

## AUTONOMIE RÉGIONALE ET FORMES DE L'ÉTAT

*André ROUX*

Les frontières entre l'État indivisible décentralisé de type français, l'État régional de type italien ou espagnol, l'État fédéral de type allemand sont-elles encore clairement délimitées?

Il est évident que ces catégories ne recouvrent pas des réalités homogènes. Ainsi, comme le souligne fort justement Elisabeth Zoller, «le fédéralisme américain n'a pas été pensé comme le fédéralisme allemand», si bien que le gouvernement fédéral des États-Unis «n'est pas un „État” au sens du droit constitutionnel mais le gouvernement d'une fédération d'États»<sup>1</sup>. Alors que de son côté le fédéralisme allemand peut difficilement être considéré aujourd'hui comme une Union d'États souverains comme l'était le Reich à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Ainsi, comme cela a déjà été maintes fois souligné, il conviendrait plutôt de raisonner en termes de degrés d'autonomie (on retrouve ici l'idée d'«échelle de décentralisation») plutôt qu'en termes de catégories rigides. Il n'en demeure pas moins selon nous, que du point de vue de l'analyse constitutionnelle, il existe sans doute encore des différences de nature – et pas seulement de degré – entre ces catégories d'État ou, si l'on préfère entre le système fédéral et les autres modes d'organisation de l'État. Loin de nous l'ambition démesurée de renouveler ou même d'enrichir en quelques lignes les théories de l'État et du fédéralisme!... Le propos est beaucoup plus modeste. À l'heure où les réformes décentralisatrices suscitent en Europe des commentaires évoquant la «fédéralisation» de l'État régional, voire de l'État français, italien, espagnol ou encore l'apparition d'un type d'État «fédéral-régional», l'existence d'un fédéralisme «fiscal» ou encore «administratif» (en Italie)<sup>2</sup> il ne semble pas inutile de revenir aux principes de base, même si ces principes ne font pas l'unanimité et de se demander s'il existe encore – pour reprendre une expression bien connue des internationalistes – des «frontières sûres et reconnues» entre les différents systèmes d'organisation de l'État et, dans l'affirmative, de savoir où situer la ligne frontalière. Peut-on ainsi parler de «fédéralisation» à propos des États régionaux, voire de la France (en relation avec les collectivités d'outre-mer)? Peut-on considérer qu'un État puisse être partiellement régional ou partiellement fédéral? Peut-on admettre l'existence de plusieurs échelles d'autonomie régionale établies chacune sur des critères différents (degré d'autonomie législative, existence d'un pouvoir d'auto-organisation, participation plus ou moins accentuée à l'exercice du pouvoir étatique, etc.)? Avec pour résultat que, deux États répondant à des modes d'organisation différents, puissent être situés à des niveaux variables sur telle ou telle échelle?

Autrement dit, l'appartenance d'un État à tel ou tel système d'organisation a-t-elle forcément une implication sur la situation des collectivités infra-étatiques de ce même État sur une échelle d'autonomie donnée?

Nous essaierons de montrer que le développement des autonomies régionales a sans doute perturbé la délimitation entre les différentes formes d'État. Les frontières entre elles sont de moins en moins sûres, de plus en plus perméables. Au point que l'on pourrait s'interroger sur l'utilité d'une classification devenues obsolète. Cependant, certains éléments de différenciation

---

<sup>1</sup> *Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'États*, Académie de Droit international de La Haye, Recueil des Cours, tome 294 (2002), pp. 60 et s.

<sup>2</sup> V. not. L. Vandelli, «Du régionalisme au fédéralisme», *Pouvoirs* n 103, 2002, p. 81.

V. déjà en 1982 l'article de F. Michalon, «La République française, une fédération qui s'ignore?», *RDP* 1982, p. 623. MP. Elie, «L'Italie, un État fédéral?», *RFDC* n 52-2002. Jörg Luther, «Le régionalisme italien et le fédéralisme weimarien: épreuves de communication», in *Liber Amicorum Jean-Claude Escarras*, Bruylant 2005, p. 597.

subsistent encore – la question pouvant se poser de savoir s'ils demeureront toujours irréductibles – si bien que les frontières restent encore, aujourd'hui, «reconnues» (mais pour combien de temps?).

## **I. Des frontières moins sûres**

Le développement des autonomies régionales a conduit à instaurer, dans des États qui restent formellement «unitaires» un système de répartition des compétences entre l'État et les collectivités régionales qui est tout à fait comparable à celui que l'on rencontre dans ces États de type fédéral.

Le principe de subsidiarité, qui conduit à conférer une compétence de principe aux collectivités infra étatiques et une compétence d'attribution à l'État se trouve même consacré dans la Constitution de certains États régionaux, comme l'Italie depuis 2001.

Par ailleurs, au-delà des compétences matérielles qui leur sont garanties par la Constitution, les collectivités régionales, à l'instar des états fédérés, peuvent se voir reconnaître un véritable pouvoir, législatif, lequel s'est trouvé renforcé, en Italie récemment.

