



**HAL**  
open science

## La loi régionale dans les États régionaux

Félicien Lemaire

► **To cite this version:**

Félicien Lemaire. La loi régionale dans les États régionaux. *Politeia* [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel], 2023, Le législateur polynésien (44), pp.395-418. hal-04614856

**HAL Id: hal-04614856**

**<https://univ-angers.hal.science/hal-04614856v1>**

Submitted on 19 Jun 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.

# LA LOI RÉGIONALE DANS LES ÉTATS RÉGIONAUX

**Par Félicien LEMAIRE**

*Professeur de droit public  
Université d'Angers  
CJB, SFR Confluences*

## SOMMAIRE

- I.** – LES FONDEMENTS DU POUVOIR LÉGISLATIF LOCAL DANS LES ÉTATS RÉGIONAUX
  - A.** – *Les bases constitutionnelles du pouvoir législatif régional*
    - 1.** – *La garantie constitutionnelle du pouvoir législatif de certaines Régions*
    - 2.** – *La participation limitée des entités régionales aux organes centraux d'élaboration de la loi*
  - B.** – *Les organes d'expression du pouvoir législatif régional*
    - 1.** – *Les différentes instances*
    - 2.** – *L'intérêt de la qualification des instances législatives*
- II.** – L'ÉTENDUE DU POUVOIR LÉGISLATIF RÉGIONAL
  - A.** – *Les domaines de compétences législatives*
    - 1.** – *La répartition des compétences avec l'État central*
    - 2.** – *L'enjeu de la demande d'extension des compétences*
  - B.** – *Le contrôle du pouvoir législatif régional*
    - 1.** – *Le contrôle juridictionnel et la surveillance des compétences régionales*
    - 2.** – *Les politiques jurisprudentielles des cours*

**A** l'aune du thème général du colloque – « Le législateur polynésien » –, comme du sous-thème dans lequel il est demandé d'intervenir – « Droit comparé (les lois régionales) » –, le sujet à traiter ne peut surprendre. Dans la perspective comparatiste, il constitue une invitation implicite à voir s'il est possible de comparer les expériences institutionnelles menées dans d'autres États avec la situation faite à la Polynésie dans le cadre de l'État unitaire français. Toutefois, à s'en tenir à l'intitulé exprès du sujet, il nous revient principalement de faire un état des lieux de l'État régional, même si l'on ne saurait perdre de vue la thématique d'ensemble du colloque<sup>1</sup>.

L'État régional constitue, sinon une forme intermédiaire d'organisation territoriale entre l'État unitaire et l'État fédéral, une sorte de troisième voie. Cette appellation est utilisée pour caractériser de nouvelles organisations étatiques, comme

---

<sup>1</sup> La conclusion sera destinée à répondre à l'invitation implicitement formulée.

l'Italie composée de Régions<sup>2</sup> disposant d'une autonomie politique ou l'Espagne composée de Communautés autonomes<sup>3</sup>, en évoquant dans ce dernier cas un « État des autonomies » ou, dans une appellation aujourd'hui tombée en désuétude, un « *État autonome* »<sup>4</sup>. C'est précisément en Espagne, sous la seconde République en 1931, qu'apparaît cette forme spécifique d'organisation territoriale, avec le régionalisme espagnol. Relativement récente dans le temps par rapport aux modèles étatiques classiques, on a pu se demander s'il s'agit d'une forme véritablement nouvelle ou simplement d'une forme transitoire d'organisation territoriale, prélude à une transformation fédérale<sup>5</sup>. L'évolution de la Belgique vers l'État fédéral avec la loi constitutionnelle du 14 juillet 1993 a d'abord semblé indiquer qu'il s'agissait plutôt d'une forme transitoire d'organisation étatique. Mais la pérennité du modèle espagnol et italien joue effectivement en faveur de l'émergence de cette troisième catégorie d'État<sup>6</sup>, même si pour des raisons de fond, sur lesquelles il conviendra de revenir, la tentation est toujours grande de la raccrocher aux modèles classiques de l'État unitaire et de l'État fédéral.

À ce stade de l'analyse, il importe simplement de souligner que l'attribution ou pas du pouvoir législatif aux entités territoriales est bien évidemment au cœur des distinctions catégorielles. Rappelons que dans le fédéralisme classique de type étasunien, les entités infra-étatiques – *i. e.* les États fédérés – ont plus qu'un pouvoir législatif. Elles disposent d'un pouvoir constitutionnel et d'une entière capacité d'auto-organisation, alors que tel n'est pas le cas pour les Régions dans les États régionaux. L'État régional se distingue en revanche de l'État unitaire en reconnaissant un pouvoir législatif aux Régions, là où dans l'État unitaire, ce pouvoir n'est pas en principe reconnu. Suivant cette typologie, on le voit nettement, la forme d'organisation de l'État dicte l'étendue des pouvoirs.

