



**HAL**  
open science

## “ De la légitimité territoriale ”

Christophe Chabrot

► **To cite this version:**

Christophe Chabrot. “ De la légitimité territoriale ”. A. Viala et alii. Constitution et Démocratie, Mélanges offerts au Pr Dominique Rousseau, LGDJ, pp.357-365, A paraître, Mélanges, 978-2-275-07148-0. hal-02109874

**HAL Id: hal-02109874**

**<https://hal.univ-lyon2.fr/hal-02109874v1>**

Submitted on 20 Dec 2024

**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.

**Constitution, Justice, Démocratie**  
**Mélanges en l'honneur du Professeur Dominique Rousseau,**

ed. LGDJ coll. Mélanges, 2020, pp.357-365

**De la légitimité territoriale**

Christophe CHABROT

*Maître de conférences de Droit public (HDR),*

*Faculté de droit Julie-Victoire Daubié, Université Lumière-Lyon 2,*

*Centre Droits, Contrats, Territoires (EA 4573) responsable de l'axe Territoires*

Il y a quelques années, j'avais soutenu sous la direction du professeur Rousseau une thèse un peu défaitiste en droit territorial. Voulant analyser la décentralisation, mes recherches m'avaient finalement conduit vers l'étude de la centralisation<sup>1</sup>, constatant que toute politique de décentralisation n'était au fond, politiquement et juridiquement, qu'une politique dictée par le Centre au regard de ses propres missions, intérêts et contraintes. La décentralisation en France ne correspond pas à la reconnaissance de libertés et d'autonomies locales, mais au moyen moderne de poursuivre les objectifs et les nécessités d'un pouvoir central ayant atteint ses limites et se délestant sur son territoire, assujetti au Souverain national. « Dé-centraliser, c'est centraliser deux fois », devais-je constater : une première fois par la remontée des pouvoirs dans la capitale, une seconde fois par la projection du Centre sur le territoire. Ces *Mélanges* sont l'occasion de vérifier la permanence de cette analyse, mais aussi de la nuancer et d'évoquer d'autres horizons du droit constitutionnel territorial au regard de récentes évolutions.

La décentralisation s'analyse en un processus de reconnaissance de personnes juridiques distinctes de l'État et dotées de compétences minimales, la question du mode de désignation de ces autorités, de leurs capacités normatives, humaines et financières ne venant qu'*ensuite* caractériser sa nature. Qu'elle permette aux collectivités infra-étatiques d'adopter des constitutions locales (décentralisation constitutionnelle, ou fédéralisme), des lois (décentralisation législative, ou régionalisme), ou simplement des règlements comme en France (décentralisation administrative, ou « localisme »), elle s'inscrit en tout état de cause dans le cadre d'une unité étatique fondée sur l'unicité de la constitution nationale. Tout État, même fédéral, est bien par là unitaire, et toute autorité infra-étatique doit se soumettre pour le minimum à cette constitution unique issue de la volonté du souverain national et aux pouvoirs étatiques qu'elle consacre, sauf à faire éclater l'unité nationale.

Toutefois cette unité, et la dynamique de centralisation qu'elle produit<sup>2</sup>, ne conduit pas systématiquement à une soumission accomplie des autorités infra-étatiques. En effet la consécration d'un Souverain national prônée par Jean Bodin n'empêche pas en soi la reconnaissance d'identités locales, que des réformes récentes en France ont même tendance à consacrer (I). Ces identités locales peuvent alors bénéficier d'une légitimité propre coexistant

---

<sup>1</sup> *La centralisation territoriale. Fondement et continuités en droit public français*, soutenue à l'université de Montpellier I le 12 novembre 1997, dir. D. Rousseau (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01121381>).

<sup>2</sup> V. S. Calmes-Brunet, « Logique territoriale *versus* logique institutionnelle, et logique centralisatrice *versus* logique centrifuge : la question des curseurs », *Fédéralisme, Décentralisation et Régionalisation de l'Europe*, actes du colloque de Rouen 2015, éd. L'Építoge, coll. L'unité du Droit, vol. XVII, p. 11-18.

avec celle du Souverain, prélude à la reconnaissance de certains droits pouvant contraindre le pouvoir national, qu'il faudra bien un jour consacrer (II).