Au regard de ces deux critères (répartition constitutionnelle des compétences et détention d'un pouvoir normatif autonome) les collectivités régionales peuvent se situer sur les échelons les plus élevés de l'échelle autonome.

### ***A) La répartition constitutionnelle des compétences***

Kelsen relevait en 1928 que «la répartition des compétences est le noyau politique de l'idée fédéraliste» [la garantie constitutionnelle de la Constitution, RDP 1928, p. 254].

Aujourd'hui les constitutions fédérales ne sont plus les seules à déterminer le partage des compétences législatives entre l'État central et les entités infra étatiques et à reconnaître au juge constitutionnel pleine compétence pour connaître des conflits de compétence entre les organes étatiques et les organes territoriaux.

Certains États de type régional, et de manière encore très limitée, connaissent de ce point de vue une «fédéralisation» plus ou moins marquée.

En Italie, la réforme constitutionnelle de 2001 a attribué au système régional des caractéristiques comparables à l'État fédéral.

Initialement les compétences régionales se limitaient à dix-huit matières limitativement énumérées. Les régions ordinaires ne disposaient que d'une compétence concurrente et d'exécution des lois. Les cinq régions à statut spécial bénéficiaient en outre d'une compétence exclusive (primaire). L'État quant à lui disposait de la compétence dite résiduelle: il pouvait légiférer dans toutes les autres matières, celles où les régions n'intervenaient pas. La Cour constitutionnelle avait même jugé que l'État pouvait définir lui-même les matières des compétences régionales afin de les adapter à l'évolution de l'ordre juridique italien (C. const., sent. n° 174 du 30 juillet 1981). C'est la réforme constitutionnelle de 2001 qui va renverser le critère de répartition des compétences au profit de la région, consacrant ainsi le principe de subsidiarité, ce qui a été considéré par une partie de la doctrine italienne comme un pas significatif dans la voie du fédéralisme.

Certes, les compétences exclusives de l'État, limitativement énumérées par l'article 117 C restent importantes. On y trouve toutes les fonctions régaliennes réservées à l'État fédéral dans une fédération (monnaie, défense, sécurité, justice, droit civil, droit pénal...) dans lesquelles peuvent parfois s'immiscer les régions (relations avec l'Union européenne, mise en œuvre «des niveaux essentiels des prestations se rapportant aux droits civils et sociaux» devant être garantis sur l'ensemble du territoire).

L'État reste également compétent pour fixer par des lois-cadres les principes fondamentaux de la législation dite concurrente qui concerne une vingtaine de matières (éducation, transports, alimentation, aménagement du territoire...) dans lesquelles les régions peuvent fixer la réglementation de détail. Les régions sont d'ailleurs associées à l'élaboration des lois-cadres par l'intermédiaire de la commission bicamérale pour les questions régionales qui donne son avis sur le projet (un avis nécessitant l'adoption de la loi à une majorité renforcée).

Les régions obtiennent quant à elles la compétence résiduelle, autrement dit la compétence de principe, la doctrine italienne soulignant cependant que sa définition reste problématique: s'agit-il d'un pouvoir véritablement exclusif ou d'un pouvoir concurrent amélioré? La réforme engagée en 2005 tranchait la question en prévoyant expressément qu'il s'agit d'une compétence exclusive (art. 197 al. 4 C.), comme d'ailleurs celle qui caractérise les régions à statut spécial et il était même prévu qu'elle soit élargie à de nombreux domaines comme la santé, les écoles, la police administrative régionale et locale etc.

La Constitution espagnole fait preuve quant à elle d'une grande souplesse dans la répartition des compétences. Elle énumère celles que les communautés peuvent assumer (art. 148 C., soit 22 rubriques telles l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'administration locale, l'agriculture, les musées, le tourisme, les transports...) et elle dresse la liste des compétences étatiques qui recouvrent 32 rubriques. À l'origine, seules certaines Communautés ont bénéficié des compétences les plus larges (les trois communautés historiques rejointes par l'Andalousie puis les Canaries, la Navarre et Valence), les autres bénéficiant d'un ensemble de compétences à géométrie variable (« autonomie à la carte » selon Franck Moderne), mais pouvant être accrues au terme d'une période de cinq ans, (art. 148 2C.) ce qui a d'ailleurs été réalisé si bien que se dessine une tendance à l'harmonisation des compétences de toutes les Communautés.

La Constitution précise que «les matières qui ne sont pas expressément attribuées à l'État par la Constitution pourront incomber aux communautés autonomes conformément à leurs statuts respectifs. Les compétences qui ne figurent pas dans les statuts communautaires incombent à l'État dont les normes prévalent en cas de conflit sur celles des communautés autonomes dans tous les domaines qui ne sont pas de leur compétence exclusive (art. 149 3 C.).

Ce système asymétrique et complexe de répartition des compétences n'a d'ailleurs pas manqué de provoquer un contentieux très abondant devant le Tribunal constitutionnel surtout les premières années, mais il s'est révélé bien adapté aux réalités d'un pays ou ne s'exprimait pas une revendication uniforme d'autonomie territoriale. Les milieux les plus autonomistes ne sont d'ailleurs pas très favorables à la solution fédéraliste car ils craignent un risque d'uniformisation du système qui ferait disparaître la position spécifique des régions historiques. Le nouveau statut de la Catalogne prévoit quant à lui d'augmenter sensiblement les compétences de cette communauté en lui conférant la charge de la régularisation des immigrés, de la gestion des ports et des aéroports ainsi que de l'infrastructure ferroviaire.

