



HAL
open science

L'État régional, un modèle original d'organisation politique ?

Jean Fougrouse

► **To cite this version:**

Jean Fougrouse. L'État régional, un modèle original d'organisation politique ?. *Politeia* [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel], 2014, 26, pp.211-229. hal-03425502

HAL Id: hal-03425502

<https://hal.science/hal-03425502>

Submitted on 7 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ÉTAT RÉGIONAL, UN MODÈLE ORIGINAL D'ORGANISATION TERRITORIALE ?

Par Jean FOUGEROUSE

*Maître de conférences HDR
Université d'Angers
Centre Jean Bodin, recherche juridique et politique
(UPRES EA n° 4337)*

SOMMAIRE

- I.** – L'ÉTAT RÉGIONAL, UNE FORME D'ÉTAT INTERMÉDIAIRE
 - A.** – *L'État régional n'est ni fédéral, ni unitaire*
 - B.** – *L'État régional interroge la classification des formes d'État*
- II.** – L'ÉTAT RÉGIONAL, UNE FORME D'ORGANISATION COMPLEXE
 - A.** – *Les caractéristiques propres de l'État régional*
 - B.** – *Les paramètres variables*

L'État régional est-il un modèle original d'organisation territoriale ? Pour répondre à cette question on s'efforcera tout d'abord de rappeler quelques éléments nécessaires à la compréhension de cette construction politique relativement récente. L'émergence de cette nouvelle forme d'État est fondée sur la poussée du régionalisme en Europe¹.

Le régionalisme politique n'a pas connu un développement rectiligne mais s'inscrit cependant dans une dynamique de reconnaissance progressive. D'abord, l'Empire multinational des Habsbourg, sous la pression des nombreux groupes politiques qui le composaient, a dû trouver des compromis juridico-politiques pour maintenir l'unité du système impérial tout en accordant une autonomie politique territoriale à certaines de ses entités. Dans ce cadre, certaines diètes provinciales se sont vues attribuer un pouvoir par la Constitution de 1849 et surtout après la réforme du 21 décembre 1867². Puis, en 1931, l'Espagne mit en place un « État intégral » dont l'objectif était d'ouvrir une troisième voie entre l'État fédéral et l'État unitaire³, permettant au Pays basque et à la Catalogne de disposer de statuts auto-

¹ C. BIDEGARAY (dir.), *L'État autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Paris, Economica, 1994.

² J. BERENGER, *L'Autriche-Hongrie 1815-1918*, Paris, A. Colin, 1998, p. 23 et p. 59-60.

³ J. P. FUSI, *Espagne, Nations, nationalités et nationalismes des Rois catholiques à la Monarchie constitutionnelle*, Rennes, PUR, 2002, p. 175 et s.

nomes⁴. En 1947, le constituant italien, s'inspirant explicitement des précédents espagnols et austro-hongrois⁵, introduit à son tour un pouvoir législatif au profit des régions, tout en proclamant son unité⁶. Enfin, une phase de diffusion du régionalisme politique établit la circulation des modèles : en 1976, le Portugal crée deux régions autonomes (Açores et Madère) et prévoit la généralisation du régionalisme par référendum⁷ ; en 1978, l'Espagne établit la possibilité de créer des communautés autonomes ; en 1980 et jusqu'en 1993, la Belgique s'inscrit dans le même mouvement⁸ ; enfin, le Royaume-Uni procède à son tour à une « dévolution » en 1998 concernant l'Écosse, l'Irlande du Nord et le Pays de Galles⁹, qui consiste à conférer un pouvoir législatif. Le succès de cette formule juridique et politique s'explique par divers facteurs parmi lesquels : la volonté de reconnaître des particularismes territoriaux¹⁰ ; la canalisation des revendications d'indépendance¹¹ ; l'approfondissement de la démocratie¹² ; la stratégie des partis politiques (base de repli en cas de défaite nationale ; développement de contre-pouvoir ; conservation d'un bastion politique local...) ; la réaction à un régime autoritaire (pour l'Italie, l'Espagne et le Portugal) ; l'échec de l'État unitaire associé en partie à l'autoritarisme et combiné au refus du fédéralisme (en Italie et en Espagne). La question posée est de savoir si cette expérience peut être qualifiée dans le cadre des classifications existantes (État fédéral et unitaire)¹³ ou si elle nécessite l'élaboration d'un nouveau modèle, d'un nouveau type d'État permettant de mieux rendre

⁴ J. PEREZ, *Histoire de l'Espagne*, Paris, Fayard, 1996, p. 723-724 ; J. L. DE LA GRANJA, *Le nationalisme basque*, Paris, Ellipses, 2002, p. 59-65.

⁵ S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino, 2005, p. 45 ; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 2009, p. 16 et s..

⁶ T. GROPI, « L'évolution de la forme d'État en Italie », *Politeia*, n° 12, 2007, p. 115 et s..

⁷ La possibilité de procéder à une régionalisation, d'ailleurs seulement administrative, est explicitement mentionnée dans la Constitution (articles 255 et suivants), mais le référendum concernant leur éventuelle mise en place a été rejeté en 1998. Voir J. BACELAR GOUVEIA, A. REBORDAO MONTALVO, « Portugal : des collectivités locales en attente de région », in A. DELCAMP, J. LOUGHLIN, *La décentralisation dans le États de l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, 2002, p. 273.

⁸ F DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 378 et s..

⁹ J. BELL, « Les dévolutions en Grande-Bretagne : Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord », *RDP*, 2000, p. 413 et s. ; E. GIBSON, « La dévolution britannique : vers une diversité réconciliée », *Politeia*, n° 2, 2002, p. 155 et s. ; « E. GIBSON, « L'impact des lois de dévolution de 1998 sur les institutions du Royaume-Uni », *Politeia*, n° 9, 2006, p. 277 et s. ; T. PROSSER, « Réflexions sur la dévolution du pouvoir au Royaume-Uni », *Politeia*, n° 12, 2007, p. 131 et s..

¹⁰ Par exemple, « le régime politique et administratif propre aux archipels des Açores et de Madère est fondé sur les caractéristiques géographiques, économiques, sociales et culturelles de ces régions et sur les immémoriales aspirations autonomistes des populations insulaires » (article 225 de la Constitution portugaise).

¹¹ Cas du Pays basque, de la Catalogne, de l'Irlande du Nord, de l'Écosse...

¹² H. KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*, Bruxelles, Paris, Bruylant, LGDJ, 1997, p. 361.

¹³ M.-F. VERDIER, « Éditorial », « Les formes d'État aujourd'hui », *Politeia*, n° 12, 2007, p. 43 et s..

compte de cette évolution. L'analyse fait apparaître que l'État régional est une forme d'organisation intermédiaire (I), et complexe (II).

I. – L'ÉTAT RÉGIONAL EST UNE FORME D'ÉTAT INTERMÉDIAIRE

L'État régional n'est ni un État unitaire, ni un État fédéral, au regard des critères généralement reconnus pour décrire les différentes formes d'État (A). C'est une forme dérangement qui interroge sur la forme d'État elle-même (B).

A. – *L'État régional n'est ni fédéral, ni unitaire*

La doctrine établit souvent une distinction entre État fédéral et régional¹⁴, parfois de manière nuancée¹⁵, et en utilisant parfois le terme d'« État composé » pour englober État fédéral et régional¹⁶. Toutefois, on peut reconnaître une différenciation en référence aux caractéristiques essentielles du fédéralisme.

Tout d'abord, dans l'État régional l'autonomie bien qu'élevée fait apparaître que les statuts régionaux ne sont pas des constitutions, que le critère de répartition des compétences législatives n'est pas déterminant et que la compétence juridictionnelle n'est pas du ressort des régions. En effet, les statuts régionaux ne sont pas des constitutions car le contenu des statuts est prédéterminé et limité par la constitution de l'État central. D'ailleurs, l'autonomie d'organisation n'existe pas partout : consacrée en Espagne, en Italie et au Portugal, elle n'est pas reconnue en Grande-Bretagne. C'est une capacité « proto-étatique » qui se décline essentiellement en une adaptation des institutions régionales établies par l'État et une fixation des compétences régionales. Ainsi, chaque communauté autonome espagnole doit fixer son nom, la délimitation de son territoire, la dénomination, l'organisation et le siège de ses institutions régionales. En Italie, chaque région doit déterminer la forme de gouvernement de la région, les principes fondamentaux de son organisation et de son fonctionnement, régler l'exercice du droit d'initiative, régler le référendum sur les lois et les mesures administratives, régler la publication des lois et des règlements régionaux. La Constitution portugaise ne mentionne que la procédure d'adoption de « *statuts politiques et administratifs* » qui visent implicitement au moins l'organisation interne de l'assemblée régionale et le statut des membres du gouvernement régional. Ainsi, les statuts sont essentiellement compétents dans le domaine du choix des modes de désignation des organes¹⁷, de la sélection des rapports entre les organes¹⁸ ou encore de la répartition

¹⁴ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 92 ; G. RUIZ-RICO RUIZ, *Los limites constitucionales del Estado Autonomico*, Madrid, Centro de estudios politicos y constitucionales, 2001, p. 13.

