



**HAL**  
open science

## L'émergence aporétique d'un constitutionnalisme régional.

Jean Fougrouse

► **To cite this version:**

Jean Fougrouse. L'émergence aporétique d'un constitutionnalisme régional.. *Politeia* [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel], 2010, 18, pp.259-302. hal-03425505

**HAL Id: hal-03425505**

**<https://hal.science/hal-03425505>**

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'ÉMERGENCE APORÉTIQUE D'UN CONSTITUTIONNALISME RÉGIONAL

**Par Jean FOUGEROUSE**

*Maître de conférences  
Université d'Angers  
Centre Jean Bodin, UPRES EA 4337*

- I.** – L'APPARITION D'UN CONSTITUTIONNALISME RÉGIONAL AU TRAVERS DU DÉVELOPPEMENT DE L'AUTONOMIE STATUTAIRE
  - A.** – *Un pouvoir statutaire émancipateur*
    - 1.** – *Le rôle déterminant de la région dans l'élaboration de son statut*
      - a.** – *L'adoption régionale d'un projet validé au niveau national*
      - b.** – *L'adoption intégralement régionale du statut*
    - 2.** – *Une valeur juridique du statut conférant un véritable pouvoir régional*
      - a.** – *Le statut est une norme immédiatement inférieure à la constitution*
      - b.** – *Le statut est une norme supérieure aux lois régionales*
  - B.** – *Un domaine statutaire extensible*
    - 1.** – *Le caractère ouvert du domaine statutaire*
    - 2.** – *Les nouveaux champs du statut*
      - a.** – *L'introduction de déclarations de droits*
      - b.** – *La mise en place d'organes régionaux de garantie du statut*
- II.** – LES LIMITES DU CONSTITUTIONNALISME RÉGIONAL DANS LE CADRE NATIONAL
  - A.** – *La différenciation du statut régional et de la constitution fédérée*
    - 1.** – *Le statut exprime l'autonomie politique, non la souveraineté*
    - 2.** – *Les limites concrètes induites par l'absence de souveraineté*
      - a.** – *L'exclusion de la fonction juridictionnelle du champ de l'autonomie statutaire*
      - b.** – *La neutralisation des normes régionales identitaires*
  - B.** – *L'encadrement du statut par la constitution nationale*
    - 1.** – *Le respect par le statut du principe d'unité nationale*
    - 2.** – *Une limitation du domaine statutaire justifiée par la protection de la compétence étatique*
    - 3.** – *Un domaine statutaire perméable au législateur national*

Au travers des réformes de leurs statuts, de nombreuses régions au sein d'États régionaux, tels que l'Espagne<sup>1</sup>, l'Italie<sup>2</sup> et le Portugal<sup>3</sup>, ont développé une ambition politique qui appelle une analyse nécessaire. Face à ce phénomène, on peut parler de « *constitutionnalisme régional* »<sup>4</sup> dans le sens où, dans ces régions, un mouvement de prise de conscience et de volonté politique<sup>5</sup> a pris corps dans les statuts régionaux, d'une part sous l'angle classique de la notion<sup>6</sup> c'est-à-dire d'une volonté de limiter le pouvoir régional lui-même (en élaborant par exemple des déclarations de droits régionales<sup>7</sup>) et, d'autre part, dans un sens plus propre à la logique des États composés<sup>8</sup>, à savoir une volonté d'accaparer une forme autonome de pouvoir, en tant que « sous-groupe » de l'unité nationale et de priver ainsi le pouvoir central d'une capacité d'action illimitée sur le territoire national<sup>9</sup>. Le constitutionnalisme régional se subdivise ainsi en un versant externe

<sup>1</sup> Voir les nouveaux statuts des communautés de Catalogne (loi organique du 19 juillet 2006), de Valence (loi organique du 10 avril 2006), des Îles Baléares (loi organique du 28 février 2007), d'Andalousie (loi organique du 19 mars 2007), d'Aragon (loi organique du 20 avril 2007), de Castille et de Léon (titre II de la loi organique du 30 novembre 2007).

<sup>2</sup> Voir les nouveaux statuts des régions Campanie (loi régionale du 28 mai 2009), Toscane (loi régionale du 11 février 2005), Piémont (loi régionale du 19 novembre 2004), Ombrie (loi régionale du 16 avril 2005), Marche (loi régionale du 8 mars 2005), Lombardie (loi du 30 août 2008), Ligurie (loi régionale du 3 mai 2005), Latium (loi régionale du 11 novembre 2004), Émilie-Romagne (loi régionale du 31 mars 2005), Calabre (loi régionale du 20 avril 2005), Abruzzes (loi du 28 décembre 2006), Sardaigne (loi régionale du 7 mars 2007). L'influence réciproque entre l'Espagne et l'Italie sur ces questions a d'ailleurs été largement montrée (voir par exemple, T. FONT I LLOVÈS, F. MERLONI, « Il regionalismo spagnolo tra riforma costituzionale e riforma statutaria », *Le Regioni*, 2005, p. 1179 et s).

<sup>3</sup> Voir le statut de la région autonome des Açores (loi du 12 janvier 2009).

<sup>4</sup> Formule qui rejoint la notion de pluralité des « *espaces constitutionnels* » développée par F. BALAGUER CALLEJÓN, G. CAMARA VILAR, J. F. LÓPEZ AGUILAR, M. L. BLAGUER CALLEJÓN, J. A. MONTILLA MARTOS, *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I, Tecnos, 2007, Chapitre 9 ; voir aussi les développements sur la notion de « pouvoir constituant fragmenté », par F. BALAGUER CALLEJÓN, « La riforma dello statuto di autonomia dell'andalusia nel contesto della pluralità di spazi costituzionali in ambito europeo », *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2008, n° 17, p. 2 et s.

<sup>5</sup> Volonté qui est un élément déterminant de définition de la constitution, voir C. SCHMITT, *Théorie de la constitution*, Paris, PUF, 1993, p. 137-138.

<sup>6</sup> P. PACTET, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Paris, A. Colin, 2003, p. 65.

<sup>7</sup> Le constitutionnalisme « *visé à défendre la liberté individuelle au moyen de la Constitution* », O. BEAUD, « V° Constitutionnalisme », in P. RAYNAUD, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, PUF, 1996.

<sup>8</sup> Pour reprendre la distinction faite entre les États unitaires et les États composés, lesquels incluent l'État fédéral et l'État régional, voir R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, p. 89 et s.

<sup>9</sup> Ce qui revient en fait à une mise en œuvre particulière de la séparation des pouvoirs, dite « verticale », comme complément de la séparation horizontale, voir L. FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 8° éd., 2005, p. 381 et s ; D. CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain*, Tome 1, Dalloz, 6<sup>ème</sup> éd., 2009, p. 157 et s ; de manière plus large cette « polycentricité » est un corollaire de la conception libérale de la démocratie, comme cela été défendu en particulier par M. POLANYI et F. HAYEK, voir P. NEMO, *Histoire*

(par rapport au pouvoir central) et un versant interne (par rapport au pouvoir régional). Par ailleurs, cette poussée régionale produit un statut qui correspond bien au « programme » constitutionnaliste<sup>10</sup> : le statut se pose comme un acte d'habilitation (au moins partiellement), confère des droits aux citoyens de la région, produit de la séparation des pouvoirs (horizontale : entre les autorités régionales) et constitue la loi suprême régionale. D'ailleurs, ces processus régionaux pourraient être regardés comme une réponse à l'« incapacité à inventer de nouvelles règles ou techniques » relevés comme la marque d'une « certaine crise du constitutionnalisme » car ce dernier est « aujourd'hui confronté à... un défi pratique : l'émergence de nouvelles formes d'exercice et d'organisation du pouvoir née de la restructuration de l'espace public »<sup>11</sup>. Le constitutionnalisme régional s'inscrirait ainsi dans un effort pour trouver une troisième voie entre la décentralisation/fédéralisation et l'indépendance, celui de la geste d'un État sans la réalité du pouvoir<sup>12</sup>.

Cette étude est aussi l'occasion d'interroger de nombreux concepts qui intéressent d'autres champs d'étude que celui de l'État régional et ne sont pas sans lien avec les développements de l'Union européenne : le chantier régional conduit à se pencher régulièrement sur le rôle de l'État, comme le chantier européen. D'ailleurs, comme dans ce dernier domaine, les développements de l'État régional conduisent à un examen très attentif des fonctions de l'État, mais aussi à réaffirmer un certain nombre de lignes rouges, visant à maintenir (artificiellement ?) la pérennité du cadre national de l'organisation politique.

Mais, le problème d'un constitutionnalisme régional s'insère aussi dans la réflexion générale sur l'antinomie entre souveraineté et fédéralisme<sup>13</sup> qui soulève le problème de la possibilité d'une inclusion d'États au sein d'un État distinct, puisque parler de constitutionnalisme et de constitution suppose l'existence d'un État (souverain), exprimant justement sa souveraineté par le truchement de la constitution. Parler de constitutionnalisme intra-étatique relèverait finalement d'une forme d'hérésie juridique d'autant plus invraisemblable qu'il s'attacherait à un État

---

*des idées politiques aux temps modernes et contemporains*, Paris, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 2003, p. 1309 et s.

<sup>10</sup> V<sup>o</sup> O. BEAUD, « Constitutionnalisme », *op. cit.*.

<sup>11</sup> *Ibid.*.

<sup>12</sup> En réaction aux limites juridico-politiques imposées par le Tribunal constitutionnel au statut catalan, la Communauté autonome catalane a organisé un « référendum d'autodétermination » factice... ; dernier soubresaut en date, la consultation du 10 avril 2011, donnait une participation de 21 % des électeurs inscrits dans la région : 91 % de votes favorables à « ce que la Catalogne soit un État souverain, social et démocratique, intégré dans l'Union européenne », ce qui a été analysé par le président du groupe parlementaire de la coalition au pouvoir en Catalogne (CiU, *convergencia y unio*) comme un mouvement « en faveur d'une plus grande souveraineté » (*dixit*) habilitant sa coalition à porter « en étendard le droit à l'autodétermination ». Le parti socialiste catalan considère cependant ces positions comme une « imposture extravagante ». Toutefois, le CiU n'entend pas soutenir la proposition de loi relative à l'indépendance examinée devant l'assemblée législative catalane ! On serait tenté d'hésiter entre un « indépendantisme du dimanche » (*El País*) et une gesticulation liée à la nécessaire négociation avec l'État sur une autonomie financière accrue, objectif prioritaire de CiU.

<sup>13</sup> O. BEAUD, *Théorie de la fédération*, Paris, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 2009, p. 39 et s.

(l'État régional), considéré encore généralement comme « unitaire » c'est-à-dire, par définition, éloigné de l'État fédéral (en raison de l'inexistence d'un double ordre juridique qui fonde au contraire ce dernier). En réalité, l'antinomie n'est pas moins forte dans l'État fédéral que dans l'État régional, dès lors que ce dernier, par définition, a brisé l'unité du pouvoir législatif. De sorte que ce sont les manifestations de cette antinomie, plus que le principe même de celle-ci, qui distinguent la situation de l'État régional de celle de l'État fédéral sur ce point.

Certes, les constitutions nationales des États régionaux ne reconnaissent pas l'existence d'entités étatiques internes et proclament au contraire fermement, mais de manière ambivalente<sup>14</sup>, un principe d'unité. Toutefois, on sait que ce dernier en réalité n'est pas en lien direct avec la forme de l'État<sup>15</sup>. Par ailleurs, soulever la question du constitutionnalisme régional c'est se placer dans une situation quasi insoluble. En effet, si l'on reste dans le cadre « régional », les statuts ne peuvent devenir des constitutions, car on passerait alors à un changement de nature (la région devenant un État), qui signifierait soit l'indépendance<sup>16</sup>, soit le fédéralisme (État-membre, quand bien même cette nature d'« État » composante peut être discutée au sein d'un État fédéral), mais, quoiqu'il en soit, *a priori*, l'existence d'une constitution entraînerait la disparition du « régionalisme » ou de l'État régional. L'expression « constitution régionale » serait donc un oxymore. Concernant la transformation en État fédéral, la problématique de la constitution d'une composante d'un État reste d'ailleurs problématique surtout dans le cadre d'un fédéralisme issu de la décomposition d'un État unitaire<sup>17</sup>.

Aussi, on préférera ici le terme de constitutionnalisme qui renvoie à une croyance dans les vertus d'une constitution et forme donc une dynamique plutôt que l'adhésion à un corps de règles bien établies. Peut-on considérer dans ce cadre que ce constitutionnalisme régional est un phénomène tenant à la nature même du régionalisme ? De manière générale, il est difficile de soutenir un tel degré de généralité dans la mesure où la forme d'État régional est, dans bien des cas encore, dans une phase expérimentale et non stabilisée<sup>18</sup>. Ainsi, ce développement constitutionnel, qui prend alors la forme d'un « statut » n'est pas homogène : si on peut en reconnaître des manifestations dans certains États régionaux, d'autres initient

<sup>14</sup> Voir les formules employées par les articles 5 de la Constitution italienne, et 6 des constitutions espagnole et portugaise.

<sup>15</sup> Voir F. LEMAIRE (dir.), *De l'unité de l'État*, Paris, Cujas, 2010.

<sup>16</sup> S. PIERRÉ-CAPS, « État-nation et État régional : compatibilité ou antinomie », in J. FOUGEROUSE, *L'État régional, une nouvelle d'État en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 135 et s ; voir aussi la possibilité de l'exercice de l'autodétermination avec la voie ouverte par la Cour suprême canadienne (E. AJA, *El Estado Autònomico*, Allianza editorial, 3<sup>e</sup> éd., 2003, p. 282 et s) ; P. SUBRA DE BIEUSSES, « Un État unitaire ultra-fédéral », *Pouvoirs*, 2008, p. 19 et s.

<sup>17</sup> Les entités fédérées belges n'ont pas de constitutions propres.

<sup>18</sup> Sans être une caractéristique intrinsèque de l'État régional, il a été relevé que cette forme d'État a une certaine propension à l'instabilité qui a conduit à s'interroger sur sa nature transitoire. Voir C. BIDEGARAY (dir.), *L'État autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Paris, Economica, 1994, et J. FOUGEROUSE, Introduction, in J. FOUGEROUSE, *L'État régional, une nouvelle d'État en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 18 et s.

seulement ce procédé<sup>19</sup>, et certains n'ont même pas prévu l'existence de tels statuts<sup>20</sup>. Cette hétérogénéité n'est pas la marque de l'État régional<sup>21</sup> dans la mesure où les États fédéraux connaissent aussi des situations différenciées<sup>22</sup>, tandis qu'à l'inverse, au sein d'un État unitaire, certaines collectivités territoriales peuvent se voir reconnaître une capacité statutaire<sup>23</sup>.

L'autonomie statutaire<sup>24</sup> est en revanche clairement consacrée au Portugal, en Espagne ou en Italie. En Italie, les statuts étaient prévus dès la Constitution de 1947, mais ils ont été adoptés seulement dans les années soixante-dix. La question sera renouvelée après les grandes transformations politiques des années quatre-vingt-dix, et en particulier sous la pression, d'une part, des mouvements autonomistes voire indépendantistes (Ligue du Nord) et, d'autre part, en raison de la volonté d'étendre au niveau régional un renouvellement du fonctionnement des institutions (fin de la partitocratie, personnalisation du pouvoir, stabilisation de l'exécutif, construction de majorités politiques...). Cela a conduit aux réformes de 1999 et de 2001<sup>25</sup> relatives entre autres aux statuts régionaux : réformes longues à

---

<sup>19</sup> L'article 282 de la Constitution bolivienne prévoit que « *la Région élabore de manière participative son Statut en suivant les procédures établies pour les autonomies régionales* » ; seule la Région *Chaqueña* a pour l'instant adopté son statut d'autonomie.

<sup>20</sup> C'est le cas en Grande-Bretagne, État partiellement régionalisé où les lois de dévolution ont ouvert la voie à un régionalisme politique de l'Écosse et de l'Irlande du Nord, mais sans que cette régionalisation ne se soit accompagnée d'un pouvoir statutaire au profit de ces territoires : cela s'explique largement par le fait que l'autonomie régionale reste concédée par une loi nationale, certes de « nature » constitutionnelle mais qui n'a pas délimité un espace d'autonomie d'auto-organisation. De même, en République Démocratique du Congo, les « provinces » qui sont en fait des régions au sens où nous l'avons défini (voir J. FOUGEROUSE, Introduction, précité, p. 3-4) disposent de compétences législatives (article 197 de la constitution du 18 février 2006) dans des domaines déterminés par la Constitution (articles 201 à 205), et sont pourvues d'organes déterminés par la charte fondamentale (articles 195 à 200). Cependant, bien que cette constitution congolaise soit à l'origine d'un État régional, inspiré nettement du précédent espagnol, elle n'en a pas importé pour autant le concept de statut régional, et l'État maîtrise largement cette compétence d'organisation régionale (aujourd'hui régie par la loi 08/012 du 31 juillet 2008 « *portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces* »).

<sup>21</sup> Sur l'évolution des formes d'État et les problématiques posées, voir les numéros consacrés à cette question par la présente revue (n° 6, 7 et 12 de 2005 et 2007).

<sup>22</sup> Ainsi, alors que la majorité des États fédérés disposent de constitutions propres, certains États fédéraux comprennent des entités fédérées dépourvues de constitutions (Belgique).

<sup>23</sup> L'article 74 de la Constitution française prévoit que « *Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République. Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante* ».

<sup>24</sup> Qui est une forme d'autonomie d'auto-organisation n'est pas le monopole des régions, puisqu'on le trouve plus ou moins développé au sein de différentes institutions nationales (règlements intérieurs d'assemblées parlementaires par exemple) ou encore au niveau d'autres institutions territoriales (c'est le cas de toutes les collectivités territoriales en Italie en vertu de l'article 114 alinéa 2 de la Constitution, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2005, p. 89 et s.).

<sup>25</sup> J. FOUGEROUSE, « La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001 : l'évolution incertaine de l'Italie vers le fédéralisme », *RIDC*, 2003, p. 923 et s. ; M.-P. ELIE, « L'Italie, un État fédéral ? », *RFDC*, 2002, p. 750 et s..

produire des effets, puisque certaines régions n'ont pas encore adopté leurs statuts et, d'une certaine manière décevante<sup>26</sup>, en raison des solutions retenues par les régions. En Espagne, les statuts ont été élaborés à la suite de la Constitution de 1978. Une réflexion sur de nouveaux statuts<sup>27</sup> s'est d'abord développée, à partir de 2001, en raison du constat de l'érosion des compétences régionales par l'État du fait de la mise en œuvre du pouvoir national de fixer les principes dans des domaines de compétences régionales, ou encore de l'utilisation extensive de compétences transversales affectant les compétences des régions<sup>28</sup>. A ce titre, et plus largement, on a pu parler d'une seconde phase dans le développement de l'autonomie régionale en Espagne<sup>29</sup>, voire d'une tentative détournée de révision de la constitution nationale : face à une « *situation de paralysie constitutionnelle, la réforme des statuts est apparue comme une alternative* »<sup>30</sup>. Au Portugal, les Açores ont bénéficié très tôt d'une autonomie administrative<sup>31</sup>. Dès que le Portugal retrouva la voie de la démocratie, un statut provisoire d'autonomie fut rapidement édicté<sup>32</sup>, puis modifié à plusieurs reprises<sup>33</sup>. La révision constitutionnelle de 2004<sup>34</sup>, en ouvrant la possibilité pour les régions de définir dans leurs statuts leurs domaines de compétence<sup>35</sup>, a incité l'assemblée régionale à prendre l'initiative d'une réforme

<sup>26</sup> M. OLIVETTI, « La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo », *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2009, n° 2, p. 3.