Cela pourrait inciter les autres Communautés autonomes à réclamer les mêmes prérogatives, même si le faible niveau de développement et de richesse de certaines d'entre elles peut les inciter à la prudence (ainsi, avec un PIB intérieur à la moyenne européenne, l'Estrémadure peut difficilement prendre la charge de la gestion des aéroports ni même solliciter celle de l'éducation).

Les mécanismes de répartition des compétences entre l'État et les régions italiennes ou les communautés autonomes espagnoles présentent donc de fortes similitudes entre eux et ils seraient tout à fait adaptés à une forme d'État fédéral.

D'autant que les conflits de compétence entre l'État et les collectivités régionales relèvent de la compétence des Cours constitutionnelles lesquelles jouent à cet égard un rôle équivalent à celui du juge constitutionnel dans un État fédéral.

Une telle «logique fédérale» concerne également l'État unitaire français et, plus précisément, les collectivités d'outre-mer de l'article 74 C. [v. not. N. Clinchamps, art. précit., p. 79 et s.].

Si la détermination des compétences de ces collectivités ne résulte pas directement de la Constitution, elle relève cependant d'une loi organique (alors que celle des autres collectivités, y compris les DOM-ROM relève d'une loi ordinaire), laquelle, s'agissant de la Polynésie, confère une compétence de principe à la collectivité et une compétence d'attribution à l'État [article 14 de la L.O. du 27 février 2004]. Certainement au système fédéral, cette répartition des compétences n'est cependant pas placée sous le contrôle du juge constitutionnel mais reste sous celui du juge administratif, les actes dénommés «lois du Pays» conservant la nature d'actes administratifs. Il en va différemment, on le sait, des «lois du Pays» calédoniennes qui ont la nature d'actes législatifs et qui sont placées quant à elles sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

### ***B) La détention d'un pouvoir normatif autonome***

Si le «polycentrisme normatif» reste une caractéristique majeure des états fédéraux, les États de type régional connaissent en effet eux aussi une situation comparable. Et, s'agissant par exemple de l'Italie, l'évolution récente a même renforcé l'assimilation, si bien que le pouvoir législatif régional est aujourd'hui plus limité en Espagne qu'en Italie [Portugal, Parlement gallois, écossais...].

En Espagne, en effet, alors que la Constitution ne prévoit expressément un pouvoir législatif qu'au profit des Communautés autonomes de premier rang, la pratique et la jurisprudence ont étendu ce pouvoir aux Communautés de second rang. La loi autonome a la même force juridique que la loi étatique. «Leurs rapports sont résolus non par l'application du principe de hiérarchie, mais par l'application du principe de compétence: prévaut la loi – étatique ou autonome – qui est compétente pour régir telle matière donnée, la loi incompétente étant inconstitutionnelle car méconnaissant la répartition des compétences définies par le bloc de constitutionnalité»<sup>3</sup>.

En outre, les Cortes Generales peuvent attribuer à toutes les Communautés autonomes, ou à certaines d'entre elles, la faculté de prendre des normes législatives dans les matières relevant de la compétence de l'État. Ces «lois régionales» doivent s'inscrire dans le cadre des principes, des bases et des directives fixées par une loi étatique et pourront, à ce titre être contrôlées par les Cortes Generales.

En Italie, l'avènement d'un «polycentrisme» législatif, autrement dit d'un pouvoir législatif régional, a été salué comme une des grandes innovations de la Constitution de 1947. Avant la réforme de 2001 la région édictait des «normes législatives» dans les matières de sa compétence mais la nature même de loi de ces normes était parfois discutée. En effet, les lois régionales ne pouvaient être considérées comme véritablement «autonomes» puisque l'intervention des régions, dans les matières faisant l'objet d'une compétence concurrente avec l'État, restait subordonnée à l'adoption préalable d'une loi étatique. Celle-ci fixait les principes fondamentaux et la loi régionale les mesures d'application. Le nouvel article 117 C. dispose maintenant, sans aucune ambiguïté que le «pouvoir législatif est exercé par l'État et les régions» dans les matières déterminées par la Constitution. Les lois régionales peuvent intervenir sans besoin d'une loi étatique au préalable. Comme en Espagne le principe de hiérarchie fait place au principe de compétence. Lois étatiques et lois régionales bénéficient d'une réelle égalité, d'autant qu'elles sont soumises aux mêmes limites. Avant 2001 les lois régionales devaient respecter l'intérêt national et celui des autres régions (ancien art. 117 C.). Depuis 2001 lois régionales et étatiques sont soumises au respect de la Constitution (ce qui allait sans dire...) et aux «contraintes découlant de la réglementation communautaire et des obligations internationales» (ce qui vaut aussi pour les lois nationales).