¹⁵ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 2001, p. 107 ; G. F. FERRARI, « Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata », *Le Regioni*, 2006, p. 592 ; E. AJA, *El Estado autonómico, Federalismo e hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2003, p. 28.

¹⁶ J. J. SOLOZABAL ECHAVARRIA, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, Mac Graw Hill, 1998, p. 249 ; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, précité, p. 89 ; J. PEREZ ROYO, *Curso de derecho consitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 979.

¹⁷ En Italie, la réforme de 1999 ouvre la possibilité pour les régions de modifier la règle transitoire de la constitution relative à l'élection directe du président de l'exécutif et permet donc l'élection du président par le Conseil. La loi nationale prévue par l'article 122 de la

de la compétence régionale entre les organes de la région¹⁹, et plus rarement de la fixation des compétences de la collectivité²⁰. Les contraintes imposées à l'élaboration et au contenu de ces statuts révèlent la distance qui les sépare d'une constitution²¹.

Par ailleurs, l'étendue des compétences législatives régionales est variable et c'est un élément difficile à utiliser comme critère de distinction entre État fédéral et régional. Certes, le système de répartition est un indice intéressant mais qu'il ne faut pas surévaluer : d'ailleurs le choix d'un système de répartition ou d'un autre est en général issu de la culture politique et juridique des États et du contexte historique (le rôle du passé franquiste en Espagne ne peut se comparer aux conditions d'obtention de la dévolution en Grande-Bretagne). On trouve deux cas de figure : celui de la répartition fondée sur une compétence de principe de l'État central et une compétence d'attribution aux régions. C'est le système adopté par l'Italie avant la réforme de 2001, et de manière plus complexe par l'Espagne²². Ce mécanisme permet à l'État de préserver son rôle central et symbolique et le principe de l'unité normative. À l'inverse, la répartition de compétences peut être fondée sur le principe de la compétence régionale, l'État ne disposant que d'une compétence d'attribution. C'est le système de répartition que l'on trouve habituellement dans les États fédéraux. Il a été retenu par l'Italie depuis la réforme de 2001²³. De même, au Royaume-Uni, les compétences attribuées par l'État au profit de l'Écosse et de l'Irlande du Nord sont définies comme toutes celles qui ne rentrent

Constitution pour préciser les principes fondamentaux dans le domaine électoral est intervenue seulement en juin 2004. Elle précise en particulier la durée des mandats (5 ans).

¹⁸ C'est la question de la « forme de gouvernement » autrement dit en particulier les liens entre exécutif et législatif ; seule l'Italie met en place un dispositif qui laisse aux régions un choix dans ce domaine, en particulier qui consiste à décider si le Président est élu par le Conseil ou non et si la dissolution du Conseil est possible en lien avec le renversement de l'exécutif ; il ressort d'ailleurs de la jurisprudence constitutionnelle (décision n°2 de 2004) que les deux choix sont liés au nom de la cohérence imposée par le juge (élection directe/dissolution).

¹⁹ En Italie avant 1999, le pouvoir régional législatif, réglementaire et même administratif était concentré dans les mains des conseils régionaux au détriment des exécutifs qui se bornaient à jouer le rôle de comités exécutifs de l'assemblée. Depuis, les nouveaux statuts ont opté pour des choix plus divers. Voir K. BLAIRON, *Le régionalisme et le fédéralisme dans les réformes de l'État Italien*, op. cit., p. 492 et s..

²⁰ En Espagne, le statut doit fixer d'après l'article 147 de la Constitution, les compétences qu'elle assume et qu'elle doit choisir parmi celles énumérées à l'article 148. Au Portugal, il est seulement fait allusion à l'article 229 de la Constitution au fait que le statut pourrait concerner les compétences régionales des régions autonomes. En Italie, seule est ouverte la possibilité limitée de choix de compétences supplémentaires (article 116 alinéa 3 de la Constitution), mais ce choix ne s'exerce pas dans le cadre formel du statut régional.

²¹ J. FOUGEROUSE, « L'émergence aporétique d'un constitutionnalisme régional », *Politeia*, n° 18, 2010, p. 259 et s..

²² Des domaines sont réservés à l'État, des domaines sont réservés aux régions (au choix), les domaines ne relevant pas des domaines précédents peuvent être occupés par les régions (donc possibilité de compétence de principe). Toutefois si les régions ne s'attribuent pas ces compétences alors elles restent du ressort de l'État (article 149-3), ce qui milite en faveur d'une compétence étatique de principe implicite (article 148 et 149 de la Constitution).

²³ Article 117 de la Constitution.

pas dans les domaines réservés à l'État. Toutefois, au vu de la grande quantité de réserves établies, on peut mettre en doute le fait que la compétence régionale soit une compétence de principe. Au Portugal, la compétence régionale est fondée sur la notion de « *matières intéressant spécifiquement les régions* », et peut s'exercer hors des zones réservées à l'État²⁴. Cependant, la diversité des systèmes formels de répartition ne doit pas cacher une certaine uniformité dans les domaines réciproques de compétences et la place respective de l'État et des régions.

En outre, l'autonomie juridictionnelle est très limitée voire inexistante. Au Portugal, les régions autonomes n'ont aucune compétence dans le domaine judiciaire²⁵. En Espagne, si la Constitution évoque certes l'existence d'un ordre juridictionnel régional²⁶, l'État dispose de la compétence exclusive en matière « *d'administration de la justice* »²⁷, de sorte que l'autonomie juridictionnelle se limite à la gestion administrative de la justice régionale²⁸. En Italie, l'autonomie sur le plan du pouvoir judiciaire est encore balbutiante : la création de juridictions régionales est désormais possible mais limitée et encore mal définie²⁹.

Enfin, l'État fédéral est construit non seulement autour de l'idée d'autonomie de ses composantes mais aussi sur la capacité de ces dernières à influencer sur l'État central. Or, sur ce point, les régions développent une participation insuffisante aux activités de l'État. Cette participation peut prendre différentes formes juridiques et politiques. Mais l'élément déterminant de cette participation est la représentation institutionnelle des régions au niveau de l'État central. Or, dans l'État régional, celle-ci est marquée par sa faiblesse : les secondes chambres des États régionaux, lorsqu'elles existent (ce qui n'est pas le cas au Portugal), ne représentent pas ou peu les régions³⁰. En effet, les sénats sont peu représentatifs des régions et dispo-

²⁴ Article 229-1 a et c de la Constitution ; voir V. PEREIRA DA SILVA, « Régions autonomes, Rapport portugais », in P. BON (coord.), *Études de droit constitutionnel Franco-Portugais*, Paris, Economica, 1992, p. 193.

²⁵ Article 214 points 3 et 4 de la Constitution.

²⁶ L'article 152 point 1 alinéa 2 de la Constitution indique : « *Un tribunal suprême de justice, sans préjudice de la juridiction propre au Tribunal suprême, sera le plus haut responsable de l'organisation judiciaire sur le territoire de la Communauté autonome. Les statuts des Communautés autonomes pourront établir les conditions et les formes de participation de celles-ci dans l'organisation des circonscriptions judiciaires du territoire, conformément aux dispositions de la loi organique du pouvoir judiciaire et compte tenu de l'unité et de l'indépendance de celui-ci.* »

²⁷ Article 149 point 1 5°).

²⁸ E. AJA, *El estado autonómico*, op. cit., p. 119-121.

²⁹ L'article 116 alinéa 3 de la Constitution prévoyant cette possibilité n'a pas été appliqué. Des conseils statutaires créés par les statuts régionaux ont la mission de faire respecter les statuts régionaux par les lois régionales, mais leur nature juridictionnelle est douteuse (A. SPADARO, « *Dal "custode della costituzione" ai "custodi degli Statuti". Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali* », *Le Regioni*, 2006, p. 1059).