<sup>27</sup> D. ROCA, « Vers la fin de l'État des autonomies en Espagne », *RFDC*, 2007, p. 861 et s..

<sup>28</sup> P. REQUEJO RODRIGUEZ, « La revuelta del estado unitario. De las distorsiones del estado autonómico », *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n° 2 de 2005 ; E. ALBERTI, « Les nouveaux statuts d'autonomie », in P. BON (dir.), *Trente ans d'application de la Constitution espagnole*, Paris, Dalloz, 2009, p. 207-208 ; E. AJA, « Reforma de la Constitución y de los Estatutos en España », *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n° 15 de 2005 ; ce phénomène d'érosion a aussi pu être constaté en Italie (voir J. FOUGEROUSE, « Le pouvoir législatif régional et l'unité de la république », *RGCT*, 2003, p. 80 et s).

<sup>29</sup> R. L. BLANCO VALDES, « La seconda decentralizzazione spagnola : tra riforma confederale e stato possibile », *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n° 17 de 2008 ; Y. CULTIAUX, « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne : acte II de l'État des autonomies », *Critique internationale*, 2007, p. 23 et s.

<sup>30</sup> E. ALBERTI, « Les nouveaux statuts d'autonomie », précité, p. 209 ; voir aussi L. E. DELGADO DE RINCÓN, « Espagne. L'équilibre entre unité et diversité : les réformes statutaires dans l'État des autonomies », *Confluences méditerranée*, 2010, p. 103.

<sup>31</sup> Reconnue dès le décret du 2 mars 1895 (statut des districts autonomes des îles adjacentes) adopté alors qu'un Açorien était premier ministre.

<sup>32</sup> Décret-loi du 30 avril 1976, modifié le 1<sup>er</sup> juin 1976.

<sup>33</sup> Par la loi n° 39 du 5 août 1980, la loi n° 9 du 26 mars 1987 et la loi n° 61 du 27 août 1998.

<sup>34</sup> La loi constitutionnelle n° 1 du 24 juillet de 2004 a ainsi introduit dans la Charte fondamentale un nouvel alinéa de l'article 81 aux termes duquel « *il incombe de manière prioritaire à l'État... de promouvoir la correction des inégalités qui découlent de l'insularité des régions autonomes et d'encourager leur progressive intégration dans des espaces économiques plus vastes, dans le cadre national ou international* » (référence implicite à la Macaronésie, incluant les archipels des Açores, de Madère, des Canaries et du Cap-Vert).

<sup>35</sup> Nouvel article 228 de la Constitution.

statutaire<sup>36</sup> laborieusement adoptée<sup>37</sup>. De son côté, la région autonome de Madère dispose d'un statut<sup>38</sup> qui n'a pas encore intégré les modifications impliquées par la réforme constitutionnelle de 2004.

Les raisons de cet activisme statutaire sont multiples, parmi celles-ci l'utilisation politique de ce moyen juridique apparaît parfois clairement. Ainsi, il faut bien noter que le statut régional dans les États régionaux où il a été potentialisé apparaît comme un des moyens politiques utilisés par les partis régionalistes dans le but d'exister. Il s'agit d'ailleurs d'un pari bien risqué et d'une surenchère<sup>39</sup> qui peut s'avérer contre-productive<sup>40</sup>. Mais n'est-ce pas tout naturellement « *un besoin irrépressible de la collectivité territoriale de s'affirmer comme unité politique construite sur un ensemble de valeurs* »<sup>41</sup> ?

Dans les États fédéraux, il est possible de parler de constitutionnalisme fédéré, car il est reconnu aux entités fédérées la possibilité de s'organiser librement, dans le cadre de la constitution fédérale, sous la forme d'une constitution fédérée puisque les composantes fédérées se voient conférer parallèlement de manière implicite ou explicite la nature d'État. Au contraire, dans un État régional, la nature étatique des entités composant cet État est rejetée et le vocabulaire employé par la constitution de l'État central, comme la doctrine ou la jurisprudence des juges constitutionnels, convergent en direction de ce rejet. En effet, l'État régional est une forme d'État qui ne suppose pas une dualité complète de l'ordre juridique et se matérialise essentiellement comme un système d'organisation intermédiaire entre l'État unitaire et l'État fédéral<sup>42</sup>. À ce titre, il focalise surtout l'attention sur le pouvoir législatif, qui se trouve attribué à des entités territoriales sub-étatiques que

---

<sup>36</sup> Loi n° 2 du 12 janvier 2009 relative au statut politico-administratif de la région autonome des Açores.

<sup>37</sup> Alors que le parlement national (l'Assemblée de la République) a adopté le projet de révision du statut le 4 juillet 2008, le président de la République a utilisé la possibilité que la Constitution lui offre de saisir le Tribunal constitutionnel afin que ce dernier se prononce sur la constitutionnalité du statut ; après la décision de ce dernier (n° 402 de 2008), et la censure de certaines dispositions, le président de la République, hostile à la réforme, a de nouveau saisi l'Assemblée de la République pour qu'elle se prononce sur le statut, en vertu de son pouvoir de *veto* pour inconstitutionnalité. Mais, le nouveau projet de statut a été finalement adopté par une majorité de plus de 60 %, excluant alors l'utilisation possible du droit de *veto* du président de la République. Toutefois, le statut a ultérieurement encore été l'objet d'un nouveau recours devant le Tribunal constitutionnel (décision n° 403 de 2009) sur saisine d'une minorité de parlementaires.

<sup>38</sup> Modifié en dernier lieu par la loi n° 130 du 21 août 1999.

<sup>39</sup> Voir par exemple P. SUBRA DE BIEUSSES, « La catalogne espagnole ou les dérives d'une aspiration identitaire », in *Frontières du droit, critiques des droits, Billets d'humeur en l'honneur de Danièle Loschak*, Paris, LGDJ, 2007, p. 99 et s.

<sup>40</sup> En Espagne avec la Catalogne et le revers des nationalistes après l'échec relatif du statut catalan et la neutralisation de son contenu par le juge constitutionnel, voir sur ce point H. ALCARAZ, O. LECUCQ, « L'État des autonomies après l'arrêt du Tribunal constitutionnel espagnol sur le nouveau Statut de la Catalogne », *R.F.D.A.*, 2011, p. 403 et s.

<sup>41</sup> V. BALDINI, « Il nuovo statuto della regione Campania, le dichiarazioni identitarie », *Federalismi, Rivista de diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2009, n° 2, p. 2.

<sup>42</sup> J. FOUGEROUSE, Introduction, précité, p. 11 et s.



l'on dénomme « régions » de manière générique, et se caractérise par des formes de participation du niveau régional au niveau national qui sont le plus souvent anémiques. Cependant, l'autonomie régionale ne prend pas seulement la forme d'une autonomie législative et peut s'étendre, dans les États régionaux, à une autonomie « d'auto-organisation » qui se rapproche par son objet et/ou ses modes d'adoption d'une constitution fédérée. Aussi, le rejet formel de la qualité d'État n'évacue pas totalement la problématique du développement d'un constitutionnalisme à travers l'exercice par les régions de cette autonomie d'organisation, qui prend la forme d'un « statut » régional.

En se focalisant sur les cas espagnol, portugais et italien, on pourra relever que le développement de l'autonomie statutaire des régions tend vers un constitutionnalisme régional (I), lequel est cependant placé dans une impasse formée par le cadre de l'État national (II).

#### I. – L'APPARITION D'UN CONSTITUTIONNALISME RÉGIONAL AU TRAVERS DU DÉVELOPPEMENT DE L'AUTONOMIE STATUTAIRE

Le constitutionnalisme régional a naturellement pris pour support l'autonomie statutaire dont disposent les régions au sein des États régionaux. Il s'agit de mesurer cependant comment ce canal a pu devenir porteur d'une réelle capacité politique. Il apparaît ainsi que le pouvoir statutaire est, ou est devenu, un pouvoir émancipateur (A) et que le potentiel lié à cette qualité s'est développé grâce à une extension du domaine statutaire (B).

##### A. – *Un pouvoir statutaire émancipateur*

L'autonomie statutaire dont disposent les régions se transforme progressivement en un véritable pouvoir statutaire, lequel devient un instrument d'émancipation pour les régions. Cette évolution a été rendue possible en raison du rôle déterminant de la région dans l'élaboration de son statut (1) et du fait de la valeur juridique conférée au statut (2).

##### 1. – *Le rôle déterminant de la région dans l'élaboration de son statut*

Les modalités d'adoption des statuts régionaux font apparaître une capacité régionale déterminante. D'ailleurs, les mécanismes mis en place ne peuvent que favoriser, voire encourager, les forces centrifuges, les expériences et les tentatives de franchissement des limites nationales. De plus, l'intervention potentielle<sup>43</sup> ou

---

<sup>43</sup> Aux termes de l'article 123 de la Constitution italienne issu de la réforme de 1999, « *le statut est soumis au référendum populaire si dans les trois mois après sa publication, un cinquième des électeurs de la Région ou un cinquième des membres du Conseil régional en ont fait la demande* ». En réalité, c'est un référendum de défiance plus que de confirmation, dans la tradition italienne de l'utilisation du référendum comme moyen de limiter le pouvoir des représentants (ce qui est la raison d'être du référendum abrogatif, prévu au niveau national par l'article 75 de la Constitution, et au niveau régional avec l'article 123 de la Constitution) ; voir S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino, 2005, p. 71.

nécessaire<sup>44</sup> de la population régionale, sous la forme d'un référendum de confirmation du statut, donne à ce dernier une dimension démocratique indéniable<sup>45</sup>, et de ce fait une légitimité incontestable. Ceci dit, deux hypothèses peuvent être relevées, celle de l'adoption régionale du projet de statut qui doit être ensuite validé au niveau national (a) et celle de l'adoption intégralement régionale du statut (b).

**a. – L'adoption régionale d'un projet validé au niveau national**

Le procédé par lequel le statut doit être élaboré par les instances régionales concernées avant d'être validé par un acte national est employé en Espagne et au Portugal, et partiellement en Italie.

Ainsi, en Italie, avant 1999, cette modalité d'adoption des statuts ordinaires a conduit, dans un premier temps, la doctrine à considérer que cette procédure déterminait un acte régional seulement contrôlé par le niveau national ; puis une partie de celle-ci a rapidement penché vers une notion d'acte complexe fondé sur l'accord de volonté entre le parlement national et le conseil régional<sup>46</sup>. Cependant, certains ont soutenu la nature seulement nationale du statut au regard du rôle respectif des deux autorités intervenant dans le processus de création du statut<sup>47</sup>, et la Cour constitutionnelle a suivi ce chemin de manière indirecte<sup>48</sup>. Néanmoins, le parlement national ne pouvait qu'adopter ou rejeter le statut voté par le conseil régional sans pouvoir l'amender<sup>49</sup>. Pour les régions à statut spécial, le statut doit toujours être adopté sous la forme d'une loi constitutionnelle particulière<sup>50</sup> : la région est associée à son élaboration puisqu'elle peut faire des propositions et doit être consultée, mais la décision revient au seul parlement national<sup>51</sup>.

En Espagne, le statut est approuvé sous la forme d'une loi organique par les *Cortes generales*<sup>52</sup> : il s'agit donc d'un acte imputable à l'État et non aux communautés autonomes<sup>53</sup>. Toutefois, l'initiative statutaire appartient à la communauté

---

<sup>44</sup> La Constitution espagnole prévoit l'intervention référendaire à plusieurs reprises dans le processus d'élaboration et de révision des statuts d'autonomie, notamment aux articles 151.2 5°) et 152.2.

<sup>45</sup> Même si des problèmes d'absence de quorum peuvent conduire en Italie à des projets de statut sanctionnés par un rejet populaire exprimant une opposition en réalité très limitée dans la population, par exemple dans le cas de la région Frioul Vénétie Julienne (S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, précité, p. 78).

<sup>46</sup> F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, ECIG, 1987, p. 102.

<sup>47</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, CEDAM, 2000, p. 55-56.

<sup>48</sup> Cour constitutionnelle italienne, décision n° 10 de 1980.

<sup>49</sup> J. FOUGEROUSE, « L'autonomie régionale différenciée dans la Constitution italienne », *Civitas Europa*, 2003, p. 138.

<sup>50</sup> Nous verrons dans le point suivant que les régions à statut spécial peuvent recourir à des « lois statutaires » régionales selon une procédure très proche de celle utilisée par les régions ordinaires depuis la réforme de 1999, c'est-à-dire sans passer par la procédure constitutionnelle.

<sup>51</sup> En application de l'article 116 de la Constitution, voir J. FOUGEROUSE, « L'autonomie régionale différenciée », *op. cit.*, p. 139.

<sup>52</sup> Article 81.1 de la Constitution.

<sup>53</sup> « Puisque les statuts sont approuvés par les Cortes generales... ce sont des actes de l'État » (tribunal constitutionnel espagnol décision du n° 247 de 2007).

autonome (initiative du processus autonome et initiative du projet de statut), de sorte que « *l'État ne peut pas imposer la formation de la communauté autonome, car la manifestation de volonté de cette dernière est indispensable* »<sup>54</sup> et d'ailleurs, le contenu du statut approuvé par la loi organique ne peut pas être modifié par la loi organique car les modalités de révision du statut sont fixées par le statut lui-même<sup>55</sup>, sous réserve de la nécessaire approbation ultérieure de la modification par les *Cortes generales*. Le statut est l'acte fondateur de la communauté autonome, dans le sens où la communauté n'est pas créée directement par la constitution mais bien envisagée par cette dernière et créée par un acte distinct, le statut d'autonomie<sup>56</sup>.

Au Portugal, « *par loi statutaire, on entend la loi qui approuve les statuts politico-administratifs des régions autonomes de Madère et des Açores. Ce type de loi n'est pas, en droit portugais, un acte des régions, mais une loi de l'Assemblée de la République* »<sup>57</sup>. Il est vrai qu' « *il appartient à l'Assemblée de la République : (...) b) d'approuver les statuts politiques et administratifs des régions autonomes* »<sup>58</sup> ; toutefois ce sont les assemblées régionales qui exercent un droit d'initiative dans ce domaine<sup>59</sup>. De sorte que, « *l'élaboration des statuts présuppose une double volonté, à savoir la volonté de la République et la volonté régionale... ce qui les rend particulièrement rigides* »<sup>60</sup> : c'est d'ailleurs dans ce sens que le juge constitutionnel portugais a qualifié la procédure d'adoption des statuts de « *processus concerté* » entre l'assemblée de la République et les assemblées régionales<sup>61</sup>.

Ainsi, de fait, les régions ont, dans la première phase historique d'élaboration, recherché l'accord politique du parlement national, mais cette volonté de compromis a évolué au gré des rapports de force politique entre les régions et les autorités

<sup>54</sup> Voir J. PEREZ ROYO, *Curso de derecho constitucional*, op. cit., p. 1031.

<sup>55</sup> Articles 147.3 et 152.2 de la Constitution.

<sup>56</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision du n° 247 de 2007.

<sup>57</sup> F. CRUZ, *L'acte législatif en droit comparé franco-portugais*, Aix-en-Provence, PUAM, 2004, p. 647 ; cette adoption ne peut pas être déléguée au gouvernement (Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 291 de 1999).

<sup>58</sup> Article 161 de la Constitution.

<sup>59</sup> L'article 226 de la constitution indique : « *1. Les projets de statuts politico-administratifs des régions autonomes et les lois relatives à l'élection des députés des assemblées législatives régionales sont élaborés par ces dernières et adressés pour discussion et approbation à l'Assemblée de la République. 2. Si l'Assemblée de la République rejette le projet ou y introduit des modifications, elle le remet à l'assemblée législative régionale pour qu'elle l'examine et émette un avis. 3. Une fois l'avis émis, l'Assemblée de la République procède à la discussion et à la délibération finale. 4. Le régime prévu aux paragraphes précédents s'applique aux modifications des statuts et aux lois relatives à l'élection des députés des assemblées législatives régionales.* »

<sup>60</sup> F. CRUZ, *L'acte législatif en droit comparé franco-portugais*, op. cit., p. 647.

<sup>61</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 402 de 2008.

nationales, et dépend davantage des liens politiques de soutien ou d'opposition entre les forces politiques régionales et nationales<sup>62</sup>.

**b. – L'adoption intégralement régionale du statut**

En Italie, le pouvoir statutaire est considéré par la doctrine comme « *para-constituant* »<sup>63</sup>, dans le sens où il conduit à fournir à la région la norme qui lui sert de base. Il est vrai que le statut est formellement une loi régionale depuis la réforme constitutionnelle de 1999. En effet, la phase d'approbation nationale, autrefois prévue, a été supprimée, laissant la région assumer seule la paternité du statut. La réforme de 1999 a laissé un tel champ ouvert aux régions dans le domaine statutaire que certains auteurs défendirent alors la possibilité de mettre en place des assemblées « constituantes » régionales<sup>64</sup>. Cependant, l'article 123 de la Constitution est très clair : « *le statut est approuvé et modifié par le Conseil régional* », et l'interprétation de la Cour constitutionnelle ne l'est pas moins, puisqu'elle exclut toute intervention des électeurs régionaux au stade de la préparation du projet<sup>65</sup>.

Cependant, la loi régionale d'adoption du statut est une loi régionale particulière dans la mesure où la procédure d'adoption de cette loi est distincte de la procédure normale d'adoption des lois régionales. On parle à ce propos de « *loi régionale renforcée* »<sup>66</sup>. En effet, la loi doit être « *approuvée à la majorité absolue de ses membres, par deux délibérations successives séparées d'au moins deux mois* »<sup>67</sup>. Il s'agit des mêmes conditions techniques d'adoption des lois de révision de la constitution nationale<sup>68</sup>, autorisant certains auteurs à y voir une intention de « *faire du statut une sorte de Constitution régionale* »<sup>69</sup>.

Pour les régions spéciales, à l'origine, les régions « à statut spécial » disposaient uniquement de statuts adoptés selon une procédure particulière<sup>70</sup> puisqu'ils prenaient la forme d'une loi constitutionnelle<sup>71</sup>. De ce fait, l'auteur formel de cet acte était l'État par opposition à la région. Toutefois, deux statuts de régions spé-

<sup>62</sup> C'est ainsi que les statuts régionaux ont été validés par les parlements nationaux espagnols et portugais ; le cas emblématique étant celui du statut catalan au regard du rôle charnière des élus catalans au parlement national.

<sup>63</sup> T. MARTINES, A. RUGGIERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, 2002, p. 122.

