Quand unité rime avec diversité.
A propos du principe d'unicité du peuple français et de la loi constitutionnelle portant organisation décentralisée de la République du 28 mars 2003.

Delphine Mengeot,
Membre du CERCOP à l'université de Montpellier I.

Introduction

Pendant longtemps, la France a été considérée comme l'archétype de l'Etat unitaire centralisé. Cette aspiration centralisatrice trouve sa raison d'être dans la France de l'Ancien Régime qui, de par l'existence de pays, se voyait appliquer de multiples lois locales. Chaque territoire était régi par son droit propre, ses coutumes et ses traditions conduisant à de fortes disparités sur l'ensemble du territoire national.

La monarchie, dans sa lutte contre la féodalité, avait d'ores et déjà conscience de la nécessité d'unifier le pays. Cependant cette unification ne se faisait qu'autour de la personne du roi et non autour d'institutions. Les révolutionnaires reprirent alors à leur compte le principe d'indivisibilité fondant la République, signe de l'effectivité de l'unité[1]. L'article 1er du Titre II de la Constitution de 1791 disposait en effet que « le royaume est un et indivisible ».

A partir de la révolution, ces principes ont été inscrits dans chaque constitution, exception faite des lois constitutionnelles de 1875, démontrant ainsi l'attachement de ces principes à celui de l'indivisibilité de la souveraineté, renvoyant elle-même à l'unité de la Nation et du peuple souverain. Une telle combinaison de principes a conduit C. Grewe à l'élaboration d'une devise : « *pas de fédéralisme et pas d'intermédiaire* »[2] considérés comme facteur de division et de démembrement de la nation.

Toutefois, le caractère centralisé de la France a peu à peu été atténué par l'apparition d'un phénomène inverse, la décentralisation. Les lois de 1871 et 1884 relatives à l'élection au suffrage universel du conseil général et celle des maires par le conseil municipal définissent très tôt un schéma institutionnel atypique en reconnaissant une certaine autonomie locale, sans pour autant empiéter sur les compétences de l'Etat. La décentralisation a ensuite trouvé un nouvel écho dans la Constitution de 1946 consacrant le principe de libre administration des collectivités territoriales[3]. Cependant, ce n'est véritablement que sous la Vè République que ce principe deviendra effectif, notamment par les grandes lois de décentralisation de 1982, dites lois Defferre.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 constitue dans la même lignée une avancée importante. L'article 1er révisé de la Constitution dispose désormais que « *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* ». Ainsi, la décentralisation est élevée au rang de principe fondateur de la République au même titre que les principes d'indivisibilité et d'égalité.

---

[1] Roland DEBBASCH, *Unité et indivisibilité*, in *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, ss. dir Louis FAVOREU, Journée d'études des 16-17 mars 1898, Presse universitaire d'Aix Marseille, Economica, 1990, p.7 -47.

[2] Constance GREWE, L'unité de l'Etat : entre indivisibilité et pluralisme, RDP, n°5/6, 1998, p.1349-1360

[3] Article 87 de la Constitution de 1946 : « *Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel* »

La décentralisation qui « s'entend d'un transfert de compétences à une autorité élue disposant de la capacité d'exercer celle-ci, dans les conditions prévues par la loi » confirme le caractère unitaire de l'Etat[4] dans la mesure où elle s'oppose au fédéralisme. Cependant, l'affirmation constitutionnelle de la décentralisation doit, dans le même temps, protéger d'avantage l'autonomie des collectivités territoriales, d'où la dialectique installée entre indivisibilité et particularismes locaux, notamment sous l'angle pris du principe d'unicité du peuple français.

D'un côté, la notion de peuple français qui, à l'instar du principe d'indivisibilité auquel il sert de fondement, a été reprise tout au long de l'histoire constitutionnelle, continue de perdurer aujourd'hui. A cet égard, le Préambule de la Constitution de 1958 dispose que « *le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale…* ». Mais ce n'est que récemment que la notion de peuple français et son caractère indivisible ont été reconnus par la Jurisprudence du Conseil constitutionnel[5].

De l'autre, l'importance accordée à la diversité territoriale démontre un abandon prudent mais certain de l'uniformité du droit, recherchée à la révolution[6], au profit de l'unité de la République qui, contrairement à la première, n'est pas exclusive de tous particularismes juridiques.

Ces quelques remarques conduisent alors à se demander si le principe d'unicité du peuple français ne doit pas être remis en cause, et même s'il a encore un avenir aujourd'hui. En effet, l'attribution d'une citoyenneté calédonienne concourant à la reconnaissance de groupements infra étatiques particuliers à l'intérieur du peuple français, ainsi que l'octroi de droits spécifiques, notamment politiques sont-ils susceptible de mettre en péril ce principe révolutionnaire ?

En fait, bien loin de remettre en cause le principe d'unicité du peuple français, la révision constitutionnelle marque un renforcement de celui-ci montrant ainsi l'attachement profond pour ce principe en droit français (I). Toutefois, ce principe doit sa longévité à sa faculté d'adaptation face aux nouveaux défis de la décentralisation, signe de sa gestion moderne (II).