³⁰ Reste le cas particulier du Royaume-Uni, où les petites nations ne sont pas représentées dans une seconde chambre *ad hoc*, puisque la Chambre des Lords n'a pas cette fonction, mais qui sont cependant considérées comme surreprésentées du fait du vote des élus écossais (en particulier) sur des lois qui ne s'appliqueront qu'en Angleterre, et ce en raison du maintien de dispositions qui tendaient à compenser l'absence d'autonomie de l'Écosse... (C. DE BEAUSSE DE LA HOUGUE, « Un aspect des réformes constitutionnelles au Royaume-

sent de pouvoirs faibles. La capacité politique de certaines régions permet à ces dernières de préserver et de développer leur autonomie³¹ mais ne compense que ponctuellement la faible reconnaissance politique des régions au niveau étatique. Ainsi, en Italie, le système parlementaire italien est fondé sur un bicamérisme parfait. Le Sénat n'est pas une chambre de représentation territoriale, même s'il est élu sur la base de circonscriptions régionales. Il existe seulement une commission parlementaire pour les questions régionales dont la composition peut être complétée par des représentants des régions³², qui n'intervient que marginalement sur la procédure législative. En Espagne, le Sénat est théoriquement la « *chambre de représentation territoriale* »³³, mais, en réalité, il ne permet pas une participation adéquate des communautés autonomes³⁴. Ainsi, l'élection des sénateurs se fait dans le cadre des provinces et a lieu au suffrage universel direct, tandis que les assemblées législatives des communautés autonomes désignent chacune un sénateur et un sénateur supplémentaire par million d'habitants de la communauté. Les « sénateurs régionaux » sont donc minoritaires (46 sur 254)³⁵. De plus le Sénat a des pouvoirs limités³⁶ : l'initiative des lois appartient aux deux chambres, mais le règlement du Congrès permet d'écarter les propositions issues du Sénat ; le droit de veto peut être surmonté par le vote du Congrès à la majorité absolue ou relative au bout de deux mois ; la majorité dans les deux chambres n'est nécessaire que pour certains traités, pour les accords de coopération entre les communautés autonomes et pour l'adoption des règles relatives au Fonds de coopération interterritorial, mais dans ces deux derniers cas le Congrès a le dernier mot. Certes, le Sénat peut bloquer le processus de révision constitutionnelle³⁷, mais il peut être dissous, sans pouvoir renverser le gouvernement.

L'État régional ne peut donc être assimilé à l'État fédéral. Pour autant, il ne peut pas être considéré par défaut comme un État unitaire. Une partie de la doctrine, essentiellement française, semble opter pour le rattachement du « régionalisme politique » à la forme unitaire de l'État en arguant en particulier que ces États proclament cette unité et la font souvent prévaloir au travers de différents mécanismes juridiques et politiques (contrôles administratifs, financiers...). Toutefois il ne faut pas confondre les limites posées au pouvoir de différenciation nor-

Uni : la disparition du Lord Chancelier. D'une constitution non écrite vers une constitution écrite ? », *RFDC*, 2005, p. 297).

³¹ En Italie, la Ligue du Nord a régulièrement servi d'appui au gouvernement de S. BERLUSCONI, et son défaut l'a fait chuter ; en Espagne, l'alliance avec des partis nationaux avec les partis régionalistes est souvent nécessaire pour obtenir une majorité parlementaire. Cf. F. MODERNE, P. BON, *Espagne : les années Aznar*, Paris, La documentation Française, 2004, p. 15.

³² Article 11 de la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001; R. BIN, « Il nodo decisivo : democrazia e corporativismo nell'integrazione della Commissione bicamerale », *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, p. 881.

³³ Article 69-1 de la Constitution.

³⁴ J. J. SOLOZABAL ECHAVARRIA, *Las bases constitucionales del estado autonómico*, op. cit., p. 269 et s.

³⁵ X. ARBOS, « Le Sénat, rapport espagnol », in P. BON (dir.), *Etudes de droit constitutionnel franco-espagnol*, Paris, Economica, 1994, p. 119.

³⁶ Articles 90, 125, 167 et 168 de la Constitution.

³⁷ Articles 167 et 168 de la Constitution.

mative et ce dernier. L'attribution d'un pouvoir législatif authentique à des composantes régionales, dans des domaines variés et étendus, avec des clauses favorisant le développement de ces compétences, ne peut être tenue pour une variante de l'État unitaire à moins de confondre État unitaire et unité de l'État³⁸. Or, ces deux dernières notions ne sont pas équivalentes : tout État quelle que soit sa forme, y compris l'État fédéral, revêt une forme d'unité sans laquelle il n'existe pas. L'étendue de cette unité connaît toutefois des fluctuations importantes ; la notion d'État unitaire renvoie à une forme de répartition du pouvoir de décision, et en particulier à l'unicité du détenteur du pouvoir législatif. C'est donc essentiellement en raison de l'existence d'un pouvoir normatif primaire – le pouvoir législatif régional – que l'État régional ne peut pas être considéré comme un État unitaire. En effet, l'éclatement du pouvoir législatif constitue une atteinte fondamentale au modèle unitaire. La loi régionale ne peut être contrôlée que par un juge constitutionnel sur la base des règles constitutionnelles, et ce dernier assure la répartition des compétences entre pouvoir législatif national et régional³⁹. Par ailleurs, il existe certes des mécanismes juridiques permettant d'assurer un certain degré d'homogénéité normative par l'intermédiaire de législations nationales cadres, par la réservation à l'État central de secteurs de compétences régaliens ou transversaux. Mais ces techniques ne font que canaliser l'autonomie législative des régions. Finalement, « *parce que la régionalisation politique correspond manifestement à une aspiration nouvelle et originale, il semble qu'à tout prendre, il faille établir une frontière entre l'État unitaire décentralisé et l'État régional* »⁴⁰. Plus encore, l'État régional en s'écartant des catégories établies conduit à s'interroger sur la classification des formes d'État.

B. – L'État régional interroge la classification des formes d'État

La première question qu'il faut se poser ici porte sur la nature temporaire de l'État régional. La fluctuation des catégories largement relevées condamne-t-elle l'État régional à se voir qualifié de transitoire⁴¹ par nature ou bien cette forme d'organisation serait-elle l'indice révélant un certain dépérissement des classifications ? Il a été soutenu en effet que l'État unitaire représenterait une première forme d'organisation de l'État dont le fédéralisme sinon l'État fédéral serait l'aboutissement⁴². Cette théorie du mouvement a été adoptée par une partie de la doctrine⁴³. Il est vrai que la Belgique a suivi ce cheminement et la poussée régionaliste en Écosse, en Italie ou en Espagne (avec les tentatives de mettre en œuvre des référendums sur l'indépendance au Pays Basque et en Catalogne) vont clairement

³⁸ F. LEMAIRE (dir.), *De l'unité de l'État*, Paris, Ed. Cujas, 2010.

³⁹ Seule la position du Royaume-Uni paraît spécifique dans la mesure où le pouvoir législatif exercé par les entités régionales provient directement du pouvoir législatif central et que, théoriquement, ce dernier pourrait en reprendre l'usage.

⁴⁰ C. GREWE, H. RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, p. 330.

⁴¹ C. BIDEGARAY, *L'État autonome*, précité.

⁴² P.-J. PROUDHON, *Du principe fédératif et de la nécessité de constituer le parti de la révolution*, Tomillat, 1999, p. 35.

⁴³ Les auteurs présentent ainsi l'État unitaire comme un « *point de départ* ». Cf. J. PEREZ-ROYO, *Curso de derecho consitucional*, précité, p. 981 ; dans le même sens : M. CROISAT, J.-L. QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, *op. cit.*, p. 38.

dans ce sens, mais il existe des contre-exemples (Portugal). Les forces centrifuges une fois libérées entraînent-elles un mouvement qui dépasse le cadre étroit de l'État régional ? Non, car la fragilité des systèmes régionaux ne crée pas forcément une dynamique de disparition de cette forme d'organisation et au contraire, l'État régional peut réaliser un point d'équilibre d'un système politique (Irlande du Nord). Aussi, on ne peut pas dire qu'il serait intrinsèquement transitoire et on a peut-être confondu transition et instabilité de l'État régional. Car il est vrai que les États régionaux sont instables. Mais cette caractéristique tient aussi à la nature de régime démocratique, lequel contient les germes d'une instabilité et d'une dynamique permanente due à l'expression possible des changements sociaux, économiques et culturels. Cependant, il est difficile de se prononcer sur cette question en raison de la relative jeunesse de tous ces systèmes régionaux, mais il est difficile de soutenir que l'État régional serait transitoire « par nature ».

