

**SANS L'ÉTAT? A PROPOS DU *PENSER ET ADMINISTRER LE TERRITOIRE*
SANS L'ÉTAT, SOUS LA DIRECTION DE THÉRENCE CARVALHO, PHILIPPE
DELAIGUE ET CHRYSTELLE GAZEAU, ÉDITIONS MARE & MARTIN, PARIS,
2023, PP. 372**

Por

CECILIA PEDRAZZA GORLERO
Università di Verona (Italia)

cecilia.pedrazzagorlero@univr.it

Revista General de Derecho Público Comparado 36 (2024)

Sans l'État. Ce sont, peut-être, les mots les plus provocateurs du titre du volume édité par Thérénce Carvalho, Philippe Delaigue et Chrystelle Gazeau, *Penser et administrer le territoire sans l'État* (Éditions Mare & Martin, Paris, 2023).

Le titre met d'emblée « au pied du mur » le protagoniste incontesté de la modernité juridique. En effet, dès le XVI^e siècle, l'idée que l'État est la forme politique par excellence, voire la seule possible, s'enracine en Europe, à tel point que même la proposition que l'État rentre dans le rang et que la pluralité des systèmes juridiques puisse exprimer des formes alternatives d'organisation des collectivités territoriales - sans invoquer d'improbables substitutions (choix radical aujourd'hui irréalisable) mais en soulignant l'altérité positive des modèles sociopolitiques non étatiques - passe pour une « pensée hérétique ».

On pourrait dire que l'État, à partir de la modernité politique, s'effort d'élargir son chapeau pour résoudre en son sein les pluralités juridiquement significatives qui animent une communauté et un territoire: un « macrocosme unitaire » - comme le décrit Paolo Grossi¹ - qui « tend à s'ériger en structure globale dotée d'une volonté omniprésente » : « un marionnettiste qui veut manœuvrer lui-même tous les fils sociaux » et qui détient le « monopole » du pouvoir et du droit.

Dans l'ouvrage de Carvalho, Delaigue et Gazeau, l'État est ramené dans l'histoire et rediscuté dans son inéluctable protagonisme. Exister *sans l'État* est possible. Administrer

¹ P. GROSSI, *Un diritto senza Stato (La nozione di autonomia come fondamento della costituzione giuridica medievale)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 25 (1996), pp. 267-284: 270-271. La traduction proposée est mienne.

un territoire *sans l'État* est également possible et, à la lumière de la tradition historique et juridique, c'est chose faite.

En effet, l'histoire ne cède pas à la pression de la vision étatiste moderne et continue de décrire des formes d'administration alternatives aux formes étatistes qui se sont succédées au cours des siècles, mais qui sont aujourd'hui délibérément mises à l'écart. Il n'est pas rare que l'imposition d'un modèle implique l'anéantissement de tous les autres et qu'un seul ordre fort puisse prendre le pas sur les autres ordres plus modestes mais vitaux qui cohabitent avec lui.

À partir de cette prise de conscience, les auteurs de ce volume s'attaquent au « défi de l'absence », en essayant de réécrire les équilibres sociaux et politiques qui sous-tendent la présence de l'État moderne. Le résultat est un changement radical de perspective, cultivé dans la dimension historique et interdisciplinaire : de la subjectivité dominante de l'État à la subjectivité plurielle des acteurs territoriaux et institutionnels qui s'avèrent capables de satisfaire le besoin d'ordre dans les sociétés anciennes et contemporaines.

En suivant la déroulement du volume, le lecteur obtient un portrait fascinant et démythifié de l'État ainsi qu'une description concrète et vivante des alternatives historiques à l'État même, visant à mettre en évidence le protagonisme et le dynamisme du « territoire » et à évoquer un « espace public » qui ne coïncide pas nécessairement avec l'« espace étatique » (T. Carvalho, P. Delaigue et C. Gazeau, *Introduction*).

L'ouvrage est divisé en trois parties – consacrées respectivement aux marges de la souveraineté, aux limites de l'action publique et au crépuscule de l'État –, chacune d'entre elles étant divisée en une série de chapitres, eux-mêmes divisés en essais, qui constituent l'index réel et idéal du traité.

La succession et l'imbrication des différentes contributions qui alimentent les chapitres forment un tissu narratif d'une rare qualité.