I. Le caractère renforcé du principe d'unicité du peuple français dans la loi constitutionnelle de 2003 : la marque d'un principe révolutionnaire profondément ancré en droit français.

Loin d'être en situation de recul, le principe d'unicité du peuple français perdure à travers les constitutions et les révisions constitutionnelles. La pérennité de ce principe est due

---

[4] « *On appelle Etat unitaire celui dans lequel une volonté politique unique s'impose à l'ensemble des citoyens, lesquels sont par conséquent soumis aux mêmes lois en tous domaines* ». « *Un Etat est dit fédéral quand les unités territoriales qui le composent, sont dotées en matière constitutionnelle, législative et juridictionnelle, d'une autonomie telle qu'elle méritent le nom d'Etat, bien qu'elles n'aient pas en principe de compétences internationale. L'Etat fédéral est donc un Etat composé de plusieurs autres Etats avec lesquels il partage les compétences qu'exerce ailleurs l'Etat unitaire* », Bernard CHANTEBOUT, Droit constitutionnel, 21 éd°, coll. U, Armand Colin, 2004, p.56.

[5] V. *infra* p. 4

[6] Le 7 septembre 1789, Sieyès soulignait la nécessité d'adopter un système uniforme « *tel qu'on puisse espérer ne pas voir le royaume se déchirer en une multitude de petits Etats, sous forme républicaine, et qu'au contraire, la France puisse un seul tout soumis uniformément dans toutes ses parties à une législation et une administration commune* ».

non seulement à la référence perpétuelle de celui-ci dans la Constitution et la jurisprudence du Conseil Constitutionnel (A), mais également au maintien de la structure unitaire de l'Etat à laquelle il est étroitement lié (B).

A/ Un principe traditionnel affirmé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et renforcé par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

Le Conseil constitutionnel a affirmé la valeur constitutionnelle de la notion, pourtant, traditionnelle de « peuple français » ainsi que son caractère unitaire (1). En consacrant la distinction entre les notions de peuple et de population, la révision constitutionnelle de 2003 suit la jurisprudence du Conseil Constitutionnel et met fin aux dernières incertitudes pesant sur cette notion, renforçant par la même le principe d'unicité du peuple français (2).

1) Un principe affirmé par le Conseil Constitutionnel

Dans sa décision 91-290 du 9 mai 1991 relative à la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse[7], le Conseil Constitutionnel en refusant l'appellation de « peuple corse » au motif que la mention d'un « *peuple corse, composante du peuple français est contraire à la Constitution laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion* » (considérant 11) a consacré pour la première fois la valeur constitutionnelle de la notion de peuple français et en a affirmé le caractère unitaire.

Le Conseil constitutionnel s'appuie tout d'abord sur les nombreuses références faites à cette notion dans les différentes constitutions depuis plus de deux siècles pour en affirmer la valeur constitutionnelle. En effet, à titre d'exemple, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen débute par « *les représentants du peuple français…* » ; la Constitution de 1848 commence par ces mots : « au nom du peuple français… » ; l'article 3 de la Constitution de 1946 dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple français* » ; et enfin, le Préambule de la Constitution de 1958 énonçant que « *le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale…* ».

En outre, il affirme le caractère unitaire du peuple français en se fondant sur les principes d'indivisibilité et d'égalité contenus dans l'ancien article 2 de la Constitution, devenu l'article premier depuis la loi constitutionnelle du 4 août 1995[8] ainsi que sur la notion de souveraineté nationale énoncée dans le Préambule de la Constitution de 1958.

En revanche, le Conseil reconnaît dans cette décision que *« la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination* ». De cette formulation peuvent être tirées deux conséquences : la première provient de ce que ce droit à la libre détermination ne peut s'appliquer dans le cas des collectivités métropolitaines auxquelles continue d'appartenir la Corse, posant ainsi l'interdiction de tout particularisme permettant l'octroi de droits politiques spécifiques. La seconde consiste à se demander si l'utilisation concomitante des termes de « peuple français » et de « peuples d'outre mer » ne met pas à mal le principe d'unicité du peuple français,

---

[7] *J.O* du 14 mai 1991, p.6350 et s.

[8] « *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* »

d'autant que cette distinction a été reprise par le Conseil constitutionnel dans une décision du 4 mai 2000 relative à la loi organisant une consultation des électeurs de Mayotte[9].

Le principe d'unicité du peuple français est également rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 juin 1999 relative à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires[10] (cons.5). Après avoir procéder à l'étude de cette Charte, le Conseil constitutionnel considère que certaines de ses dispositions sont contraires à la Constitution en ce qu'elles confèrent des droits spécifiques à des « groupes » de locuteurs de langues régionales ou minoritaires à l'intérieur de « territoires » dans lesquels ces langues sont pratiquées et portent ainsi atteintes aux principes constitutionnels d'indivisibilité, d'égalité et d'unicité du peuple français.
En effet, s'il existe un seul peuple français, il ne doit alors exister qu'une seule langue officielle, le français, utilisable dans la sphère publique, c'est-à-dire en relation avec les services publics de l'état. Cela n'empêche pas pour autant de faire librement usage d'une langue régionale dès lors que celle-ci s'inscrit uniquement dans une sphère privée.