## I – LA RECONNAISSANCE D'IDENTITES LOCALES

La politique d'unité nationale, moteur de la Révolution de 1789, s'est longtemps fondée en France sur l'approche jacobine de l'égalité par l'uniformité. L'unité nationale du Souverain passant par la suppression de ce qui pourrait diviser son intégration, le territoire est traditionnellement conçu comme un espace d'application uniforme des normes centrales, la volonté nationale ne devant pas prendre en considération les cas par trop particuliers qui mettraient en péril l'égalité des citoyens devant la loi et leur appréhension unitaire.

Cette conception classique a aujourd'hui quelque peu évolué. Les réformes récentes ou à venir semblent même au contraire faire de la reconnaissance des particularismes un fil directeur des réformes, où le dogme cède peu à peu au pragmatisme. Cette acceptation du fait local produit une nouvelle conception de l'unité du territoire (A), et sert de socle à la reconnaissance de « sociétés locales » coexistant sous condition avec la société nationale (B).

### A. L'acceptation de la différenciation territoriale

Les grandes lois de décentralisation de 1789 et de 1871-1884 ont créé des collectivités territoriales uniformes sur l'ensemble du territoire, dotées d'institutions et de compétences identiques par catégories. Seul l'outre-mer bénéficiait d'un régime particulier, exclu du cadre constitutionnel commun jusqu'en 1946. Cette conception simplifiée du territoire a d'ailleurs été ensuite reprochée aux réformes des années 1980 qui ont délégué de la même manière compétences et devoirs à toutes les collectivités d'une même catégorie sans tenir compte de leurs capacités, conduisant à la mise en place d'une péréquation par évidence insuffisante et à des politiques prescriptives d'aménagement du territoire et de regroupement. C'est alors l'intercommunalité qui a porté en elle la nécessaire différenciation territoriale, par la multiplication de ses structures de coopération.

À cette uniformité historique succède à l'inverse depuis peu la reconnaissance croissante des particularismes locaux<sup>3</sup>, allant bien plus loin que les petits aménagements dont pouvaient bénéficier certaines collectivités urbaines, de montagne ou du littoral. Chaque « collectivité d'outre-mer » dispose désormais d'un régime particulier pouvant même la sortir du régime constitutionnel pérenne<sup>4</sup>, et les départements et régions d'outre-mer, sauf la Réunion, peuvent recevoir des adaptations conséquentes dans le cadre du nouvel article 73 réécrit en 2003. En métropole, la catégorie des « collectivités à statut particulier » comprend désormais la Corse, la métropole de Lyon et la Ville de Paris que la loi du 28 février 2017 fusionne avec le département, et depuis la loi du 2 août 2019 la « collectivité européenne d'Alsace » fusionnant les deux départements alsaciens dans le cadre de la macro-région Grand Est. Sont également envisagées la fusion des communes du Pays basque dans la lignée de la Communauté d'agglomération du Pays Basque, ou celle de la métropole d'Aix-Marseille-Provence avec le département des Bouches-du-Rhône dans le cadre d'un nouveau statut<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> P.-Y. Chicot, « Entre différenciation territoriale et droit commun », *Pouvoirs locaux* n° 98, III/2013, p. 121, ou M. Verpeaux, « L'unité et la diversité dans la République », *N3C*, janv. 2014, n° 42.

<sup>4</sup> Cas de la Nouvelle-Calédonie, organisée par un titre XIII de la Constitution portant « Dispositions *transitoires* ».

<sup>5</sup> Projet de fusion proposé par l'Élysée avec une possible transformation en collectivité territoriale, cette métropole représentant 91 % du territoire et 62 % de la population du département. Est de même envisagé l'extension du modèle lyonnais (fusion département-métropole sur son territoire) pour d'autres métropoles comme Nice et Toulouse, bien que Bordeaux, Nantes ou Lille s'y soient finalement opposées.

La révision constitutionnelle de 2003 a même prévu un système d'expérimentation législative et administrative permettant le cas échéant aux collectivités de bénéficier d'une organisation ou de compétences spécifiques dérogeant au commun de la loi. Ces expérimentations aux résultats relatifs ont ainsi conduit à mettre en place certains particularismes locaux temporels<sup>6</sup>. Le projet de réforme constitutionnelle du 9 mai 2018 prévoit d'ailleurs dans son article 15 de reconnaître une sorte de droit de/à la différenciation territoriale par la mise en place de dispositions législatives spécifiques pour une ou plusieurs collectivités, le cas échéant à la suite d'une expérimentation au régime allégé qui pourrait n'être généralisée qu'à une seule collectivité<sup>7</sup>.

