



HAL
open science

A propos de Le fédéralisme sans l'Etat fédéral d'Adrien Monat

Julien Giudicelli

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli. A propos de Le fédéralisme sans l'Etat fédéral d'Adrien Monat. *Politeia* [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel], 2024, 45. hal-04600323

HAL Id: hal-04600323

<https://hal.science/hal-04600323v1>

Submitted on 23 Dec 2024

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.

À PROPOS DE

LE FÉDÉRALISME SANS L'ÉTAT FÉDÉRAL,
D'ADRIEN MONAT

Par Julien GIUDICELLI

Maître de conférences HDR en droit public
Université de Bordeaux
Institut de recherche Montesquieu
(IRM - EA 7434, Université de Bordeaux)
Membre associé du Centre de droit et de politique comparés
(CPDC Jean-Claude Escarras, Universités de Toulon, Aix-Marseille,
Pau & Pays de l'Adour, CNRS, DICE)

C'est un très bel ouvrage, issu de sa thèse de doctorat, qu'Adrien MONAT nous donne à lire. Publié chez Mare et Martin en 2024, ce travail, d'une grande rigueur, nous pousse à réfléchir à l'hypothèse d'une fédéralisation de deux États régionaux, le Royaume-Uni et l'Espagne qui, agités par des vents contraires de mouvements séparatistes ou centrifuges, tentent, visent en réalité, à travers une fédéralisation pourrait-on dire « cachée » ou subreptice de leurs institutions, à préserver leur unité, ce qui explique le titre, apparemment paradoxal, qu'a choisi l'auteur. Pour les besoins de sa démonstration, il n'hésite pas, avec une remarquable aisance, à mobiliser l'histoire et nombre de disciplines juridiques, les droits constitutionnels, bien évidemment, mais aussi pénal, administratif et international ainsi que les finances publiques.

Cette œuvre, riche d'un solide appareil critique (une bibliographie à l'évidence exhaustive, un *index rerum* et un *index nominorum*, complétés par des annexes d'une grande utilité), vise ainsi à nous expliquer, ainsi que l'indique l'auteur dès son introduction, que : « *Plutôt que d'affirmer que l'Espagne et le Royaume-Uni sont devenus des États fédéraux, ce qui serait inexact, il est plus juste de dire qu'ils se sont hybridés en se décentralisant, qu'ils comprennent à la fois des éléments unitaires et fédéraux* ». De sorte que « l'idéaltype » de l'État régional doit être affiné, ne serait-ce que pour ces deux États, du fait des revendications des dirigeants de l'Autonomie catalane ou de la Nation écossaise. Ainsi que l'écrit Alain LAQUIÈZE dans sa préface « *le Royaume-Uni et l'Espagne se développent en empruntant une trajectoire fédéraliste, sans être des États fédéraux. L'État des auto-*

nomies espagnol et l'État d'Union britannique se définissent en effet comme des sous-catégories spécifiques du modèle de l'État régional ». Pour autant, les conclusions auxquelles arrive l'auteur peuvent être généralisées à d'autres États, eux aussi agités par des pressions indépendantistes ou centrifuges.

En effet, ce que l'auteur appelle le « *fédéralisme fonctionnaliste* » vise à préserver l'unité des deux États étudiés. L'idée, issue de concepts forgés pour l'analyse de l'Union européenne, a pour but de présenter, dans une optique téléologique, comment les technostructures espagnole et britannique parviennent à préserver la structure de décentralisation politique de leurs États afin d'éviter leur potentielle fragmentation, chose à laquelle Adrien MONAT s'astreint dès les premiers développements de son étude (on peut ici déplorer la longueur de l'introduction et du titre préliminaire, qui à eux seuls représentent le tiers de l'ouvrage mais on doit saluer la progression didactique du propos).

Pourtant, cette unité est mise à mal. Tant par l'Écosse qui, dans un processus de concertation avec le parlement de l'Union a organisé, le 18 septembre 2014, un référendum sur l'indépendance de la Nation écossaise, que la Catalogne qui, en revanche dans le cadre d'un référendum unilatéral tenu le 1^{er} octobre 2017 ayant attiré les foudres du Roi et du Tribunal constitutionnel espagnol, ont manifesté leur volonté séparatiste. Si Nicola STURGEON, alors première ministre écossaise, a subi un revers dans les urnes, Carles PUIGDEMONT, le président à cette date de l'Autonomie de Catalogne, a fait face, lui, à une abstention massive, qui jette un voile sur les résultats eux, positifs, les partis légitimistes ayant appelé à boycotter le scrutin.