---

<sup>2</sup> Par convention, on utilisera dans cette contribution la majuscule pour le terme « Région » dans le sens juridique et statutaire général (à la différence de l'aspect géographique), sans cependant qu'il y ait lieu d'établir un parallèle ou une concurrence en tout point avec la notion d'État.

<sup>3</sup> On procédera de même pour l'emploi de la majuscule à Communautés autonomes.

<sup>4</sup> Ce vocable a été utilisé lors de journées d'études des 3 et 4 avril 1992 de l'Association française des constitutionnalistes. Cf. C. BIDÉGARAY (dir.), *L'État autonome. Forme nouvelle ou transitoire en Europe*, Paris, Economica, 1994. Utilisé très spécifiquement à propos de l'Espagne, il n'a pas le degré de généralité acquis par le terme « État régional », aujourd'hui très largement repris par la doctrine dans la catégorisation des formes étatiques. La notion d'État régional, caractérise à cet égard les États qui admettent de manière significative une autonomie des collectivités infra-étatiques (indépendamment de l'appellation exacte de ces collectivités), sans pour autant avoir les caractéristiques des entités fédérées dans l'État fédéral. V en ce sens les débats dans le cadre de la Commission de Venise, CDL-FED (1997) 001rev2, « Projet de rapport de synthèse des réponses au questionnaire sur l'État fédéral et régional », n° 025/96, 25 août 1997 ; et CDL-INF (1997) 005, « L'État régional et fédéral », 1<sup>er</sup> janvier 1997.

<sup>5</sup> V. en ce sens *L'État autonome : Forme nouvelle ou transitoire en Europe* ouvrage précité.

<sup>6</sup> V. notamment J. FOUGEROUSE (dir.), *L'État régional, une nouvelle forme d'État ?*, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2008.

Existe-t-il en dehors de l'Italie et de l'Espagne d'autres États régionaux ? On peut considérer que cela concerne également le Royaume-Uni qui continue il est vrai à se classer comme un État unitaire, mais qui dans sa tradition juridique n'a jamais considéré que cela devait aboutir à un régime uniforme pour les collectivités infra-étatiques. Sur la base d'une longue histoire, le Royaume-Uni admet l'existence de quatre nations ou nations-régions, ce que l'on évoque parfois sous le trait de « petites nations » : l'Angleterre, l'Écosse, l'Irlande du Nord et le Pays de Galles pourvues de compétences différentes. Étant entendu que le mot « nation », outre-Manche, ne revêt pas partout la même signification que celle notamment véhiculée en France par la Révolution française<sup>7</sup>, et qu'au Royaume-Uni l'unité repose sur la couronne britannique.

La question peut-elle être posée pour d'autres États encore ? Elle est discutée notamment à propos du Portugal. Mais l'hypothèse du pouvoir législatif est réduite à des cas très spécifiques : ceux des territoires insulaires des Açores et de Madère, alors qu'on observe par ailleurs que dans le cadre des territoires européens, la plupart des îles sont dotées de statuts spécifiques, indépendamment de l'organisation territoriale des États. Que l'on pense à Jersey et Guernesey pour la Grande-Bretagne, à la Sicile et la Sardaigne pour l'Italie, aux Baléares et aux Îles Canaries pour l'Espagne ou encore à la Corse pour la France. Dans ce même registre, il est également possible de se référer à la Finlande avec le statut spécifique des îles Åland. Mais une ou des exceptions statutaires ne permettent pas d'ériger tout État en État régional. C'est la situation pour la France, perçue comme le prototype même de l'État unitaire, en dépit du statut spécifique de la Nouvelle-Calédonie, et à un moindre degré de la Polynésie française. On est enclin à raisonner à l'identique pour le Portugal qui, sans que cela constitue en soi un argument dirimant, s'affirme dans l'article 6 de la Constitution du 2 avril 1976 comme un État unitaire, tout en précisant dans son alinéa 2 que « *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.* » Une manière ici, de rappeler les doutes et incertitudes qui grèvent la spécificité de cette catégorie ; l'ajout d'une sous-catégorie type « États quasi régionaux » ne faisant précisément qu'ajouter de la confusion à la confusion. Là où d'autres admettent ordinairement pour les États régionaux qu'on a affaire à des États quasi fédéraux.