---

<sup>3</sup> P. Bon, «Espagne: l'État des autonomies», in C. Bidegaray (dir.), *L'État autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Economica, 1994, p. 123.

En France même, depuis la révision constitutionnelle de 1998 qui a conféré au Congrès du territoire de la Nouvelle Calédonie compétence pour adopter dans certaines matières des «lois du pays», on assiste à une remise en cause (encore très limitée) du monopole étatique en matière législative au point que l'on a pu parler de «partage de souveraineté» [v. not. *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé* (dir. J.-Y. Faberon et G. Agniel), les études de la Documentation française, 2000; J. Page, *Du partage des compétences au partage de la souveraineté: des territoires d'outre-mer aux «pays d'outre-mer»*, PUAM, 2001].

Rappelons en outre que, sans pour autant disposer du pouvoir d'édicter des normes législatives, les collectivités territoriales peuvent intervenir dans le domaine de la loi (à titre permanent pour les collectivités situées outre-mer, à titre expérimental pour toutes les collectivités). Cette intervention qui nécessite évidemment une habilitation législative ne peut cependant concerner les compétences régaliennes de l'État.

## II. Des frontières encore reconnues

Quelles que soient les avancées de l'autonomie régionale, la frontière qui sépare d'un côté l'État unitaire (décentralisé comme la France ou régional comme l'Espagne ou l'Italie) et de l'autre l'État de type fédéral ne sera pas franchie tant que les collectivités régionales, à la différence des états fédérés, ne disposent d'aucun pouvoir constituant et ne bénéficient pas d'une représentation, leur permettant de participer aux décisions étatiques.

### A) La détention d'un pouvoir constituant

Les États membres d'une fédération bénéficient en principe d'une «souveraineté constitutionnelle» [H. Croizat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, coll. Clefs, Montchrestien, 1999, p. 38] laquelle est d'ailleurs le plus souvent une condition du «contrat fédéral» sous réserve de respecter certains principes fondamentaux mentionnés dans la Constitution fédérale (forme républicaine du gouvernement, démocratie...) les états fédérés peuvent se doter de leur propre Constitution<sup>4</sup>.

Qui plus est, dans une fédération, les procédures de révision de la Constitution fédérale font intervenir de manière exclusive ou non les autorités politiques des collectivités fédérées. Le consentement d'une majorité qualifiée des États est nécessaire (États-Unis, Canada,...), l'unanimité étant même parfois exigée lorsque la révision touche à certaines matières. (Ainsi, au Canada, un accord unanime est requis par exemple pour les modifications concernant l'usage du français ou de l'anglais, la composition de la Cour suprême etc.).

Rien de tel dans un État unitaire, même de type régional. Non seulement les procédures de révision de la Constitution ne prévoient nullement l'intervention des collectivités infra étatiques, mais, en outre, celles-ci ne bénéficient d'aucune «nouveau constitutionnelle».

Il est évident que les collectivités régionales italiennes et espagnoles ne se distinguent guère ici des collectivités territoriales françaises dont le statut reste fixé par l'État lui-même<sup>5</sup>. La doctrine italienne semble d'ailleurs quasi unanime pour considérer que les régions n'ont, du point de vue statutaire, qu'une autonomie «dérivée» ou «octroyée» et non «originaire»<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Il existe cependant des exceptions: ainsi, dans l'État fédéral belge, exemple de fédéralisme par dissociation, les communautés et les régions ne disposent pas du pouvoir constituant.

<sup>5</sup> Le principe de libre administration s'opposant toutefois à ce que l'État intervienne de manière trop poussée dans le détail du fonctionnement des collectivités. Cf. C. Const. Dec. n° 98-408 DC du 14 janvier 1999.

<sup>6</sup> Cf. not. T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazat, *Lineamenti di diritto regionale*, Milan, Giuffrè, 2002, p. 16; A. La Pergola, *Techniche costituzionali a probleme delle autonomie «garantie», riflessioni comparatistiche*

Contrairement à la Constitution espagnole de 1978 qui, tout en reconnaissant le droit à l'autonomie des nationalités et des régions, se contentait de déterminer les procédures d'accès à cette autonomie, laissant le loin aux diverses composantes étatiques (communes, nationalités, provinces) de prendre l'initiative de s'ériger en «communautés autonomes» (lesquelles se sont constituées progressivement et non sans heurts dans les années quatre-vingts), la Constitution italienne énumère limitativement les différentes régions (art. 131 C.), dont les cinq à autonomie renforcée (art. 116 C.) dont le statut, à la différence des régions ordinaires, relève d'une loi constitutionnelle. Certes, la région constitutionnelle du 18 octobre 2001 opère une dissociation entre la République et l'État puisque le nouvel art. 114 C. dispose que «la République se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines des régions et de l'État», ce qui semble situer ce dernier au même niveau que les collectivités locales et régionales. Mais il s'agit là, en réalité, d'une fausse parité. L'État seul reste souverain au sein de la République.

La Cour constitutionnelle italienne, dans une décision n° 274 du 24 juillet 2003 a d'ailleurs jugé que dans la nouvelle organisation constitutionnelle découlant de la réforme «une position particulière est toujours réservée à l'État dans l'ordonnancement général de la République».