2) Un principe renforcé par la distinction des notions de peuple et de population.

La loi constitutionnelle de 2003 s'inscrit dans la logique de la jurisprudence constitutionnelle en introduisant dans le texte suprême un nouvel article 72-3 disposant que « *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ».

Désormais, la notion de « populations d'outre mer » remplace celle de « peuples d'outre mer» utilisée par le Conseil Constitutionnel dans sa jurisprudence relative à la Corse[11].

Cette nouvelle formulation traduit d'une part un véritable souci de la part du constituant de reconnaître les identités spécifiques à l'outre mer et, d'autre part celui d'éviter toute contrariété au principe d'unicité du peuple français tout en reconnaissant à ces populations des droits différenciés.

Ainsi nul doute n'est désormais possible sur l'existence d'un seul et unique peuple français, doute qui pouvait être permis notamment au regard des accords de Nouméa de 1998 sur le statut de la Nouvelle Calédonie dans lequel était fait référence au « peuple kanak », ou bien encore au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui admettait la distinction entre les peuples d'outre mer et le peuple français comme cela a été vu précédemment. Le principe d'unicité du peuple français est alors non seulement réaffirmé mais aussi renforcé par la distinction de ces deux notions.

Loin de n'être qu'une simple question de vocable, la distinction permet ici de résoudre un véritable problème de fonds.

En effet, les notions de peuple et de population ne définissent pas les mêmes réalités. Il est bien difficile de donner une définition de la notion de peuple. Celle-ci peut néanmoins se comprendre comme un attachement du cœur à un groupe dans lequel on se reconnaît. Le peuple est alors caractérisé par une histoire et une identité commune. Celle de population, en revanche, reflète d'avantage une réalité démographique, géographique et quantitative. La distinction est d'autant moins facile à appréhender qu'un même groupe humain peut être qualifié à la fois de peuple et de population selon que l'on entend traiter d'un collège de

[9] DC n°2000-428, *J.O* du 10 mai 2000, p. 6976 et s.
[10] DC n° 99-412, *J.O* du 18 juin 1999, p.8964 et s.
[11] *V. supra* p.4

personnes parfaitement dénombrables et identifiables dans l'espace et le temps, ou d'une communauté d'individus ne faisant plus qu'un.

En outre, il semble important de souligner que le peuple se confond souvent avec la nation définie par Ernest Renan comme le « *vouloir vivre ensemble* »[12]. La nation est alors fondée sur un choix volontaire, contrairement au peuple issu d'une histoire et d'une identité commune. Il semble cependant que le terme de nation et de peuple soient employés indistinctement pour désigner le titulaire de la souveraineté[13] comme cela résulte de la lecture ambiguë de l'article 3 alinéa premier de la Constitution : « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par la ses représentants et par la voie du référendum* »

Le changement de terminologie et le refus de consacrer un peuple infranational montrent la pérennité des principes d'indivisibilité et d'unité dans le temps. La révision constitutionnelle même si elle modifie la nature de la République ne remet pas pour autant en cause l'Etat unitaire auquel est lié le principe d'unicité du peuple français.

B/ Un principe lié à celui de l'Etat unitaire modifié dans son organisation par la révision constitutionnelle.

La révision du 28 mars 2003 bouleverse en profondeur la nature de la république en modifiant l'article premier de la Constitution. Sont ainsi mis au même plan constitutionnel les principes apparemment antagonistes d'indivisibilité (1) et de décentralisation (2) fondant la nouvelle base de l'Etat unitaire.

1) « la République [reste] indivisible... »

Le principe d'indivisibilité forme la base constitutionnelle de l'Etat unitaire. Il est à mettre en relation avec l'indivisibilité de la souveraineté nationale[14] et procède du principe d'unicité du peuple français.

La révision constitutionnelle de 2003 ne modifie pas la structure de l'Etat, bien au contraire elle réaffirme une fois de plus le caractère unitaire de la République dans la mesure où la décentralisation ne touche que l'organisation administrative de l'Etat et non son organisation politique qui conserve son caractère unitaire. Par conséquent, seul l'Etat en tant qu'institution administrative voit son organisation modifiée alors que l'Etat en tant qu'institution politique continue d'englober toutes les institutions nationales y compris les collectivités locales[15].

En assurant ainsi la primauté des institutions politiques nationales, le constituant a également assurer le maintien du principe d'unicité du peuple français en laissant à la seule charge de ces institutions le soin de représenter le peuple français tel que défini par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 mai 1991[16].

---

[12] Ernest RENAN, *Qu'est ce qu'une nation*, Conférence faite en Sorbonne le 11 mars 1882.
[13] Arnaud HAQUET, *Le concept de souveraineté en droit constitutionnel français*, PUF, coll. Les grandes thèses du droit français, 2004, p.77.
[14] V. *infra* p.14
[15] Jean-François BRISSON, *« La France est une République indivisible….son organisation est décentralisée » !*, RDP n°1, 2003, p.111 et s.
[16] V. infra p.14

Il peut être alors intéressant de se demander si, *à contrario*, un changement de structure de l'Etat vers une forme fédérale ou quasi fédérale serait à même de remettre en cause le principe d'unicité du peuple français, ou bien encore, si un tel changement pourrait conduire à la fin de ce principe révolutionnaire.