Il faut souligner que la plupart de ces aménagements, s'ils ont besoin du pouvoir central pour s'inscrire dans l'ordre juridique, sont bien souvent le fruit d'une initiative locale comme à Lyon, Paris, en Corse ou en Alsace et en outre-mer.

La combinaison de ces deux points, reconnaissance d'un particularisme territorial sur demande locale, interroge. Outre l'abandon progressif d'une uniformité territoriale que rien n'impose d'ailleurs juridiquement<sup>8</sup>, elle introduit les élus locaux dans le circuit décisionnel national et consacre l'existence *des* territoires au sein *du* territoire de la République. Si l'unité nationale n'en est pas pour autant remise en question, ces territoires restant soumis à un ordre constitutionnel unique, cette reconnaissance de spécificités peut alors déborder la seule nécessité technique pour consacrer de véritables identités locales.

## **B. L'émergence de « sociétés locales »**

Nombre de réformes récentes semblent portées non par la seule recherche de solutions juridiques adaptées aux particularités physiques de territoires, mais par la reconnaissance de « sociétés locales » qu'elles achèvent d'ailleurs de constituer.

C'est le cas notamment pour les collectivités insulaires, où la fusion des différents niveaux d'administration en une seule autorité renforce l'unité et la cohésion politique et sociale de l'île, comme à Mayotte depuis la loi du 7 décembre 2010, en Martinique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>9</sup> ou en Corse depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>10</sup>. La transformation en 2007 des îles de Saint Barthélemy et de Saint Martin en collectivités uniques relevant de l'article 74 de la Constitution relève de la même logique de défense d'une identité et d'intérêts propres. Cette évolution n'est cependant pas systématique, la Guadeloupe conservant ses deux niveaux départementaux et régionaux

---

<sup>6</sup> Ass. nat., rapport n° 912 du 9 mai 2018 *Expérimentation et différenciation territoriale*, citant la gestion régionale des fonds structurels européens ou la création du RSA par exemple. Sur 36 expérimentations menées entre 2003 et 2018, 4 seulement se fondent toutefois sur l'art. 72 al. 4 de la Constitution.

<sup>7</sup> V. l'avis favorable du Conseil d'État n° 394658 du 3 mai 2018 à ce projet, point 65 et s.

<sup>8</sup> « Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit », Cons. const., 9 avr. 1996, n° 1996-375 DC, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, cons. 8. Le Conseil a ainsi rejeté l'existence d'un « principe d'unité communale » et accepté les aménagements du régime de Paris, Lyon et Marseille au seul constat qu'il s'agissait des « trois plus grandes villes de France », Cons. const., 28 déc. 1982, n° 82-149 DC, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon*, cons. 6.

<sup>9</sup> Après le rejet de cette fusion à 50,5 % lors du référendum du 6 décembre 2003, un autre référendum du 24 janvier 2010 (faisant suite au rejet à 80 % par le référendum du 10 janvier 2010 de la transformation de l'île en collectivité d'outre-mer de l'article 74 C) a validé à 68 % la fusion du département et de la région en une collectivité unique sous le régime de l'article 73 C, la loi du 27 juillet 2011 mettant alors en place un véritable régime parlementaire local où l'exécutif distinct de l'assemblée territoriale est responsable devant elle.

<sup>10</sup> La fusion organisée par la loi NOTRE du 7 août 2015 sous l'impulsion des élus corses a ainsi accompli un projet pourtant repoussé à 51 % des voix lors du référendum du 6 juillet 2003 lorsque proposé par le gouvernement.

après un référendum négatif du 7 décembre 2003, la Réunion étant écartée par l'article 73 de la Constitution de toute évolution en ce sens, et la Guyane ayant fusionné ses niveaux à la suite d'un référendum positif du 24 janvier 2010 sans pour autant être une île.

