel ordre juridique de droit international au profit duquel les États ont limité,*

bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et dont les sujets sont ...les États membres (et)...leurs ressortissants », posant ainsi le principe de l'effet direct du droit communautaire. Puis elle a posé que c'est un « *ordre juridique propre, intégré au système juridique des États membres* » dans l'arrêt *Costa c/ENEL* de 1964, affirmant le principe de primauté. Dans l'avis 1/91, elle a estimé que c'est « *un nouvel ordre juridique propre au profit duquel les États ont limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains* ». C'est donc un ordre juridique distinct de l'ordre juridique international et des ordres juridiques nationaux. Enfin, depuis l'arrêt *AETR* du 31 mars 1971, la jurisprudence de la Cour s'avère extensive en faveur des compétences implicites de la Communauté en matière internationale, déduites, *motu proprio*, de sa personnalité juridique.

Cette tendance vers l'intégration a été confirmée par les traités successifs adoptés (Acte unique, Maastricht, Amsterdam, Nice, Lisbonne). Si l'Union, avec le traité de Lisbonne, conserve des traits du droit international (fondement conventionnel, mode de révision des traités à l'unanimité, poids des éléments nationaux dans son fonctionnement), elle s'apparente par de nombreux éléments au droit fédéral : le partage des compétences entre l'Union et les États qui évolue au profit de la première, garanti théoriquement par le jeu du principe de subsidiarité et par le contrôle juridictionnel ; des institutions autonomes dotées d'un réel pouvoir de décision ; l'existence d'un pouvoir législatif auquel participent les institutions autonomes ; la primauté de la règle communautaire sur toute règle interne contraire ; enfin, l'applicabilité directe du droit communautaire.

L'évolution de la construction européenne, le passage d'une construction économique à une construction plus large, politique, constitue un renforcement du fédéralisme car l'ordre juridique communautaire est traversé par un processus de constitutionnalisation que la CJCE a tracé et qui a été poursuivi. Elle a interprété extensivement et de façon prétorienne les traités communautaires, en considérant dans son avis 1/76 qu'ils constituent la « *constitution interne de la Communauté* ». Dans son arrêt du 23 avril 1986, *Parti écologiste « les Verts »*, elle a défini la CEE comme « *une Communauté de droit en ce que ni ses États membres, ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité* », ce dernier étant qualifié dans son avis 1/91 de « *charte constitutionnelle d'une Communauté de droit* ». Partant de là, il n'était pas étonnant de vouloir doter l'Union d'une Constitution. C'est ce qui a été tenté, non sans ambiguïté, avec le traité établissant une Constitution pour l'Europe de 2004, qui fait ressortir les éléments constitutionnels déjà insidieusement présents du fait notamment de la jurisprudence expansionniste de la CJCE, mais non visibles par tous les Européens. La constitution envisagée était un « *traité constitutionnel* » posant explicitement conventionnellement le principe de primauté, qui était jurisprudentiel, mais ne modifiant pas le fait essentiel que l'Union était fondée sur l'accord des États membres. Elle était enrichie de la Charte des droits fondamentaux de l'Union dotée de la valeur juridique. Si le projet constitutionnel qui posait les jalons d'une constitution formelle n'a pas été adopté, il n'en demeure pas moins que le traité de Lisbonne reste dans la continuité du traité constitutionnel et constitue un nouveau vecteur de constitutionnalité. Certes, ce traité abandonne le terme constitution et tous les attributs constitutionnels tels que les symboles de l'Union et les expressions « lois » et « ministre des Affaires étrangères de l'Union ». Il ne

remplace pas non plus les traités antérieurs par un texte unique puisqu'il se borne à les modifier. Mais il octroie la personnalité juridique à l'Union, avec comme conséquence la suppression de la structure en pilier, il met l'accent sur les valeurs européennes communes et les objectifs de l'Union, il affirme que la Charte des droits fondamentaux signée à Nice en 2000 aura la même valeur juridique que les traités, lui consacrant ainsi un rang de droit primaire, et il accroît les compétences de l'Union. La constitution matérielle de l'Union, la Charte constitutionnelle de la CJCE, s'avère ainsi enrichie. L'Union, géant économique, n'est donc plus un nain politique. Elle représente une union sans équivalent, dotée d'un système institutionnel très particulier, et d'un ordre juridique intégré aux ordres juridiques internes et distinct de l'ordre juridique international avec des éléments croissants de fédéralisme. Cette construction d'une structure politique au-dessus des États membres, cette association d'États de type fédéral, a été qualifiée d'« *objet politique non identifié* » et de « *fédération d'États-nations* », par Jacques DELORS, de « *fédéralisme intergouvernemental* » et de « *République sans État* » par Jean-Louis QUERMONNE, d'« *animal politique* » par Charles LEBEN et serait même l'ébauche d'une « *structure postétatique* », sorte d'« *État supranational* » selon Jean-Marc FERRY.