*Ceteris paribus*, au regard de ce bref panorama, on entendra par États régionaux : l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni, structures étatiques où le régionalisme n'est pas douteux en prenant une forme accusée, tout en admettant une variété des régimes applicables. C'est sur ces bases que va s'élaborer l'étude, en ayant toujours à l'esprit que l'attribution du pouvoir législatif aux Régions est un marqueur de l'autonomie locale. Ainsi délimité, le sujet interroge l'étendue du pouvoir législatif des Régions en comparaison avec le pouvoir législatif central (II). Cependant, les rapports entre le centre et la périphérie ne peuvent être clairement appréhendés sans cerner au préalable les fondements de la reconnaissance du

---

<sup>7</sup> V. P. FLATRES, « Chapitre 4 - La notion de nation dans les Îles britanniques », in H. THÉRY (dir.), *L'État et les stratégies du territoire*, Paris, CNRS Éditions, coll. « Mémoires et documents de géographie », 1991, p. 45-52.

pouvoir législatif régional (I), en réalité déterminants dans l'attribution des compétences et dans leur sanction.

#### I. – LES FONDEMENTS DU POUVOIR LÉGISLATIF LOCAL DANS LES ÉTATS RÉGIONAUX

Le constitutionnaliste ne peut d'abord manquer d'observer qu'il y a des bases constitutionnelles du pouvoir législatif régional (A) et des organes d'expression de ce pouvoir législatif (B).

##### A. – *Les bases constitutionnelles du pouvoir législatif régional*

Il est notoire que les constitutions désignent en principe les Régions qui sont pourvues de droits spécifiques, en garantissant leur spécificité.

##### 1. – *La garantie constitutionnelle du pouvoir législatif de certaines Régions*

D'un point de vue global, les constitutions tendent à reconnaître ou matérialiser constitutionnellement l'existence des entités régionales en les nommant, quoique cette assertion mérite d'être à la fois nuancée et précisée. Tel n'est pas le cas en principe dans l'État unitaire où cette mention paraîtrait triviale dans un État centralisé et marqué par l'unité, où l'on ne peut reconnaître au fond que ce qui relève strictement de l'exception. C'est ainsi qu'on procède en France, depuis la révision constitutionnelle de 2003, en faisant uniquement référence aux « populations d'outre-mer » et en listant les territoires concernés, mais sans jamais mentionner les territoires métropolitains. Il en va de même en Finlande et au Portugal<sup>8</sup>, où ne sont spécialement mentionnées que les Régions autonomes.

Au contraire de cela, on sait que la mention des entités territoriales est un principe essentiel dans les structures fédératives. On retrouve cette logique dans les États régionaux. La Constitution italienne énumère ainsi de manière limitative vingt Régions à l'article 131<sup>9</sup>. Toutefois, seulement cinq d'entre elles ont un statut spécifique leur reconnaissant constitutionnellement (article 116) une autonomie politique pour tenir compte de leurs particularismes linguistiques, historiques ou géographiques. C'est le cas de la Sicile ; de la Sardaigne ; du Trentin-Haut Adige/Sudtirolo ; du Frioul-Vénétie julienne ; et du Val d'Aoste.

Le Royaume-Uni n'est certes pas pourvu d'une constitution écrite, mais cela est vrai également dans ce cas, si l'on considère d'une part que des textes anciens font référence à des liens spécifiques entre l'Angleterre et les trois autres nations-régions que sont l'Écosse, l'Irlande du Nord et le Pays de Galles ; et d'autre part, depuis 1998, en tenant compte de la dévolution de compétence par le Gouvernement de Tony BLAIR à ces trois Régions. Les lois de dévolution constituent, à cet

<sup>8</sup> On a fait mention pour le Portugal et la Finlande des territoires spécifiques. L'existence d'entités régionales est également prévue dans la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991, mais sans nommer les territoires concernés. Cf son chap. VII Autogestion locale et administration locale (articles 135 à 146).

<sup>9</sup> Piémont ; Val d'Aoste ; Lombardie ; Trentin-Haut Adige ; Vénétie ; Frioul-Vénétie Julienne ; Ligurie ; Emilie-Romagne ; Toscane ; Ombrie ; Marches ; Latium ; Abruzzes ; Molise ; Campanie ; Pouilles ; Basilicate ; Calabre ; Sicile ; Sardaigne.