Cette reconnaissance de territoires sur une base historique, géographique ou sociale s'observe également en France continentale. La réunion des deux départements d'Alsace s'appuie sur une histoire et une identité commune que traduit bien le slogan « Désir d'Alsace », tout comme la fusion envisagée des communes basques ou celle, par la loi du 16 janvier 2015, d'anciennes régions revenant à des périmètres historiques comme en Normandie ou dans l'Occitanie des comtes de Toulouse<sup>11</sup>. La transformation de la métropole de Lyon en collectivité territoriale repose pour sa part sur des élections métropolitaines directes, appelées à tisser un lien intime de légitimité entre les institutions et leurs électeurs, pour constituer une véritable société métropolitaine sur une base démocratique que la communauté urbaine avait du mal à créer<sup>12</sup>.

La différenciation territoriale sur reconnaissance d'une identité locale prend une autre dimension avec les communes. L'extension du droit de vote et d'éligibilité des étrangers communautaires aux élections municipales prévue par le traité de Maastricht avait déjà donné aux communes un caractère particulier, étant exclue pour les niveaux régionaux et départementaux. Par elle, l'administration municipale sort d'une pure gestion technique de services publics pour revêtir une dimension sociale intégrant les habitants au-delà du seul critère juridique de la nationalité, qui ne se justifie d'ailleurs pas au niveau local<sup>13</sup>.

Le maintien à ce seul niveau municipal, et de la métropole de Lyon, de la clause générale de compétence confirme cette impression. Cette clause a longtemps été pour la doctrine un élément essentiel de définition des collectivités territoriales au regard des établissements de coopération, bien qu'elle se révèle en pratique d'usage assez limité<sup>14</sup>. Sa suppression, acceptée par le Conseil constitutionnel, n'anéantit pas le statut de collectivité mais transforme néanmoins les autorités régionales et départementales qui en sont dépourvues en simples administrations de missions, assujetties aux attributions fixées par la loi et sans intérêt propre à protéger. La commune au contraire est confirmée comme une administration dont l'activité est intimement liée à l'intérêt local de ses habitants, en sus de ses compétences attribuées par la loi, et pour lequel elle obtient une compétence de principe pour en gérer les affaires. Point besoin pour elle de se référer à la loi pour avoir le droit d'agir, sauf à vérifier que la compétence n'est pas déjà attribuée exclusivement à une autre autorité. La commune, fondée sur des relations humaines antérieures à l'État lui-même, est bien cette « société de citoyens » consacrée par la Constitution de 1791<sup>15</sup>, quand départements et régions apparaissent plutôt comme des autorités de gestion purement administrative.

---

<sup>11</sup> Si la loi de 2015 n'a pas réuni la Bretagne dans ses frontières historiques, un vœu du conseil départemental de Loire-Atlantique du 18 décembre 2018 rejetant cette réunion a accepté néanmoins la tenue d'un référendum sur la question, à la suite d'une pétition le demandant ayant recueilli plus de 100 000 signatures.

<sup>12</sup> V. C. Chabrot (dir.), *La Métropole de Lyon : de la singularité à la modélisation ?*, actes du colloque des 29-30 mars 2018, L'Harmattan, coll. « Gral », 2019, et notamment la synthèse du Pr. B. Faure.

<sup>13</sup> Les élections locales ne mettant pas en jeu, en elles-mêmes, le Souverain national mais les administrés locaux (le rapport à la souveraineté n'étant lié selon le Conseil constitutionnel qu'au vote ultérieur de ces élus locaux aux élections sénatoriales), aucune différence ne devrait même exister entre nationaux et étrangers, européens ou non, lors de ces élections, l'exclusion de leur éligibilité comme maire et de tout exercice d'acte de souveraineté pouvant suffire.

<sup>14</sup> L. Janicot, « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFDA* 2011, n° 2, p. 227.

<sup>15</sup> Art. 8 du titre II : « Les citoyens français considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leurs réunions dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les *Communes* ». V. M. Bourjol, « Rupture révolutionnaire en France : la commune, société de citoyens », in *La Commune l'État et le Droit*, actes du colloque des 9-10 novembre 1989, LGDJ, coll. « Décentralisation et développement », 1990, p. 55.

Sociétés locales, qui ne consacrent pas toutefois un « peuple local »<sup>16</sup>, ces différentes collectivités peuvent alors recevoir une certaine légitimité propre fondée non plus sur une décentralisation descendante par laquelle l'État les utilise à ses propres fins, mais sur la reconnaissance ascendante d'intérêts spécifiques pouvant coexister avec l'intérêt national du Souverain, pouvant alors légitimer leur statut particulier.