Il est clair, toutefois, que l'évolution des États unitaires (par le biais de la décentralisation), celle des États fédéraux (avec le phénomène coopératif) conduit à un rapprochement des modèles de sorte que la notion même de catégorie d'État est questionnée. Dans ce contexte, la notion d'État régional ne serait qu'une touche supplémentaire dans ce tableau, et contribuerait, par ses interrogations, ses incertitudes et ses constructions atypiques, à renforcer l'idée d'un flou généralisé dans lequel seraient noyés tous les États. Mais la difficulté à préciser les critères est toujours présente et la notion de modèle, à moins d'y renoncer par principe, entraîne une forme de simplification et donc de déformation du réel : toutefois c'est le propre de toute forme de conceptualisation, aucune n'est en mesure de restituer toute la réalité juridique et politique. Ainsi, face à la complexité du développement de chaque État, qui suit son histoire propre, sa culture juridique propre, certaines tentatives ont été faites pour relativiser les distinctions, pour les remplacer par une lecture plus fluide celle de « processus » ou de tendance⁴⁴. La démarche est évidemment tentante car elle semble de prime abord apporter une interprétation plus en adéquation avec la complexité du développement de chaque État. Mais ce qui est gagné en réalisme sera perdu en lisibilité, car soit on reprendra dans les degrés de l'échelle ou des étapes du processus les modèles que l'on utilise aujourd'hui (État unitaire, État fédéral) soit on devra détruire toute référence dans ce processus qui sera alors indéchiffrable car dénué de points de repères. Ainsi, l'État régional représente certes une illustration de la « *fluctuation des classifications* »⁴⁵ mais il ne faudrait pas pousser trop loin ce relativisme juridique sous peine de remettre en cause toute forme de classification (à caractère dynamique ou statique) et déboucher sur un risque de confusion généralisée. Aussi, même si l'on peut souligner une certaine continuité entre les modèles, c'est l'existence de ceux-ci qui rend intelligible toute analyse sur l'organisation de l'État. En revanche, la complexité de l'organisation de l'État régional rend son approche difficile.

⁴⁴ K. BLAIRON, « Un "impressionnisme juridique" ? Réflexions sur l'analyse comparée des formes d'États », *Politeia*, n° 5, 2004, p. 311.

⁴⁵ C. GREWE, H. RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels européens*, op. cit., p. 314 et s. et p. 332 et s..

II. – L'ÉTAT RÉGIONAL, UNE FORME D'ORGANISATION COMPLEXE

On peut dégager des caractéristiques propres à l'État régional (A) et des variantes possibles (B).

A. – *Les caractéristiques propres de l'État régional*

L'État régional se caractérise par une autonomie élevée mais sous contrôle et par une participation faible à l'État central. Ainsi, on constate une intense autonomie régionale jouissant d'une importante protection mais limitée par un contrôle étatique poussé. Le haut degré d'autonomie des régions se manifeste notamment sous la forme d'un pouvoir statutaire et législatif. Les régions des États régionaux disposent du pouvoir extraordinaire de s'auto-organiser. Même si cette compétence ne peut s'apparenter à un pouvoir constituant, cette compétence statutaire n'en reste pas moins exceptionnelle. Dans le domaine législatif, les matières relevant de la compétence régionale sont généralement importantes et sont présentées comme celles qui touchent le plus les citoyens au quotidien : organisation administrative de la région (création de services publics...), santé publique, éducation, culture, transports, environnement, développement économique... D'ailleurs, la typologie des compétences régionales montre bien l'étendue du pouvoir des régions. Ces dernières disposent ainsi de toute une gamme de compétences législatives qui vont des compétences « exclusives » aux compétences autorisées. L'existence de compétences exclusives au profit des régions est rare car elle suppose un désintéressement total du centre qui est contraire au principe d'unité de l'État⁴⁶. Mais les compétences législatives des régions sont la plupart du temps des compétences partagées avec l'État, dans le sens où elles ne sont pas totalement investies par les autorités régionales et qu'elles laissent au contraire une place plus ou moins grande à l'intervention étatique. Cette ligne de partage est définie par la constitution mais surtout par le juge constitutionnel. En général, la législation de l'État détermine les cadres, les grands principes, les choix essentiels, laissant aux régions la mise en œuvre de ces éléments⁴⁷. Les régions disposent aussi, de manière plus limitée, de

⁴⁶ Cependant, on peut rencontrer dans certains pays, parfois pour certaines régions seulement, des compétences au moins formellement attribuées aux régions et supposées rester sous le contrôle exclusif des régions : c'est le cas en Espagne, en principe, selon l'article 149-3 ; mais l'article 150-3 permet une pénétration du législateur national au nom de l'intérêt général, par exemple en matière de jeu et de tourisme. Cf. A. PEREZ CALVO, « Deux modèles d'organisation de l'État : communautés autonomes et régions, Rapport espagnol », in P. BON (dir.), *Etudes de droit constitutionnel Franco-espagnol*, Paris, Economica, 1994, p. 157. En Italie, concernant certaines régions spéciales telles que la Sicile. Cf. J. FOUGEROUSE, « L'autonomie régionale différenciée dans la Constitution italienne », *Civitas europa*, 2003, p. 145.

⁴⁷ En Espagne, l'État peut choisir de laisser entrer les régions dans le domaine étatique en édictant « seulement » une législation cadre (Article 150-1 de la Constitution) ; et il harmonise les matières « réservées aux régions » (Article 150-3 de la Constitution). Au Portugal, les lois de l'État doivent poser les principes fondamentaux encadrant la compétence législative régionale (Article 229 de la Constitution). En Italie, avant la réforme de 2001, mais aussi après, on trouve des principes fondamentaux fixés par l'État dans les domaines de compétences partagées. D'une manière très large, la compétence du Parlement écossais ne dessaisit pas le Parlement britannique (Article 27 al 7 du Scotland Act). Toutefois, lors des débats sur le *Scotland Act*, il a été convenu que le Parlement britannique ne pourrait interve-

compétences concurrentes qui restent du ressort de l'État tant qu'elles ne les ont pas utilisées⁴⁸. En outre, les régions disposent même parfois de la capacité de développer des activités internationales⁴⁹.

Cette autonomie régionale bénéficie d'une protection importante puisque l'existence des entités régionales et leur régime juridique sont généralement garantis par la Constitution⁵⁰. D'ailleurs, le principe de l'autonomie régionale est probablement à l'abri d'une révision de la constitution⁵¹. Au Royaume-Uni la garantie juridique est apparemment plus faible dans la mesure où une loi pourrait revenir sur celles qui ont établi la dévolution, toutefois ce retour en arrière est peu probable pour des raisons politiques. Et, par ailleurs, le Parlement britannique ne peut intervenir dans les matières concédées que si le parlement régional vote une résolution réclamant une telle ingérence⁵². Le pouvoir législatif régional bénéficie aussi d'une garantie juridictionnelle. Elle consiste en un contrôle de constitutionnalité de la loi régionale qui se déroule devant la seule juridiction constitutionnelle⁵³. En outre, des recours permettent aux régions de défendre leurs prérogatives contre l'État central ou une autre région⁵⁴. L'autonomie régionale reste cependant strictement contrôlée.

nir que si le Parlement écossais votait une résolution par laquelle il demandait l'intervention du Parlement britannique (J. BELL, « Chronique constitutionnelle, Royaume-Uni », *RFDC*, 2003, p 201). On retrouve ce montage juridique aussi en Irlande du Nord (Article 5 alinéa 6 du Northern Ireland Act).

⁴⁸ C'est une catégorie issue de la pratique du fédéralisme (C. GREWE, H. RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels européens*, précité, p. 341-342). On la trouve, dans une certaine mesure, dans la Constitution espagnole, à propos des compétences non exclusives de l'État ou de la région (Article 149-3 de la Constitution) : si les régions n'utilisent pas la possibilité qui leur est offerte, la compétence tombe dans le domaine de l'État.

⁴⁹ Ce pouvoir a ainsi été reconnu par la Constitution en Italie (A. AMBROSI, « Politica estera e "attività internazionale delle Regioni" in una sentenza interpretativa di rigetto sull'art. 6 della legge n.131 del 2003 », *Le Regioni*, 2005, p. 206 et s.), après avoir été avancé par la doctrine, puis reconnu par les autorités centrales et pratiquées par les régions, et admis par la Cour constitutionnelle. Cette dernière a considéré d'ailleurs que les régions étaient des sujets non de droit international mais de droit communautaire (décision n° 258 de 2004). En Espagne, ce pouvoir de projection internationale a été reconnu progressivement par le Tribunal constitutionnel, lequel a été sensible aux arguments de la doctrine ayant mis en avant le danger pour les compétences régionales d'être réappropriées par le centre à travers le droit international et communautaire (F. FERNÁNDEZ SEGADO, « L'État, les communautés autonomes et les relations internationales dans la Constitution espagnole », *Politeia*, 2004, n° 6, p. 197 et s.) ; ce pouvoir est cependant écarté en principe au Portugal et au Royaume-Uni.