Si toutes les régions voient leur autonomie protégée par la Constitution, elles n'accèdent pas seules à cette autonomie puisque celle-ci leur a été octroyée et toute «autodétermination» régionale est exclue (v. not. Cour const. Sentence n° 496 du 14 novembre 2000).

Il importe cependant de relever que la loi constitutionnelle n° 1 de 1999 a réformé la procédure d'adoption du statut régional ordinaire dans le sens d'une autonomie accrue. Le Parlement national n'intervient plus dorénavant dans l'adoption du statut des régions. Le nouvel article 123 C. prévoit en effet que c'est le Conseil régional qui adopte et modifie le statut de la région, lequel, en harmonie avec la Constitution, fixe «la forme de gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement». L'adoption du statut est réalisée par une loi votée par le Conseil régional à la majorité absolue de ses membres au moyen de deux délibérations successives adoptées à un intervalle de deux mois au moins (un référendum est en outre possible).

Certains Conseils régionaux (Calabre, Ombrie, Molise) ont d'ores et déjà institué des commissions spéciales chargées de leur soumettre un projet de statut.

La loi régionale adoptant ou modifiant le statut n'a pas besoin d'être visée par le commissaire du gouvernement, ce qui signifie pour certains auteurs que le statut s'apparente à une «Constitution régionale»<sup>7</sup>. Le paradoxe réside en ce que le statut des cinq régions autonomes continue de relever d'une loi constitutionnelle adoptée selon une procédure spéciale, si bien qu'elles sont privées de tout pouvoir d'auto organisation, avec, en compensation une garantie constitutionnelle renforcée de leur autonomie. Le projet de révision de 2005 (n° 2544 B) prévoyait l'accord préalable des régions sur la loi constitutionnelle approuvée en première lecture par les deux chambres (lesquelles peuvent refuser le texte à la majorité des 2/3 des membres du Conseil et de l'assemblée régionale).

Si l'État ne peut plus contrôler directement le statut, il peut cependant «soulever la question de constitutionnalité des statuts régionaux devant la Cour constitutionnelle dans les trente jours suivant leur publication». Celle-ci peut ainsi, si elle est saisie, vérifier si le statut respecte bien l'exigence «d'harmonie avec la Constitution» mentionnée par l'article 123 C. qui reste la seule limite prévue, alors qu'avant la révision de 1993 le statut devait être aussi en harmonie avec les lois de la République, l'intérêt national et celui des autres régions (C. const., sentence n° 171 du 18 mai 1999) ce qui le situait clairement au même rang que les lois régionales. Depuis 1999 la Cour constitutionnelle (sent. N° 304/2002) considère que le «statut a une valeur

---

*sul federalismo e sul regionalismo*, CEDAM, Padoue, 1987, pp. 91-121; A. Anzon, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Giappichelli Editore, Turin, 2002, p. 72.

<sup>7</sup> G. Rolla, *Diritto regionale e degli enti locali*, p. 84.

juridique qui le place au sommet des sources régionales» ce qui définit un rapport de hiérarchie entre lui et la loi régionale alors qu'entre le système des sources étatiques et le système des sources régionales s'établit une relation de compétences. Reste évidemment qu'il n'est guère aisé de définir ce qu'il faut entendre par «harmonie avec la Constitution». Il semble acquis que les statuts ne doivent pas se contenter de respecter ponctuellement la lettre de chaque article de la Constitution mais qu'ils doivent aussi s'accorder avec «l'esprit» de celle-ci (Cour const. n° 304/2002), avec les grands principes de l'ordonnement constitutionnel italien. Il s'agirait donc de l'équivalent en droit constitutionnel italien de la clause de suprématie de la Constitution que l'on trouve dans les constitutions fédérales<sup>8</sup>. La Cour constitutionnelle a ainsi jugé que la région des Marches ne pouvait pas dénommer son conseil régional «le Parlement des Marches» et ses conseillers «les députés» car le terme de Parlement «n'a pas une valeur purement lexicale mais possède aussi une valeur significative en connotant, à travers l'organe, la position exclusive qu'il occupe dans l'organisation constitutionnelle»... (sent. n° 106 du 12 avril 2002).

La Constitution impose par ailleurs un certain contenu au statut des régions et notamment la forme et la structure des institutions régionales mais les statuts régionaux peuvent aller bien plus loin et définir notamment tout ce qui constitue l'identité régionale.

Les statuts des communautés autonomes espagnoles quant à eux n'ont pas non plus valeur de norme constitutionnelle, l'article 147-1 C. précisant qu'ils constituent «la norme institutionnelle fondamentale de chaque communauté autonome» et que l'État doit les reconnaître et les protéger comme «partie intégrante de son ordre juridique». Le statut, en tant que loi organique de l'État (art. 81 C.), reste évidemment soumis au respect de la Constitution, un recours en inconstitutionnalité pouvant toujours être formé à l'encontre du texte définitif du projet de statut (cf. art. 79 LO 2/79 du 3 oct. 79 relative au Tribunal constitutionnel).