## II – LA RECONNAISSANCE D'UNE LEGITIMITE TERRITORIALE

Les États modernes se sont constitués sur l'affirmation d'un pouvoir souverain national dont ils sont chargés d'exprimer la volonté et de la mettre en œuvre. Ce principe même d'une autorité souveraine source de toute légitimité apparaît comme la pierre angulaire de la construction de nos États de droit. Mais les autorités étatiques directement intéressées par cette théorie l'ont poussé à un paroxysme justifiant une centralisation des pouvoirs qui dépasse la théorie initiale et exclut les approches alternatives (A), alors même que notre droit contient bien les ferments d'une légitimité locale spécifique (B).

### A. Une souveraineté nationale non absolue

La soumission totale du territoire au pouvoir central repose fondamentalement sur la consécration d'un Souverain imposant sa volonté à toute autorité locale, sans pouvoir recevoir d'elle de quelconque opposition légitime. C'est la thèse déduite des écrits de Jean Bodin, que les Lumières et la Révolution ont amplifié avec la consécration d'un Souverain *national*. Quelques tempéraments doivent toutefois être apportés à cette affirmation de souveraineté.

Celle-ci ne saurait en effet être sans bornes. Jean Bodin constatait lui-même que si le Souverain disposait d'une « puissance perpétuelle et absolue », elle restait néanmoins soumise aux « lois de la nature et de Dieu » ainsi qu'aux traités signés par lui ou aux engagements pris envers ses sujets<sup>17</sup>. Et s'il affirmait que « la puissance de législation sur tous en général et sur chacun en particulier est donc le premier attribut de la souveraineté et du souverain, sans mendier l'agrément d'un supérieur, d'un égal ou d'un inférieur »<sup>18</sup>, la rendant ainsi supérieure aux volontés des Diètes impériales ou des États généraux, d'autres limites s'imposent à elle comme les lois fondamentales du royaume<sup>19</sup>.

La puissance de la souveraineté n'est donc pas « absolue ». Plus exactement, si elle fonde étymologiquement un pouvoir supérieur complet et *solitaire*, ne devant sa légitimité qu'à lui-même et capable de s'auto-organiser sans en référer à autrui<sup>20</sup>, elle ne saurait consacrer un pouvoir *total* du Souverain niant les autres, dont il n'est finalement que le supérieur.

Contre cet absolutisme du pouvoir, d'autres théories ont pu émerger qui reconnaissent aux pouvoirs inférieurs un statut protégé. Dans la lignée des monarchomaques, et tout en consacrant

---

<sup>16</sup> La révision constitutionnelle du 4 août 1995 ayant abrogé l'ancien article 1<sup>er</sup> de la Constitution qui seul faisait mention des « peuples des territoires d'outre-mer », l'expression a disparu de la Constitution au profit de la seule référence au « Peuple français » et aux « populations » (art. 53, art. 72-3), aux « électeurs » (art. 72-4, 73) ou aux « territoires » et « collectivités » d'outre-mer et à leurs autorités (Préambule, art. 72, 73 ou 74). De même, le Conseil a censuré la notion de « peuple corse » dans sa décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, pour consacrer au final une (trop) radicale « unicité du Peuple français » dans sa décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*.

<sup>17</sup> J. Bodin, *De la République*, livre I, chap. IX, *De la Souveraineté*, éd. de La Veuve Quillau, 1756 (fac-similé des éd. Elibron Classics), p. 266, 276, 314 ou 318.

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 436.

<sup>19</sup> J.-F. Spitz, *Bodin et la Souveraineté*, PUF, coll. « Philosophies », 1998, p. 12 et s. ou 79 et s. Aujourd'hui, le droit international consacre un *jus cogens*, norme impérative reconnue par l'art. 53 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969, qui s'impose aux États souverains au-delà de leur consentement.

<sup>20</sup> La fameuse *kompetenꝫ kompetenꝫ* de G. Jellinek.

le monisme de l'État et la supériorité du Souverain, Althusius notamment<sup>21</sup> analyse la société comme une *consociatio simbiotica* composée de différents groupes et corporations privées ou publiques s'emboîtant et vivant en symbiose, les « communautés symbiotiques », déléguant vers une autorité supérieure les pouvoirs nécessaires à leur coordination. Dès lors, l'État est la *consociatio universalis simbiotica*, la communauté symbiotique universelle qui inclut toutes les autres aux fins d'une utilité commune. Mais son pouvoir supérieur ne provient que du consentement des citoyens et des communautés symbiotiques qui le fondent et qui conservent la légitimité initiale. Il ne règne alors que par la reconnaissance de ces communautés inférieures, mais antérieures, et dans le respect de leur délégation et la poursuite du bien collectif<sup>22</sup>.