Il est permis d'en douter. Notre voisin, l'Allemagne, servira ici d'illustration. Cet Etat fédéral, issu de l'alliance de micros états (die Kleinigstaaten), n'ignore ni la notion de peuple ni le caractère unitaire de celui-ci. En effet, si l'unicité du peuple français provient de l'organisation étatique de la France, celle du peuple allemand provient de son unité linguistique. La notion de peuple apparaît d'ailleurs en tête de la loi fondamentale allemande de 1949 valant « pour le peuple allemand tout entier ». La reconnaissance de « nationalités » infra étatiques ne remet en aucun cas en cause cette unité. En revanche, et contrairement à la France, si le peuple est indivisible, l'organisation politique de l'Etat, elle, ne l'est pas pour autant.

Ces quelques remarques ont pour but de démontrer que si le principe d'unicité du peuple est étroitement lié en France au principe d'indivisibilité, il peut également exister en dehors du cadre de l'Etat unitaire, notamment dans celui de la structure fédérale d'un Etat comme l'Allemagne en raison de l'unité linguistique autour de laquelle est rassemblée le peuple allemand.

2) « ...son organisation est décentralisée »

La révision constitutionnelle a fait de la décentralisation le principe de base de notre organisation administrative dont il est nécessaire de tirer maintenant les conséquences sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités.

D'une part, la référence à la décentralisation aux cotés des principes fondateurs de la République permet de concilier au plan constitutionnel l'indivisibilité de la République et la reconnaissance des particularismes régionaux à travers le principe de libre administration qui évolue avec la faculté d'accorder aux collectivités un droit à l'expérimentation en matière législative et réglementaire[17] ainsi qu'un pouvoir réglementaire[18]. Ces prérogatives qui apparaissent comme des atténuations au principe d'indivisibilité ne sont que des innovations relatives, le droit à l'expérimentation tout comme le pouvoir réglementaire conféré par la Constitution ne pouvant être autorisés que dans le cadre d'une loi.
La libre administration n'est donc pas synonyme d'entière autonomie des collectivités. Les atténuations apportées au principe d'unité et d'indivisibilité sont à leur tour limitées par ces mêmes principes.

D'autre part, le fait d'avoir constitutionnalisé la décentralisation empêche de passer à une forme fédérale par une simple loi, une telle transformation impliquerait effectivement une révision de la constitution[19]. En fait, plus qu'une simple révision constitutionnelle, la passage à une forme fédérale commanderait d'élaborer une nouvelle constitution puisque l'article 89

[17] Le nouvel article 37-1 de la Constitution dispose que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limitée, des dispositions à caractère expérimental* ».
L'article 72 alinéa 4 de la Constitution prévoit également la possibilité pour les collectivités de déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent leurs compétences. Cependant, cette possibilité de dérogation n'est pas permise si est mis en cause une liberté publique ou un droit constitutionnellement garanti.

[18] Article 72 alinéa 3 de la Constitution : *« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».*

[19] Yves LUCHAIRE, François LUCHAIRE, Décentralisation et Constitution, Commentaire de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, Economica, 2003, 65p.

alinéa 5[20] de la Constitution de 1958 interdit toute révision modifiant la forme républicaine du gouvernement, dont l'indivisibilité est un fondement.

Le caractère décentralisé de l'Etat permet alors au constituant de signifier que la réforme ne tend pas vers l'adoption d'un modèle fédéral[21] empêchant ainsi que des compétences d'ordre législatif ne soient transférées aux collectivités locales.

Il est également à noter que la référence à la décentralisation permet de garantir l'indivisibilité de la République. En effet, on doit à la tradition jacobine l'assimilation entre uniformité du droit et unité de la République. Alors que l'unité n'est pas exclusive de tout particularisme, l'uniformité, elle, postule de l'application identique à chaque échelon territorial du même droit. La référence à la décentralisation à l'article 1er de la Constitution cherche à préserver l'indivisibilité, de même que le principe d'unicité du peuple français auquel il est attaché, en rejetant toute idée d'uniformité.

Contrairement à ce qui avait pu être redouté, bien loin de remettre en cause le principe d'unicité du peuple français, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a permis de réaffirmé ce principe traditionnel. Toutefois, le principe issu de la volonté des révolutionnaires ne répond plus aux mêmes attentes qu'à cette époque. S'il perdure encore aujourd'hui, c'est qu'il a su évoluer et faire face aux nouveaux défis régionaux contemporains.

II. Alliance du principe d'unicité du peuple français et de la reconnaissance des pluralismes locaux : la marque de la gestion moderne d'un principe révolutionnaire face aux nouvelles exigences régionales.

Bien que la révision constitutionnelle ne remette pas en cause la raison d'être du principe d'unicité du peuple français, il n'est cependant pas pour possible d'affirmer que ce principe corresponde exactement à celui apparu à la révolution. L'explication à la longévité de ce principe depuis plus de deux siècles tient, d'une part à sa faculté d'adaptation aux réalités contemporaines (A) et, d'autre part, à celle d'évoluer conformément aux principes fondamentaux d'indivisibilité de la souveraineté et d'égalité (B).