<sup>64</sup> M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le costituzioni regionali ?*, Il Mulino, 2002, p. 88 ; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, 10<sup>e</sup> éd., 2000, p. 642.

<sup>65</sup> Cour constitutionnelle italienne, décision n° 496 de 2000.

<sup>66</sup> S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, précité, p. 74 ; le juge constitutionnel précise que « *désormais, la source normative statutaire est une loi régionale spéciale caractérisée par une procédure d'adoption et de contrôle particulière* » (Cour constitutionnelle décisions n° 304 de 2002 et n° 2 de 2004).

<sup>67</sup> Article 123 de la Constitution.

<sup>68</sup> Article 138 de la Constitution.

<sup>69</sup> G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, 2002, p. 84.

<sup>70</sup> Celle de l'article 138 de la Constitution, en application de l'article 116 du même texte.

<sup>71</sup> C'est-à-dire d'une loi de complément de la Constitution, ayant une valeur constitutionnelle.

ciales ont prévu<sup>72</sup> que ces régions pouvaient modifier leur propre statut comme les régions ordinaires<sup>73</sup> dans les domaines établis par la Constitution pour ces dernières. Dans cette hypothèse, on se serait trouvé en face d'une norme de valeur constitutionnelle modifiée par une loi régionale ; toutefois ce dispositif est resté lettre morte<sup>74</sup>. Depuis la réforme de 2001<sup>75</sup>, alignant partiellement sur ce point les régions spéciales sur celles des régions ordinaires, et sans porter atteinte à la possibilité d'utiliser la voie de la loi constitutionnelle, les régions spéciales peuvent adopter une « loi statutaire »<sup>76</sup> proprement régionale modifiant les précédents statuts régionaux<sup>77</sup>.

Cette autonomie statutaire est donc encore plus encourageante pour le développement politique de la région que dans les cas espagnols et portugais, puisque l'accord avec le législateur national n'a pas à être recherché<sup>78</sup>. Par ailleurs, pour l'ensemble des trois pays étudiés, il apparaît que la valeur juridique conférée au statut conforte aussi la capacité d'émancipation des régions.

## 2. – Une valeur juridique du statut conférant un véritable pouvoir régional

Bien que la nature juridique formelle du statut varie d'un État à l'autre (loi organique national pour l'Espagne, loi nationale pour le Portugal, loi régionale renforcée pour l'Italie), la place des statuts dans l'ordre juridique est homogène. Les statuts sont en effet, d'une part, immédiatement inférieurs à la constitution nationale (a), d'autre part, supérieurs aux lois régionales ordinaires (b).

<sup>72</sup> Article 50 du Statut de la Vallée d'Aoste et article 54 du statut de la Sardaigne.

<sup>73</sup> C'est-à-dire en appliquant l'article 123 de la Constitution ancienne version.

<sup>74</sup> S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, précité, p. 66.

<sup>75</sup> Loi de révision constitutionnelle n° 2 de 2001 qui a modifié les statuts spéciaux (à ne pas confondre avec la réforme n° 3 de 2001 relative au titre V de la Constitution).

<sup>76</sup> Voir sur cette question épineuse M. CECCHETTI, « La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità degli regioni speciali », *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2008, n° 3.

<sup>77</sup> La région Frioul Vénétie Julienne a tenté sans succès de le faire suite à l'échec du référendum régional. La modification d'une loi constitutionnelle par une loi régionale n'est d'ailleurs pas sans laisser songeur, sauf à considérer que la Constitution elle-même (loi constitutionnelle de n° 2 de 2001) a autorisé une telle dégradation des lois constitutionnelles portant statut régional. La voie législative régionale d'adoption des statuts spéciaux, ouverte par la réforme de 2001, prête cependant le flanc à la critique (O. CHESSA, « La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali », *Le Regioni*, 2009, p. 297 et s ; S. PAJNO, « La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti », *Le Regioni*, 2007, p. 747 et s), car cette loi de « révision constitutionnelle » de 2001 se heurte au dispositif établi par la Constitution (article 116) imposant une « loi constitutionnelle », puisqu'en Italie deux voies sont distinguées (R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, précité, p. 319 ; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, CEDAM, 1984, p. 76 et s).

<sup>78</sup> On constate cependant que les recours introduits devant la Cour constitutionnelle par le gouvernement national contre les statuts régionaux suit des considérations politiques : les statuts des régions « rouges » ayant ainsi été la cible privilégiée de ces recours tandis que les statuts des régions dont la majorité politique était en symbiose avec la majorité nationale n'étaient pas inquiétés (la région Lombardie en particulier), voir E. ROSSI, « Les nouveaux statuts et les lois régionales entre le titre V de la Constitution modifiée et la jurisprudence constitutionnelle », *Civitas Europa*, n° 16, 2006, p. 54.

**a. – *Le statut est une norme immédiatement inférieure à la constitution***

Au Portugal, les lois sur le statut régional et administratif des régions autonomes sont considérées par la majorité de la doctrine portugaise comme des normes législatives de l'État, sans valeur constitutionnelle, mais qualifiées de « *normes intercalaires* »<sup>79</sup>. Ce faisant, les autres normes législatives, y compris celles émises par l'État, sont dans un rapport d'infériorité ; dès lors elles ont un objet commun avec le statut. Toutefois, une partie de la doctrine<sup>80</sup> conteste la supériorité des normes statutaires sur l'ensemble des autres normes à l'exception de la constitution, en invoquant seulement « *une supériorité fonctionnelle* »<sup>81</sup> au profit des statuts, et ce en arguant de l'absence d'une véritable spécificité de la place des statuts dans le *corpus* des normes juridiques<sup>82</sup>.

En Espagne, le statut d'autonomie est une norme qui occupe « *une place particulière* »<sup>83</sup> dans le système des sources. Les statuts d'autonomie se situent en effet en dessous de la Constitution, mais ne doivent être soumis qu'à celle-ci<sup>84</sup>, à l'exclusivité d'autres statuts régionaux ou de lois nationales. Ainsi, ces statuts « *complètent la Constitution* » dans le sens où « *ils deviennent un paramètre de constitutionnalité des lois, des actes ayant valeur de loi, aussi bien de l'État que des Communautés autonomes* » et rentrent ainsi dans le « *bloc de constitutionnalité* »<sup>85</sup>. De sorte que des auteurs peuvent en déduire que « *le statut d'autonomie, une fois approuvé et publié, se convertit en une norme indisponible pour le législateur étatique sauf par le biais d'une révision de la Constitution* »<sup>86</sup>. Pour d'autres, le statut a d'ailleurs une valeur « *quasi constitutionnelle* »<sup>87</sup>, ce qui fait référence, à la vérité, à la fonction du statut, car les statuts d'autonomie « *remplissent une double fonction constitutionnelle : d'une part ils sont la norme constitutionnelle de base*

<sup>79</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, Almedina, 2011, p. 821.

<sup>80</sup> J. MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, Tome V, *Actividade Constitucional do Estado*, Coimbra editora, 2004, p. 372 ; F. CRUZ, *L'acte législatif en droit comparé franco-portugais*, précité, p. 649.

<sup>81</sup> F. CRUZ, *L'acte législatif en droit comparé franco-portugais*, précité, p. 649 ; V. PEREIRA DA SILVA, « Régions autonomes, rapport portugais », in P. BON, *Études de droit constitutionnel franco-portugais*, Aix-en-Provence, PUAM, 1992, p. 191.

<sup>82</sup> D'autres lois nationales telles que les lois générales de la République ou les lois budgétaires ayant un positionnement hiérarchique similaire.

<sup>83</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>84</sup> « *La Constitution est le seul paramètre à prendre en considération pour contrôler la constitutionnalité d'un statut d'autonomie* » (Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 99 de 1986).

<sup>85</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 66 de 1985 ; E. ALBERTI, « Les nouveaux statuts d'autonomie », précité, p. 206 ; A. PEREZ CALVO, « Rapport espagnol », in P. BON (dir.), *Études de droit constitutionnel franco-espagnol*, Paris, Economica, 1994, p. 164 ; E. FOSSAS, M. A. CABELLOS, « Constitutional jurisprudence and the construction of the autonomic state », *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n° 20 de 2005.

<sup>86</sup> J. PEREZ ROYO, *Curso de derecho constitucional*, précité, p. 1033.

<sup>87</sup> J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, *Las bases constitucionales del Estado Autonomico*, Madrid, Mac Graw Hill, 1998, p. 137 et s.

de la Communauté autonome qu'ils créent ; d'autre part, ils déterminent le statut et la position qu'occupe la Communauté autonome considérée dans l'État »<sup>88</sup>.

En Italie, les statuts sont aussi considérés comme des « *normes interposées* »<sup>89</sup>. Cependant, avant la réforme de 1999, les statuts devaient rester « *en harmonie avec les lois de l'État* »<sup>90</sup>, ce qui en réalité était interprété par la Cour constitutionnelle comme une subordination des statuts aux lois nationales<sup>91</sup>. Depuis la réforme de 1999, cette exigence a été supprimée, de sorte que le statut n'est plus soumis qu'à la Constitution, avec laquelle il doit rester « *en harmonie* »<sup>92</sup>. Quant aux rapports entre le statut et les lois nationales, il est normalement régi par le principe de spécialité, si bien que les deux normes ne sont pas censées avoir le même objet et donc ne peuvent normalement pas entrer en contradiction<sup>93</sup>. Toutefois, dans certaines hypothèses où le statut et la loi nationale ont pu entrer en interférence, c'est-à-dire concernant l'élection de certains organes régionaux<sup>94</sup>, la Cour constitutionnelle a résolu le problème en donnant la compétence à la loi de l'État et en écartant la compétence du statut régional<sup>95</sup>. Cela ne signifie pas que le statut est en situation d'infériorité par rapport aux lois nationales, mais cela réduit cependant sa marge d'action eu égard à celles-ci.

#### b. – *Le statut est une norme supérieure aux lois régionales*

Au Portugal, la qualité de normes intercalaires des statuts permet de déduire qu'ils conditionnent la validité des lois régionales<sup>96</sup>. Cette position est essentiellement fondée sur la fonction de garantie de l'autonomie régionale attribuée au statut<sup>97</sup>. Elle s'appuie sur les articles 280<sup>98</sup> et 281<sup>99</sup> de la Constitution qui prévoient le contrôle de légalité de toute norme contraire aux statuts régionaux. Le Tribunal

<sup>88</sup> E. ALBERTI, « Les nouveaux statuts d'autonomie », précité, p. 206.

<sup>89</sup> S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, précité, p. 75.

<sup>90</sup> Ancien article 123 de la Constitution.

<sup>91</sup> Cour constitutionnelle italienne, décisions n° 40 de 1972 et n° 171 de 1999.

<sup>92</sup> Nouvel article 123 de la Constitution ; A. SPADARO, « Il limite dell'armonia con la Costituzione e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto », *Le Regioni*, 2001, p. 453 et s ; voir aussi *infra*.

<sup>93</sup> S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, précité, p. 75.

<sup>94</sup> Par combinaison des articles 121 et 122 de la Constitution.

<sup>95</sup> Cour constitutionnelle italienne, décisions n° 2, 378 et 379 de 2004.

<sup>96</sup> R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, L.G.D.J., 2005, p. 435 ; C. BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas*, Coimbra Editora, 1998, p. 690 ; *contra*.

<sup>97</sup> C. BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas*, précité, p. 449.

<sup>98</sup> « 2. Il est également possible d'introduire un recours devant le Tribunal constitutionnel contre les décisions des tribunaux : ...b) qui se refusent à appliquer une norme figurant dans un texte régional en raison de son illégalité pour violation du statut de la région autonome ou d'une loi générale de la République ; c) qui se refusent à appliquer une norme figurant dans un texte émanant d'un organe de souveraineté en raison de son illégalité pour violation du statut d'une région autonome... »

<sup>99</sup> « 1. Le Tribunal constitutionnel apprécie et déclare avec force obligatoire générale : ... c) l'illégalité de toute norme figurant dans un texte régional, en raison de la violation du statut de la région ou d'une loi générale de la République ; d) l'illégalité de toute norme figurant dans un texte qui émane des organes de souveraineté, en raison de la violation des droits d'une région, consacrés dans son statut... »

constitutionnel sanctionne ainsi l'éventuel irrespect du statut<sup>100</sup>. Il s'agit d'un « *contrôle de légalité* »<sup>101</sup>, par opposition au contrôle de constitutionnalité, marquant ici symboliquement la différence de nature entre le statut et la Constitution nationale. En revanche, le Tribunal constitutionnel adoptant une position constante<sup>102</sup>, appuyée sur une doctrine dominante<sup>103</sup>, apprécie de manière restrictive l'intérêt à agir des organes régionaux (assemblée législative et gouvernement) contre une législation régionale contraire, selon eux, au statut régional : par conséquent cela diminue, en réalité, la force de norme intercalaire de ce statut et limite les effets de ce dernier dans l'ordre juridique régional, alors même que le statut régional prévoit « *le droit d'accès au tribunal constitutionnel pour défendre les droits que la Constitution et le Statut reconnaissent à la région* »<sup>104</sup>.

En Espagne, « *les statuts d'autonomie... sont les normes supérieures des ordres juridiques autonomiques correspondants* »<sup>105</sup>. Le Tribunal constitutionnel évoque la « *double dimension normative du statut* » : d'une part « *une norme étatique de la catégorie des lois organiques, qui fait partie du bloc de constitutionnalité* » et d'autre part « *la norme institutionnelle de base de la Communauté autonome et par conséquent la norme la plus élevée de son ordre juridique* »<sup>106</sup>. De sorte que si la première fonction du statut est la diversification des systèmes juridiques (dont l'unification est assurée par la Constitution), le statut est une norme supérieure à toute autre sauf à la Constitution dans son espace normatif, « *l'inconstitutionnalité pour violation du statut est en fait une violation de la Constitution elle-même, seule norme capable d'attribuer la compétence nécessaire pour la production de normes valides* »<sup>107</sup>.

En Italie, la loi régionale portant statut a une valeur supérieure à celle des lois régionales ordinaires selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle<sup>108</sup>. Ainsi, avant la réforme de 1999, le juge constitutionnel a annulé des lois

<sup>100</sup> Articles 280-2 et 281-1 de la Constitution, voir aussi R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, précité, p. 456.

<sup>101</sup> R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, précité, p. 456 ; afin d'exercer ce contrôle, le Tribunal constitutionnel peut être saisi par le président de la République, le président de l'Assemblée de la République, le premier ministre, le médiateur (*provedor de justiça*), un dixième des députés de l'Assemblée de la République et, le ministre de la République de la région autonome (représentant le gouvernement dans la région) si la violation du statut vient d'une norme régionale (en particulier la loi régionale) ou le président de l'assemblée régionale, le président du gouvernement régional ou un dixième des députés de l'assemblée régionale si la violation du statut vient d'une norme nationale

<sup>102</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décisions n° 198 de 2000, n° 615 de 2003, n° 75 de 2004, n° 136 de 2011.

<sup>103</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, 2007, p. 1035.

<sup>104</sup> Article 7-1, q) du Statut politico-administratif de la région autonome des Açores.

<sup>105</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>106</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>107</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010, considérant 4.

<sup>108</sup> La doctrine, longtemps plus réservée, en raison de la situation d'avant 1999 (théorie de la compétence statutaire réservée et limitée), s'accorde désormais sur ce point, quand bien même certains auteurs font une lecture dévalorisante de la jurisprudence constitutionnelle



régionales contraires à des lois portant statut régional<sup>109</sup> : considérant le statut comme une « norme interposée » entre la Constitution et la loi régionale, la Cour estime que la loi régionale est indirectement inconstitutionnelle. Après la réforme, le juge a maintenu cette position en justifiant le principe du contrôle *a priori* du statut régional par la nécessité « d'empêcher que d'éventuels vices de légalité du Statut ne se répercutent sur l'activité législative et administrative des régions »<sup>110</sup>. De manière très claire, le juge constitutionnel a estimé que le statut a « une valeur juridique qui le place au sommet des sources régionales »<sup>111</sup>. Ce qui permet par exemple d'imposer dans un statut régional des réserves de loi régionale<sup>112</sup>, ou encore d'affecter le pouvoir réglementaire régional à la Junte (exécutif régional) ou au Conseil régional (pouvoir législatif régional)<sup>113</sup>.

Finalement, les qualités formelles du statut (conditions d'adoption et valeur juridique) ont contribué à produire un pouvoir émancipateur au profit des régions. Cette volonté de conquérir de nouveaux espaces normatifs n'a pu se réaliser cependant qu'en raison de la reconnaissance d'un domaine statutaire extensible.

#### B. – Un domaine statutaire extensible

Le domaine statutaire, sortant d'une conception étroite de l'autonomie, a été reconnu largement comme un champ ouvert (1), ce qui a permis le développement de nouveaux champs normatifs (2).

##### 1. – Le caractère ouvert du domaine statutaire

En Italie, avant 1999, le domaine statutaire des régions ordinaires était limité aux « normes relatives à l'organisation interne de la Région », à la réglementation « du droit d'initiative et du référendum sur les lois et les mesures administratives de la région », ainsi qu'à celle de « la publication des lois et règlements régionaux »<sup>114</sup>. Après les réformes constitutionnelles de 1999 et 2001, le domaine statutaire a été étendu par le remplacement de la compétence sur l'organisation interne de la région par celle de décider de « la forme de gouvernement régional », « les

---

relative au contenu éventuel du statut (P. PINNA, « L'ideologia del contenuto eventuale e della competenza limitata degli statuti regionali », *Le Regioni*, 2010, p. 1246 et s).

<sup>109</sup> Cour constitutionnelle italienne, décisions n° 48 de 1983 et n° 993 de 1988.

<sup>110</sup> Cour constitutionnelle italienne, décision n° 304 de 2002.

<sup>111</sup> Cour constitutionnelle italienne, décision n° 304 de 2002. Voir aussi la décision n° 200 de 2008. Il reste cependant quelques zones d'ombres relatives au domaine du régime électoral régional, voir G. TARLI BARBIERI, « Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali », *Le Regioni*, 2005, p. 593.

<sup>112</sup> Voir G. MONACO, « La riserva statutaria di legge nelle Regioni ad autonomia ordinaria : ratio e limiti », *Le Regioni*, 2009, p. 517 et s.

<sup>113</sup> Cour constitutionnelle italienne, décision n° 313 de 2003. D'une manière plus générale sur la capacité du statut à fonder d'autres sources juridiques, voir B. CARAVITA DI TORITTO, « L'autonomia statutaria », *Le Regioni*, 2004, p. 323 et s.

<sup>114</sup> Ancien article 123 de la Constitution ; la Cour constitutionnelle admettait cependant déjà l'existence d'un contenu « éventuel » en plus du contenu « nécessaire » (décision n° 40 de 1972), mais qui se limitait en réalité à une capacité de la région à défendre les intérêts régionaux, le cas échéant hors des compétences strictement délimitées par la Constitution (décision n° 829 de 1988).

*principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement de la Région* » et par l'ajout de la réglementation du « *Conseil des autonomies locales, organe de consultation entre les Régions et les collectivités locales* »<sup>115</sup>. Le contenu des statuts des régions spéciales était, quant à lui, par définition, plus large puisque potentiellement dérogoire aux autres normes constitutionnelles eu égard à sa nature de loi constitutionnelle. Néanmoins, les modalités de révision des statuts introduites par la réforme constitutionnelle de 2001 ont ramené l'objet du statut de ces régions à un contenu homogène avec celui des régions ordinaires<sup>116</sup>. Ces dispositions constitutionnelles établissent donc un « *contenu minimum* »<sup>117</sup> des statuts. Cependant, la doctrine a très rapidement défendu le fait que les statuts pourraient dépasser ce cadre<sup>118</sup> et s'étendre au-delà de ces limites<sup>119</sup>, ce que la Cour constitutionnelle a confirmé par la suite : « *à côté des contenus nécessaires..., d'autres contenus possibles, soit qu'ils reconnaissent des fonctions et des tâches de la Région, soit qu'ils indiquent des espaces prioritaires d'intervention politique ou législative* »<sup>120</sup>.

En Espagne, le domaine statutaire est ouvert dans la mesure où il renvoie d'une part à un contenu obligatoire et d'autre part à un contenu optionnel. Le contenu obligatoire du statut est celui qui doit figurer dans le statut sous peine d'inconstitutionnalité de ce dernier. Au titre de ce contenu « *minimal* »<sup>121</sup> du statut, on trouve : la détermination par la communauté autonome de son propre territoire<sup>122</sup>, de sa dénomination<sup>123</sup>, de se qualifier ou non de « nationalité », de son organisation, du siège de ses institutions<sup>124</sup>. En fait, « *la Constitution ne détermine pas expressément quel est le contenu possible d'un statut d'autonomie. Elle décrit explicitement seulement son contenu nécessaire* »<sup>125</sup>. Ce contenu nécessaire est « suffisant » ; cependant, la Constitution prévoit explicitement la possibilité d'un

<sup>115</sup> Nouvel article 123 de la Constitution.

<sup>116</sup> S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, précité, p. 77.

<sup>117</sup> G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, précité, p. 85.

<sup>118</sup> M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, précité, p. 139.

<sup>119</sup> Notons que la notion de « principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement de la région » est en tant que telle une clause générale de compétence statutaire.

<sup>120</sup> Cour constitutionnelle italienne, décision n° 2 de 2004.

<sup>121</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 89 de 1984.

<sup>122</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 99 de 1986.

<sup>123</sup> Articles 147 et 152 de la Constitution.

<sup>124</sup> L'accès à l'autonomie par le biais de l'article 151 de la Constitution oblige cependant la communauté à se doter d'une assemblée législative, d'un conseil de gouvernement et d'un président élus par l'assemblée ainsi que d'un tribunal de justice ; somme toute à une séparation des pouvoirs, au principe représentatif et à un élément du régime parlementaire ; cependant toutes les communautés autonomes ont suivi cette voie quand bien même elles n'ont pas accédé à l'autonomie par le biais de l'article 151. Voir J. PEREZ ROYO, *Curso de derecho constitucional*, précité, p. 1044.

<sup>125</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010, considérant 4 ; le juge fait référence aux articles 147.2 et 69.5 concernant la désignation des sénateurs représentants les Communautés autonomes.

contenu supplémentaire<sup>126</sup>. De sorte que le contenu optionnel du statut correspond à des normes qui peuvent être adoptées par le statut, dans le sens où ce dernier peut dépasser le cadre de son contenu obligatoire. En effet, le Tribunal constitutionnel considère que l'objet du statut ne doit pas être strictement interprété au regard des normes constitutionnelles, lesquelles d'ailleurs sont assez générales : il a par exemple admis que le statut pouvait prévoir une réglementation de l'inviolabilité et de l'immunité des membres des assemblées régionales alors que la Constitution était muette sur ce point, n'habilitant aucune autorité à réglementer cette question ; le Tribunal a alors interprété la notion de « *norme institutionnelle de base* » de la région (qualification donnée par la Constitution au statut) et la fonction attribuée au statut (organisation des institutions autonomes<sup>127</sup>) pour en déduire l'inclusion de la réglementation relative au statut des membres des assemblées régionales dans le domaine statutaire<sup>128</sup>. Concernant un tel contenu facultatif, le Tribunal considère que les communautés ont un « *pouvoir d'auto-organisation* »<sup>129</sup> qui leur permet de créer d'autres institutions (défenseur des droits<sup>130</sup>, contrôleur des comptes régional<sup>131</sup>, conseils consultatifs<sup>132</sup>, autorités administratives indépendantes<sup>133</sup>). L'interprétation générale du Tribunal étant que ce qui n'est pas interdit par la Constitution est autorisé : « *les Statuts d'autonomie peuvent donc valablement contenir non seulement les déterminations expressément prévues par le texte constitutionnel... mais aussi traiter d'autres questions qui dérivent des dispositions de l'article 147 de la Constitution relatives aux fonctions des pouvoirs et institutions autonomiques, aussi bien de nature matérielle qu'organique, ainsi que des relations entre ces pouvoirs et institutions tant avec les autres pouvoirs publics de l'État ou autonomiques, qu'avec les citoyens.* »<sup>134</sup> Les limites à cette extension étant, d'une part, le respect de la Constitution et de la compétence des autres communautés autonomes, d'autre part, le « *lien nécessaire entre le contenu optionnel et la fonction du statut* »<sup>135</sup>.

Au Portugal, « *les statuts font office de norme organisatrice et de norme de garantie des droits des régions autonomes* »<sup>136</sup>. Ils ont un contenu déterminé, correspondant à une réserve statutaire, c'est-à-dire à une obligation de recourir à la procédure d'adoption des statuts pour réglementer une question relevant du do-

<sup>126</sup> L'article 3.2 de la Constitution prévoit que le statut *peut* déclarer le caractère officiel d'une autre langue espagnole ; l'article 4.2 prévoit que le statut *peut* reconnaître des drapeaux et emblèmes aux communautés autonomes.

<sup>127</sup> En raison de l'article 147-2 de la Constitution.

<sup>128</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 36 de 1981, concernant le statut du pays basque.

<sup>129</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 204 de 1992.

<sup>130</sup> Le *Sindic de Greuges* en Catalogne, décision n° 157 de 1988.

<sup>131</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 187 de 1988.

<sup>132</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 204 de 1992 ; voir sur ce point M. CARILLO, « *Costituzione e statuto : la garanzia dei diritti da parte degli organi consultivi nell'ambito delle autonomie* », *Le Regioni*, 2008, p. 1126 et s.

<sup>133</sup> Conseil audiovisuel de Catalogne, créée par l'article 82 du statut catalan et validé par la décision du Tribunal constitutionnel, n° 31 de 2010.

<sup>134</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>135</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>136</sup> F. CRUZ, *L'acte législatif en droit comparé franco-portugais*, précité, p. 647.

maine statutaire<sup>137</sup>, lequel est explicitement fixé par les articles 227<sup>138</sup>, 231<sup>139</sup> et 232<sup>140</sup> de la Constitution. Toutefois, le juge constitutionnel admet que le statut dépasse son contenu obligatoire<sup>141</sup>. Ainsi, le statut des Açores peut prévoir que « *les projets de statut politico-administratif... sont approuvés à la majorité des deux tiers des députés* »<sup>142</sup>. Cette règle procédurale est un ajout par rapport au texte constitutionnel puisque ce dernier n'évoque que la nécessité d'une proposition régionale et une décision nationale : cependant ce choix de majorité renforcée rentre dans la sphère d'autonomie de la région<sup>143</sup>. Toutefois, certains auteurs sont plus restrictifs et estiment que ce dépassement de la définition matérielle du statut constitue un cas d'inconstitutionnalité formelle pour irrespect de la procédure d'adoption des lois statutaires<sup>144</sup> (en particulier sur le point de l'initiative législative des régions) et matérielle pour irrespect du principe d'unité de l'État<sup>145</sup>, concluant d'ailleurs que « *ce principe ne permet pas à des statuts politico-administratifs de se transformer en mini-constitutions* »<sup>146</sup>.

Enfin, il faut remarquer que lorsque des dispositions statutaires s'aventurent au-delà du domaine obligatoire ou prévu par la Constitution, celles-ci maintiennent leur supériorité ou leur extranéité par rapport aux normes nationales mais ne bénéficient plus automatiquement de la supériorité sur les lois régionales. Ainsi, en Espagne, le Tribunal constitutionnel a considéré que la matière réservée au statut impliquait une exclusion du législateur étatique dans ce domaine, mais que, de manière surprenante, cette « réserve statutaire » ne s'imposait pas au législateur ordinaire régional, de sorte que des institutions régionales (à l'exclusion des or-

<sup>137</sup> Tribunal constitutionnel, décision n° 637 de 1995, et après la réforme constitutionnelle de 1997, décision n° 39 de 2000.

<sup>138</sup> L'article 227 établit une liste longue et plus ou moins détaillée de pouvoirs régionaux que le statut devra préciser dont, par exemple, le pouvoir de légiférer sur les matières énoncées par les statuts eux mêmes.

<sup>139</sup> « 6. *Le statut des membres des organes du gouvernement des régions autonomes est défini dans leur statut politique et administratif.* »

<sup>140</sup> « 3. *Il incombe à l'assemblée législative régionale d'élaborer et d'approuver son règlement, conformément à la Constitution et au statut politique et administratif de la région.* »

<sup>141</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 49 de 1991.

<sup>142</sup> Article 47-3 du statut politico-administratif de la région autonome des Açores.

<sup>143</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 402 de 2008 ; L. NETO, « Indirizzos constitucionais da normaço estatutária regional : Os Acordãos do Tribunal Constitucional n. 402/2008 e 403/2009 », *Direito regional e local*, 2010, p. 3 et s.

<sup>144</sup> Le Tribunal constitutionnel adhère en partie à cette approche, surtout lorsque il est établi que la disposition intégrée dans le statut aurait dû figurer dans une norme d'un autre niveau y compris inférieur. Voir, par exemple, la décision n° 402 de 2008, considérant 18.

<sup>145</sup> Proclamé par l'article 6 de la Constitution : « 1. *L'État est unitaire et respecte, dans son organisation et son fonctionnement, le régime autonome des régions insulaires et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique.* 2. *Les archipels des Açores et de Madère constituent des régions autonomes dotées de statuts politiques et administratifs et d'organes de gouvernement qui leur sont propres.* »

<sup>146</sup> Dans ce sens V. PEREIRA DA SILVA, « Régions autonomes, rapport portugais », in P. BON, *Études de droit constitutionnel franco-portugais*, Aix-en-Provence, PUAM, 1992, p. 192.

ganes législatifs et exécutifs<sup>147</sup>) ont pu être créées *ab initio* par ce dernier sans nécessiter une habilitation préalable du statut et, inversement, le législateur régional ordinaire peut modifier le contenu statutaire optionnel, sans suivre la procédure de révision des statuts<sup>148</sup>. De même au Portugal, un statut peut contenir des dispositions ne relevant pas du domaine statutaire : elles peuvent alors être modifiées sans avoir recours à la procédure d'adoption des lois statutaires<sup>149</sup>. Dans ce cas, le statut perd sa force de résistance à une loi ordinaire.

## 2. – Les nouveaux champs du statut

Le caractère ouvert du statut étant acquis, les instances régionales n'ont plus eu qu'à concrétiser ce potentiel en normes formelles. Cette occupation de nouveaux espaces juridiques a pris des formes variées. On étudiera ici deux cas emblématiques de la démarche constitutionnaliste des régions : les déclarations de droits régionales (a) et les organes régionaux de garantie du statut (b).

### a. – L'introduction de déclarations de droits

Les nouveaux statuts régionaux ont utilisé leur capacité d'extension du domaine statutaire afin d'introduire des déclarations de droits. Il s'agit naturellement d'une « *matière constitutionnelle* » par excellence et que l'on retrouve d'ailleurs dans les constitutions fédérées<sup>150</sup>. Dans la première phase de leur élaboration, les statuts régionaux n'en contenaient pas<sup>151</sup> ; cependant ce phénomène récent s'est développé en Espagne<sup>152</sup>, en Italie<sup>153</sup>, et au Portugal<sup>154</sup>. Ces déclarations de droit

<sup>147</sup> Décision n° 204 de 1992 ; ainsi certains mécanismes institutionnels ont pu être créés par la loi régionale ordinaire (par exemple la dissolution de l'assemblée régionale au pays basque, voir P. BON, Espagne, l'État des autonomies, in C. BIDEGARAY (dir.), *L'État autonome*, précité, p. 123) ; à l'opposé, la création d'une inviolabilité parlementaire nécessite une habilitation du statut, avant l'intervention d'une loi régionale ordinaire (décision n° 36 de 1981).

<sup>148</sup> Décision n° 225 de 1998.

<sup>149</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 49 de 1991.

<sup>150</sup> C. FERCOT, « Diversity of constitutional rights in federal systems. A comparative analysis of german, American and swiss law », *European Constitutional Law Review*, 2008, p. 302 et s.. Voir aussi M. CARILLO, *Costituzione e statuto*, précité, p. 1141 et s.

<sup>151</sup> Que ce soit les premiers statuts des années soixante-dix en Italie ou les statuts qui ont suivi l'adoption de la nouvelle constitution en Espagne et au Portugal. La consécration des régions apparaissaient à ce moment comme une réelle novation et une espérance d'autonomie politique qui ne justifiait pas encore les développements qui ont suivi en raison des blocages, interprétations restrictives et obstacles qui apparurent ensuite.

<sup>152</sup> Voir par exemple les statuts des communautés de Valence, des Îles Baléares, d'Andalousie, d'Aragon, de Castille et de Léon et bien sûr en Catalogne : « *le Statut catalan est né comme un texte de teneur constitutionnelle bâti autour d'un préambule et de 223 articles répartis en huit titres* » (L. ANDREOTTO, « La sentenza del tribunale costituzionale spagnolo sullo statuto di autonomia della catalogna », *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2010, p. 1).

<sup>153</sup> Voir par exemple les statuts des régions Toscane, Ombrie et Emilie-Romagne ; sur les liens entre le phénomène espagnol et italien, voir S. GAMBINO, « Regionalismi e diritti di cittadinanza. La riforma degli statuti in Spagna e in Italia », *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n° 17 de 2008. Bien que des déclarations de

sont « surtout une forme de limitation du pouvoir politique » de la région<sup>155</sup> et, à ce titre, ce développement statutaire rentre tout à fait dans le « programme » constitutionnaliste.

En Espagne, le statut régional peut ainsi intervenir dans le domaine des droits fondamentaux<sup>156</sup>. L'exercice par les communautés autonomes de leurs compétences peut avoir une incidence sur les droits des citoyens : que ce soit lorsque le statut prévoit un régime d'immunité et d'inviolabilité au profit des parlementaires régionaux<sup>157</sup>, ou lorsqu'il traite du caractère officiel d'une langue<sup>158</sup>, ou quand il organise la désignation des sénateurs représentant la communauté autonome<sup>159</sup>, ou encore si le statut traite du mode de représentation proportionnelle pour élire les parlementaires régionaux<sup>160</sup>. De plus, le statut peut être amené, dans le cadre de sa fonction de détermination de la « dénomination », de « l'organisation » et du « siège des institutions autonomes »<sup>161</sup>, à réglementer « l'organisation et le fonctionnement de sa propre chambre législative »<sup>162</sup> et ainsi à influencer directement sur les droits des citoyens ; dans le même sens le statut peut créer des droits de participation et d'accès aux charges publiques<sup>163</sup>. Les statuts peuvent donc naturellement produire des « droits subjectifs ». Dans le cadre de la fonction de répartition des compétences du statut, « rien n'empêche [ce dernier], en tant que norme institutionnelle de base, lorsqu'il attribue des compétences aux pouvoirs publics autonomes, d'encadrer leur exercice, de manière directe par des critères et des directives, et de manière indirecte, par la formulation d'énoncés et de déclarations de droits en faveur des particuliers »<sup>164</sup> ; encore, ces droits ne pourront disposer d'une efficacité juridique que lorsque le législateur régional sera intervenu pour les concrétiser et tenir compte des droits constitutionnels<sup>165</sup>.

De sorte que, même si « tous les Espagnols ont les mêmes droits et les mêmes obligations dans n'importe quelle partie du territoire »<sup>166</sup>, cela ne conduit pas « à l'uniformité absolue du régime des droits constitutionnels sur tout le territoire national mais à un principe d'égalité substantielle susceptible de modulations

---

droits aient ainsi fleuri dans les nouveaux statuts régionaux, leur valeur normative a été très réduite par le juge constitutionnel (voir la seconde partie de cette étude).

<sup>154</sup> Avec le nouveau statut politico-administratif des Açores de 2009.

<sup>155</sup> M. CARILLO, « Costituzione e statuto... », précité, p. 1143.

<sup>156</sup> Par exemple le statut de la région de Valence proclame le droit pour les valenciennois à une « eau de qualité » (article 20 de la loi organique n° 1 du 10 avril 2006).

<sup>157</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 36 de 1981.

<sup>158</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 82 de 1986.

<sup>159</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 4 de 1992.

<sup>160</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 225 de 1998.

<sup>161</sup> Article 147.2 de la Constitution.

<sup>162</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 179 de 1989.

<sup>163</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 76 de 1988.

<sup>164</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Article 139.1 de la Constitution ; cette égalité des droits des citoyens s'impose à l'État comme aux communautés autonomes et ne constitue « pas un principe d'attribution des compétences » entre l'État et les communautés autonomes (Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 14 de 1989).

*différenciées dans une mesure plus ou moins grande par les Communautés autonomes selon le droit impliqué et la répartition des compétences dans le domaine concerné* »<sup>167</sup>. Ainsi, « *il n'existe pas d'homogénéité absolue des droits des citoyens sur l'ensemble du territoire* »<sup>168</sup>, dans le sens où la position juridique d'un citoyen peut varier d'un territoire à l'autre du fait même du pouvoir normatif confié aux communautés autonomes<sup>169</sup>. Bien sûr, « *l'État jouit d'une compétence exclusive dans les matières suivantes : 1° la réglementation des conditions fondamentales qui garantissent l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice de leurs droits et dans l'accomplissement de leurs devoirs constitutionnels...* »<sup>170</sup> ; toutefois, cette réserve ne vise que les droits reconnus par la Constitution et non tous les droits<sup>171</sup>, et donc ne concerne pas les droits uniquement consacrés par le statut<sup>172</sup>, ce qui ne fait donc pas obstacle à de telles déclarations mais permet seulement de déclarer une éventuelle inconstitutionnalité en cas de réglementation par le législateur statutaire des « *conditions fondamentales des droits constitutionnels* ».

De même, s'il est vrai que « *les différences entre les statuts des diverses Communautés autonomes ne pourront impliquer, en aucun cas des privilèges économiques ou sociaux* »<sup>173</sup>, cette disposition constitutionnelle ne forme pas, de manière intrinsèque, un obstacle aux déclarations de droits statutaires, seuls des droits constituant en eux-mêmes de tels privilèges devant être déclarés inconstitutionnels<sup>174</sup>.