⁵⁰ Article 5 de la Constitution espagnole, article 2 de la Constitution italienne, article 6 de la Constitution portugaise.

⁵¹ J. FOUGEROUSE, « Constitution nationale et normes européennes dans les jurisprudences constitutionnelles (Allemagne, Italie, Espagne) », *Politeia*, 2014, p. 239 et s..

⁵² J. BELL, « Chronique constitutionnelle, Royaume-Uni », *RFDC*, 2003, p 201.

⁵³ Toutefois, au Royaume-Uni, le contrôle des lois régionales n'est pas centralisé et la compétence des lois régionales peut être examinée par les juges ordinaires.

⁵⁴ Article 127 de la Constitution italienne ; article 161-1 a) et c) de la Constitution espagnole ; article 281-2 g) de la Constitution portugaise. La *sewel convention* en Grande-Bretagne fait office de recours de protection. En outre, la nouvelle Cour suprême est compé-

L'essentiel du contrôle des régions est effectué par des organes juridictionnels constitutionnels⁵⁵. Le contrôle effectué est rarement *a priori*⁵⁶. Il s'opère généralement *a posteriori* et peut être abstrait⁵⁷ : le recours a pour objet de remettre en cause l'acte régional. Il peut aussi être concret : le contrôle de l'acte régional a lieu à l'occasion d'un litige devant un juge ordinaire qui doit appliquer la loi régionale. Parfois, les contrôles se cumulent⁵⁸. Quant au contrôle concret, on le rencontre en Grande-Bretagne (le contrôle *a posteriori* est diffus devant tous les juges ordinaires et non concentré devant un seul organe), en Italie, en Espagne, au Portugal. Le contrôle de l'autonomie régionale est assuré marginalement par des organes politiques. Ainsi le parlement national contrôle le statut régional par le biais d'une approbation préalable⁵⁹, et peut assurer d'autres formes de contrôle politique⁶⁰. Le gouvernement national peut aussi être amené à assurer le contrôle de l'autonomie régionale⁶¹.

tente pour examiner les recours concernant une contestation en matière de répartition de compétences au titre de la dévolution.

⁵⁵ En Italie, la Cour constitutionnelle est compétente pour trancher les litiges entre les régions et l'État et entre les régions elles mêmes (article 134 de la Constitution) ; en Espagne c'est le Tribunal constitutionnel (Article 161-1, a) et c) de la Constitution) ; au Portugal, le Tribunal constitutionnel (Articles 278, 280, 281 de la Constitution). En Grande-Bretagne, ce fut d'abord le *Judicial committee of the privy council* qui joua le rôle de cour constitutionnelle pour les actes législatifs écossais et irlandais ; désormais c'est la Cour suprême qui lui a succédé en 2009 pour les contentieux relatifs aux lois régionales écossaises, irlandaises et galloises.

⁵⁶ C'était le cas de l'Italie avant la réforme de 2001. Il s'agissait d'un contrôle intervenant avant l'entrée en vigueur de l'acte et qui évidemment prenait la forme d'un contrôle abstrait. Cf. T. MARTINES, A. RUGGIERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 390 et s..

⁵⁷ En Italie, le gouvernement national peut intenter un recours contre la loi régionale devant la Cour constitutionnelle dans les soixante jours qui suivent sa publication (article 127 alinéa 1 de la Constitution) ; en Espagne, le gouvernement peut attaquer les décisions des communautés autonomes devant le Tribunal constitutionnel avec effet suspensif et la décision du Tribunal doit être rendue dans les cinq mois (article 161-2 de la Constitution) ; au Portugal, les organes du centre (président de la République, Premier ministre...) peuvent intenter un recours contre une loi régionale ou le statut régional devant le Tribunal constitutionnel (article 281 de la Constitution).

⁵⁸ Ainsi, au Royaume-Uni, on trouve un contrôle abstrait : en Écosse, le ministre de la Justice écossais (*Lord Advocate*), le procureur général écossais ou l'*Attorney* général britannique peuvent intenter un recours devant la Cour suprême dans les quatre semaines qui suivent l'adoption du texte par le Parlement (en Irlande du Nord, l'action a lieu devant le même organe mais seulement à la demande de l'*Attorney* général d'Irlande du Nord).

⁵⁹ Cette règle est valable pour toutes les régions en Espagne ; en Italie, avant 2001, elle était valide pour les régions à statut ordinaire, elle l'est toujours pour les régions à statut spécial ; elle s'applique au Portugal pour les régions autonomes de Madère et des Açores.

⁶⁰ Par exemple « l'auto-censure » : en Écosse et en Irlande du Nord, le président du parlement peut retirer un projet de loi qui lui apparaît contraire aux pouvoirs régionaux ; les ministres qui déposent un projet doivent faire une déclaration de conformité de celui-ci aux contraintes imposées par les lois de dévolution.

⁶¹ En Italie, avant la réforme de 2001, toutes les lois régionales devaient être transmises au représentant du gouvernement dans la région, lequel apposait son visa dans un délai de trente jours après transmission ; la loi était promulguée dans les dix jours suivants le visa.

Sur le fond, les régions se voient imposer diverses limites qui forment un corset assez étroit. Plusieurs paramètres sont utilisés par des juridictions constitutionnelles, lesquelles sont généralement plus favorables au centre qu'à la périphérie. La notion d'unité de l'État, proclamée dans les différentes constitutions⁶² est utilisée comme un critère juridique permettant de limiter l'autonomie régionale, parfois sous l'appellation aussi d'intérêt général⁶³. D'autres principes proclamés par la constitution sont reliés au principe d'unité et concourent à limiter l'autonomie régionale : le principe d'égalité⁶⁴ ainsi que le principe de solidarité (en matière de financement)⁶⁵. En outre, des matières réservées à l'État sont protégées de toute intrusion régionale. Ces secteurs réservés correspondent généralement à des compétences régaliennes (défense nationale, justice, sécurité, relations internationales...)⁶⁶. Ces limites sont parfois créées par le juge⁶⁷ avant d'être reconnues

Mais le gouvernement pouvait demander au représentant de ne pas viser une loi s'il estimait qu'elle excédait sa compétence et le conseil régional devait réexaminer la loi. Si le conseil persistait en votant à la majorité absolue, alors le gouvernement pouvait déclencher, soit un contrôle juridictionnel devant le juge constitutionnel, soit un contrôle d'opportunité devant le Parlement. Depuis la réforme de 2001, le gouvernement agit par le biais du pouvoir de substitution, sur la base de l'article 120 alinéa 2 de la Constitution (G. SCACCIA, « Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n.131 del 2003 », *Le Regioni*, 2004, p. 883 et s.). Le ministre pour l'Écosse peut refuser, une fois la loi écossaise votée de faire signer la Reine, si cette loi est contraire aux obligations internationales de la Grande-Bretagne ou si elle porte indirectement atteinte à une matière réservée à l'État. En Espagne, le gouvernement assure le contrôle, après avis du Conseil d'État (article 153 b) de la Constitution) de l'exercice des fonctions déléguées (en vertu de l'article 150-2 de la Constitution concernant le transfert ou les délégations de compétences relevant de la compétence exclusive de l'État au profit des communautés autonomes).

⁶² Article 2 en Espagne, article 5 en Italie, article 6 au Portugal.

⁶³ Voir notamment à cet égard la décision n° 303 de 2003 de la Cour constitutionnelle italienne.

⁶⁴ L'interdiction de différenciation économique et sociale entre les régions (article 138 de la constitution espagnole) permet d'écarter toute différence de traitement hormis les « faits différentiels » d'importance constitutionnelle tels que certains droits foraux ; à l'intérieur de chaque région, l'article 139 de la Constitution a conduit le Tribunal constitutionnel à déclarer que les droits fondamentaux forment « un statut juridico-constitutionnel unitaire » échappant aux régions (décision n° 25 de 1981). De manière générale, le Tribunal constitutionnel arbitre facilement en faveur de l'égalité au détriment de l'autonomie des régions (G. RUIZ-RICO RUIZ, *Los limites constitucionales del Estado Autonomico*, *op. cit.*, p. 119). Ce souci d'égalité a par exemple amené la Cour constitutionnelle italienne à progressivement réduire la spécificité des régions à statut spécial (J. FOUGEROUSE, « L'autonomie régionale différenciée », *op. cit.*, p. 133).