Si elle est soumise au respect de la Constitution, la loi organique portant statut des Communautés autonomes peut cependant servir de norme de référence au contrôle de constitutionnalité exercé par le Tribunal constitutionnel (art. 28 LO 2/79 sur le Tribunal constitutionnel) ce qui signifie qu'elle est partie intégrante du «bloque de constitucionalidad»<sup>9</sup>.

Il n'en demeure pas moins que les procédures d'adoption et de modification des statuts (variables selon qu'il s'agit des statuts ordinaires ou des statuts spéciaux, ceux des communautés autonomes du premier rang) requièrent l'accord de l'État et des communautés ainsi que le consentement des populations concernées (cf. art. 151 et 152 CE).

Les limites de l'autonomie statutaire sont clairement apparues avec le refus en 2004 du Parlement espagnol d'accepter le nouveau statut du Pays Basque (lequel avait été adopté à une courte majorité par le Parlement basque). Ce texte, d'orientation souverainiste, prévoyait un transfert de la souveraineté au peuple basque, la reconnaissance du droit à l'autodétermination.

De même le nouveau statut de la Catalogne a été longuement négocié entre le gouvernement espagnol et le gouvernement catalan avant d'être approuvé par les électeurs en juin 2006, ce qui a conduit à éliminer du projet adopté par le «Parlement» de Barcelone, en septembre 2005, les dispositions qui excédaient de la manière la plus évidente les limites, volontairement floues, de la Constitution. Outre les finances, le point le plus litigieux, car porteur d'une forte charge émotionnelle et symbolique, a concerné le terme de «nation» appliqué à la Catalogne qui figurait dans l'article 1<sup>er</sup> du projet (qui fut considéré comme contraire à la Constitution) et qui figure désormais dans le Préambule du statut, lequel n'a pas de valeur juridique.

### ***B) La participation au pouvoir étatique***

Plus sans doute que le principe d'autonomie, c'est le principe de participation qui permet de distinguer l'État fédéral. Comme le soulignait Le Fur, les États fédérés sont amenés à participer «à

<sup>8</sup> M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, p. 169.

<sup>9</sup> F. Rubio Llorente, *Revista española de derecho constitucional*, 1989, n° 27 pp. 9 et s.

la substance même de la souveraineté, à la formation de la volonté de l'État fédéral tout entier». Et de poursuivre «le seul critérium qui permette de distinguer nettement les membres de l'État fédéral des autres collectivités publiques non souveraines est la participation au pouvoir résultant d'une organisation particulière de la puissance publique»<sup>10</sup>.

Cette participation implique, comme on le sait, l'existence d'une assemblée parlementaire qui assure une représentation individualisée de chaque État fédéré, et qui «est destinée à refléter les intérêts et les vues des États constituants, considérés comme entités régionales en politiques»<sup>11</sup>.

En même temps qu'elle permet parfois d'«équilibrer les rapports horizontaux entre les différentes composantes de la fédération, de façon à éviter que certaines d'entre elles n'acquiescent un poids décisif dans les organes nationaux»<sup>12</sup>.

Il existe évidemment d'autres mécanismes qui permettent aux collectivités fédérées de participer au pouvoir étatique et notamment (comme en Australie, au Canada ou en Suisse) leur représentation institutionnalisée ou non au sein du gouvernement fédéral.

Force est aussi de constater que la «Chambre des États» n'a pas en pratique l'apanage exclusif de la défense des intérêts des entités fédérées, y compris aux États-Unis<sup>13</sup>, et il arrive même fréquemment que la majorité se détermine en fonction des intérêts partisans plutôt que dans l'intérêt des États fédérés eux-mêmes. C'est d'ailleurs ce qui a motivé la réforme constitutionnelle de juillet 2006 en Allemagne<sup>14</sup>.

Mais, quel que soit le rôle effectif de la chambre des États, il n'en reste pas moins que sa fonction de représentation demeure, en théorie, essentielle. La Chambre des États obéit, comme on le sait, à un «principe de représentation divisible et fractionnée puisque c'est chaque État, en tant que collectivité spécifique, en tant que „sujet” qui se trouve représenté»<sup>15</sup>.

En revanche, dans l'État unitaire, fut-il de type régional, les collectivités territoriales, lorsqu'elles sont représentées au sein de la Chambre Haute, ne le sont pas comme des sujets individuels mais «comme un ensemble entier, indivisible»<sup>16</sup>.

Cette représentation est en outre le plus souvent indirecte: ainsi, en France les collectivités territoriales ne sont pas représentées directement au sein du Sénat mais dans le collège électoral qui, dans chaque département, désigne les sénateurs.

De ce point de vue, les Sénats italien et espagnol sont plus proches du Sénat français que du Sénat américain ou même que du Bundesrat allemand.

Certes, en Espagne, le Sénat est qualifié de «chambre de représentation territoriale» (art. 69-1 C.)<sup>17</sup>, mais sa fonction n'a pas été définie précisément à l'origine, d'autant que le modèle territorial établi en 1978 restait largement en devenir (art. 137 C. «L'État se compose, dans son organisation territoriale de communes, de provinces et des Communautés autonomes qui seront constituées»).