A/ L'adaptation du principe aux réalités contemporaines

Le principe d'unicité du peuple français doit faire face à la fois à des réalités extérieures (1) et intérieures (2).

1) Un principe confronté à des réalités extérieures

La Mondialisation et la construction européenne ne sont pas sans incidence sur la notion de peuple. En effet, qu'ils s'agissent de citoyenneté du monde dans le cadre de la mondialisation, ou de citoyenneté européenne en Europe, il devient bien difficile de savoir où l'on en est. Seule sera vue ici la citoyenneté européenne, puisqu'au plan mondial la citoyenneté n'a pas de réalité juridique et se situe d'avantage sur un plan philosophique.

---

[20] Article 89 alinéa 5 : « *La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision* »
[21] V. note 9.

Le concept de citoyenneté européenne, consacré dans le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe à l'article I-10 intitulé « la citoyenneté de l'Union »[22]permet de s'interroger sur l'existence d'un peuple européen par analogie au peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion. A cette interrogation, il est possible de répondre par la négative puisqu'il est fait référence dans le projet de traité à « ses peuples »[23] et non à son peuple. Dès lors, il ne peut exister que des peuples européens qui coexistent ensemble tout en conservant leurs identités propres.

Par ailleurs, les Etats ont été amenés à transférer une partie de leurs compétences aux institutions européennes afin de favoriser la construction d'un espace européen commun. S'il est vrai que la signature de tels traités n'est possible que parce que l'Etat dispose de sa pleine souveraineté, il n'en reste pas moins que par un tel acte, il en abandonne également une partie. Cette limitation de souveraineté est expressément prévue à l'alinéa 15[24] du Préambule de la Constitution de 1946 auquel se réfère le Conseil constitutionnel pour justifier de telles restrictions.

Dans sa décision de 1976, le Conseil en se référant à l'alinéa 15 du Préambule de 1946 a posé la distinction entre « limitation » et « transfert » de souveraineté. Alors que les limitations de souveraineté sont constitutionnellement prévues, « aucune disposition de nature constitutionnelle n'autorise des transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation que se soit ».

A l'occasion de cette décision, le Conseil réaffirme le principe d'indivisibilité de la République, procédant de l'unicité du peuple français, auquel ne porte pas atteinte l'élection au suffrage universel direct des représentants de Etats membres au Parlement européen, dès lors que celui-ci *n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française et ne participe pas à l'exercice de la souveraineté nationale*»[25].

2) Un principe confronté à des réalités intérieures

La peur d'un démembrement de l'Etat qui a conduit les révolutionnaires à l'adoption d'un système unitaire centralisé n'a plus lieu d'être de nos jours. En effet, les anciens principes, notamment celui de l'uniformité du statut des divers territoires, trouvaient leur raison d'être dans la construction d'un peuple longtemps divisé en « nations » et que l'on voulait fondre dans une « Nation française ». Or, aujourd'hui, la reconnaissance constitutionnelle de la notion de peuple français ôte tout fondement à la raison d'être de ces principes mais pour autant, toutes les personnes qui habitent le territoire n'ont pas besoin d'être gérées de la même façon[26]. La décentralisation ne doit plus être perçue comme un vecteur de fragmentation de l'Etat mais au contraire comme un vecteur d'équilibre permettant de maintenir une certaine unité et cohésion de l'Etat.

Cette nouvelle conception des rapports entre l'Etat et les collectivités locales a été exprimée par la Général de Gaulle dans un discours célèbre (Lyon, le 24 mars 1968) : « *L'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui étaient successivement rattachées, ne*

---

[22] « *Toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre possède la citoyenneté de l'Union. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* ».

[23] L'alinéa 1er de l'article I-3 intitulé les objectifs de l'Union dispose que « *L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien être de ses peuples* ».

[24] « *Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix* ».

[25] DC 76-71 du 30 décembre 1976, *JO* du 31 décembre 1976, p.7651 et s.

[26] Dmitri Georges LAVROFF (ss. dir.), La république décentralisée, éd. L'Harmattan, 2003, p.23

s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain »[27].

Pour ces raisons, le principe d'unicité du peuple est amené à évoluer dans un cadre désormais décentralisé afin de faire face aux nouvelles exigences démocratiques : reconnaissance de droits politiques spécifiques (référendums décisionnels, citoyenneté calédonienne) qui sont attachés à l'appartenance à une collectivité et non pas à l'Etat. Le principe d'unicité du peuple a du faire preuve d'assouplissement pour assurer sa longévité.