La théorie de la subsidiarité rejoint cette approche. Plongeant ses racines chez Aristote et Saint Thomas d'Aquin, elle se prolonge dans la doctrine sociale de l'Église et le personnalisme chrétien<sup>23</sup>. Reconnaisant une prééminence de principe à l'individu puis à la famille, appelés à gérer par eux-mêmes leurs affaires avant toute intervention d'une autorité supérieure qui ne dispose que d'une puissance subsidiaire, elle organise le pouvoir selon une délégation *ascendante* de compétences culminant avec l'État au niveau national. Dès lors, les groupes primaires locaux détiennent une légitimité propre et initiale qui ne dépend pas des autorités supérieures, elles-mêmes n'obtenant de légitimité qu'au constat de l'incompétence des échelons inférieurs.

Si la doctrine majoritaire a ainsi repris les thèses de Bodin pour justifier le pouvoir absolu de l'État, d'autres conceptions de la souveraineté permettent aussi de concilier la recherche de l'unité et la supériorité du pouvoir étatique avec la reconnaissance d'une légitimité territoriale liée à l'existence des sociétés locales<sup>24</sup>. Étonnamment, le droit français porte en lui les traces de ces conceptions et paraît même les conforter dans le temps.

## **B. Des collectivités territoriales légitimées**

La supériorité du Souverain ne supprime pas l'existence de pouvoirs locaux inférieurs dont la nature peut même s'imposer à l'État. Car toute reconnaissance d'une altérité conduit nécessairement à l'altération de son pouvoir. L'État, exprimant la volonté du Souverain, peut fixer le cadre de leurs organisations et compétences dans la constitution unitaire, mais peut aussi être amené à prendre en compte leur volonté, notamment lorsqu'ils peuvent eux-mêmes s'appuyer sur un souverain local comme dans le cas du fédéralisme<sup>25</sup>. Même la décentralisation administrative française offre une reconnaissance spéciale des collectivités locales obligeant l'État à un certain respect.

---

<sup>21</sup> Sur Althusius, « père de fédéralisme », voir notamment de C.J. Friedrich, *Pouvoir et fédéralisme* (articles réunis et traduits par G. Demelemestre), Classiques Garnier, coll. « Politiques », 2012 et G. Demelemestre, *Introduction à la « Politica methodice digesta » de Johannes Althusius*, éd. du Cerf, coll. « Humanités », 2012.

<sup>22</sup> Notons que la notion de « gouvernement corporatiste » qui peut en découler et reprise par les penseurs du fascisme ou de l'État français de Vichy n'est qu'une usurpation qui donne une puissance absolue à l'État sur des corporations dont il n'est pas issu et qu'il ne respecte pas mais qu'il impose et domine au contraire, se servant d'elles comme un instrument de son pouvoir.

<sup>23</sup> J.-L. Clergerie, *Le principe de subsidiarité*, Ellipses, coll. « Le Droit en questions », 1997, p. 7 et s.

<sup>24</sup> D'autres contestations de la centralisation des pouvoirs, de Maurras aux Félibriges, sont plus fondées sur une critique de l'uniformisation nationale, au nom des cultures locales, que créatrices d'une pensée complète de l'État et de la souveraineté. V. A. Brennetot, « La décentralisation en France : ambitions et limites d'un projet inachevé », in *Fédéralisme, Décentralisation et Régionalisation de l'Europe*, *op. cit.*, p. 33 et s.

<sup>25</sup> V. les Constitutions du canton du Jura suisse de 1974 (art. 1 : « La République jurassienne (...) forme un canton souverain de la Confédération suisse » ; art. 2 : « La souveraineté appartient au peuple, qui l'exerce directement ou par ses représentants »), ou de la Bavière de 1946 (art. 2 : « La Bavière est un État populaire. La puissance étatique émane du peuple »).