Le Royaume-Uni, comme l'explique fort bien Adrien MONAT, est le produit d'une sédimentation historique séculaire propre aux Britanniques réunissant en son sein quatre Nations, anglaise, galloise, irlandaise (amputée depuis un siècle de l'Eire) et écossaise, de sorte que l'organisation du territoire est centrée sur ces Nations. Cet État d'Union est le produit de la lente maturation d'un compromis historique visant à pérenniser le ralliement à la couronne des territoires acquis par les Anglais. Ce modèle spécifique constitue donc bel et bien une déclinaison particulière, une « sous-catégorie » comme l'écrit l'auteur, du modèle de l'État régional. Il en est de même pour l'État espagnol des autonomies, fruit d'un compromis entre partisans d'un modèle unitaire et centralisé et adeptes d'un État fédéral. Cette forme d'État, intermédiaire donc, paraissait nécessaire pour assurer la préservation de l'unité de l'Espagne, alors même que la Constitution n'est pas totalement claire à ce sujet. L'auteur décrit en effet les ressorts d'un « *pacte dilatoire* » dans le texte fondamental de 1978, ce qui d'ailleurs rend ambiguës les fonctions du Tribunal constitutionnel, dont la politique jurisprudentielle balance entre unitarisme et fédéralisme.

Ainsi, Espagne comme Royaume-Uni empruntent aux systèmes fédéraux (notamment en sa composante financière) en tant qu'instruments nécessaires à la préservation de leur unité, pourtant mise à mal par les revendications catalane et écossaise, en leur dimension séparatiste. Cette inclination fédéraliste a précisément pour finalité d'affaiblir le risque de sécession, dans le cadre d'une démocratie définie comme multinationale, spécifique aux deux États étudiés.

Pourtant, malgré la participation des composantes de ces démocraties au pouvoir législatif et réglementaire du centre, gage d'un compromis avec la périphérie pour protéger et assurer l'unité des deux États, le système n'est pas nécessairement pérenne, à mesure que s'accumulent les différends, les dirigeants régionaux ayant tendance à incliner pour une augmentation de leurs prérogatives. Dès lors, et ainsi que l'écrit Adrien MONAT, « *le fédéralisme inhérent à la démocratie multinationale demeure stratégique pour préserver l'unité espagnole et britannique* » mais « *les risques demeurent importants pour parvenir à cet objectif* », de sorte qu'il ne s'agit pas non plus d'un « *instrument parfait* » de la protection de la finalité attendue, c'est-à-dire la préservation de l'unité des deux États. La tendance par exemple à minorer la composante régionale des autonomies espagnoles ou des nations britanniques ne contribue pas véritablement à l'apaisement des tensions entre centre et périphérie.

Face à la montée du péril sécessionniste, les deux États ne sont pas cependant dépourvus de moyens, mais leur utilisation peut s'avérer dangereuse. Les clauses de sauvegarde de l'article 155 de la Constitution espagnole ou de la convention Sewel britannique sont des instruments radicaux visant à rationaliser le fédéralisme et sont de ce fait particulièrement coercitifs, même si d'application rare. Quand elles sont activées néanmoins, elles constituent une régression de l'idée fédéraliste qui marque ainsi sa faiblesse intrinsèque, les deux États tendant alors à revenir au modèle unitaire.

Pour ne prendre que l'exemple de l'article 155 du texte fondamental espagnol, la finesse d'analyse de l'auteur est particulièrement rigoureuse (on regrette néanmoins qu'il n'ait pas été rappelé que cette disposition a été purement et simplement calquée sur l'article 37 de la Loi fondamentale allemande, de sorte qu'on ignore pourquoi les Constituants espagnols ont cherché leur inspiration outre-Rhin). Il apparaît évident qu'ici l'activation de cet instrument altère durablement le fédéralisme. D'autant, on l'a vu, que la mise en garde adressée par le président du gouvernement d'alors, Mariano RAJOY, n'a eu aucun effet sur Carles PUIGDEMONT, ce qui occasionna une nécessaire et irréversible crise, puisque l'État a obligé la Catalogne à exécuter de façon forcée ses obligations et a de surcroît utilisé des mesures pénales particulièrement sévères à l'encontre des dirigeants nationalistes, au premier chef le président de l'autonomie catalane. Néanmoins, Adrien MONAT insiste sur l'imprécision de l'article 155 (« *le vague du régime juridique* » écrit-il, dans une terminologie qu'il aurait pu éviter dans plusieurs passages de son propos, à l'instar du mot vague, utilisé à l'envi, ces expressions n'étant pas nécessairement des plus heureuses) nullement dissipée par le Tribunal constitutionnel, ce dernier ne contrôlant pas les mesures prises par le gouvernement sur son fondement, à l'instar de l'injusticiabilité des actes de gouvernement en France.

Cependant, et malgré la fragilité inhérente à ce système hybride, les États étudiés ne sont pas désemparés et sans moyen face à la montée des tendances centrifuges voire séparatistes observées en Écosse et en Catalogne.