En outre, les droits déclarés doivent être liés aux compétences législatives établies par le statut d'autonomie<sup>175</sup>, sous peine d'inconstitutionnalité<sup>176</sup>. Les « droits » conférés sont opposables uniquement aux pouvoirs régionaux et seuls les citoyens régionaux peuvent s'en prévaloir. Ainsi, le « *droit à recevoir un traitement adéquat de la douleur et des soins palliatifs complets et à vivre dans la dignité le processus de sa mort* »<sup>177</sup> est considéré comme valide constitutionnellement, car il « *ne crée pas un droit à l'euthanasie* » et renvoie quant à sa mise en œuvre aux lois compétentes, c'est-à-dire en réalité aux lois de l'État, en vertu des règles constitutionnelles de répartition des compétences<sup>178</sup>.

<sup>167</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>168</sup> *Ibid.*.

<sup>169</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décisions n° 37 de 1981 et n° 37 de 1987.

<sup>170</sup> Article 149.1 de la Constitution

<sup>171</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 61 de 1997.

<sup>172</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>173</sup> Article 138.2 de la constitution.

<sup>174</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>175</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 37 de 1981.

<sup>176</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 37 de 1987, n° 247 de 2007 ; inconstitutionnalité reconnue aussi en cas de pure reproduction des droits constitutionnels (décision n° 76 de 1983) ; toutefois, le juge estime que le statut peut reprendre le contenu des droits conférés par la constitution si cette reprise n'affecte pas les droits constitutionnels et qu'ils seront mis en œuvre par des lois nationales (par exemple dans le domaine de l'éducation, l'article 21.1. du statut catalan est validé dans la décision n° 31 de 2010).

<sup>177</sup> Article 20 du statut catalan.

<sup>178</sup> Articles 81.1 et 149.1. 16°).

De manière analogue, concernant le statut de la communauté autonome de Valence, « *le droit des Valenciens et des Valenciennes à disposer d'un approvisionnement suffisant en eau de qualité* »<sup>179</sup> est considéré comme constitutionnellement acceptable, car c'est un droit sans équivalent avec ceux établis par la Constitution, qui est reconnu dans un domaine de compétence régionale, et qui constitue une directive adressée aux pouvoirs autonomiques<sup>180</sup>, et sans pouvoir faire l'objet d'une revendication directe devant un tribunal<sup>181</sup>. Le développement régional des droits est ainsi l'occasion de procéder à une rénovation des droits, en particulier dans le domaine éducatif ou sanitaire<sup>182</sup>.

Au Portugal, l'introduction de droits régionaux dans les statuts est plus modeste quantitativement et qualitativement qu'en Espagne. Ce faible développement a d'ailleurs été freiné par l'orientation d'un juge constitutionnel peu enclin à se laisser dépasser par les originalités régionalistes. Ainsi, le nouveau statut des Açores précisait que l'assemblée législative régionale était compétente pour assurer « *la promotion des droits fondamentaux des travailleurs, la protection contre le chômage, et la garantie de l'exercice de l'activité syndicale dans la région, ainsi que l'institution d'un complément régional au salaire minimum national* » et pour réglementer « *les relations individuelles ou collectives de travail dans la Région* »<sup>183</sup>. Le juge constitutionnel a censuré ces dispositions, à l'exception de la partie relative à la « *promotion* », dans la mesure où il n'a pas voulu rentrer dans une distinction entre droits (fondamentaux donc nationaux et droits régionaux), comme l'a fait le juge espagnol, en estimant que le domaine des « *droits, libertés et garanties* » relevait (en bloc pourrait-on dire), selon la Constitution<sup>184</sup> et la doctrine<sup>185</sup>, de la seule compétence du législateur national<sup>186</sup>.

#### **b. – La mise en place d'organes régionaux de garantie du statut**

Dans le cadre de leur autonomie statutaire, les régions ont mis en place des mécanismes de garanties du statut<sup>187</sup> dans le but d'en assurer un meilleur respect et d'instaurer des systèmes de contrôle propres aux régions. À ce titre, des conseils statutaires régionaux de garantie ont été, entre autres<sup>188</sup>, créés.

<sup>179</sup> Article 17.1 du statut de Valence.

<sup>180</sup> Le juge constitutionnel a confirmé dans sa décision relative au statut catalan que ces droits régionaux ne s'imposaient qu'au législateur régional (Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010).

<sup>181</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>182</sup> Voir par exemple le statut d'Andalousie, et F. BALAGUER CALLEJON, « *La riforma dello statuto di autonomia dell'andalousia* », précité, p. 28.

<sup>183</sup> Article 61 du statut des Açores.

<sup>184</sup> Articles 56, 112 et 165 de la Constitution.

<sup>185</sup> J. MIRANDA, R. MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, 2006, p. 535.

<sup>186</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 402 de 2008.

<sup>187</sup> À l'exception du Portugal, en raison du « *contrôle de légalité* » qu'opère le Tribunal constitutionnel pour s'assurer du respect du statut régional par les autres normes.

<sup>188</sup> D'autres institutions de garanties ont été mises en place tels que les défenseurs civiques régionaux : de manière assez systématique en Italie (voir K. BLAIRON, *Le régionalisme et le fédéralisme dans les réformes de l'État italien, Contribution à la définition de la forme*



Ainsi, en Italie, des « *consigli statutari* »<sup>189</sup> ont été ainsi institués dans la plupart des régions<sup>190</sup>. Ces organes, généralement composés de membres élus par l'assemblée régionale et disposant de garanties d'indépendance, ont pour fonction principale de contrôler la conformité des actes régionaux (lois et règlements) au statut<sup>191</sup>. Ces conseils peuvent être saisis par les autorités régionales (majorité politique ou opposition) ou locales, ce qui les met en situation d'assurer largement leurs fonctions. De manière générale, « *l'introduzione d'un organo di garanzia dans l'ordinamento statutario regionale n'est pas, en tant que tel, contraire à la Costituzione* »<sup>192</sup>. L'élément déterminant reste que ces conseils ne rendent que des avis non contraignants ; le juge constitutionnel a cependant admis qu'un statut puisse introduire une obligation de réexamen d'une loi régionale sur laquelle le conseil statutaire donne un avis négatif<sup>193</sup>. Il n'en reste pas moins que les conseils statutaires « *ne sont pas des petites Cours constitutionnelles* »<sup>194</sup>. Certes, la légalité statutaire sera assurée en dernier lieu par le juge constitutionnel mais, concernant le contenu non normatif des statuts, seuls les conseils statutaires pourront influencer les autorités régionales à les respecter<sup>195</sup>. C'est dire si l'autorité réelle de ces con-

---

*d'État*, Thèse, Nancy 2, 2005, p. 472 et s), en Espagne, par exemple dans le cadre du statut catalan (l'article 78 confirme l'existence d'un médiateur – *Sindic de Greuges* – dont la fonction est de protéger et défendre les droits reconnus par la Constitution et le statut : le Tribunal admet la constitutionnalité de l'institution mais considère comme non-conforme à la constitution, le fait de lui avoir confié une fonction « exclusive » dans ce domaine eu égard à celle du défenseur du peuple établie par les articles 53 et 54 de la Constitution ; Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010) ; au Portugal, le statut des Açores a tenté de permettre la création de *provedores sectoriais regionais*, mais le Tribunal constitutionnel a considéré que la création de défenseurs des droits au niveau régional risquait de mettre en péril l'unité de la fonction développé par le *Provedor de Justiça* au niveau national (décision n° 403 de 2009).

<sup>189</sup> Expression générique qui recouvre des appellations régionales diverses dans les régions, mais des fonctions identiques ou similaires. Voir G. CONTE, « Il controllo di statuetà delle leggi regionali e gli organi di garanzia : verso un o pseudo-modello di giustizia costituzionale ? », *Revista catalana de drèt public*, 2009, p. 165 et s.

<sup>190</sup> Sauf, la Sardaigne, les autres régions à statut spécial ne disposent pas d'un tel organe de garantie ; il faut rappeler cependant le précédent de la Haute Cour sicilienne, créée par le statut de la Sicile, et qui assurait le contrôle juridictionnel des lois régionales. Elle a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle, qui a considéré que les compétences de la Haute cour étaient absorbées par elle (décision n° 38 de 1957).

<sup>191</sup> Ils assurent aussi, de manière complémentaire et par mimétisme avec les fonctions de la Cour constitutionnelle, l'interprétation du statut dans le cadre des conflits de pouvoir entre les organes régionaux et le contrôle de l'admission des référendums régionaux d'initiative populaire.

<sup>192</sup> Cour constitutionnelle italienne, décision n° 12 de 2006. Voir S. MANGIAMELI, « Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale », *Le Regioni*, 2006, p. 778 et s.

<sup>193</sup> Cour constitutionnelle italienne, décisions n° 378 de 2004 et n° 200 de 2008.

<sup>194</sup> A. SPADARO, « Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra », *Le Regioni*, 2010, p. 483.

<sup>195</sup> A. SPADARO, « Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti", Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali », *Le Regioni*, 2006, p. 1078.

seils repose sur l'acceptation de leurs avis par les autres organes régionaux<sup>196</sup> et recèle donc surtout plus de potentialités<sup>197</sup> que de pouvoirs réels.

En Espagne, le développement d'organes de garantie statutaire s'est aussi concrétisé par la création, par exemple dans le nouveau catalan<sup>198</sup>, d'un « *Conseil des garanties statutaires* » dont la fonction est de protéger les droits statutaires, en formulant un avis sur la conformité des projets de loi ou décret-loi régionaux par rapport au statut<sup>199</sup>. Sur ce point le gouvernement régional et le gouvernement national se sont affrontés devant le Tribunal constitutionnel<sup>200</sup> : le premier a soutenu que la fonction consultative participe des modalités d'exercice du pouvoir législatif régional, tandis que le second a estimé au contraire que la fonction développée par le Conseil était de nature à porter atteinte à la fonction de contrôle du Tribunal constitutionnel. Ce dernier a considéré que seules les fonctions, et non la dénomination formelle de l'organe, devaient déterminer son jugement de constitutionnalité : à ce propos le juge a constaté que, pour partie, le Conseil des garanties statutaires reprenait les fonctions attribuées préalablement au « *Conseil consultatif de la Generalitat* », lequel avait été déclaré conforme à la constitution<sup>201</sup>. Toutefois, le nouveau statut catalan ayant prévu que l'avis du Conseil était contraignant pour les « *projets ou propositions de loi du parlement qui développent ou affectent les droits reconnus par le Statut* »<sup>202</sup>, a été déclaré inconstitutionnel dans la mesure où il a été assimilé au contrôle de constitutionnalité par sa capacité à réduire la liberté du législateur<sup>203</sup>.

Il est donc avéré que fort, d'une potentialité formelle, le statut a étendu son domaine à des champs qui relèvent du mouvement constitutionnaliste. Pour autant, le cadre national conserve pleinement sa fonction de limite à ces développements.

## II. – LES LIMITES DU CONSTITUTIONNALISME RÉGIONAL DANS LE CADRE NATIONAL

Des circonstances nationales, des modifications constitutionnelles conséquentes, une évolution internationale et européenne propice à une remise en cause du cadre national auraient dû, au regard de nombreux auteurs dans les États régionaux<sup>204</sup>, impliquer une reconsidération générale de la place des régions dans le système national et, en réalité une forme d'effacement de l'État, en tant que gardien plus ou moins périmé de la nation. C'est cette conception qui semble largement battue en brèche par les juges constitutionnels des États régionaux, à travers

<sup>196</sup> K. BLAIRON, *Le régionalisme et le fédéralisme dans les réformes de l'État italien*, précité, p. 470-471.

<sup>197</sup> A. SPADARO, « Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti" », précité, p. 1090.

<sup>198</sup> Article 38 du statut catalan.

<sup>199</sup> Article 76 du statut catalan.

<sup>200</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010.

<sup>201</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 204 de 1992.

<sup>202</sup> Article 76.4 du statut catalan.

<sup>203</sup> D'autant plus que le « parlement » cité par l'article du statut pouvait être aussi bien le parlement national que régional.

<sup>204</sup> En particulier en Italie, une littérature très fournie sur cette « révolution » s'est exprimée (parmi tant d'autres, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, précité).

des jurisprudences établies et ajustées en réaction aux différentes tentatives statutaires d'émancipation du cadre national. C'est dans cet état d'esprit que les limites du constitutionnalisme régional ont été érigées. Il apparaît ainsi que le statut régional ne peut atteindre à une constitution fédérée (A) et que, parallèlement, il est encadré par la constitution nationale (B).

**A. – La différenciation du statut régional et de la constitution fédérée**

Malgré son potentiel, le statut régional ne peut être hissé au niveau d'une constitution fédérée ; il reste une simple concrétisation de l'autonomie politique et non de la souveraineté (1), ce qui comporte diverses implications concrètes (2).

**1. – Le statut exprime l'autonomie politique, non la souveraineté**

Au sein des États régionaux, le pouvoir statutaire relève de l'autonomie politique et non de l'expression d'un pouvoir souverain. C'est ce qui ressort des différentes positions doctrinales et des décisions des juges constitutionnels, lesquels ont visiblement considéré que ce rappel d'ordre général était nécessaire, eu égard à la nouvelle phase de développement de l'autonomie régionale, afin de camper les limites que les régions ne pourraient en aucun cas franchir.

Ainsi, en Espagne, le juge remémore les grands équilibres du système instauré en 1978 : « *la Constitution a mis en place une distribution verticale du pouvoir politique entre des entités de différents niveaux qui sont principalement l'État, titulaire de la souveraineté, les Communautés autonomes caractérisées par une autonomie politique, les provinces et les municipalités dotées d'une autonomie administrative.* »<sup>205</sup> Ainsi, « *avant tout, il apparaît clairement que l'autonomie fait référence à un pouvoir limité. En effet, l'autonomie n'est pas la souveraineté de sorte que l'organisation territoriale dotée d'une autonomie est une partie d'un tout et en aucun cas le principe d'autonomie ne peut s'opposer à celui de l'unité, et qu'au contraire c'est au sein de ce dernier que l'autonomie prend son véritable sens, comme l'exprime l'article 2 de la Constitution* »<sup>206</sup>. Dans ce cadre, la Constitution, « *expression de la souveraineté du peuple espagnol* », est « *la norme supérieure de l'Ordre juridique à laquelle toutes les autres normes sont subordonnées et qui intègre et complète les ordres juridiques de l'État et des autonomies* », de sorte que « *les statuts forment la norme institutionnelle de base des communautés que l'État reconnaît et considère comme une partie intégrante de son ordre juridique* »<sup>207</sup>. Dès lors, « *les statuts d'autonomie sont des normes subordonnées à la Constitution et correspondent à des dispositions normatives qui ne sont pas l'expression d'un pouvoir souverain* »<sup>208</sup>. Cette analyse rejoint celle de la doctrine : « *l'autonomie n'est pas synonyme de souveraineté et (les) Communautés n'ont donc pas pour norme institutionnelle une Constitution qu'elles auraient elles-mêmes promulguée, mais une loi organique de l'État central qui reçoit le nom de*

<sup>205</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 32 de 1981.

<sup>206</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 4 de 1981.

<sup>207</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>208</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010, considérant n° 3.

*Statut d'autonomie* »<sup>209</sup>. Ainsi, « d'un point de vue fonctionnel, donc, le Statut d'autonomie est la constitution de la Communauté autonome. Toutefois... le concept de Constitution est réservé à l'État, qui est l'unique entité capable d'être à l'origine d'une norme qui n'est subordonnée à aucun autre » ; aussi le statut reste-t-il « une norme prévue, conditionnée et subordonnée à la Constitution »<sup>210</sup>. Par ailleurs, il faut noter que le juge ferme la voie d'une relecture historique et politique de la formation de l'État espagnol<sup>211</sup> en précisant que la constitution nationale « n'est pas le résultat d'un pacte entre des instances territoriales historiques qui conservent des droits antérieurs et supérieurs à la Constitution, mais une norme du pouvoir constituant qui s'impose avec une force contraignante »<sup>212</sup>. La distinction entre la souveraineté et l'autonomie conduit enfin le juge à émettre des réserves sur l'extension, certes possible, du domaine statutaire : sur le plan « quantitatif », notant que l'excès de détails serait préjudiciable au fonctionnement démocratique du fait de la rigidité du Statut<sup>213</sup> et sur le plan « qualitatif », en raison de la différence entre la Constitution et les statuts : la première étant l'expression du pouvoir constituant, les seconds du pouvoir constitué puisque « seule la constitution est l'acte du souverain et dispose de la compétence de sa compétence »<sup>214</sup>.

En, Italie, une position homogène prévaut. La doctrine traditionnelle<sup>215</sup>, et surtout le juge constitutionnel<sup>216</sup>, ont adopté la distinction entre autonomie et souveraineté. Pour prendre la mesure de la défense vigoureuse de cette différenciation, il faut cependant s'attarder sur la décision relative à l'élaboration du statut sarde, car elle est emblématique. La Cour constitutionnelle a été saisie par le gouvernement de l'examen d'une loi régionale tentant d'instaurer, à défaut d'une véritable As-

<sup>209</sup> P. REQUEJO RODRIGUEZ, « Conseil constitutionnel français et tribunal constitutionnel espagnol, si éloignés, si proches », *RFDC*, 2010, p. 655.

<sup>210</sup> J. PEREZ ROYO, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 9<sup>e</sup> éd., 2000, p. 1029-1030.

<sup>211</sup> Relecture « fédérale » en quelque sorte, qui ne doit pas être écartée totalement en raison de la faiblesse de l'État central au XIX<sup>e</sup> siècle et de la vivacité de la vie régionale : voir par exemple les propos de ORTEGA Y GASSET : pour « faire une Espagne nationale..., la vraie solution consiste précisément à forger, en s'appuyant sur le localisme existant, un magnifique nationalisme inexistant », cité par J. P. FUSI (*Espagne. Nations, nationalités et nationalismes des Rois Catholiques à la Monarchie Constitutionnelle*, PUR, 2002, p. 116). Sur la construction de la nation espagnole, voir plus largement sur ce point J. P. FUSI, *Espagne*, précité, notamment p. 117 et s.

<sup>212</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 76 de 1988.

<sup>213</sup> Le raisonnement est quelque peu étonnant, si on se rappelle la rigidité de la constitution elle-même.

<sup>214</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010.

<sup>215</sup> « L'autonomie normative est... par définition la caractéristique des sujets non souverains » (M. S. GIANNINI, « Autonomia (teoria generale e diritto pubblico) », in *Enciclopedia del diritto*, IV, Giuffrè, 1959, p. 357). Dans le même sens et accentuant la nature intrinsèquement dérivée de l'autonomie, voir S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, 1983, p. 16 et A. ROMANO, « Autonomia nel diritto pubblico », in *Digesto diritto pubblico*, II, 1987, p. 33.