⁶⁵ A. MARTIN, « Le principe de solidarité dans l'État autonome espagnol », in D. G. LAVROFF, *La République décentralisée*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 80 ; en Italie, voir l'article 119 de la Constitution en matière d'autonomie financière.

⁶⁶ Pour l'Italie, voir par exemple P. GIANGASPERO, « Specialità regionale e rapporti internazionali », *Le Regioni*, 2006, p. 65 et s. ; pour l'Espagne, voir F. FERNÁNDEZ SEGADO, *op. cit.*, p. 197 et s..

⁶⁷ En Espagne, le juge constitutionnel a par exemple relevé les nécessaires limites au pouvoir de projection internationale des régions au nom de l'unité de l'État. Voir F. FERNÁNDEZ SEGADO, *op. cit.*, p. 197.

éventuellement par la constitution⁶⁸, mais généralement ces matières sont explicitement prévues par les textes⁶⁹. Enfin, des principes transversaux, sous la forme de lois-cadres ou principes fondamentaux sont établis par le législateur national pour guider les lois régionales, en particulier dans les domaines de compétences partagées. Cette technique tend d'ailleurs évidemment à dépasser la répartition par compétences en faisant prévaloir une logique d'intérêt (national ou régional) qui débouche souvent sur une supériorité nationale⁷⁰. Cette répartition verticale de la compétence laisse évidemment une large part d'appréciation à la juridiction constitutionnelle, comme en matière de fixation des niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux⁷¹. Enfin, il pèse une limite croissante du fait des obligations internationales et européennes⁷². Elle concerne d'autant plus les régions que les compétences de ces dernières sont souvent celles qui sont le plus réglementées par les autorités européennes. L'accumulation des contrôles étatiques assagit donc la vaste autonomie concédée par l'État aux régions. L'autre propriété caractéristique de l'État régional est la difficile articulation entre les régions et l'État central.

Les modes de participation des régions aux activités étatiques sont dispersées et d'une importance mineure, car c'est surtout par la coopération loyale que passe désormais l'essentiel de l'articulation des régions avec l'État dans les États régionaux. Ainsi, la participation des régions aux fonctions de l'État est plutôt réduite. De même, les régions sont absentes ou jouent un rôle marginal concernant l'élection des juges constitutionnels⁷³ ou l'élection du chef de l'État⁷⁴. Les régions

⁶⁸ En Italie, la limite du droit pénal comme matière exclusivement régie par l'État a d'abord été reconnue par le juge constitutionnel avant d'être proclamée dans la Constitution à la suite de la réforme de 2001. Voir G. DI COSMO, « Regioni e diritto penale », *Le Regioni*, 2004, p. 1307 et s..

⁶⁹ Article 149 de la Constitution espagnole ; articles 167, 168 et 229 de la Constitution portugaise ; en Grande-Bretagne les lois de dévolution établissent de longues listes de matières réservées.

⁷⁰ M. BELLETTI, « I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie », *Le Regioni*, 2006, p. 903 et s.

⁷¹ A. D'ALOIA, « Les niveaux essentiels de prestations et les nouvelles perspectives de l'État providence », *Civitas Europa*, 2006, p. 87 et s.. De même, au Portugal, les lois générales de la République définies comme des « lois... dont la raison d'être est de s'appliquer sans réserve à tout le territoire national » (article 115-5 de la Constitution) déploient leurs effets grâce à une interprétation du Tribunal constitutionnel favorable à l'intérêt national.

⁷² En Italie depuis 2001, mais cela ressortait déjà de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle auparavant ; en Grande-Bretagne (Écosse, Irlande du Nord) ; au Portugal (article 112-9 issu de la révision constitutionnelle de 1997) ; en Espagne, voir J. J. SOLOZABAL ECHAVARRIA, *Las bases constitucionales del estado autonómico*, précité, p. 181 et s..

⁷³ La réforme italienne de 2005 prévoyait une telle « régionalisation » de la Cour, mais la réforme a été repoussée par référendum en 2006.

⁷⁴ En Italie, la faible représentation au sein du Sénat entraîne une incapacité à influencer sur cette élection, et la participation directe des régions prévue par la Constitution (article 83 alinéa 2) est réduite dans la mesure où les représentants régionaux, en nombre limité (trois pour chaque région et un pour la région Vallée d'Aoste, soit 61 représentants, à comparer aux 630 députés et aux 315 sénateurs) exercent un droit de vote sans véritable portée.

ne participent que de loin à l'activité du gouvernement⁷⁵. Par ailleurs les régions cherchent à défendre leurs intérêts auprès des structures européennes au travers des représentations de l'État⁷⁶. De plus, les assemblées régionales disposent d'un pouvoir d'initiative législative limité⁷⁷, auquel s'ajoute parfois le pouvoir de déclen-

⁷⁵ Les présidents des régions à statut spécial en Italie participent à certaines délibérations du Conseil des ministres sur la base des statuts des 5 régions : Sicile (article 21), Sardaigne (article 47), Frioul-Vénétie-Julienne (article 44), Vallée d'Aoste (article 44) et Trentin-Haut Adige (article 40). Encore faut-il que la question abordée par ce Conseil concerne la ou les régions. Néanmoins, cette pratique reste exceptionnelle car la Cour constitutionnelle porte une appréciation plutôt restrictive de cette condition (décisions n° 627 de 1988 ou n° 92 de 1999). Elle accepte toutefois, depuis la décision n° 627 de 1988, que le président puisse siéger aussi lorsque le gouvernement doit se prononcer sur un acte de valeur législative. Le président de région concerné n'a pas de pouvoir délibérant mais peut seulement émettre son avis au sein de l'instance de gouvernement.

⁷⁶ E. PHILIPPART, « Le Comité des Régions confronté à la "paradiplomatie" des régions de l'Union européenne », in J. BOURRINET, *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, p. 147 et s.. Ainsi, en Italie, l'article 117 alinéa 5 de la Constitution prévoit que les régions « participent, dans les matières de leur compétence, aux décisions destinées à la formation des actes normatifs communautaires... » (M. CARTABIA, L. VIOLINI, « Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11 », *Le Regioni*, 2005, p. 497 et s.) « dans le cadre des délégations du Gouvernement, aux activités du Conseil, des groupes de travail et des comités du Conseil et de la Commission européenne » (article 5.1 de la loi du 5 juin 2003 portant application de l'article 117 alinéa 5). Cette participation se réalise « selon des modalités à établir en Conférence État-Régions en tenant compte de la particularité des autonomies spéciales et en garantissant dans tous les cas l'unité de la représentation de la position italienne par le chef de la délégation désigné par le Gouvernement ». D'ailleurs, dans le cadre de la compétence législative résiduelle des régions (compétence législative attribuée par défaut aux régions sur la base de l'article 117 de la Constitution), le chef de la délégation peut être un président de région. De plus, le gouvernement peut tenter un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre des actes communautaires illégaux à la demande des régions ; il est d'ailleurs obligé de le faire si la demande émane de la Conférence État-Régions (article 5.2 de la loi du 5 juin 2003 précitée). En Espagne les régions participent au processus européen, en particulier à l'élaboration des plans de développement et aux travaux de différents comités européens (A. M. CARMONA CONTRERAS, « La europeizzazione delle Comunità Autonome spagnole : una sfida (ancora) costituzionalmente pendente », *Le Regioni*, 2006, p. 649 et s ; F. J. MATIA PORTILLA, « Algunas consideraciones sobre la presencia institucional de las Comunidades Autonomas en las instancias europeas », in F. PAU Y VALL, *El futuro del Estado Autonomico*, Madrid, Aranzadi, 2001, p. 195). L'Écosse et le pays de Galles participent à la gestion des fonds européens de développement régional, tandis que pour le Portugal, seul le statut de Madère prévoit une participation de la région autonome.

⁷⁷ C'est le cas en Italie (article 121 alinéa 2 de la Constitution), puisque chaque conseil régional peut faire des propositions de loi aux chambres, mais ce droit d'initiative ne débouche que rarement car le Parlement national n'est pas obligé de retenir les propositions faites par les conseils régionaux ; toutefois lorsque plusieurs conseils s'unissent pour proposer un texte, le poids politique représenté alors par leur démarche tend à permettre à leurs propositions de connaître un meilleur sort (L. PALADIN, *Diritto regionale*, CEDAM, 7^e éd., 2000, p. 343). Il existe aussi au Portugal (article 229-1, f) de la Constitution), où les régions autonomes participent en outre à l'élaboration de politiques nationales (par exemple l'article

cher un référendum⁷⁸. Cependant l'ensemble de ces mécanismes juridiques ne permet qu'une participation très limitée aux fonctions étatiques dans la mesure où il s'agit pour les régions de ne prendre part à celles-ci que dans des circonstances exceptionnelles ou très limitées et non de manière continue et régulière.