En effet, la reconnaissance de droits politiques spécifiques ne va pas de soi si l'on considère la conception traditionnelle du principe. Le peuple étant unique, il devrait se voir accorder les mêmes droits politiques sur l'ensemble du territoire en raison de la qualité de citoyens de ceux qui composent le peuple. Reconnaître des droits spécifiques à des groupements particuliers reviendrait alors à considérer ces groupes différemment du reste du peuple et méconnaîtrait de ce fait le principe d'égalité. L'article 72-1 alinéa 2 de la Constitution en mettant en place un véritable référendum local décisionnel contribue à la reconnaissance de droits politiques spécifiques pourtant toujours refusé par le Conseil constitutionnel. De même, la création d'une citoyenneté calédonienne a permis aux titulaires de cette citoyenneté, à savoir tous les individus ayant résidé au moins dix ans sur le territoire de la Nouvelle Calédonie, de décider des affaires de leur pays indépendamment du reste du peuple français[28]. Cet assouplissement du principe d'unicité du peuple français est guidé par un souci démocratique formant l'un des enjeux de la décentralisation.

Le rapport de Monsieur Pascal Clément va jusqu'à considérer que la décentralisation est un impératif démocratique et une exigence d'efficacité économique car seule cette dernière est à même de garantir l'« esprit de cité » et la prospérité[29].

Concernant l'exigence démocratique de la décentralisation, elle parait aller de soi car en favorisant une certaine proximité, la décentralisation permet au citoyen de se rapprocher du pouvoir de décision et de participer de façon plus active à la gestion publique locale.

Quant à l'exigence d'efficacité économique, elle parait être moins évidente en raison des coûts financiers importants engendrés par la superposition de différents niveaux de collectivités. Toutefois, comme le souligne le rapport de M. Pascal Clément, ne prendre en compte que cet aspect serait « *faire peu de cas du rôle des collectivités locales comme facteur de dynamisme économique* ». En effet, les investissements locaux et les interventions économiques des collectivités ont permis de faire vivre le tissu local.

Le principe de peuple français est également confronté à la menace du régionalisme ethnique. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a été amené à refuser l'appellation de peuple corse composante du peuple français[30]. Bien que le terme de « peuple » soit employé dans les deux cas, il ne traduit pourtant pas la même réalité. Alors que le terme de « peuple corse » utilisé par les nationalistes se réfère à une identité fondée sur l'appartenance ethnique, celui de peuple « français » se défini comme l'ensemble « *des citoyens français, sans distinction d'origine, de race ou de religion* ».

---

[27] Extrait tiré *in Pour une république territoriale : l'unité dans la diversité*, rapport de Monsieur Mercier, Sénat, rapport d'information, n°447,

[28] Patrick DOLLAT, *Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française : de l'Etat unitaire à l'Etat uni ?*, R.F.D.A. du 1er juillet 2003, n°4,p 670 et s.

[29] Organisation décentralisée de la République, rapport de M. Pascal Clément, Assemblée nationale, commissions des lois, n°376, 18 novembre 2002, p.7

[30] V. *supra* p.4

Les réalités auxquelles est confronté le principe d'unicité du peuple français concernent également, comme cela a pu être vu, les principes d'indivisibilité de la souveraineté et d'égalité. Il est alors tout à fait normal que le principe d'unicité du peuple évolue parallèlement à ces principes, qui ont eux aussi été sujets à certains assouplissements.

B/ Une évolution liée à celle des notions de souveraineté et d'égalité.

En affirmant l'unicité du peuple français, la révision constitutionnelle affirme encore le principe d'indivisibilité de la souveraineté pourtant considéré aujourd'hui « en crise » (1) ainsi que le principe d'égalité, tempéré dans on application pour mieux répondre aux exigences de la décentralisation (2)

1) Le principe d'unicité du peuple français et la crise de la souveraineté

L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que « *la souveraineté réside essentiellement dans la nation* » qui se trouve souvent confondu avec la notion de peuple[31].

D'après Jean Bodin, la souveraineté n'est parfaite que si elle est entière et ne subit aucune exception c'est-à-dire qu'elle ne peut être ni divisée, ni partagée ; ni avoir de supérieur, ni égal ; ni être contrainte de respecter quelque règle de droit que se soit ; ni enfin se heurter à la résistance de ses sujets[32]. On retrouve cette conception classique chez Jean Jacques Rousseau pour lequel « *par la même raison que la souveraineté est inaliénable, elle est indivisible. Car la volonté est générale ou elle ne l'est pas* »[33].

Or, il semble bien difficile de croire qu'une telle conception puisse encore s'appliquer aujourd'hui. La construction européenne, tout comme les statuts particuliers reconnus à certaines collectivités (Nouvelle Calédonie, Polynésie française) ne permettent plus de maintenir la conception traditionnelle de la souveraineté telle que l'entendait Bodin ou Rousseau.

Concernant l'Europe tout d'abord, il n'est nul besoin de revenir sur ce qui a été développé précédemment. Les nombreux transferts de compétences opérés de l'Etat vers les institutions supra nationales permettent de douter de la réalité d'une souveraineté pleine et entière conduisant ainsi à la recherche d'une nouvelle conception de la souveraineté.