<sup>216</sup> Voir par exemple la décision n° 106 de 2002.

semblée constituante régionale<sup>217</sup>, un Conseil (*Consulta*) plus ouvert à la société civile que le Conseil régional, chargé de proposer un projet de statut régional fondé sur « l'autonomie et la souveraineté du peuple sarde ». À ce propos, le juge a précisé que l'emploi de l'expression « souveraineté du peuple sarde » renvoyait à une vision « nettement plus d'ordre fédéraliste que relative à l'autonomie régionale »<sup>218</sup>. En effet « l'utilisation du terme souveraineté se réfère à la prétendue attribution à la Région d'un ordonnancement profondément différent de celui actuel et au contraire caractérisé par des institutions adaptés à des modèles de type fédéraux, qui sont normalement le fruit de processus historiques dans le cadre desquels les entités territoriales composant l'État fédéral maintiennent des formes et des institutions qui remontent à leur condition de souveraineté préexistante »<sup>219</sup>. La région Sardaigne mettant en avant « l'érosion » de la souveraineté nationale en particulier dans le cadre international et européen, la Cour, péremptoire, affirme que « la souveraineté interne de l'État conserve intacte sa structure essentielle »<sup>220</sup>. En effet, la Constitution emploie le terme d'« autonomie » pour « définir de manière synthétique l'espace laissé par l'ordonnancement républicain aux choix opérés par les différentes régions »<sup>221</sup>, et le juge de convoquer l'esprit des pères fondateurs de 1947 pour assurer que les constituants furent « absolument fermes sur le point d'exclure des conceptions qui pourraient apparaître reconductibles aux modèles de type fédéralistes ou plus encore confédéralistes »<sup>222</sup>; en effet, pour le juge constitutionnel, les réformes de 1999 et 2001 ne sont « pas à l'origine d'une innovation telle que soient mis pleinement à égalité... l'État et les Régions »<sup>223</sup>. Aussi, confondre « le concept d'autonomie et celui de souveraineté équivaut à juxtaposer deux conceptions radicalement différenciées sur le plan historique et logique (de sorte que l'on pourrait parler d'un véritable oxymore plutôt que d'une hendiadys), sachant que la seconde de ces conceptions est étrangère à la configuration de fond du régionalisme dessiné par la Constitution »; et finalement la proposition potentielle qui serait faite par la *Consulta* « produirait une pression abusive sur la liberté d'évaluation du parlement dans sa fonction d'adoption de la loi constitutionnelle »<sup>224</sup>. La position de la Cour constitutionnelle, conforme à sa tradition plutôt centralisatrice et conservatrice<sup>225</sup>, exprime ainsi une

<sup>217</sup> P. CARETTI, « La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta : in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007 », *Le Regioni*, 2008, p. 220.

<sup>218</sup> Cour constitutionnelle italienne, décision n° 365 de 2007.

<sup>219</sup> *Ibid.*, considérant 6. On ne peut que relever la façon stéréotypée par laquelle la Cour conçoit une fédération et la négligence des processus fédéralistes par désagrégation, illustrés par le cas belge...

<sup>220</sup> Cour constitutionnelle italienne, décision n° 365 de 2007, considérant 6.

<sup>221</sup> *Ibid.*, considérant 7.

<sup>222</sup> *Ibid.*.

<sup>223</sup> *Ibid.*, voir aussi déjà la décision n° 274 de 2003.

<sup>224</sup> La région Sardaigne étant une région à statut spécial elle peut, comme nous l'avons indiqué précédemment, soit adopter un statut dans des conditions proches de celles des régions à statut ordinaire par le biais d'une « loi statutaire » du conseil régional (réforme constitutionnelle de 2001), soit être à l'origine d'une loi constitutionnelle adoptée par le parlement national (article 116 de la Constitution).

<sup>225</sup> Voir J. FOUGEROUSE, « Le pouvoir législatif régional », précité, p. 84.

position défensive, qu'une partie de la doctrine italienne tend à remettre en cause<sup>226</sup>.

Au Portugal, les positions du juge constitutionnel sont moins manifestes, cependant la même conception générale anime l'appréhension juridique et politique du statut, et on la voit transparaître au travers de certaines décisions. Ainsi, par exemple, le Tribunal constitutionnel a eu l'occasion de rappeler, lors de l'examen du statut des Açores, que le statut d'autonomie ne pouvait pas prévoir que les instances régionales devaient nécessairement être informées d'une décision des instances nationales de recourir à l'état de siège ou à l'état d'urgence<sup>227</sup>, car il s'agissait d'une « *fonction de souveraineté* »<sup>228</sup> à laquelle le statut d'autonomie est étranger.

Une région ne disposant pas de la souveraineté, même celle limitée des États fédérés, certaines conséquences concrètes doivent être tirées, et constituent alors des limites précises au contenu des statuts.

## 2. – *Les limites concrètes induites par l'absence de souveraineté*

Parmi les limites concrètes induites par l'absence de souveraineté, il faut faire une mention particulière, d'une part, de l'exclusion de la fonction juridictionnelle du champ de l'autonomie statutaire (a) et, d'autre part, de la neutralisation des normes régionales identitaires (b).

### a. – *L'exclusion de la fonction juridictionnelle du champ de l'autonomie statutaire*

Dans les États régionaux, la fonction juridictionnelle est largement conservée au niveau national, par opposition aux États fédéraux<sup>229</sup>. Or, l'évolution des nouveaux statuts régionaux<sup>230</sup> vers les déclarations de droits a rendu nécessaire dans l'approche politique des régions une réflexion sur la justiciabilité du statut. C'est

---

<sup>226</sup> Certains auteurs relèvent en particulier que la notion de souveraineté populaire par opposition à la souveraineté de l'État ne soit pas plus valorisée (O. CHESSA, « La resurrezione della sovranità statale nella sent. n. 365 del 2007 », *Le Regioni*, 2008, p. 238), car la souveraineté du peuple ne s'incarne pas seulement dans l'État (conception plutôt française) mais dans l'ensemble des organes publics qui participent chacun à exprimer une partie de cette souveraineté.

<sup>227</sup> L'article 229 de la Constitution prévoit que les « *organes de souveraineté sollicitent toujours l'avis des organes de Gouvernement régional sur les questions qui relèvent de la compétence régionale* ». Voir J. MIRANDA, « Sobre a audição dos órgãos das regiões autónomas pelos órgãos de soberania », in *Estudos em homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*, II, Coimbra editora, 2002, p. 785.

<sup>228</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 402 de 2008, considérant 11.

<sup>229</sup> Voir J. FOUGEROUSE, Introduction, précité, p. 15-16.

<sup>230</sup> Sauf au Portugal, car même si on trouve au Portugal, une exclusion du domaine juridictionnel (article 165.1 lettre p de la Constitution) de la compétence régionale, les statuts régionaux portugais ont eu moins d'intérêt que dans les cas espagnols et italiens à tenter de créer des juridictions ou proto-juridictions propres dans la mesure où le besoin s'en est fait moins sentir ; en effet, les dispositions en contradiction avec le statut peuvent être annulées devant le Tribunal constitutionnel par le biais du contrôle dit de légalité, et d'autre part, l'enjeu de la protection des droits régionaux conférés aux populations régionales est beaucoup plus faible.

dans ce cadre que l'exclusion de la fonction juridictionnelle du champ de l'autonomie statutaire a été réaffirmée.

Ainsi, c'est certainement dans la jurisprudence du Tribunal constitutionnel espagnol que l'on en relèvera l'explication générale la plus claire : « *une des caractéristiques définissant l'État autonome, est que, en opposition à l'État fédéral, sa diversité fonctionnelle et organique ne concerne pas la fonction juridictionnelle. Dans l'État autonome en effet, la diversification de l'ordre juridique en une pluralité de systèmes normatifs autonomes ne s'étend pas au niveau constitutionnel, par l'existence d'une pluralité de Constitutions (fédérale et fédérée), car elle commence seulement au niveau légal, à partir d'une Constitution nationale unique. Les systèmes normatifs qui prennent naissance à partir de cette dernière, produisent leurs normes propres, dans le cadre de leurs pouvoirs législatifs et exécutifs propres. Cependant, la fonction juridictionnelle, par laquelle ces normes acquièrent un contenu et une forme définitive, est toujours et seulement une fonction de l'État* »<sup>231</sup>. Dans une perspective plus générale, « *l'unité de juridiction et du Pouvoir juridictionnel est, ainsi, dans le domaine normatif concret, l'équivalent de l'unité de la volonté constituante dans le domaine normatif abstrait* »<sup>232</sup>.

De ce fait, les communautés autonomes ne représentent pour le pouvoir juridictionnel qu'une circonscription au sein de laquelle il doit s'exercer ; de sorte que l'État a une compétence exclusive dans le domaine de « *l'Administration de la justice* »<sup>233</sup>, laissant seulement aux communautés une compétence purement administrative dans ce domaine<sup>234</sup>. Il est vrai que la Constitution prévoit qu'« *un tribunal supérieur de justice, sans préjudice de la juridiction propre au tribunal suprême, sera le plus haut responsable de l'organisation juridictionnelle 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 juridictionnelles du territoire, conformément aux dispositions de la loi organique du pouvoir juridictionnel et compte tenu de l'unité et de l'indépendance de celui-ci* »<sup>235</sup>. Mais le juge constitutionnel rappelle que les communautés ne peuvent pas disposer de « *juridictions propres* » et que le tribunal supérieur de justice n'est pas un organe des communautés mais bien un organe de l'État, compétent sur le territoire des communautés<sup>236</sup>.

Dans ce contexte, la tentative du Statut catalan<sup>237</sup> de confier au Tribunal Supérieur de Justice de Catalogne « *la protection des droits reconnus par le présent statut* » était audacieuse. Mais le juge, de manière assez sibylline, a validé cette

<sup>231</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010 (considérant 42) ; le juge distingue nettement et de manière continue, la possibilité de créer des règles de droit régional et celle de créer des moyens procéduraux de les faire respecter (Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 47 de 2004).

<sup>232</sup> *Ibid.*. Unité et souveraineté étant bien sûr inextricablement liés (sur l'unité voir *infra*). L'absence de souveraineté justifie le maintien de l'unité de la fonction juridictionnelle.

<sup>233</sup> Article 149.1. 5°) de la Constitution espagnole.

<sup>234</sup> L'« administration de l'Administration de la justice ».

<sup>235</sup> Article 152.1. de la Constitution espagnole.

<sup>236</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010 (considérant 42).

<sup>237</sup> Articles 95 et s du statut.

disposition dans la mesure où la possibilité d'exercer un recours pour obtenir réparation d'une atteinte à un droit dépend d'une loi de l'État, ce qui neutralise largement les dispositions du statut. La question que l'on peut alors se poser légitimement est la suivante : le législateur étatique a-t-il l'obligation de mettre en œuvre les statuts autonomes ? Ce qui renvoie à la valeur juridique du statut, sa place dans la hiérarchie des normes et la question de la spécialité des lois organiques de l'État : d'après le raisonnement soutenu par le juge constitutionnel, il semble clair que le statut s'impose aux lois régionales et de l'État mais que les lois organiques de l'État entre elles ne sont pas dans un rapport hiérarchique, mais seulement de spécialité<sup>238</sup>. Or le juge considère que ces questions d'organisation juridictionnelle relèvent de lois organiques de l'État, ce qui conduit logiquement à penser que l'État, utilisant une loi organique pour réglementer le pouvoir juridictionnel<sup>239</sup>, n'aura pas l'obligation de respecter les règles établies dans les statuts d'autonomies en tant qu'autres lois organiques de l'État. Et, à plusieurs reprises, le Tribunal constitutionnel, de manière assez ingénue, interprète systématiquement les renvois du statut à la « loi » comme étant la loi de l'État (et implicitement une loi organique) et ainsi anémie les règles statutaires<sup>240</sup>.

En Italie, la question du monopole national du pouvoir juridictionnel par rapport aux Régions s'est posée, au plus haut niveau, dès les origines. En effet, l'expérience de la Haute Cour sicilienne a montré qu'un organe juridictionnel de contrôle des lois régionales par rapport au statut n'était pas acceptable au nom de l'unité nécessaire de ce contrôle<sup>241</sup>. D'ailleurs, l'État dispose d'une compétence exclusive dans le domaine juridictionnel depuis la réforme de 2001<sup>242</sup>. Cette compétence s'impose aux lois régionales ordinaires mais aussi aux statuts régionaux. Lorsque le juge constitutionnel a eu à se prononcer sur la création des conseils de garantie statutaire, il a ainsi vérifié que ces conseils restaient des autorités administratives indépendantes capables de rendre des avis aux autres autorités régionales et qu'ils ne se transformaient pas en véritables organes juridictionnels, ce qui serait sorti de la compétence du législateur régional<sup>243</sup>. Plus précisément, l'examen de conformité au statut fait par un conseil statutaire ne peut se dérouler que dans le cadre de l'élaboration des lois régionales et ne peut ainsi avoir qu'un « caractère préventif », sous peine, s'il intervient postérieurement à l'élaboration des lois, de

<sup>238</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010 (considérant 9).

<sup>239</sup> La *ley organica del Poder judicial* (LOPJ), loi n° 6 du 1<sup>er</sup> juillet 1985.

<sup>240</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010 (considérant 44 et 45) ; en outre le statut catalan a entendu créer un conseil de justice de Catalogne (*Consell de justícia de Catalunya*, réglementé par les articles 97 à 100 du statut catalan), présenté comme l'« organe de direction du pouvoir juridictionnel en Catalogne » et un organe déconcentré du Conseil général du pouvoir juridictionnel (équivalent du Conseil supérieur de la magistrature français, voir J. PEREZ ROYO, *Curso de derecho constitucional*, précité, p. 924 et s.). Le tribunal constitutionnel a, conformément à une jurisprudence bien établie (décision n° 253 de 2005) ; évidemment considéré que le statut outrepassait son domaine de compétence en créant une structure concurrençant le Conseil général du pouvoir juridictionnel, et en procédant à la place d'une loi organique de l'État.

<sup>241</sup> Cour constitutionnelle italienne, décision n° 6 de 1970. Sur cet épisode de la Haute cour, voir J. FOUGEROUSE, « L'autonomie régionale différenciée... », précitée, 145-146.

<sup>242</sup> Article 117 alinéa 2 de la Constitution.

<sup>243</sup> Cour constitutionnelle italienne, décision n° 200 de 2008.



concurrer inconstitutionnellement les compétences des juridictions nationales<sup>244</sup>. Il est vrai, toutefois, qu'une compétence juridictionnelle pourrait être obtenue par une région aux termes d'une négociation avec l'État<sup>245</sup>, mais cette extension de compétences semble aujourd'hui très évanescence et limitée<sup>246</sup>.

**b. – La neutralisation des normes régionales identitaires**

Le statut régional est certes un ensemble de règles juridiques, mais il est avant tout un acte de déclaration politique, l'occasion d'exprimer une identité régionale. On peut le constater aussi bien en Espagne qu'au Portugal ou en Italie. Il est intéressant d'ailleurs de noter que, sur ce point, les positions des juges constitutionnels, bien que dans l'ensemble homogènes du fait d'une approche globale commune et axée sur la défense des compétences nationales, ont traité la question de manière distincte. C'est le juge espagnol<sup>247</sup> qui s'est penché de la manière la plus détaillée sur la question, faisant émerger une position assez subtile, faite d'un habile dosage de permissivité et de neutralisation.

Ainsi, certains termes employés par le préambule du statut catalan ont été contestés : « *peuple catalan* », « *nation* » catalane, « *droit inaliénable à l'autogouvernement* »<sup>248</sup>. Sur cette question, le Tribunal a d'abord précisé selon une jurisprudence traditionnelle<sup>249</sup> que le préambule du statut, comme tout préambule, « *n'a pas de valeur normative* » mais qu'il n'est pas pour autant dépourvu de toute valeur juridique, car il peut servir à l'interprétation des normes qu'il introduit et conserve donc une valeur herméneutique<sup>250</sup>. Les termes employés par le préambule « *citoyenneté* », « *droits historiques* », « *nation* » sont ainsi « *contraires à la position de norme subordonnée à la constitution* » et le Tribunal en conséquence « *prive le préambule, sur ce point, de la valeur juridique qui le caractérise, c'est-à-dire de sa qualité d'interprétation authentique* » ; le « *droit inaliénable à l'autogouvernement* » de la Catalogne est cependant considéré comme une formu-

<sup>244</sup> *Ibid.* ; doit-on en conclure qu'il n'existe pas de contrôle juridictionnel *a priori* ? on peut regretter ici l'imprécision de la décision sur ce point.

<sup>245</sup> Sur le fondement de l'article 116 alinéa 3 de la Constitution : l'extension négociée de compétence régionale vise expressément la compétence juridictionnelle (article 117 alinéa 2, lettre l).

<sup>246</sup> Seule la « *juridiction de paix* » peut faire l'objet d'une telle extension de compétence.

<sup>247</sup> Le juge portugais n'a pas eu à se prononcer sur la question autrement qu'au travers de l'utilisation des drapeaux régionaux et nationaux (voir *infra*).

<sup>248</sup> Le problème juridique se posait au Portugal dans des termes analogues à ceux des statuts espagnols. Comme en Espagne, les normes régionales identitaires portugaises se trouvent dans un préambule. Ainsi, celui du statut des Açores proclame : « *Reconnaissant les aspirations autonomiques historiques du Peuple Açorien, qui a depuis plus d'un siècle, initié la lutte pour la conquête du droit à une libre administration des Açores par les Açoriens ; honorant la mémoire des premiers autonomistes qui affirmèrent l'identité açorienne et l'unité de son Peuple... ; Proclamant que l'Autonomie exprime l'identité açorienne, le libre exercice de son auto-gouvernement et la promotion du bien-être de son Peuple ; Exerçant une prérogative constitutionnelle exclusive, le Peuple Açorien...* ». Toutefois, le juge constitutionnel n'a pas eu à se prononcer sur ces points dans les deux arrêts concernant le statut (décisions n° 402 de 2008 et n° 403 de 2009).

<sup>249</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 36 de 1981.

<sup>250</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010.

lation du droit à l'autonomie indiqué par l'article 2 de la Constitution et par là constitutionnelle<sup>251</sup>.

Par ailleurs, lorsque le statut catalan proclame que « *les pouvoirs de la Generalitat émanent du peuple de Catalogne* »<sup>252</sup>, le Tribunal considère que cette formulation vise un « *peuple* » différent par nature du « *peuple espagnol* » qui s'est donné la constitution et traduit au contraire simplement la source démocratique du pouvoir catalan ! Interprétation neutralisante s'il en est...<sup>253</sup>. De même, lorsque le statut précise que « *l'autogouvernement catalan est fondé sur les droits historiques du peuple catalan* », le Tribunal interprète cette disposition comme la mise en œuvre d'une autonomie dont la Catalogne a bénéficié en vertu d'une disposition transitoire de la constitution et qu'elle ne peut pas être interprétée comme fournissant un fondement à l'autonomie catalane « *en dehors de la Constitution* »<sup>254</sup>. Plus crûment encore, le statut catalan confère la « *citoyenneté catalane* » aux citoyens espagnols qui résident en Catalogne<sup>255</sup> : le Tribunal constitutionnel, de manière assez débonnaire, sinon ingénue, déclare alors à ce propos que « *la citoyenneté catalane est un sous ensemble de la citoyenneté espagnole, à laquelle elle ne peut être ontologiquement opposée* » de sorte que « *les citoyens catalans ne peuvent pas se confondre avec le peuple souverain conçu comme l'unité idéale d'imputation du pouvoir constituant* »<sup>256</sup>, ce qui lui permet de conclure que les références à une telle citoyenneté ne sont pas inconstitutionnelles... Affectant la même bonhomie éveillée, le Tribunal juge que lorsque le statut qualifie de « *nationaux* » les symboles catalans<sup>257</sup>, il faut rappeler que « *la constitution ne reconnaît que la nation espagnole* », si bien que « *national* » ne peut renvoyer qu'à la Catalogne « *définie comme nationalité* » et « *intégrée à la nation espagnole* », conformément à l'article 2 de la Constitution<sup>258</sup>.