La première partie de l'ouvrage (*Aux marges de la souveraineté*) est inaugurée par un chapitre (*Administrer le territoire loin du pouvoir central*) qui revisite, dans une ligne diachronique, l'évidence historique de la relation complexe « centre-périphérie » entre l'État et les différentes réalités territoriales qui lui sont soumises.

Le premier essai présente une étude approfondie consacrée à la reconstruction complexe des relations entre l'État et les provinces dans le Bas-Empire et à l'identification des éléments qui contribuent, au niveau provincial, au contournement de l'État même : tout d'abord, la société, une présence composite et dynamique (aristocratie sénatoriale, puissants et *curiales*), qui ne vise pas à remplacer le pouvoir central, mais oriente fortement l'administration provinciale ; à suivre, l'Église ou plutôt l'appareil ecclésiastique (prêtres, diacres, fossoyeurs) organisé dans les diocèses et qui, en fait, flanquait l'appareil administratif de l'État ; et, enfin, l'État lui-même, par l'intermédiaire de ses fonctionnaires,

qui poursuivent leur intérêt personnel, transformant les obligations fiscales en obligations privées et éliminant ainsi la frontière entre le public et le privé ; ou par des mesures extraordinaires et généralisées de contrôle administratif, exploitant le soutien des fonctionnaires subordonnés pour superviser leurs supérieurs ; ou, enfin, par l'appel aux administrés, ou par l'appel au peuple ou aux provinciaux dans la poursuite de la corruption des fonctionnaires (C. Bruschi, *Contourner l'État dans l'administration provinciale au Bas-Empire romain*).

L'essai suivant étudie l'hybridation du pouvoir commercial et du pouvoir politique, dont l'expression la plus célèbre est la *Compagnie des Indes*. Une telle hybridation inaugure une relation/soumission ambiguë entre l'activité commerciale et le contrôle politique du territoire, imprimant, en particulier, à la réalité coloniale une identité propre, qui n'est ni superposable ni imitative de la mère-patrie (C. Bernardi, *L'administration des territoires français en Inde face aux reculs de l'État. Contraintes juridiques et économiques aux marges du Premier empire colonial*).

La troisième contribution porte sur l'étude de la rencontre, à partir du XVII^e siècle, entre deux visions de l'ordre politique et juridique : la conception européenne de l'État, dotée d'un poids théorique et symbolique considérable, et la conception non européenne, qui n'est pas toujours prête à accepter et à réinterpréter ce poids identitaire. Il s'ensuit que l'Europe ne parvient pas toujours à s'imposer comme l'aiguille de la balance dans les conflits qui affectent les réalités politiques sur lesquelles elle exerce son influence. Le dogme du modèle de l'État unique cède la place à la valorisation des particularismes territoriaux pour contenir les velléités autonomistes potentiellement subversives ou susceptibles d'être exploitées par les puissances européennes elles-mêmes à leur avantage ou à leur désavantage réciproque (J.-R. Ferrand-Hus, « *Le sultan ne sera fort que si on le laisse maître chez lui* ». *Réflexions sur le devenir de l'Égypte au XIX^e siècle*).

La contribution suivante est dédiée à la matière de la voirie et, en particulier, à la concurrence et aux conflits de juridiction et de compétences qui font de l'administration publique une négociation permanente entre les autorités locales et le pouvoir central, ce dernier étant souvent contraint de s'incliner devant l'opiniâtreté des actions défensives et offensives des villes (M. Delporte, *Administrer contre les ordres royaux. Le consulat lyonnais et la voirie au XVIII^e siècle*).

Le dernier essai traite de les administrations décentralisées qui se sont imposées aux administrations centrales, comme les colonies à la mère-patrie, profitant d'une extension parfois excessive de leurs prérogatives et confirmant la prééminence de l'effectivité (souvent autoritaire) du pouvoir sur sa propriété formelle, même dans les matières traditionnellement dévolues à l'administration centrale, comme l'acquisition de la citoyenneté par les populations indigènes (S. Rahouadj, *Le pouvoir des responsables de*

l'Administration coloniale en matière d'accès à la citoyenneté des indigènes de l'Afrique-Occidentale Française).

Le deuxième chapitre (*Sécuriser le territoire sans l'État*) aborde le thème de la sécurité publique et des sujets chargés de la garantir.