---

<sup>10</sup> Cf. Louis Le Fur, *État fédéral et confédération d'États*, Ed. Panthéon-Assas, LGDJ 2000, pp. 601-602. V. aussi Preston King, *Federalism and Federation*, Londres et Camberra, Groom Helm, 1982, p. 74 et s. Ch. Durand, «l'État fédéral en droit positif» in *Le Fédéralisme*, PUF, 1956, p. 198.

<sup>11</sup> R. Bowie et Cart J. Friedrich, *Studies in Federalism*.

<sup>12</sup> R. Dehousse, «Le paradoxe de Madison: réflexions sur le rôle des Chambres hautes dans les systèmes fédéraux», *RDP*, 1990, p. 650.

<sup>13</sup> V. not. R. Dehousse, *Étude préc.*, p. 664.

<sup>14</sup> L'approbation du *Bundesrat* étant exigée pour environ 60 % des lois (celles concernant les *Länder*), l'opposition pouvait bloquer le processus législatif quand elle était majoritaire. Dorénavant le *Bundesrat* n'interviendra que pour environ 30 % des lois. En contrepartie les *Länder* se voient attribuer des compétences élargies, notamment en matière d'éducation, d'environnement, de gestion des prisons, etc.

<sup>15</sup> J.-A. Mazères, «Les collectivités locales et la représentation», *RDP* 1990, p. 620.

<sup>16</sup> J.-A. Mazères, *op. cit.*, p. 619.

<sup>17</sup> Cf. F. Fernandez Segado, «La funcionalidad del Senado en cuanto Camara de representación territorial», *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 13, 1985, pp. 7 et ss.

Ce qui est sûr, c'est que le Sénat ne représente pas directement les Communautés autonomes: les provinces restent les circonscriptions électorales de base pour l'élection des sénateurs (art. 69 C.). Dans la mesure où les 4/5<sup>e</sup> des sénateurs sont élus dans le cadre des provinces il est difficile d'y voir une chambre représentative distincte du Congrès des députés dont les membres sont élus eux aussi dans les provinces (art. 68-2).

Le seul lien direct entre les Communautés autonomes et le Sénat réside dans le fait que les assemblées législatives des Communautés autonomes désignent chacune un sénateur et un de plus pour chaque million d'habitants de leur territoire respectif.

Du point de vue fonctionnel, le Sénat peut cependant jouer un rôle de protection des autonomies régionales puisque le gouvernement ne peut adopter des mesures obligeant les Communautés autonomes à respecter leurs obligations constitutionnelles ou législatives ou à protéger l'intérêt général gravement méconnu par une communauté qu'à condition d'obtenir l'approbation de la majorité absolue des membres du Sénat (art. 155 C.)

Cette procédure est restée jusqu'à présent lettre morte.

Le Sénat peut également jouer un rôle déterminant s'agissant des lois établissant les principes nécessaires à l'harmonisation des dispositions normatives relatives aux Communautés autonomes (y compris dans des matières relevant de leurs compétences) lorsque l'intérêt général l'exige (art. 150-3). En effet, l'appréciation de la nécessité de voter de telles lois doit être adoptée à la majorité absolue de chaque chambre, ce qui, en l'absence de commission mixte paritaire, permet au Sénat de bloquer la procédure.

En revanche, s'agissant de l'approbation et de la révision des statuts d'autonomie le rôle du Sénat est le même que pour les lois ordinaires, autrement dit subordonné au Congrès des députés.

Il existe actuellement en Espagne un débat sur la réforme du Sénat, allant dans le sens d'une représentation effective des Communautés autonomes et d'un élargissement de ses compétences qui le rapprocherait ainsi d'un «Sénat fédéral»<sup>18</sup>.

Fin 2005 le Sénat lui-même a voté une motion confiant à la Commission générale des Communautés autonomes le soin d'élaborer une réforme en ce sens et l'idée semble recueillir un assez large consensus. Une réforme constitutionnelle serait nécessaire si était retenue la proposition visant à faire élire directement les sénateurs par les électeurs des communautés autonomes et à donner au Sénat la priorité dans l'examen des textes relatifs à ces mêmes communautés. À la «fédéralisation» possible du Sénat espagnol, correspond le projet de création d'un «Sénat fédéral» en Italie.

En Italie, les constituants de 1948 ont écarté l'idée de faire du Sénat une chambre des régions. La région n'apparaît en effet que comme une simple circonscription par l'élection des sénateurs au suffrage universel direct, la répartition des sièges entre les régions se faisant proportionnellement à la population des régions (art. 57 C.).

Cette absence de lien entre le Sénat et les autorités régionales en fait une chambre avant tout «nationale», sans compétences spécifiques en matière territoriale.

Le principe de participation est cependant concrétisé par le fait que les conseils régionaux désignent chacun trois délégués (un pour le Val d'Aoste) pour participer à l'élection du Président de la République (art. 83 C.), «de façon à assurer la représentation des minorités», lesquels se joignent au Parlement réuni en Congrès.