L'intensité de la participation des régions à l'État central n'est pas proportionnée à leur autonomie, elle est fondée sur une représentation médiocre et la coopération loyale qui sert finalement de palliatif à cette défaillance. Le partage des compétences, l'absence d'étanchéité entre les fonctions, conduit à une forme de collaboration des pouvoirs du centre et de la périphérie de la même manière que les pouvoirs exécutif et législatif doivent collaborer au sein de l'État. Cette évolution est connue dans le système fédéral sous l'appellation de fédéralisme coopératif⁷⁹. Ce principe de coopération loyale se décline en différentes modalités : conférences, consultations réciproques, pactes... rendus plus ou moins obligatoires par les textes ou la pratique. Mais, ces pratiques de coopération compensent partiellement la faiblesse des autres éléments de participation au sein de l'État central.

En Italie, la réforme constitutionnelle de 2001 a reconnu l'existence d'un principe de coopération loyale⁸⁰. Mais, la Cour avait déjà reconnu la valeur constitutionnelle de ce principe⁸¹. Le principe de coopération loyale exprime une conduite à tenir sans pour autant déterminer un contenu précis, puisque l'on peut aller de la simple information réciproque à une véritable codécision⁸². Le domaine d'application de ce principe comprend les compétences administratives et les compétences législatives des régions⁸³. Au niveau de la législation nationale, le recours à ces mécanismes de coopération loyale s'est développé, en particulier ces der-

229-1 q et r de la Constitution concernant la définition et l'exécution des politiques fiscale et monétaire).

⁷⁸ En Italie : soit pour abroger des lois nationales (article 75 alinéa 1 de la Constitution) soit, lors de la révision de la Constitution, si la majorité des deux tiers n'est pas atteinte dans les deux chambres, pour organiser un référendum pour valider la révision (article 138 alinéa 2). Par ailleurs, les statuts des cinq régions spéciales (qui sont des lois constitutionnelles) s'opèrent à l'initiative de ces régions depuis la révision opérée par la loi constitutionnelle n°2 du 31 janvier 2001. Enfin s'ajoute la possibilité de déclencher la procédure d'accroissement de compétence législative (article 116 alinéa 3 de la Constitution).

⁷⁹ C. GREWE, H. RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels européens*, précité, p. 315.

⁸⁰ De manière incidente, dans l'article 120 alinéa 2 de la Constitution.

⁸¹ « *Il s'agit de formules suffisamment amples et élastiques qui permettent aux services de l'État et à ceux des régions d'adopter dans leurs rapports réciproques diverses mesures de liaison ou de coordination paritaire – comme par exemple les ententes, les consultations, les demandes d'avis, les conventions, les informations réciproques – qui sont parfaitement conformes avec le principe fondamental de "coopération loyale" que cette Cour... estime être à la base des rapports entre l'État et les régions et en particulier de ceux qui se développent sur une base paritaire que l'on appelle les rapports horizontaux.* » (décision n° 214 de 1988).

⁸² Décision n° 180 de 1989 ; toutefois selon l'exigence posée par la loi nationale elle-même, l'État pourra outrepasser la position des régions en raison de l'intérêt national (décision n° 204 de 1993) ou si des éléments nouveaux le justifient (décision n° 212 de 1991).

⁸³ F. BENELLI, « Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale : dalla supremazia alla leale collaborazione », *Le Regioni*, 2006, p. 933 et s..

nières années⁸⁴. Le lieu principal de la mise en œuvre de ce principe est le système des conférences centre/périphérie (conférence État-Régions, conférence unifiée). D'ailleurs, le principe de la coopération loyale semble prendre de l'ampleur dans la mesure où il est validé par la Cour constitutionnelle comme un contrepois au maintien de la présence de l'État, au nom d'exigences unitaires, dans des domaines qui devraient normalement relever de la compétence législative de la région. Ainsi l'abandon de la notion d'intérêt national comme un droit unilatéral de l'État d'exercer sa suprématie dans un domaine régional est remplacé par une capacité d'action étatique conditionnée par la mise en œuvre préalable du principe de coopération loyale⁸⁵.

En Espagne, le principe de la collaboration loyale est inexistant dans la charte fondamentale et les auteurs considèrent qu'il s'agit d'une importante lacune de la Constitution de 1978. Celle-ci a semblé en effet ignorer le problème de la nécessaire coordination des différentes administrations, alors même qu'elle a forgé la multiplicité des structures. Comme en Italie avant la réforme de 2001, s'est développé de manière progressive, mais désordonnée et sans cadre général, un ensemble de procédés (commissions bilatérales de coopération, conférences sectorielles, organes mixtes de coordination...) qui a permis une activité conjointe des structures nationales et régionales (plans et programmes communs, procédures mixtes...). Toutefois, le système espagnol pêche par une déficience de la coordination entre les exécutifs régionaux d'une part et avec le gouvernement national d'autre part⁸⁶. Le projet de « l'administration unique » n'a toutefois pas abouti⁸⁷.

Au Royaume-Uni, la coopération loyale se développe aussi en particulier entre le Parlement britannique et l'Écosse⁸⁸. Toutefois, son fonctionnement est chaotique et ne permet pas de résoudre toutes les situations conflictuelles entre le centre et la périphérie. En effet, d'un côté, il est fait un usage que l'on pourrait qualifier parfois d'abusif d'un mécanisme, la *Sewel convention*, permettant au Parlement écossais de se dessaisir ponctuellement au profit du Parlement britannique⁸⁹. Cette formule a été abondamment utilisée, alors qu'elle était conçue pour une utilisation exceptionnelle. À l'inverse, dans de nombreux domaines naissent des conflits entre l'État et l'Écosse (en matière de droits universitaires par exemple) et les instances de collaboration institutionnelle (le *Joint Ministerial Committee*) sont moins efficaces que les contacts informels entre les ministères respectifs. À ces caractères généraux des États régionaux on doit ajouter quelques paramètres variables.

⁸⁴ K. BLAIRON, « Les représentations para-institutionnelles des collectivités territoriales en Italie », in D. G. LAVROFF, *La République décentralisée*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 169 et s..

⁸⁵ Décision n° 87 de 2006, F. BENELLI, « Interesse nazionale », *op. cit.*, p. 933 et s..

⁸⁶ E. AJA, *El Estado Autonómico*, précité, p. 210 et s..

⁸⁷ J. J. FERNANDEZ ALLES, « Relaciones intergubernamentales y administración única en el Estado de las Autonomías », in F. PAU Y VALL, *El futuro del Estado Autonómico*, précité, p. 69 et s. et J. R. COLEAR LEIRADO, « Relaciones institucionales entre el Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración local », in F. PAU Y VALL, *El futuro del Estado Autonómico*, précité, p. 87 et s..

⁸⁸ I. RUGGIU, « Le politiche della devoluzione scozzese : unus rex unus grex una lex ? », *Le Regioni*, 2004, p. 1287 et s..

⁸⁹ J. BELL, « Chronique constitutionnelle, Royaume-Uni », *op. cit.*, p. 201.

B. – Les paramètres variables

Deux paramètres principaux peuvent être mis en avant pour mieux cerner les variantes de l'État régional : d'une part l'étendue de la régionalisation et d'autre part l'organisation de cette régionalisation.

On peut distinguer trois options de développement du régionalisme politique qui se déclinent de la manière suivante : l'État régional « total », l'État régional « partiel » et l'État régional « marginal ».

Le cas de l'État régional « total » est celui où l'État a choisi de mettre en place des structures régionales sur l'ensemble de son territoire et en a fait le mode normal de son organisation, pourvoyant ces régions d'une autonomie normative (statutaire, législative, réglementaire), administrative et financière mais dépourvues d'une représentation adéquate dans les structures de l'État. Cette configuration correspond à un État qui a choisi délibérément une troisième voie entre les modèles unitaires et fédéraux mais dont la dynamique peut tendre à la réalisation d'un véritable État fédéral. Ce modèle décrit l'Italie, l'Espagne, la Belgique entre 1980 et 1993.