La première contribution souligne que l'État insiste sur l'existence d'un territoire à défendre. La frontière mesure l'étendue de la souveraineté de l'État, et la protection des frontières est la tâche première de l'État. Mais l'État ne se montre pas toujours capable de remplir la tâche qui lui est confiée. C'est là qu'entrent en scène d'autres sujets que l'État – comme les associations catholiques de combat (confréries ou ligues) (XVI^e siècle), ou la guérilla populaire (XVIII^e siècle) –, capables de protéger son intégrité et son identité, de se substituer à lui et de se proposer comme des alternatives crédibles à son action (P. Chauvin-Madeira, *Défendre le territoire sans l'État*).

La contribution suivante montre comment la frontière est souvent un territoire hostile à contrôler : la rudesse de la géographie des lieux, l'inclémence du climat et le barrage culturel et linguistique (c'est le cas en Indochine française) conspirent avec la politique pour rendre complexe l'action des agents de la police frontalière. La région frontalière est le théâtre de troubles et d'activités criminelles difficilement contrôlables ou résolues par les autorités coloniales qui tentent tout au plus de contenir le phénomène par le quadrillage de l'espace et le service de renseignements ou l'action de corps auxiliaires indigènes, comme les partisans (J. Grémont, *L'administration des confins asiatiques de l'empire colonial français. Le cas du maintien de l'ordre aux frontières entre Chine et Tonkin*).

L'essai suivant a pour objet de montrer comment le lien théorique indiscutable entre l'État et le territoire n'implique pas que la protection du territoire soit nécessairement une « protection de l'État ». L'État peut se retirer et laisser la place à des sujets privés et donner ainsi naissance à une protection sans État. On parle alors d'une protection privée du territoire national qui encadre la protection étatique par la mise en place de services nationaux de sécurité privée. Et l'abandon par l'État de la protection du territoire national n'est pas à attribuer à une impossible désintéressement de l'État mais au transfert à des acteurs privés, avec le développement conséquent d'un marché de la sécurité florissant. L'État conserve l'exercice des pouvoirs de police administrative et l'exercice des pouvoirs de régulation, et l'État garantit également la surveillance par le biais de la régulation étatique du secteur privé protégeant le territoire national, confirmant ainsi le monopole public traditionnel sur la protection du territoire (H. Bitá Heyeghe, *La protection du territoire national sans l'État ? Recherche sur les « abandons » de l'État en matière de protection du territoire national*).

La deuxième partie de l'ouvrage (*Aux limites de l'action publique*) s'ouvre sur un chapitre (*Administrer la question sociale au-delà de l'État*) entièrement consacré à la

relation entre l'intervention de l'État et l'intervention municipale ou privée dans la résolution des problèmes sociaux les plus urgents.

La première contribution étudie le problème du logement populaire, face au processus d'industrialisation et à la migration vers les lieux de travail. Les conditions de vie, la mortalité, les épidémies dues aux conditions de logement précaires des travailleurs deviennent des questions d'intérêt public. L'intervention de l'État ne va pas de soi. Au XIX^e siècle, l'État libéral se refuse d'intervenir. Le problème des logements insalubres est décentralisé et la compétence est donnée à la police municipale, tandis que pour la construction de logements salubres, le monopole revient à l'initiative privée. Entre le XIX^e et le XX^e siècle, la compétence municipale s'est imposée, récompensant l'initiative des collectivités locales (P. Belda, *La disqualification de l'État en matière de logement des classes populaires (1850-1914)*).

Dans la deuxième contribution, la Ville de Lyon expérimente, entre 1914 et 1918, une « décentralisation de circonstance », s'accréditant comme laboratoire du socialisme municipal de guerre, qui s'affirme pour « pallier la carence de l'État », à la fois par une alliance stratégique entre la puissance publique et l'initiative privée, qui se traduit par l'adoption d'un « solidarisme municipal » – c'est-à-dire d'un système de gestion mixte des services municipaux de guerre –, que par la « recherche de nouvelles ressources sans l'État », à travers la politique fiscale (augmentation des impôts indirects et des redevances) dictée par la Commune. Pendant la Première Guerre mondiale, l'« action municipaliste » est orientée vers le soutien à l'effort de guerre, en assumant efficacement le coût global en termes économiques, sanitaires, sociaux et militaires (J. Henning, *Le socialisme municipal de guerre. Penser et administrer la question sociale durant la Grande Guerre*).