Quant au statut particulier reconnu à certaines collectivités, il convient de s'y attarder plus longuement. Dans sa décision relative à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires[34], le Conseil Constitutionnel refuse l'existence de droits collectifs à un groupe particulier, « *défini par une communauté d'origine, de culture, de langue, de croyance* », notamment en se référençant aux principes d'unicité du peuple français, d'indivisibilité de la république et d'égalité devant la loi. Pourtant, les dérogations apportées au statut de la Nouvelle Calédonie et notamment l'attribution d'une citoyenneté calédonienne octroyant des droits spécifiques à ses titulaires démontrent qu'une conception traditionnelle de la souveraineté n'est plus possible. De même, l'adoption par un Congrès des lois de « pays »

---

[31] V. *supra* p. 5-6 les développements accordés à cette question.
[32] Henri MENDRAS, *Le « mal de Bodin ». A la recherche d'une souveraineté perdue*, Le Débat, éd°. Gallimard, n°105, mai-août 1999, p. 71 – 89.
[33] Jean Jacques ROUSSEAU, *Le contrat social*, Livre II, Chap.II
[34] DC n° 99-412 du 15 juin 1999 relative à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, *J.O* du 18 juin 1999, p.8964 et s.

soumises au seul contrôle du juge constitutionnel ainsi que les dispositions relatives à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté[35] confirme cette tendance. Comme le souligne Gérard Marcou, « *le transfert du pouvoir de faire des lois, ou ce qui revient en fait au même, d'écarter certaines dispositions législatives au profit de dispositions d'application locale ne peut s'analyser autrement que comme une concession de souveraineté cessant de s'exercer dans la mesure de cette concession* »[36]

Il convient cependant de nuancer ces derniers propos en précisant que ces dispositions n'ont vocations qu'à être transitoires, la Nouvelle Calédonie ayant vocation à atteindre l'auto détermination et par voie de conséquence à disposer de son propre pouvoir souverain.

La conception traditionnelle de la souveraineté ne semble plus être satisfaisante, une nouvelle compréhension de la notion doit être recherché ailleurs. La théorie de la souveraineté partagée parait être une piste de réflexion permettant de donner à la notion de souveraineté indivisible un nouveau souffle.

L'accord de Nouméa du 5 mai 1998 stipule que « *le partage des compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie signifiera la souveraineté partagée* ». Les compétences qui sont accordées à cette collectivité par son statut sont déjà importantes et tendent à s'accroître d'avantage pour une durée prévue d'une vingtaine d'années, amenant ainsi la Nouvelle Calédonie vers l'indépendance. Les compétences accordées à cette collectivité sont si étendues qu'il est possible aujourd'hui de parler de « souveraineté partagée »[37]. Cette conception nouvelle de la souveraineté s'oppose à celle plus traditionnelle de Jean Bodin ou Jean-Jacques Rousseau d'après lesquels, il faut le rappeler, la souveraineté ne peut être que pleine et entière ou n'est pas. Cependant, cette approche nouvelle de la souveraineté ne remet pas en cause la souveraineté ni son titulaire (le peuple) mais uniquement les modalités d'exercice de celle-ci par ce dernier. Il y a tout lieu alors de bien distinguer celui qui est détenteur de la souveraineté et la façon dont celle-ci va être appliquée.

Eu égard aux règles dérogatoires du droit commun, il est intéressant de se demander si le principe d'unicité du peuple français a toujours une raison d'être. L'attribution du droit de vote à un groupe particulier (le droit de vote est ici inhérent à une condition de résidence) à l'intérieur d'un territoire de la République va à l'encontre du principe d'unicité du peuple français tel qu'il en ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Toutefois, il est nécessaire, là encore, de nuancer ces propos puisqu'il faut le rappeler, l'article 77 de la Constitution prévoit que les compétences de l'Etat seront transférées de manière définitive aux institutions de la Nouvelle Calédonie afin de conduire cette collectivité vers l'accession à la pleine souveraineté. Ainsi, dès que cela sera fait, la Nouvelle Calédonie tout comme la France seront titulaires d'une souveraineté pleine et entière fondée sur l'unité des peuples de chacune d'elles.

2) Le principe d'unicité du peuple français et le principe d'égalité.

Tout comme la souveraineté, le principe d'égalité a évolué vers d'avantage de souplesse dans son application.

---

[35] V. les articles 76 et 77 du titre XIII intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle Calédonie » de la Constitution.

[36] Gérard MARCOU, *le principe d'indivisibilité de la République*, Revue Pouvoirs, n°100, éd° Seuil, 2002, p.45-65.

[37] Jean-Yves FABERON, *La France et son outre mer : un même droit ou un droit différent ?,* Revue Pouvoirs, n°113, éd.°Seuil, 2005.

En effet, il est possible aujourd'hui au législateur de traiter de manière différente des situations qui elles aussi sont différentes sans pour autant contrarier le principe d'égalité.

C'est notamment ce qui ressort de la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi de programme pour l'outre-mer par laquelle il considère que « *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* »[38] (cons.23).

Il était reproché à cette loi de méconnaître le principe d'égalité en accordant « une dotation de continuité territoriale » aux régions d'outre-mer, aux collectivités d'outre mer visées à l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle Calédonie afin de faciliter les déplacements des résidents de ces collectivités non seulement entre elles mais aussi vers le territoire métropolitain. Le Conseil a alors déduit du statut et de la situation géographique de la Corse, qu'eu égard à l'objet de la loi, cette dernière ne se trouvait pas dans la même situation que les collectivités mentionnées, refusant dès lors de reconnaître une atteinte au principe d'égalité.