Le principe de subsidiarité transparait ainsi dans l'organisation territoriale de la France depuis la Révolution. Il se manifeste dans l'élection des conseils municipaux jamais remise en question depuis 1789 et se fondant sur la nature historique et sociale particulière des communes et de leurs « citoyens » devant gérer leurs « affaires particulières »<sup>26</sup> par des « officiers municipaux » propres<sup>27</sup>. Cette élection, élargie au département puis à la région, marque durablement la spécificité des collectivités territoriales alors même que le lien entre démocratie et décentralisation n'est pas un donné mais un construit<sup>28</sup>. Les lois de 1871 et de 1884 ont également consacré une clause générale de compétence fondée sur la reconnaissance d'un intérêt local propre aux communes et aux départements, étendue ensuite aux régions, qui disposent alors d'une compétence originaire à le gérer<sup>29</sup>, comme l'affirmait le manifeste de Nancy de 1865 et autant que l'État ne se l'est pas appropriée ni ne l'a attribuée à une autre autorité. En 1946, la République « reconnaît l'existence de collectivités territoriales », selon la formule de l'article 85 de la Constitution du 27 octobre qui semble leur donner une identité échappant au volontarisme de l'État. Cette Constitution consacre par ailleurs dans son article 87 un principe de libre administration des collectivités locales repris en 1958, qu'il faut distinguer de la décentralisation en cela qu'il octroie pour la première fois des droits constitutionnels propres aux collectivités à l'encontre de l'État<sup>30</sup> et dont se servira ensuite le Conseil pour censurer la loi qui ne les respecterait pas<sup>31</sup>.

Avec la révision constitutionnelle de 2003, si l'affirmation d'un principe de subsidiarité « à la française » ne doit pas faire illusion<sup>32</sup>, plus conséquente est la reconnaissance d'un droit constitutionnel territorial étendu regroupé sous le terme ambigu de « République décentralisée »<sup>33</sup>, qui comprend notamment le droit de/pour l'expérimentation et différenciation territoriale, le régime financier local, le droit de pétition ou la consultation des autorités ou des populations locales en divers cas. L'accession de ces droits au rang constitutionnel, qui pouvaient relever jusque-là du domaine législatif ou réglementaire<sup>34</sup>, ou les annonces du président Macron sur un « nouveau pacte girondin » et les diverses lois de réformes qui réaffirment toutes l'importance des collectivités dans la vie politique nationale, confirmée par les élus locaux qui contestent les politiques de recentralisation, renforcent ainsi la

---

<sup>26</sup> Rappelons que jusqu'à l'arrêt *Terrier* du Conseil d'État du 6 février 1903, conclusions du commissaire Romieu, l'action des collectivités locales relevait du contentieux judiciaire des personnes privées, confirmant leur identité propre distincte de la sphère publique.

<sup>27</sup> Art. 9 du titre II de la constitution du 3 septembre 1791.

<sup>28</sup> C. Chabrot, « Démocratie et décentralisation, un couple platonique ? », *Civitas Europa*, sept. 2003, n° 11, p. 7-29.

<sup>29</sup> Dans sa préface à l'édition de la thèse d'A. Duranthon, *Subsidiarité et collectivités territoriales* (Daloz, coll. « Bibl. parlementaire et constitutionnelle », 2017), le président du Sénat G. Larcher remarque ainsi que « la clause générale de compétence (...) a participé à la concrétisation du rôle de la subsidiarité dans le droit positif ». Sur les subtilités de la notion, v. T. Rombauts-Chabrol, *L'intérêt public local*, Daloz, coll. « Bibl. parlementaire et constitutionnelle », 2016.

<sup>30</sup> V. J. Viguier « La décentralisation territoriale est-elle encore au XXI<sup>e</sup> siècle une « manière d'être » de l'État ? », in M. Hecquart-Theron et J. Krynen (dir.), *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, PUT-LGDJ coll. « Travaux de l'IFR », 2005, p. 619-638 (Open Éditions <https://books.openedition.org/putc/1612>).

<sup>31</sup> Seules quatre censures sont cependant recensées par le rapport sénatorial n° 27 du 23 octobre 2002 sur le projet de loi constitutionnelle de 2003, auxquelles s'ajoute par exemple celle du 8 juill. 2011, n° 2011-146 QPC, *Département des Landes* (v. P. Demaye « Le principe de la libre administration autorise la modulation des aides financières entre collectivités territoriales », *Constitutions*, janv.-mars 2012, n° 2012-1, p. 52-57). Il est vrai que les articles 34 et 72 de la Constitution réintègrent de façon incohérente cette libre administration dans le giron de la loi.