Le deuxième chapitre (*Abandonner le territoire au secteur privé*) traite des conséquences de la « privatisation extrême », entendue comme la cession du gouvernement territorial à des agents non étatiques opérant au nom de l'État.

Dans le premier essai, cette cession trouve son origine dans la gestion des terres coloniales par des sociétés commerciales privées (XVII^e-XIX^e siècles) et se retrouve dans le phénomène de privatisation des gouvernements locaux ou dans la création de villes privées, impliquant l'exercice de droits exclusifs d'utilisation du territoire. Le résultat est l'altération du modèle communautaire en tant que forme civique et l'adoption d'un modèle de nature économique et managériale, dont il existe de nombreuses preuves historiques (de l'*Orbital transport und raketen aktiengesellschaft* – OTRAG – au Zaïre dans les années 1970 à la privatisation des services et activités publics en raison de problèmes financiers (Ecorse, dans le Michigan), jusqu'à la privatisation originaire des fonctions de gouvernement (Weston, en Floride et Sandy Springs en Géorgie) (M. J. Strauss, *La privatisation extrême : l'entreprise en tant qu'autorité territoriale*).

L'essai suivant identifie, parmi les manifestations les plus intéressantes de la privatisation, les quartiers résidentiels fermés (*gated communities*), expression de la volonté d'un groupe d'individus de s'émanciper, physiquement et symboliquement, de l'espace public pour créer une communauté protégée (*Louisburg Square* – Boston 1826 ; *Gramercy Park* – New York 1831) ; *Leisure World Laguna Hills* – Orange County, Californie 1964). Même si l'État favorise ces formes de privatisation, appréciant leur collaboration à la politique d'urbanisme, le danger demeure d'affaiblir les liens communautaires par les excès de la rigueur contractuelle et d'un « isolationnisme » qui prend les couleurs d'une sécession sociale (M. Laporte, *Les quartiers résidentiels fermés aux États-Unis*).

Le troisième chapitre (*Penser le droit face au retrait de l'État*) examine les alternatives ou le frein à la domination étatique.

L'État n'est pas toujours une forme appropriée pour interpréter la complexité juridique et politique. La factualité et l'historicité prennent le dessus et les formes juridiques et politiques sont définies non pas dans l'abstrait mais dans le concret, laissant la place à l'expansion des droits de puissance publique là où la souveraineté de l'État ne peut s'affirmer (É. Fraysse, *La « question finlandaise » : illustration doctrinale de la difficulté de penser le territoire sans l'État*).

À cela s'ajoute la mise en retrait « volontaire » des États adhérant à l'Union européenne, qui offre une solution d'équilibre négocié entre « souveraineté » et « supranationalité », maintenant intactes les souverainetés nationales individuelles, mais empêchant la consommation de dérives isolationnistes ou étatistes, grâce à la construction d'un solide réseau de liens économiques et juridiques et à la garantie d'une coopération permanente entre les membres de l'UE (E. Lekkou, *L'Union européenne, instrument régional de mise en retrait des États*).

La troisième partie (*Au crépuscule de l'État*) débute par un chapitre (*Imaginer un nouveau territoire : expérimentations et projections*) visant à mettre en évidence le potentiel « subversif » du privilège économique et de la proposition utopique.

Le premier essai décrit la réduction considérable de l'influence du droit national résultant de la création par l'État français d'une zone de libre-échange entre la Savoie et la Suisse (1860). Le privilège économique s'affirme à la fois comme expression effective d'une revendication de décentralisation et comme un instrument efficace de préservation de l'identité communautaire et du particularisme juridique (A. Dobigny-Reverso, *L'organisation d'un nouveau territoire : la zone d'annexion de 1860. À la découverte d'un territoire au développement économique sans intervention douanière de l'État*).