Quelques années auparavant, le Conseil Constitutionnel avait déjà admis que l'enseignement de la langue corse dans le temps scolaire n'était pas contraire au principe d'égalité « *dès lors qu'il ne revêt pas un caractère obligatoire* »[39]. Cette formule est à nouveau utilisée dans la décision du 17 janvier 2002 concernant la loi relative à la Corse[40] (cons.24 et 25).

En revanche, quand sont en jeux des libertés publiques, le Conseil constitutionnel fait prévaloir le principe d'égalité sur celui de la libre administration reprenant ainsi une application plus traditionnelle du principe. Il admet effectivement que « *si le principe de libre administration des collectivités territoriales à valeur constitutionnelle, il ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire* »[41].

L'application moins rigide du principe d'égalité montre donc ses limites dès qu'il est question de liberté publique. On retrouve aussi une application plus rigide du principe d'égalité en matière de droit des minorités. Comme le souligne Arnaud Haquet[42], il serait difficile d'accorder à des minorités des droits sans que cela ne s'analyse en privilèges contraires au principe d'égalité.

Le Conseil d'Etat[43] s'est d'ailleurs formellement opposé à la ratification de « *la convention cadre pour la protection des minorités nationales* » élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe. Après avoir défini le concept de minorités nationales « *comme caractérisant des groupements de personnes établis sur le territoire de l'Etat et ayant en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse différente de celle de la majorité* », le Conseil d'état parvient à la conclusion que cette notion peut trouver à s'appliquer en France non seulement pour des ensembles composées d'étrangers mais

[38] DC 2003-474 du 17 juillet 2003, *J.O.* du 22 juillet 2003, p.12336 et s.
[39] *J.O.* du 14 mai 1991, p.6350 et s.
[40] DC 2001-454, *J.O.* du 23 janvier 2002, p.1526 et s.
[41] DC n° 84-185 du 18 janvier 1985 relative à la loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales.

[42] Déjà cité. V. note 7
[43] CE, Ass. Gén. (Section finances) n°357-466 du 6 juillet 1995, rapport annuel 1995, p.397.

également pour des groupements composés de citoyens, ce qui est contraire au principe d'unicité du peuple français.

Conclusion

Le principe actuel d'unicité du peuple français n'est plus le même qu'il y a deux cents ans. Les statuts dérogatoires et les droits spécifiques attribués dans le cadre de la démocratie locale ou de la Nouvelle Calédonie mettent en lumière un principe évolutif qui a su faire face aux nouvelles exigences contemporaines.

La révision constitutionnelle, en conciliant indivisibilité et pluralisme, ne cherche en fait qu'à préserver l'unité du peuple français tout en reconnaissant l'existence de droits spécifiques et se veut garante de la souveraineté tout en renforçant la libre administration allant même jusqu'au partage de souveraineté consenti au bénéfice de la Nouvelle Calédonie[44].

En outre, la France, en conciliant unité administrative et diversité anthropologique est en Europe une exception historique. Elle *« ne contient pas un peuple mais cent, qui diffèrent par la conception de la vie et de la mort, par le système de parenté, par l'attitude face au travail ou à la violence »*[45]. Cette conception anthropologique du peuple français ne peut pas être transposée au plan juridique. Le Conseil d'Etat, s'appuyant sur la jurisprudence constitutionnelle, a refusé de reconnaître l'existence de toute minorité en France.

Enfin, une dernière remarque tenant à la structure même de l'Etat (unitaire/fédéral) doit être faite. Le système fédéral allemand a évolué vers un « fédéralisme coopératif » défini par Maurice Croisat comme « *un ensemble de moyens utilisés selon des modalités particulières à chaque fédération, pour répondre aux mutations de notre époque sans modifier la répartition constitutionnelle des compétences législatives et des sources de financement* »[46]. Ce système coopératif traduit un souci d'uniformité à l'intérieur de l'Etat et conduit à se demander si le fédéralisme d'aujourd'hui ne s'est pas transformé en une forme d'organisation de « *la diversité dans l'unité* »[47] ou bien encore si cela ne traduit pas une évolution lente vers un ordre unitaire informel.

D'un côté donc, on est en présence d'un Etat unitaire décentralisé conciliant unité et diversité et de l'autre un Etat fédéral guidé, dans une certaine mesure, par un souci d'uniformité recherchée en France dès la révolution. Par conséquence, les effets tenant à la distinction Etat unitaire / Etat fédéral ne sont plus aussi marqués que par le passé ; posant ainsi la délicate question de l'évolution de la structure étatique de la France dans l'avenir.

---

[44] Patrick DOLLAT, cité en note 28.

[45] Hervé LE BRAS, Emmanuel TODD, L'invention de la France, Paris, Hachette, coll. Pluriel (extraits) in Problèmes économiques et sociaux, République et particularismes, n° 909, Février 2005, Documentation Française, p.39-42

[46] Maurice CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 3é éd°,Montchrestien, coll. Clefs politiques, 1999, p.89

[47] Op. cit. p. 90