Le cas de l'État régional « partiel » est celui où un État a choisi de n'adopter des structures régionales à autonomie législative que sur une partie de son territoire, en raison des particularités de celle-ci, et l'État dans son ensemble peut être qualifié d'unitaire ou de fédéral. L'autonomie peut être légèrement atténuée (autonomie statutaire réduite ou inexistante...). Les zones régionalisées ont vocation à faire exception mais la dynamique des forces centrifuges et le lien des territoires concernés avec le reste du territoire national peut entraîner une éventuelle « contamination » du mouvement de régionalisation. Ce cas de figure correspond à un État unitaire partiellement régional comme le Royaume-Uni ou le Portugal, ou à un État fédéral partiellement régional comme la Russie⁹⁰.

Enfin, le cas de l'État régional « marginal » est celui d'un État qui dans son ensemble reste unitaire ou fédéral mais dont une partie du territoire réduite ou très éloignée du reste du territoire connaît une forme d'autonomie régionale politique : cette organisation constitue alors une dérogation au fonctionnement général de l'État en raison du haut niveau de particularité du territoire concerné ; cette régionalisation a alors très peu de chances de conduire à une transformation de l'ensemble du territoire national. C'est le cas de la Finlande (Ile d'Åland), du Danemark (Groënland, Feroë) ou de la Chine (Macao, Hong-Kong) ou encore de la France (Nouvelle-Calédonie).

⁹⁰ Voir M. LESAGE, « Constitution de la fédération de Russie sur le statut des régions : problèmes de l'espace juridique commun, Diversité dans l'unité des structures régionales dans la fédération de Russie », in Conseil de l'Europe, *Le statut constitutionnel des régions dans la fédération de Russie et dans d'autres pays européens, le rôle des autorités législatives régionales dans le renforcement de l'« unité dans la diversité »*, Actes de la Conférence de Kazan des 11 et 12 juillet 2003, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2003, p. 30 ; R. LIROU, « La fédération de Russie entre fédéralisme constitutionnel et fédéralisme contractuel, entre classicisme et asymétrie », *Civitas Europa*, 2003, p. 159 et s..

Par ailleurs, on peut distinguer deux formes de développement du régionalisme : tout d'abord l'hypothèse d'un régionalisme uniforme ou symétrique et par opposition celle d'un régionalisme asymétrique.

Dans le premier cas, l'État régional choisit de soumettre ses entités régionales à un régime unique. D'une certaine manière ce régionalisme uniforme est assez paradoxal, dans la mesure où il ne tire pas toutes les conséquences de la reconnaissance des particularismes locaux ou parce qu'il considère qu'il y a identité entre les particularismes pris en compte. Ce modèle existe pourtant, c'est le cas du régionalisme partiel réalisé au Portugal⁹¹. Bien sûr, il y a un régionalisme asymétrique induit du régionalisme même : l'attribution d'un pouvoir autonome législatif et statutaire conduit au moins virtuellement à l'émergence de réglementations spécifiques à chaque espace régional. Toutefois cette différenciation est limitée par deux facteurs : d'une part l'existence de législations nationales cadres⁹², d'autre part la persistance d'un mimétisme institutionnel tant entre le centre et la périphérie qu'entre les entités autonomes entre elles⁹³. L'autonomie entraîne donc une forme d'asymétrie potentielle et encadrée.

Hors de ce cas de figure d'asymétrie passive ou induite, il existe des formes de régionalisme asymétrique choisies délibérément. Deux cas sont envisageables : une forme statique et une forme dynamique. L'asymétrie statique est prédéterminée par les textes. Le régionalisme étant la plupart du temps fondé sur la notion de particularisme, il n'est pas illogique de voir l'État régional poursuivre le processus d'adaptation au-delà du principe de régions autonomes en prévoyant que toutes les régions ne seront pas soumises au même régime. C'est le cas des régions spéciales italiennes, de l'Écosse, de l'Irlande du Nord et du Pays de Galles. Ainsi les cinq régions spéciales italiennes par opposition aux régions ordinaires se sont vues par exemple dotées de compétences particulières et d'un statut adopté selon une procédure spécifique. Le régime juridique auquel sont soumises les composantes du

⁹¹ Les deux entités reconnues Madère et les Açores se sont vues reconnaître un statut identique et appliquer un régime uniforme. Voir les articles 225 et suivants de la Constitution portugaise.

⁹² Concernant le statut régional, l'article 123 de la Constitution transalpine prévoit qu'il n'est limité que par la Constitution (il doit être « en harmonie » avec elle), mais l'article 122 précise que les principes du système électoral régional sont établies par le législateur national. Aussi, comme la Cour constitutionnelle l'a rappelé (décision n° 2 de 2004) le statut est limité par les principes fondamentaux posés par le législateur national car il s'agit d'une limite constitutionnelle.

⁹³ On peut constater, à l'inverse de l'esprit de clocher, une tendance très forte au mimétisme tant entre le niveau central et périphérique, d'une part, et d'autre part un mimétisme entre les collectivités de même niveau. Cela s'explique par une certaine homogénéité des comportements politiques, la confiance dans les systèmes qui ont fait leurs preuves au niveau national. Pour ce qui concerne le mimétisme horizontal, il est dû le plus souvent à un certain degré de concurrence entre chaque entité régionale et au fait que si un mécanisme semble fonctionner sur une partie du territoire, il y aura une forme de généralisation. Exemple : les statuts des communautés autonomes de second rang ont opté pour les mêmes solutions d'organisation des pouvoirs prévues par la Constitution (article 147) au profit des communautés autonomes de premier rang alors même que paradoxalement elles disposaient d'une plus grande liberté dans ce domaine (P. BON, « Espagne, l'État des autonomies », in C. BIDEGARAY, *L'État autonome...*, op. cit., p. 122).

Royaume-Uni est lui aussi différencié en fonction du territoire : les institutions (dénomination, composition des organes...) comme les domaines de compétences attribuées à l'Écosse, à l'Irlande du Nord et au Pays de Galles sont elles aussi bien distinctes. À cette asymétrie statique on peut opposer une asymétrie dynamique qui laisse des possibilités de choix aux entités régionales elles-mêmes : dans ce cas la constitution et, en fait, l'État central, n'a pas prédéterminé le régime juridique de ses entités régionales. Autrement dit, la différenciation est acceptée par le centre mais élaborée par la périphérie, contrairement au régionalisme asymétrique statique. Cette figure du régionalisme asymétrique dynamique se retrouve de manière caractéristique dans l'État espagnol et de manière plus limitée dans le système italien. Ainsi, les communautés autonomes espagnoles ont été divisées en communautés historiques (Catalogne, Pays basque, Galice) et les autres d'une part, et d'autre part, chaque communauté s'est vue offrir la possibilité de sélectionner des compétences au choix parmi celles proposées par la Constitution. On sait que cette différenciation fonde en partie le système espagnol et qu'il a donné lieu à des développements récents au Pays basque et en Catalogne lesquels sollicitent fortement les équilibres au sein de l'ensemble de l'État. Les régions ordinaires italiennes peuvent de leur côté opérer un choix de compétences supplémentaires depuis la réforme constitutionnelle du 18 octobre 2001⁹⁴. Cet accès est toutefois problématique⁹⁵.

*
* *

L'État régional est donc bien un objet juridique difficile à identifier et à classer. Il tend à bousculer les repères habituellement consacrés et il produit des mécanismes juridiques parfois incompréhensibles ou contradictoires. Son instabilité, la subtilité de ses mécanismes en font une organisation fragile, d'autant que l'autonomie politique régionale produit des forces centrifuges que les juridictions constitutionnelles canalisent avec difficulté. Seule l'inscription dans la durée de cette forme d'organisation territoriale permettra, par son étude, de déterminer s'il est finalement à même de constituer une forme d'État ou un modèle propre.

⁹⁴ Sur la base de l'article 116 alinéa 3 de la Constitution qui précise que « *des formes ultérieures et des conditions particulières d'autonomie, concernant les matières du troisième alinéa de l'article 117 et les matières indiquées au second alinéa de ce même article lettres l), concernant seulement l'organisation de la justice de paix, n) et s) peuvent être attribuées aux autres Régions...* ». Ce mécanisme permet un accès à la particularité pour toutes les régions ordinaires et il est matérialisé « *par une loi de l'État, à l'initiative de la Région intéressée... La loi est approuvée par les Chambres à la majorité absolue de leurs membres, sur la base d'une entente entre l'État et la Région intéressée* ».

⁹⁵ A. RUGGERI, « *Regioni a statuto speciale e altre forme particolare di autonomia regionale* », in G. BERTI, G. C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali : della riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 171.