L'essai suivant traite du thème de l'utopie réelle. Le roman d'Étienne Cabet, *Voyage en Icarie* (1839), donne naissance au communisme icarien, proposition d'une utopie à réaliser dans les territoires américains et consistant en la création de « communautés

intentionnelles », unies par un projet politique et de vie commun. Les communautés icariennes se présentent comme des « États miniatures » : des corporations (sociétés commerciales) avec leurs propres règles au sein de l'ordre étatique. L'espace utopique est généré en collaboration – ni en dépendance ni en antagonisme – avec l'État et le pluralisme juridique s'affirme comme une condition de coexistence entre des ordres autonomes et non conflictuels (É. Lamarche, *Obtenir de l'État un espace pour réaliser l'utopie. Étude de la stratégie légale d'établissement des ultimes communautés icariennes aux États-Unis d'Amérique (1878-1898)*).

Le deuxième chapitre (*Rompre avec l'État*) étudie le phénomène complexe et souvent sanglant du déni de l'État.

Dans le premier essai, la création d'un État basque constitue un test exemplaire de la différence profonde entre les revendications autonomistes et indépendantistes : les premières sont l'expression du nationalisme français, pour lequel le Pays Basque n'est pas reconnu comme une « collectivité territoriale » ; les secondes sont l'expression du nationalisme espagnol, pour lequel le Pays Basque jouit d'un statut d'autonomie (avec un exécutif et un Parlement). Cependant, les différentes stratégies politiques et juridiques visent toujours à affaiblir l'État, allant même jusqu'à proposer de renoncer à l'État par l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière entre le Pays Basque français et espagnol (P. Barillé, *Le Pays basque : comparaison des stratégies politiques et moyens juridiques d'affaiblissement du rôle de l'État en France et en Espagne*).

L'essai suivant identifie l'anarchie comme l'expression antiétatique par excellence. Toutefois, il convient de souligner que la capacité d'un peuple à se gouverner en l'absence de l'État n'ouvre pas toujours la perspective du désordre. L'anarchie peut aussi être le signe de la prééminence de l'ordre social sur l'ordre étatique ou, en d'autres termes, du caractère non inéluctable de l'État, qui se manifeste comme une revendication d'émancipation politique par rapport à l'État et, avant même cela, par rapport à l'idéologie stataliste, qui nie la présence d'ordres alternatifs à l'ordre étatique et comprime le pluralisme communautaire (A.-S. Chambost, *Penser et administrer le territoire sans l'État. Perspectives anarchistes, de P.-J. Proudhon à J. C. Scott*).

Dans la dernière contribution, il est souligné que l'ordre ne découle pas toujours de l'expression du pouvoir politique. C'est parfois de la dimension privée que naissent les meilleures solutions pour réguler pacifiquement les relations sociales. Pour clore l'ouvrage, l'intéressante contribution consacrée aux *convenientiae*, accords de volonté nourris par la coutume, livre à la modernité l'exemple d'un ordre juridique qui exprime sa fonction pacificatrice au-delà de la présence d'un pouvoir politique fort et unificateur (L. Viaut, *Administrer après l'effondrement de l'État. Réflexions à partir du cas des premières décennies de l'an mille*).

En conclusion, le livre est un témoignage réussi du fait que « sans État », l'ordre juridique et politique est toujours existant. L'État est démythifié et ramené à son historicité : loin d'être un corps immortel, c'est un corps politique parmi d'autres corps politiques, dont la force et l'extension sont constamment soumises aux changements dictés par le temps et l'espace. La fragilité et la mortalité lui appartiennent en raison de la complexité sociale et culturelle qui l'habite. Il est vain de vouloir en faire un paradigme absolutisant.

Pour revenir, en conclusion, à l'essai magistral de Paolo Grossi, la renonciation à l'État n'est pas la chute dans un vide juridique et politique, mais l'admission historique qu'il n'existe pas de schémas ordonnants absolus qui soient indépendants de l'expérience juridique dont ils se nourrissent et qu'ils légitiment. Le Moyen Âge, laboratoire extrêmement riche d'ordres autonomes et d'un droit sans État, en est la preuve constante sur la table de l'historien du droit, et le cercle se referme autour de l'État non pas pour l'isoler et le mortifier, mais pour le « surprendre » comme un ordre juridique parmi d'autres ordres juridiques (p. 281) et comme « un acteur parmi d'autres de l'action publique territoriale » (T. Carvalho, *Conclusion*).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

GROSSI P., *Un diritto senza Stato (La nozione di autonomia come fondamento della costituzione giuridica medievale)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 25 (1996), pp. 267-284.