En Italie, les statuts régionaux ont élaboré aussi des normes identitaires régionales, soit dans le corps du texte<sup>259</sup> soit sous la forme de préambules<sup>260</sup>. Ces

<sup>251</sup> *Ibid.* (considérant 8).

<sup>252</sup> Article 2.4 du statut catalan.

<sup>253</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010, (considérant 9) ; la décision s'appuie évidemment sur le préambule et l'article 2 de la Constitution espagnole, voir A. PEREZ CALVO, « Pueblo, nacionalidades y regiones en la practica », *Revista jurídica de Navarra*, 2000, p. 107 et s ; on notera l'habileté du Tribunal qui, sans nier l'existence du peuple catalan, comme il avait nié l'existence du peuple basque, en redéfinit le sens, conclut finalement dans un sens analogue au cas basque (Tribunal constitutionnel, décision n° 103 de 2008 : le peuple basque n'existe pas dans la Constitution espagnole, qui reconnaît seulement le peuple espagnol, il ne peut donc pas se prononcer par référendum sur l'organisation de relations entre l'État espagnol et le pays basque, sauf révision constitutionnelle).

<sup>254</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010, (considérant 10).

<sup>255</sup> Article 7 du statut catalan.

<sup>256</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010, (considérant 11).

<sup>257</sup> Article 8 du statut.

<sup>258</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010, (considérant 12), voir sur ce point C. VIVER PI-SUNYER, « Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto », *El País* 20 juillet 2010.

<sup>259</sup> Voir en particulier le titre I du statut de la région Campanie intitulé « déclarations identitaires » (loi du 20 février 2009).

normes identitaires concernent moins des formules générales comme en Espagne (peuple, nation, citoyenneté...) que des finalités à poursuivre par les autorités régionales<sup>261</sup>, qui marquent souvent d'ailleurs une adhésion « à la rhétorique et à l'œcuménisme axiologique »<sup>262</sup>. Cependant, le juge constitutionnel a neutralisé là aussi ces contenus statutaires : « ces énonciations, même si elles sont insérées matériellement dans un acte-source, ne peuvent se voir reconnaître aucune efficacité juridique, car elles se placent principalement sur le plan des convictions exprimées par les différentes sensibilités politiques présentes dans la communauté régionale au moment de l'approbation du statut »<sup>263</sup>. Dès lors ces dispositions statutaires ne sont pas annulées mais sont incapables de produire des effets normatifs ou même juridiques<sup>264</sup>, ce qui les renvoie dans une zone de non-droit<sup>265</sup>, alors que le juge espagnol avait, lui, distingué les effets juridiques et normatifs et avait ouvert la voie de l'annulation des dispositions. Mais le juge italien rejoint ici le juge espagnol concernant le préambule du statut : « il dérive des prémices ainsi formulées sur le caractère non prescriptif et non liant des énoncés statutaires de ce

<sup>260</sup> « L'identité ligure » est ainsi décrite dans une « prémisses » au statut de la région Ligurie du 3 mai 2005, voir aussi les préambules des statuts de la région des Marches (loi du 8 mars 2005) de la région Piémont (loi du 19 novembre 2004).

<sup>261</sup> Voir par exemple la longue série d'objectifs qui est fixée dans l'article 8 du statut de la Campanie, sous la formule « la Région promet toute initiative utile pour favoriser : a) la lutte contre la peine de mort... d) la protection du principe selon lequel le patrimoine génétique de tout individu est un bien indisponible... »

<sup>262</sup> A. D'ATENA, « I nuovi statuti regionali e loro contenuti programmatici », *Le Regioni*, 2007, p. 404.

<sup>263</sup> Cour constitutionnelle italienne, décisions n° 372, n° 378 et n° 379 de 2004, relatives au statut des régions Toscane, Ombrie et Émilie-Romagne. Il serait aisé de contester le lien établi par la Cour entre absence d'effet juridique et expression politique : la loi (comme la constitution d'ailleurs) en démocratie est l'œuvre de la majorité, et donc l'incarnation des sensibilités politiques du moment. Le roi est alors nu, la proposition du juge apparaît pour ce qu'elle est : une tautologie.

<sup>264</sup> La Cour constitutionnelle indique d'ailleurs que « ces proclamations d'objectifs et de devoirs ne peuvent pas être assimilées à ce que l'on appelle les normes programmatiques de la Constitution auxquelles, du fait de leur valeur de principe, sont reconnues non seulement une valeur programmatique par rapport à la future réglementation législative, mais surtout une fonction d'intégration et d'interprétation des normes en vigueur. Ici nous ne sommes pas en présence de Chartes constitutionnelles mais seulement de sources régionales à compétence réservée et spécialisée, les statuts d'autonomie, lesquels, même s'ils sont constitutionnellement garantis, doivent être de toute façon » soumis à la Constitution (décision n° 372 de 2004). Il reste que certains auteurs veulent croire que ces principes statutaires contribueront à la « détermination d'un droit constitutionnel vivant » (V. BALDINI, « Il nuovo statuto della regione Campania », précité, p. 8), par rapprochement avec la construction jurisprudentielle de la Cour lui permettant de s'appuyer sur diverses sources inférieures pour déterminer le sens concret d'une norme et sa constitutionnalité (A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e « diritto vivente »*. Genesi, uso, implicazioni, Giuffrè, 1994) : on peut légitimement en douter en raison de l'intransigeance avec laquelle la Cour a rejeté tout effet possible, normatif ou même herméneutique, des dispositions statutaires.

<sup>265</sup> Voir A. ANZON, « La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari », *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 4063.

*type, que ces derniers concrétisent une fonction pour ainsi dire de nature culturelle et aussi politique, mais certainement pas normative.* »<sup>266</sup> Cette réticence du juge italien, assez largement critiquée par la doctrine<sup>267</sup>, s'insère dans une jurisprudence plus large faite d'une forte connotation défensive où la Cour semble investie du devoir de prendre un parti très souvent favorable à l'État face aux régions, que l'on ne peut parfois justifier que par des considérations culturelles<sup>268</sup>.

Les conséquences de l'absence de souveraineté des régions étant pleinement tirées en termes de restriction du statut régional, il reste à vérifier que la constitution nationale, son interprétation et son application, produit des limites élevées devant l'extension potentielle de l'instrument statutaire régional.

### **B. – L'encadrement du statut par la constitution nationale**

L'encadrement du statut régional par la constitution nationale relève du truisme, sauf que le juge constitutionnel en fait un véritable outil de gestion des rapports entre le centre et la périphérie. Ainsi, les principes les plus évidents contenus implicitement ou explicitement dans la constitution nationale deviennent autant de formules aptes à réfrigérer les expériences statutaires des régions. Il en va ainsi du principe d'unité nationale (1), comme de la nécessaire protection de la compétence étatique (2), mais cette approche justifie aussi une véritable intrusion possible du législateur national dans le domaine statutaire (3).

#### **1. – Le respect par le statut du principe d'unité nationale**

Le principe d'unité nationale forme une limite infranchissable pour toutes les sources régionales y compris les statuts régionaux. Il est possible de constater cette borne sous différentes formes et à des degrés divers dans les trois pays étudiés.

Ainsi, en Espagne, « *la constitution se fonde sur le principe d'unité de la Nation espagnole qui se constitue en État social et démocratique de Droit, dont les pouvoirs émanent du peuple espagnol dans lequel réside la souveraineté nationale. Cette unité se traduit par l'existence d'une organisation – l'État – pour l'ensemble du territoire national* » et « *en aucun cas le principe d'autonomie ne peut être opposé à celui d'unité, puisque c'est au sein de ce dernier que le principe d'autonomie prend son véritable sens* »<sup>269</sup>. De sorte que « *le principe de la nécessaire supériorité de l'État sur toutes les entités territoriales* » s'impose en vertu du

<sup>266</sup> Cour constitutionnelle italienne, décision n° 379 de 2004.

<sup>267</sup> Parmi d'autres A. RUGGIERI, « La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale », *Le Regioni*, 2005, p. 41 et s.

<sup>268</sup> La Cour refuse à un conseil régional, organes produisant des lois régionales, de s'auto-désigner « parlement » régional (décision n° 106 de 2002) du fait de la valeur particulière pour la Cour du terme de parlement, qui ne peut être, d'après son interprétation, qu'un organe de représentation nationale, lequel ne peut être qu'unique ; on notera à ce propos que le « parlement écossais » ne dispose pas de plus de pouvoirs législatifs et pourtant sa dénomination ne pose pas de problème particulier (mais sans doute faut-il y voir l'influence de l'acceptation des « petites nations » en Grande-Bretagne), de même que le « parlement » européen.

<sup>269</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 4 de 1981.

« *principe d'unité et de la suprématie de l'État* »<sup>270</sup>. Dans ce cadre général, les droits fondamentaux caractérisent les choix politiques et juridiques de la nation et représentent de ce fait un « *fondement de l'unité politique* ». Ils assurent ainsi une fonction « *d'unification* » qui « *relève de l'État* »<sup>271</sup>. Aussi, les déclarations de droits établies dans les statuts régionaux sont valables dès lors que ne sont pas en cause les « *conditions de bases qui garantissent l'égalité de tous les citoyens espagnols* », car « *le principe d'égalité, appliqué à la citoyenneté, constitue une limite infranchissable pour les statuts d'autonomie qui contiennent des déclarations et des énoncés de droits* »<sup>272</sup>. L'opposabilité des droits fondamentaux consacrés par la Constitution à tous les pouvoirs publics<sup>273</sup>, comme comprenant les communautés autonomes<sup>274</sup> signifie que les droits constitutionnels (c'est-à-dire ceux reconnus par la Constitution) doivent être soumis à un même régime permettant à tous les citoyens d'en jouir dans des conditions d'égalité<sup>275</sup>, dès lors que les statuts d'autonomie ne peuvent pas, en raison de leur objet spécifique, servir à mettre en œuvre les droits fondamentaux, car c'est à une loi organique nationale d'y procéder<sup>276</sup> pour l'ensemble du territoire afin d'éviter à une application territorialement diverse des droits fondamentaux.

En Italie, un raisonnement identique mais plus rigide encore a exclu du champ de compétence du statut régional le domaine des droits fondamentaux<sup>277</sup> puisque de simples « droits » régionaux n'ont pas été retenus et, au contraire, tout ce qui aurait pu s'en rapprocher a été neutralisé par le juge constitutionnel<sup>278</sup>. Au-delà même de ces déclarations, le principe d'unité nationale<sup>279</sup> sert de justification ultime à l'interprétation restrictive opérée par le juge constitutionnel quant aux limites dans lesquelles le statut régional doit se situer et, en particulier<sup>280</sup>, celles issues de la Constitution aux termes de laquelle le statut doit rester en « *harmonie avec la Constitution* »<sup>281</sup>. Cette dernière expression a été interprétée de manière extensive par le juge constitutionnel, contrairement aux positions doctrinales majoritaires<sup>282</sup> : il s'agit de « *l'exigence du respect de chaque disposition de la Constitution, puisqu'elle vise non seulement à éviter le contraste avec les dispositions*

<sup>270</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 76 de 1988.

<sup>271</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 25 de 1981.

<sup>272</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>273</sup> Article 53.3 de la Constitution.

<sup>274</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>275</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 319 de 1993.

<sup>276</sup> Article 81 de la Constitution.

<sup>277</sup> P. CARETTI, « La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione », *Le Regioni*, 2005, p. 27 et s.

<sup>278</sup> Voir *supra*.

<sup>279</sup> Qui est considéré par le juge constitutionnel comme un principe suprême de l'ordre juridique, c'est-à-dire un principe qui ne peut pas être remis en cause par une révision de la Constitution, voir J. FOUGEROUSE, « Unité et État régional en Italie », in F. LEMAIRE, *De l'unité de l'État*, Paris, Cujas, 2010, p. 77-78.

<sup>280</sup> La Cour constitutionnelle a établi le lien entre unité de la République et nécessité de l'harmonie des statuts avec la Constitution (décision n° 6 de 1970).

<sup>281</sup> Article 132 de la Constitution italienne ; voir M. ROSINI, « "Armonia" o "armonie" con la Costituzione ? », *Le Regioni*, 2007, p. 689 et s.

<sup>282</sup> M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, p. 166.

*particulières de celle-ci, mais aussi à conjurer le danger que le statut, même respectueux de la lettre de la Constitution, en élude l'esprit*»<sup>283</sup>. C'est ce qui permettra au juge de sanctionner un statut créant une nouvelle source de droit primaire, inexistante dans la Constitution<sup>284</sup>.

Au Portugal, les manifestations de la limite de l'unité nationale dans l'exercice du pouvoir statutaire ont pris diverses formes. Ainsi, le juge a reconnu que s'il est possible aux statuts régionaux de réglementer l'usage du drapeau régional, il n'appartient pas au pouvoir statutaire de préciser l'utilisation du drapeau national ou du drapeau régional si cette réglementation a une incidence sur l'utilisation du drapeau national<sup>285</sup> : le drapeau national est en effet « *un symbole de la souveraineté de la république, de l'indépendance, de l'unité et de l'intégrité du Portugal* »<sup>286</sup>, de sorte que seuls les organes nationaux, exprimant cette souveraineté, sont aptes à réglementer l'usage du drapeau<sup>287</sup>. Une même position a été adoptée lorsque le statut des Açores a essayé d'étendre les compétences de la région à la conduite de relations internationales<sup>288</sup>. Il est vrai que la Constitution portugaise permet aux régions autonomes de participer à l'activité extérieure de l'État<sup>289</sup>, mais ces pouvoirs ayant une « *incidence internationale* »<sup>290</sup> sont traditionnellement considérés en doctrine comme ne conférant pas aux régions un véritable *treaty making power*<sup>291</sup>. Et d'ailleurs, « *la constitution a clairement posé une limite permettant de sauvegarder le principe d'unité de l'État dans l'exercice de la politique externe* »<sup>292</sup> en indiquant que l'autonomie régionale ne devait pas affecter « *l'intégrité de la souveraineté de l'État* » et devait « *s'exercer dans le cadre de la constitution* »<sup>293</sup> : cette contrainte nationale enserrant l'action régionale possible, le Tribunal constitutionnel en fait, de manière certainement abusive et très défensive, un moyen d'annulation de la compétence régionale octroyée par le statut, quand bien même, il aurait suffi de prévoir que les compétences régionales ne pourraient s'exercer, par exemple, que dans le cadre préalable de lois générales de la République, ou sous réserve d'une approbation préalable des actes régionaux ayant une dimension internationale.

<sup>283</sup> Cour constitutionnelle italienne, décision n° 304 de 2002.

<sup>284</sup> À propos d'actes législatifs de l'exécutif régional (S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, précité, p. 75 et 123).

<sup>285</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 403 de 2009.

<sup>286</sup> Article 11 de la Constitution portugaise.

<sup>287</sup> C'est aussi la position de la doctrine, voir J. J. GOMES CANOTILHO e V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4<sup>e</sup> éd., Vol. I, Coimbra Editora, 2007, p. 291.

<sup>288</sup> En donnant compétence aux autorités nationales pour établir une « politique propre » de coopération, conclure des accords avec des régions étrangères, participer à des organisations internationales de coopération... (articles 7, 34 et 124 du statut des Açores).

<sup>289</sup> En vertu de l'article 227 de la Constitution.

<sup>290</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 403 de 2009.

<sup>291</sup> R. M. MOURA RAMOS, *Da Comunidade Internacional e do seu Direito*, Coimbra Editora, 1996, p. 203; J. MIRANDA, *Direito Internacional Público*, 3.<sup>a</sup> ed. 2006, p. 205.

<sup>292</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 403 de 2009.

<sup>293</sup> Article 225 de la Constitution portugaise.

C'est une approche stato-centrée qui conduit aussi à considérer que le domaine statutaire devait être limité par la protection (parfois extensive) de la compétence étatique.

**2. – Une limitation du domaine statutaire justifiée par la protection de la compétence étatique**

Si dans les États régionaux le principe de l'extensibilité du domaine statutaire est établi, il n'en demeure pas moins que les juges constitutionnels sont particulièrement vigilants quant à la portée exacte des préemptions exercées par les régions et veillent scrupuleusement à éviter tout empiètement des normes statutaires sur le domaine de compétence étatique.

Ainsi, le Tribunal constitutionnel portugais a admis que le statut des Açores pouvait prévoir que « *les projets de statut politico-administratif... sont approuvés à la majorité des deux tiers des députés* »<sup>294</sup> car cette règle procédurale concerne les modalités d'adoption de la proposition de statut et ne remet pas en cause l'exercice des compétences de l'assemblée de la République<sup>295</sup>. En revanche, les dispositions statutaires prévoyant d'imposer au président de la République de consulter l'assemblée législative régionale ou le président du gouvernement régional avant d'adopter certaines mesures prévues par la Constitution (nomination et révocation du représentant de la République, déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence dans la région<sup>296</sup>, dissolution de l'assemblée législative régionale<sup>297</sup>) ont été déclarées inconstitutionnelles. De même, le statut ne peut pas limiter le pouvoir de révision du statut par le parlement national<sup>298</sup>, ni étendre la compétence régionale au domaine public maritime<sup>299</sup> car « *l'autonomie politico-administrative ne peut pas porter atteinte à la souveraineté de l'État* »<sup>300</sup>, et les compétences réservées au législateur national ne doivent pas être interprétées restrictivement ou littéralement, mais au contraire doivent être considérées comme « *réservées toutes les matières qui nécessitent une intervention du législateur national* »<sup>301</sup>. Cette tautologie permet bien sûr au Tribunal constitutionnel d'étendre assez librement la compétence nationale et, par conséquent, de réduire celle du statut. On aurait pu penser qu'après la phase de réduction de l'importance des statuts, suite à la révision constitutionnelle de 1997<sup>302</sup>, celle de 2004, réhabilitant pleinement le rôle des statuts – qui, désormais, définissent les matières de compétence législatives régionales – aurait justifié une conception plus favorable aux régions de la répartition des compétences entre celles-ci et l'État, et donc un degré de permissivité plus

<sup>294</sup> Article 47-3 du statut politico-administratif de la région autonome des Açores.

<sup>295</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 402 de 2008.

<sup>296</sup> *Ibid.*

<sup>297</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 403 de 2009.

<sup>298</sup> L'article 140 du statut des Açores a été pour cela déclaré inconstitutionnel (décision n° 403 de 2009).

<sup>299</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 402 de 2008, considérants 21 et 22.

<sup>300</sup> Article 225 de la Constitution portugaise.

<sup>301</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 258 de 2007.