Tout d'abord en prohibant de façon absolue les rebellions alors que sont observées, comme en écho et en réplique, la multiplication des discours jusnaturalistes à visée nationaliste, se fondant sur des arguments moraux. En effet, les « rebelles »

indépendantistes crient à l'arbitraire face aux règles à eux imposées, au nom précisément de l'invocation de règles naturalistes poussant à désobéir aux commandements de l'État, dès lors qu'il serait loisible à tous de revendiquer une appartenance exclusive à un territoire. Ce sont alors les Droits de l'Homme qui sont évoqués, dans une acception somme toute des plus contestable. D'autant que le droit international ne légitime pas de tels discours, puisque la Charte des Nations unies repose sur l'égalité souveraine des États, et donc leur liberté de s'organiser comme ils le souhaitent et d'exercer leur pouvoir à leur convenance dans la limite de leurs frontières. Les quelques cas circonscrits du « *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* » ne s'appliquent pas aux territoires concernés puisque sont en fait visés les anciennes colonies ou les peuples opprimés. La désobéissance, appuyée sur des arguments jusnaturalistes, n'a de fait aucune concrétude face à la supériorité de la Constitution de l'État ou à l'inefficacité de l'appel aux règles internationales. Par ailleurs, l'historicisme, qui postule que le droit est un produit de l'Histoire, ne revêt aucune dimension ou assise normative propre à légitimer les discours de rébellion.

Par suite, les États sont fondés à utiliser leurs instruments propres, dissipant toute propension jusnaturaliste, en utilisant tout leur arsenal répressif, chose que l'on a pu particulièrement observer à l'occasion de la déclaration d'indépendance unilatérale de la Catalogne.

L'étude ensuite de la difficulté d'organisation des référendums d'autodétermination est particulièrement stimulante. On aurait pu croire que le processus de concertation rendant un référendum légal au niveau de l'État soit évidemment plus aisé qu'un référendum unilatéral, mais la question est finalement plus subtile. Si, après un long cheminement dû notamment à la souveraineté du parlement britannique, le référendum écossais de 2014 a pu en effet s'effectuer, la revendication d'un retour aux urnes sur la même question est depuis systématiquement rejetée par les gouvernements successifs, l'État gardant alors toute la maîtrise pour préserver l'unité de l'Union. De façon plus radicale, on sait que les résultats du référendum catalan ont été niés par l'État espagnol, qui utilisa ensuite tout son arsenal répressif.

Qu'il soit ici précisé en passant, mais c'est véniel, que l'auteur semble utiliser indifféremment (alors même qu'il mobilise l'ouvrage désormais classique de Jean-Marie DENQUIN, *Référendum et plébiscite*) les termes consultation et référendum, voire « consultation référendaire », tout en se contredisant puisqu'affirmant que la doctrine française précise bien que, par nature, le référendum est décisionnaire, quand la consultation ne l'est pas. Il aurait certainement dû utiliser l'acception française, plutôt que d'osciller entre les deux termes.

Enfin, dans ses derniers développements, Adrien MONAT fait œuvre prospective puisqu'il envisage la possibilité sécessionniste, dans une vision peut-être par trop irénique. Il invoque notamment la nécessaire coopération des anciens territoires sous tutelle, dans le cadre des relations inéluctables au sein de l'Union européenne, se concrétisant par des accords bilatéraux. Bien évidemment cela ne pourrait se concrétiser aussitôt l'indépendance acquise, puisque le processus d'adhésion à l'Union n'est pas automatique.

N'est en revanche pas envisagée la transformation de l'État, comme cela fut le cas en Belgique, dans un sens résolument fédéral, ce qui aurait pu peut-être être une autre piste. On peut regretter aussi que l'auteur n'ait pas fait quelques pas de côté en prenant appui sur le modèle italien qui, depuis la révision constitutionnelle de 2001, sous pression de la Ligue d'Umberto BOSSI (réclamant alors une improbable sécession d'une fantasmatique « Padanie », soit de l'Italie septentrionale), redistribue le pouvoir législatif entre l'État et les Régions, la « ventilation » des compétences étant désormais inversée, puisque c'est aux Régions qu'appartiennent les compétences résiduelles quand l'État voit ses prérogatives limitativement énumérées. C'eût été une autre piste éventuelle de réflexion poursuivant la réflexion sur une autre sous-catégorie de l'État régional, où la fédéralisation est encore plus poussée. Enfin, dans quel cadre se situe la France ? Peut-on parler d'un État unitaire asymétrique avec une propension fédéralisante quant à la Nouvelle-Calédonie voire, dans une moindre mesure la Polynésie ?

Pour autant, et malgré ces quelques remarques toutes vénielles, on ne peut qu'adhérer à la progression du propos. Ce dernier démontre la finesse d'analyse, la rigueur du travail et l'érudition d'Adrien MONAT, qui a fait œuvre d'un indéniable travail comparatiste, alors même qu'il a confronté dans son ouvrage des traditions juridiques toutes différentes (et c'était là l'une des difficultés majeures). On ne doute pas que son ouvrage fera sans nul doute référence tant il a pu enrichir l'examen théorique des formes de l'État.