De façon plus significative les conseils régionaux disposent d'un pouvoir de proposition législative dans les matières d'intérêt régional (art. 121 § 2 C.) mais dans la pratique très peu de propositions aboutissent. Par ailleurs, les conseils régionaux disposent aussi du pouvoir de déclencher des référendums abrogatifs des lois étatiques ordinaires (art. 75 C.) ou d'approbation des lois constitutionnelles (art. 138 C.). Il suffit que cinq conseils régionaux en prennent

---

<sup>18</sup> Le débat sur la réforme du Sénat n'est pas nouveau: cf. X. Arbós, *Le Sénat, Rapport espagnol, Etudes de droit constitutionnel franco-espagnol* (dir. P. Bon), Economica, 1994, p. 111.

l'initiative. Les régions utilisent assez souvent cet instrument, conçu comme un moyen de pression politique sur le pouvoir central.

La question de la réforme du Sénat reste, en Italie, au cœur des débats constitutionnels. L'idée d'une élection du Sénat par un collège de conseillers régionaux et des maires a été lancée fin 70 par C. Amato, mais la doctrine italienne est divisée, sur la question notamment de savoir s'il faut y inclure les autonomies locales. Le modèle du Bundesrat allemand a souvent inspiré les projets de réforme notamment pendant la législature 1990-95.

Les réformes de 1999-2001 n'ont rien changé à la situation, l'art. 111 de la loi constitutionnelle n° 3 d'octobre 2001 prévoyant seulement «la participation des représentants des régions, des provinces autonomes et des collectivités locales à la commission parlementaire pour les affaires régionales» en attendant une future révision constitutionnelle<sup>19</sup>.

Le projet rejeté par référendum en juin 2006 maintenait l'élection au suffrage universel direct des sénateurs, l'affirmation que chaque parlementaire représente la Nation et la République, interdisait tout mandat impératif, tendant à confirmer le Sénat dans son rôle de chambre nationale.

Tout au plus, se serait-il agi d'un Sénat pour les régions et non pas d'un Sénat des régions.

En réalité la véritable représentation des régions se fait en Italie dans d'autres institutions (conférence État-Région-autonomies locales, Conseil des autonomies locales...)

Les institutions du régionalisme et du fédéralisme sont nées dans des contextes historiques différents et les évolutions ont conduit à certaines convergences mais pas à une assimilation totale.

En définitive, il apparaît que «Le fédéralisme ne peut être imposé ou ordonné comme une donnée normative par les lois constitutionnelles».

Peut-être est-il possible de dire, avec Jörg Luther<sup>20</sup> «que dans le fédéralisme reste ancrée l'idée d'une pluralité d'entités territoriales capables de prétendre à la souveraineté et à l'intégration dans un État qui peut être plurinational. Dans le régionalisme reste ancrée, au contraire, l'idée de régions qui reproduisent une Nation en miniature ou une nation alternative et qui rendent acceptable l'appartenance des minorités à un État national dont l'identité est marquée par un Centre sans concurrents». À cet égard, l'Espagne avec reconnaissance de la nation catalane est plus proche de l'idée fédérale que l'Italie et a fortiori bien évidemment que la France.

### *Rezumat*

*Problema care se pune este dacă mai sunt clar delimitate frontierele între statul descentralizat de tip francez, statul regional de tip italian sau spaniol și statul federal de tip german. Dezvoltarea autonomiilor regionale, în Spania și Italia, a condus la instaurarea în statele care formal sunt unitare a unui sistem de repartitie a competențelor, fondat pe principiul*

---

<sup>19</sup> Le projet n° 2544-B de 2005 visait expressément, quant à lui, à instituer un «Sénat fédéral de la République», mais cette appellation semblait plus politique que juridique. Certes, ce Sénat rénové aurait voté définitivement et prioritairement les projets de lois fixant les principes fondamentaux dans les domaines de la législation concurrente et il aurait donné son avis sur la dissolution d'un Conseil régional ou la destitution du Président de la Junte régionale.

En outre, les présidents des Juntas, des conseils régionaux et des provinces autonomes auraient participé aux travaux du Sénat à l'occasion de l'examen des textes relatif à la péréquation financière, l'élection des membres de la Cour constitutionnelle ou du Président de la République.

Mais il aurait perdu en contrepartie toute une série de compétences (l'Assemblée nationale aurait voté la loi prioritairement et exclusivement, notamment dans les matières de compétences exclusives de l'État) et il n'aurait plus voté la confiance au gouvernement.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, p. 613.

*subsidiarității, similar celui din statul federal. Colectivitățile regionale în Italia, în Spania și chiar în Regatul Unit (Scoția și Țara Galilor) se apropie, de asemenea, de statul federal, prin deținerea unei puteri legislative pentru a regla afacerile (problemele) locale. Înseamnă că frontierele între statul regional și statul federal nu vor fi atenuate atâta vreme cât colectivitățile regionale, spre deosebire de statele federale, nu dispun de o putere constituantă și nu beneficiază, în sânul celei de-a doua Camere a Parlamentului, de o reprezentare proprie, permițându-le participarea la deciziile etatice.*