<sup>32</sup> La nature *descendante* de cette dite subsidiarité, sur le modèle de l'Union européenne, en fait plutôt un simple mode d'attribution des compétences (A. Duranthon, *op. cit.*, p. 27 et s.), le Conseil constitutionnel ayant confirmé son manque d'effectivité et de caractère contraignant (Cons. const., 7 juill. 2005, n° 2005-516 DC, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, et son commentaire au *Cahiers du Conseil* n° 19).

<sup>33</sup> V. C. Chabrot « Une République décentralisée ? », in *Constitution et collectivités territoriales*, D. Guignard (dir.), ed. Lexis Nexis, 2019, pp.21-31

<sup>34</sup> V. J.-M. Pontier, *La décentralisation française*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2016, p. 26 et s.

reconnaissance des autorités locales et de leurs droits face à un Souverain appelé à mieux les prendre en compte.

Les conséquences qui en découlent relèvent de deux domaines. Vis-à-vis de l'État, ces collectivités légitimées doivent pouvoir opposer leur consentement à tout changement de leur statut et organisation, être dotées d'un bloc de compétences garanti lié à la défense des intérêts locaux propres, et disposer des moyens humains, normatifs et financiers pour les gérer. Vis-à-vis des populations, cette « démocratie »<sup>35</sup> implique une organisation plus politique des pouvoirs locaux, pensés non pour assurer l'effectivité d'une décision administrative finale<sup>36</sup> mais pour assurer une meilleure intégration des populations à travers une véritable séparation des pouvoirs locaux à définir et une réelle participation des habitants aux décisions qui les concernent.

Reste à savoir si toutes les collectivités locales sont amenées à bénéficier de telles garanties. Les théories d'Althusius ou de la subsidiarité reposent sur des communautés disposant d'une légitimité propre opposable à celle de l'État. Se retrouveraient alors dans ce cadre les seules collectivités identifiées plus haut comme « sociétés locales », excluant les départements et les régions (et les EPCI imposés par les préfets). Leur intégration impliquerait à l'inverse la consécration de leurs droits et pouvoirs, avec le retour par exemple de la clause générale de compétence et une obligation de les consulter sur les affaires les concernant<sup>37</sup>.

L'affirmation d'une légitimité territoriale propre n'est donc pas étrangère à la tradition française, les collectivités territoriales et leurs habitants pouvant être reconnus dans leurs droits en échange de leurs devoirs vis-à-vis du Souverain. Les questions qu'elle pose aujourd'hui relèvent alors surtout du contenu de ces droits, de la différenciation éventuelle des collectivités qui en bénéficieraient, et des moyens de les protéger.

C. Chabrot,

Lyon, le 25 novembre 2019

christophe.chabrot@univ-lyon2.fr

---

<sup>35</sup> De « Domus » : résidence, et « Kratein » : commander. La démocratie locale ne repose pas en effet sur le Souverain national mais sur les habitants considérés comme administrés, selon une « démocratie » (pouvoir des habitants) originale et distincte des règles nationales. Sur la question, voir C. Chabrot « Réflexions sur la démocratie locale », in *La Métropole de Lyon : de la singularité à la modélisation ?*, op. cit., pp.115-130.

<sup>36</sup> C'est ainsi que sont justifiées les primes majoritaires aux élections locales, parfois déterminantes comme pour les municipalités, pensées pour produire des majorités stables assurant la continuité des décisions administratives.

<sup>37</sup> Rappelons que les régions n'ont pas été consultées sur le redécoupage de leurs frontières en 2015, avec l'accord du Conseil d'État, décision 27 oct. 2015, *M. H... et autres* (n° 393026, 393488, 393622, 393659, 393724), note M. Degoffe, « La nouvelle délimitation des régions est-elle contraire à la Charte de l'autonomie locale ? », *BJCL*, 1<sup>er</sup> janv. 2016, n° 01/16, p. 9. Sur la consécration sociétale des régions, voir R. Pasquier, *La capacité politique des régions*, PUR, coll. « Res Publica », 2004, nuancé par J.-M. Pontier « Qu'est-ce que le local ? », *AJDA* 2017, p. 1093.