<sup>302</sup> F. CRUZ, *L'acte législatif en droit comparé franco-portugais*, précité, p. 647. L'article 228 de la Constitution délimitait explicitement les matières d'intérêt spécifique et de ce fait réduisait largement l'intérêt des statuts dans le domaine de la délimitation des compétences.

grand dans le domaine statutaire. Ce n'est pas, cependant, ce qu'il ressort des positions adoptées par la jurisprudence. Ainsi, le Tribunal constitutionnel portugais<sup>303</sup> a estimé que le statut des Açores ne pouvait pas altérer le régime de répartition des compétences législatives entre l'État et la région en prévoyant une disposition<sup>304</sup> établissant une clause résiduelle de compétence capable d'attirer par défaut à la région toutes les compétences non expressément attribuées à l'État<sup>305</sup>. De même, la formulation trop générale de compétences régionales viole la compétence étatique, par exemple lorsque le statut précise que la région est compétente « *en matière de régulation de l'exercice des activités des organes de communication sociale* »<sup>306</sup>.

En Espagne, la protection de la compétence étatique apparaît par exemple dans le cadre de la compétence du statut en matière de réglementation des collectivités territoriales. Ainsi, le statut catalan peut valablement s'intéresser à la réglementation des collectivités locales (détermination des compétences, contrôle des actes des collectivités), sans sortir de son domaine de compétence<sup>307</sup>, et quand bien même l'État est, lui aussi, compétent dans ce domaine<sup>308</sup>. Cependant, le statut ne peut pas réglementer l'organisation des collectivités qui dépendent de l'État, en particulier les provinces (équivalentes à nos départements), qui sont définies par la Constitution comme des groupements de communes ayant la personnalité juridique et comme une circonscription de l'État<sup>309</sup>. Pour autant, le statut peut créer une organisation territoriale parallèle<sup>310</sup> : le statut catalan, en créant des vigueries<sup>311</sup> (*vegueries*) – définies comme « *circonscriptions territoriales de la Generalitat permettant l'organisation territoriale de ses services* »<sup>312</sup> – n'ayant pas remis en cause l'organisation territoriale de l'État (les provinces), mais seulement organisé territorialement le pouvoir régional, est ainsi conforme à la constitution<sup>313</sup>. De manière assez habile, le Tribunal valide la prévision du statut selon laquelle les conseils de viguerie peuvent remplacer les assemblées provinciales en Catalogne, mais dans les conditions que le législateur national édictera<sup>314</sup>. À l'inverse, le statut

<sup>303</sup> Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 402 de 2008.

<sup>304</sup> Article 67 du statut politico-administratif de la région autonome des Açores.

<sup>305</sup> Une telle clause résiduelle existe dans la Constitution italienne au profit des régions mais a été fortement réduite et encadrée par une jurisprudence restrictive de la Cour constitutionnelle.

<sup>306</sup> Article 63 du statut politico-administratif des Açores. Position qui vise à sanctionner une forme d'incompétence négative du pouvoir statutaire.

<sup>307</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010.

<sup>308</sup> Article 149.1. 18° de la Constitution espagnole.

<sup>309</sup> Article 141 de la Constitution.

<sup>310</sup> L'article 152.3. de la Constitution espagnole prévoit : « *Les statuts pourront créer, par groupement de communes limitrophes, des circonscriptions territoriales propres qui jouiront de la pleine personnalité juridique.* »

<sup>311</sup> Non dans le sens commun d'une juridiction de l'ancien régime, mais dans celui d'une circonscription administrative.

<sup>312</sup> Article 90 du statut catalan.

<sup>313</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010 (considérant 40).

<sup>314</sup> Le tribunal estimant que le changement de nom n'affecte pas forcément la garantie de l'existence et des fonctions que doivent assurer les provinces pour le compte de l'État : l'unité territoriale n'excluant pas le dédoublement des fonctions (étatiques, régionales), encore faut-il que les circonscriptions des vigueries et des provinces correspondent.



d'autonomie ne peut pas réguler les modalités de participation de la communauté aux mécanismes de redistribution des ressources, que seul l'État peut édicter, en vertu de sa responsabilité dans le domaine de la solidarité nationale<sup>315</sup>. De manière complémentaire, les statuts sont habilités par la constitution à déterminer parmi les compétences possibles établies par la constitution celles qui seront effectivement confiées aux communautés<sup>316</sup>. Ainsi, quand le statut détermine une typologie des compétences de la Catalogne (compétences exclusives, partagées et d'exécution), le tribunal n'y voit pas d'atteinte à la constitution, sauf qu'il estime ne pas être tenu par ces interprétations génériques, dont il rappelle qu'il est le seul auteur authentique possible<sup>317</sup>. Lorsque le statut catalan prévoit que « *le droit catalan, dans le cadre des compétences exclusives de la Generalitat* » s'applique « *par préférence sur tout autre* »<sup>318</sup>, le tribunal valide cette disposition en l'interprétant comme n'empêchant pas l'exercice des compétences exclusives de l'État<sup>319</sup>, ce qui est évidemment une relecture particulièrement correctrice du statut et s'oppose bien sûr frontalement à l'une des raisons d'être du statut, à savoir le « *blindage* » des compétences régionales<sup>320</sup>. Dans le même sens, le juge considère<sup>321</sup> par ailleurs que le statut ne peut pas confiner le rôle de l'État, dans le cadre des compétences partagées (entre l'État et les Communautés), à l'établissement de « *principes de minima communs normatifs* »<sup>322</sup>, car l'intervention du législateur national peut être plus ou moins intense, en fonction d'appréciations qui relèvent du seul législateur national<sup>323</sup>, et qui peuvent varier d'un domaine à un autre<sup>324</sup>. En revanche, le statut peut préciser de manière générale comment la Communauté peut solliciter sa participa-

<sup>315</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010 (considérant 134). Le juge constitutionnel rattache d'ailleurs le principe de solidarité au principe d'unité dont il fait un corollaire de ce dernier dans la mesure où « *l'autonomie ne doit pas avoir un effet négatif sur l'intérêt national ni sur les autres intérêts généraux* » (Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 4 de 1981). De son côté, le principe d'égalité formulé dans la constitution ne peut être interprété comme une nécessaire uniformité des statuts régionaux, mais comme « *l'obligation de garantir l'égalité dans l'exercice des droits des citoyens qui impose une limite à la diversité des positions juridiques des communautés autonomes par la fixation de conditions communes de base* » (Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 76 de 1983). Les différences sont donc possibles dès lors que des « *privilèges économiques ou sociaux* » ne sont pas établis (article 138 de la Constitution).

<sup>316</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010 (considéranants 56 et 57).

<sup>317</sup> *Ibid.* (considérant 59).

<sup>318</sup> Article 110 du statut.

<sup>319</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010 (considérant 59).

<sup>320</sup> C'est-à-dire la protection de ces compétences des communautés contre des incursions considérées comme excessives du pouvoir législatif étatique, voir B. PIERRE VANTOL, « Autonomie politique et réforme statutaire en Espagne : regard sur le "blindage des compétences" autonomes dans le nouveau statut de la Catalogne », *RFDC*, 2010, p. 67 et s. Pour une lecture critique de la position du juge espagnol voir C. VIVER I PI-SUNYER, « El Tribunal Constitucional, siempre solo... e indiscutible ? : la funció constitucional de los Estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010 », *Revista española de derecho constitucional*, 2011, p. 319 et s.

<sup>321</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010 (considérant 60).

<sup>322</sup> Formule employée par l'article 111 du statut catalan.

<sup>323</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 69 de 1988.

<sup>324</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 50 de 1990.

tion aux fonctions de l'État, dans la mesure où cette participation ne s'impose pas à l'État, qui reste libre de développer ou non une telle coopération avec la Communauté<sup>325</sup>.

En Italie, on peut considérer que la Cour constitutionnelle est véritablement sur la défensive avec les régions et en particulier sur l'autonomie dont elles pourraient se doter au travers de leurs statuts. C'est ainsi une jurisprudence sourcilieuse que le juge a décidé de suivre, tant dans la dimension strictement prescriptive que dans la dimension plus symbolique. On a déjà vu avec quelle fermeté, voire quelle intransigeance (comparée à la position espagnole), la *Corte costituzionale* a neutralisé certains aspects identitaires des régions. Concernant la répartition des compétences, le juge, dans cet état d'esprit restrictif pour les régions, se prononce surtout sur les lois ordinaires régionales<sup>326</sup>, car il n'est pas conféré au statut italien la fonction de déterminer les compétences régionales comme c'est le cas en Espagne ou au Portugal. Pour autant, il existe un moyen pour les régions (à statut ordinaire) d'étendre leurs compétences régionales au-delà de celles qui leur sont conférées par la constitution : les régions peuvent en effet utiliser un processus de type contractuel pour obtenir de l'État une telle extension<sup>327</sup> dans des domaines<sup>328</sup> et des conditions bien déterminés. Toutefois, cette procédure initiée par plusieurs régions<sup>329</sup>, mais qui n'a pas encore donné lieu à une application<sup>330</sup>, ne peut être considérée comme relevant strictement du statut régional<sup>331</sup>.

C'est toujours une conception axée sur l'incarnation par le seul État de l'intérêt national que le domaine statutaire a été analysé comme perméable au législateur national.

---

<sup>325</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010 (considérant 65).

<sup>326</sup> En utilisant, parmi de nombreux moyens, une interprétation extensive des compétences étatiques définies par la constitution, ce qui a une implication directe sur le champ de compétences laissé aux régions : par exemple en utilisant la compétence en matière de concurrence (décision n° 14 de 2004), et voir V. ONIDA, « Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze "storiche" », *Le Regioni*, 2008, p. 777 ; J. FOUGEROUSE, L'unité et État régional en Italie, précité p. 81 et s). Par ailleurs, la jurisprudence restrictive concernant la compétence dite « résiduelle » des régions (la compétence non attribuée explicitement à l'État revient à la région en vertu de l'article 117 de la constitution, contrairement à la situation espagnole) vient finir de « verrouiller » le système régional italien (décisions n° 303 de 2003, n° 189 de 2007).

<sup>327</sup> Sur la base de l'article 116 alinéa 3 de la Constitution,

<sup>328</sup> Normes sur l'instruction par exemple.

<sup>329</sup> L. VIOLINI, « Le proposte di attuazione dell'art. 116, III, comma », *Le Regioni*, 2007, p. 199 et s.

<sup>330</sup> Voir par exemple la délibération du conseil régional du Piémont du 29 juillet 2008, par laquelle le conseil mandate le président de la région pour qu'il négocie avec l'État une extension de compétences, entre autres, dans le domaine de l'environnement et de l'organisation sanitaire

<sup>331</sup> Puisque l'accord entre la région et l'État prend la forme d'une loi de l'État (ayant certes des caractéristiques particulières, car elle est adoptée selon une majorité renforcée et ne vise qu'à valider « l'entente entre l'État et la région intéressée » aux termes de l'article 116 alinéa 3 de la Constitution).

### 3. – *Un domaine statutaire perméable au législateur national*

Le domaine statutaire est normalement celui dans lequel seul le statut peut intervenir. Cela ne signifie pas forcément que le statut doit intervenir dans ces domaines, mais simplement, que si une norme est adoptée dans un domaine réservé, il ne peut l'être que par le statut. En réalité, cette réserve est interprétée d'une manière souple, au profit de l'État. C'est en Espagne que l'on constatera ce phénomène de la manière la plus visible, en Italie, la situation étant moins apparente.

Ainsi, les communautés autonomes ont la possibilité de déterminer dans leur statut les compétences qu'elles exercent en dehors de celles réservées à l'État<sup>332</sup>. Ce domaine conféré au statut n'est cependant « *pas une réserve totale ou absolue* », car les lois organiques de l'État peuvent attribuer des compétences aux communautés par transfert ou délégation ou déterminer le contenu de ces compétences<sup>333</sup>, uniquement de manière ponctuelle (par exemple pour compléter les lacunes de la répartition des compétences instituée par la Constitution) et non sous une forme générale<sup>334</sup>. Par ailleurs, dès lors que les matières qui auraient pu être choisies par la communauté au travers du statut ne le sont pas, celles-ci relèvent de la compétence de l'État<sup>335</sup>. Cependant, ni les lois de l'État ni les lois régionales ne peuvent interpréter de manière générique et abstraite le système constitutionnel de répartition des compétences dans l'intention de lier tous les pouvoirs publics en leur imposant leur propre interprétation de la Constitution<sup>336</sup>. Ce qui suppose une position commune entre l'État et les régions sur l'interprétation de cette répartition, les législateurs se bornant ensuite à mettre en œuvre, chacun de leur côté, leurs compétences respectives<sup>337</sup>. Ainsi, une communauté peut s'autolimiter par son statut en décidant soit de ne pas confier toutes les compétences à laquelle une communauté peut prétendre<sup>338</sup>, soit de renvoyer à la législation nationale la réglementation d'une compétence confiée à la communauté<sup>339</sup>, soit d'attendre l'intervention d'une loi organique de l'État avant d'utiliser une compétence de la communauté<sup>340</sup>.

La procédure d'adoption et surtout de révision des statuts en fait des normes particulièrement rigides et résistantes aux autres normes législatives de l'État<sup>341</sup>. Cependant, les autres lois organiques de l'État ne sont pas dans une relation hiérarchique avec les statuts (adoptés formellement par une loi organique), car leurs relations sont fondées sur le principe de spécialité (qui constitue une répartition fonctionnelle, donc horizontale et non verticale) et elles ne sont soumises respecti-

<sup>332</sup> Article 147. 2 de la Constitution.

<sup>333</sup> G. RUIZ-RICO RUIZ, *Los límites constitucionales des Estado Autonómico*, Centre de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2001, p. 198-201.

<sup>334</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 76 de 1983.

<sup>335</sup> L'attribution de cette compétence résiduelle à l'État s'appuie sur l'interprétation de l'article 149-3 de la Constitution.

<sup>336</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 76 de 1983.

<sup>337</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 214 de 1989.

<sup>338</sup> Exclusion par exemple en matière de la sécurité industrielle, Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 203 de 1992.

<sup>339</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 21 de 1988.

<sup>340</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 175 de 1999.

<sup>341</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

vement qu'à la Constitution. Toutefois, si une loi organique met en œuvre un précepte constitutionnel, cette concrétisation s'imposera aux statuts, car la loi organique représente alors le prolongement et le sens même de la Constitution<sup>342</sup>. Il n'en demeure pas moins que la procédure de modification des statuts (nécessitant l'accord de la communauté autonome considérée) qui ne peut avoir lieu par la seule intervention des *Cortes generales*, « détermine la résistance supérieure des Statuts face aux autres lois organiques ... de telle sorte que ces dernières ne peuvent pas les modifier formellement » ; le Tribunal constitutionnel se réserve cependant la possibilité d'examiner au cas par cas l'éventuelle contradiction entre une loi organique d'approbation d'un statut et une autre loi organique...<sup>343</sup>. Cela dénote manifestement une gêne du juge quant à la détermination exacte de la place du statut régional et une évidente porte ouverte à une dégradation de la place du statut dans la hiérarchie des normes. D'ailleurs, le Tribunal constitutionnel, dans sa décision relative au statut catalan, semble encore plus clair sur ce point, en conditionnant la valeur juridique et même la validité des statuts à leur domaine nécessaire : « la position » du statut « dans le système des sources est ainsi celle des lois organiques, c'est-à-dire de normes légales dont les rapports avec les normes sont régis par les critères hiérarchique et de compétence. En tant que norme légale, le critère hiérarchique est le principe qui régit son rapport avec la Constitution en termes de subordination absolue. En tant que norme légale à laquelle est réservée la régulation de certaines matières, le principe de compétence détermine sa relation avec les autres normes légales, et dont la validité constitutionnelle dépend du respect du domaine fixé à la loi organique »<sup>344</sup>. La doctrine a immédiatement conclu d'ailleurs à une « dévaluation »<sup>345</sup> des statuts d'autonomie.

En Italie, la pénétration du législateur national dans le domaine statutaire est moins apparente car la répartition des compétences est fixée quasiment par la seule Constitution et que la position du statut est peut être plus clairement déterminée que dans le cas espagnol. Cependant, il n'en reste pas moins que la Cour constitutionnelle a, là aussi, fait pencher la balance largement en faveur des autorités nationales en ouvrant la possibilité d'opposer à toutes les normes régionales, y compris le statut régional<sup>346</sup>, l'utilisation du pouvoir de substitution dont dispose l'État à l'encontre des régions<sup>347</sup>. Sachant que ce pouvoir est déterminé de manière très générale par la Constitution, cela conduit en réalité à une définition et un développement de ce pouvoir par une loi nationale ordinaire<sup>348</sup> ce qui, par transition, laisse au législateur national des espaces étonnants pour occuper le domaine statutaire.

<sup>342</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>343</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 247 de 2007.

<sup>344</sup> Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010, considérant 3.

<sup>345</sup> E. ALBERTI, « Concepte i funció de l'estatut d'autonomia en la STC 31/2010, de 28 juny, sobre l'estatut d'autonomia de Catalunya », *Revista catalana de dret públic*, 2010, p. 2.

<sup>346</sup> Cour constitutionnelle italienne, décision n° 12 de 2006, S. MANGIAMELI, « Lo Statuto Abruzzo », précité, p. 780.

<sup>347</sup> Article 117 alinéa 5 de la Constitution qui fonde ce pouvoir en particulier sur la nécessité d'assurer les obligations internationales et européennes de l'État.

<sup>348</sup> Loi n° 131 de 2003.

\* \*  
\*

Finalement, on constate que l'émergence d'un mouvement politique et juridique, que l'on peut qualifier de « constitutionalisme » régional, alimente divers foyers de tensions au sein des États régionaux. Ainsi, certains statuts régionaux, celui de Catalogne et celui des Açores plus modérément, ont été perçus par les forces politiques nationales conservatrices comme de véritables remises en cause de l'État, et les controverses politiques se sont poursuivies bien souvent jusqu'au sein de la juridiction constitutionnelle<sup>349</sup>. Mais, ce mouvement relance aussi le débat du caractère transitoire des États régionaux<sup>350</sup>, qui auraient vocation à muer selon divers scénarios possibles<sup>351</sup>. Assumant pleinement leurs rôles de laboratoires juridiques et politiques, les États régionaux perpétuent, au travers de l'émergence aporétique d'un constitutionnalisme régional, et parallèlement à l'échec de la « constitution » européenne, une sorte d'incapacité à renouveler certaines catégories juridiques fondamentales (en particulier celle de l'État-nation) qu'elles que régulièrement remises en cause, restent singulièrement vivaces.

---

<sup>349</sup> Il n'est qu'à relever le nombre élevé d'opinions dissidentes annexées aux décisions relatives à ces deux statuts (Tribunal constitutionnel espagnol, décision n° 31 de 2010 et Tribunal constitutionnel portugais, décisions n° 402 de 2008 et n° 403 de 2009).

<sup>350</sup> C. BIDEGARAY (dir.), *L'État autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, précité.

<sup>351</sup> F. REQUEJO, *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs, le cas espagnol*, P. I.E. Peter Lang, Collection « Diversitas », Bruxelles, 2007, p. 135 et s.