En conséquence, l'Union est hybride, une entité politique *sui generis*. C'est une *transpolitie* de nature non étatique, organisée par la volonté des États communautaires, souverains, qui exercent en commun les compétences attribuées au niveau européen.

Dès lors, l'évolution de la construction européenne « *met la doctrine devant le dilemme d'élaborer un concept capable de définir cet "objet politique non identifié"* »³, puisque « *les termes étatiques de droit sont incapables de rendre compte du phénomène de la Fédération et de la res publica composita* »⁴.

D'un autre côté, le processus d'intégration européenne se traduit par une évolution des États membres de l'Union. Ce « statut » des États membres de l'Union est contenu dans ce qu'on appelle désormais « *l'État communautaire* »⁵, autre traduction d'un processus en évolution. L'État communautaire accepte souverainement de transférer certaines de ses compétences par une délégation de ces dernières. En effet, des compétences liées à la souveraineté de l'État et à ses fonctions régaliennes telles que la monnaie, la sécurité, l'immigration et l'asile ne sont plus exercées exclusivement par les États membres de l'Union, mais en commun avec les autres États au niveau communautaire.

L'État communautaire, à la différence de l'État fédéré, demeure souverain, comme en atteste le fait que le traité de Lisbonne prévoit expressément un droit de retrait pour chaque État, *i.e.* un droit de sécession. Mais le principe jurisprudentiel de primauté tel que dégagé par la Cour, expressément affirmé dans une déclaration

³ K. BLAIRON, « Un "impressionnisme juridique" ? Réflexions sur l'analyse comparée des formes d'États », *Politeia*, n° 5, 2004, p. 315.

⁴ O. BEAUD, « Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la fédération », *RDP*, 1998, p. 88.

⁵ A. PEREZ CALVO, « La dimensión comunitaria del Estado en Europa occidental », *Civitas Europa*, n° 1, 1998, p. 19-34.

annexée au traité, se trouve en contradiction avec la suprématie de la Constitution, ce qui témoigne du fait que l'Union européenne transforme les conditions d'exercice de la souveraineté des États en affectant la substance de leur souveraineté. Les compétences exclusives des États décroissant avec leur consentement et leur concours, le contenu de la souveraineté interne des États s'étioule et devient progressivement une coquille vide. Quant à la souveraineté internationale, eu égard au dynamisme du droit communautaire, le traité de Lisbonne faisant accéder l'Union à la personnalité juridique et instituant un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, il fait donc de l'Union un acteur des relations internationales, si bien que la capacité des États à affirmer leur indépendance sur la scène internationale sera en régression.

*
* *

Dès lors, avec le développement des « groupements régionaux », et en tout premier lieu de l'Union européenne, en construction continue, des organismes complexes sont nés et des relations complexes entre entités politiques ont été créées. La typologie classique des formes d'État ne permet donc pas de gérer cette complexité, et la pertinence de la distinction traditionnelle se pose.

En définitive, la morphologie contemporaine de l'État évolue et s'enrichit en raison de nouvelles organisations du pouvoir politique, de nouvelles relations entre centre et périphérie du pouvoir. D'une part, l'État unitaire a évolué car des réformes profondes de dévolution de l'État vers des entités subnationales ont été menées. D'autre part, des États ont décidé souverainement de transférer des compétences à des entités supranationales. Des *transpolitiques* de nature non étatique ont donc été organisées par volonté souveraine des États. C'est ainsi que l'Union européenne, qui ne s'inscrit pas dans les grilles de lecture classiques, peut donner lieu à une synthèse nouvelle, la Fédération, institution et forme politique dissociée de l'État, entendue selon Olivier BEAUD comme « *une union d'entités politiques afin de former une autre union politique qui ne serait pas un État* »⁶. Elle permet de transcender l'oxymore juridique de « *Fédération d'États-nations* » en mettant à l'écart la souveraineté, cette dernière, intrinsèquement liée à l'État, étant incapable de rendre compte de deux pouvoirs sur un même territoire. Ce concept de fédération, mode d'organisation politique hors État, résout ainsi la quadrature du cercle d'une entité fédérale qui préserve la personnalité juridique internationale et la souveraineté des États membres. En effet, l'Union européenne, cette union dynamique sans équivalent, et les États communautaires qui la composent se situent dans un mouvement de dépassement de la typologie stato-nationale classique des formes d'État, laquelle n'est pas appelée à disparaître pour autant mais à s'enrichir. Ainsi, en se confrontant à la réalité prosaïque des évolutions, cette greffe de notion post-classique, la Fédération, met donc en perspective les mutations contemporaines permettant de conclure à une morphologie postmoderne de l'État.

⁶ O. BEAUD, *Théorie de la fédération*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2007, p. 2.