égard, comme le prétendent certains auteurs, des « *constitutions intermédiaires de facto* »<sup>10</sup> ou des « mini-constitutions » applicables aux différentes nations concernées du Royaume-Uni. La notion de « dévolution » est d'autant plus remarquable qu'elle est tout à fait spécifique au Royaume-Uni. Elle ne saurait être traduite par le terme de décentralisation qui n'a, du moins dans la vision française, qu'un caractère administratif. Elle va au-delà et décrit un processus dynamique dans le rapport de force entre le centre et la périphérie. Elle doit s'entendre comme un transfert différencié de compétences par le Parlement de Westminster aux assemblées locales, élues au suffrage universel ; au point de considérer que ces transferts conduisent le Royaume-Uni aux marches du fédéralisme.

L'Espagne se distingue ici quelque peu puisque les entités régionales ne sont pas à proprement parler désignées dans la Constitution espagnole. Celle-ci reconnaît en effet un droit à l'autonomie (article 2) mais sans pour autant énumérer les Communautés autonomes. Cependant, on ne peut s'y méprendre. Sans paradoxe véritable au regard de la philosophie d'approche du système espagnol, cette absence de mention est moins le signe d'une restriction que d'une ouverture, dès lors que l'objectif poursuivi est de ne pas limiter l'accès au statut d'autonomie. C'est à leur demande que les entités territoriales peuvent être érigées en Communautés autonomes. Par suite, une distinction peut être établie entre les Communautés autonomes dites de premier rang ou « *premier niveau* » et celles de second rang ou « *second niveau* »<sup>11</sup>. Les Communautés autonomes de premier rang sont celles qui bénéficient de la plus grande autonomie, à savoir les trois Communautés historiques de Catalogne, Galice, et Pays basque qui ont accédé à l'autonomie par le biais de l'article 143, à raison de la reconnaissance de traits culturels et historiques spécifiques<sup>12</sup>. D'autres territoires ont rejoint cette catégorie : l'Andalousie d'abord puis les Communautés autonomes de Valence, de Navarre (dans sa qualité de territoire foral) et les Îles Canaries par des lois de transfert de compétences sur la base de la procédure de l'article 151 de la Constitution. Il y a au total sept Communautés autonomes de premier rang. Les dix autres communautés, ayant utilisé la procédure d'accès à l'autonomie de l'article 151, constituent quant à elles les communautés de second rang<sup>13</sup> disposant d'une moindre autonomie.

<sup>10</sup> M. QVORTRUP, « "Let me Take You to a Foreign Land" », in M. QVORTRUP (ed.), *The British Constitution. Continuity and Change. A festschrift for Vernon Bogdanor*, Oxford, Hart Publishing, 2013, p. 61, cité par I. NGUYÈN-DUY, « La Constitution britannique : continuité et changement », *RFDC*, 2014, p. 581-606, sp. p. 591-592.

<sup>11</sup> V. notamment Luis E. DELGADO DEL RINCÓN, « Espagne. L'équilibre entre unité et diversité : les réformes statutaires dans l'État des autonomies », in Dossier « Nations et territoires : quelles institutions », *Confluences Méditerranée*, n° 73, 2010, p. 93-106.

<sup>12</sup> L'article 143 reconnaît cette possibilité à ces territoires, sans pour autant les nommer, comme en témoigne le § 1 ainsi libellé : 1 « *Dans l'exercice du droit à l'autonomie reconnu à l'article 2 de la Constitution, les provinces limitrophes présentant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces constituant une entité régionale historique pourront accéder à l'autogouvernement et se constituer en Communautés autonomes conformément aux dispositions du présent titre et de leurs statuts respectifs.* »

<sup>13</sup> Aragon, Asturies, Îles Baléares, Cantabrie, Castille-et-Léon, Castille-La Manche, Ceuta et Melilla, Estrémadure, Murcie, Communauté de Madrid.

À ce stade, on peut noter un point de convergence dans les différents cas évoqués : il n'existe pas une égalité d'autonomie ou une égalité statutaire entre les différentes entités régionales. C'est que le régionalisme est en réalité globalement marqué par l'asymétrie des compétences. Comme est classiquement évoqué un fédéralisme asymétrique en Belgique sur une base linguistique, le régionalisme se définit essentiellement par une reconnaissance de compétences à « *géométrie variable* », ou à « *vitesses différenciées* »<sup>14</sup>.

## 2. – *La participation limitée des entités régionales aux organes centraux d'élaboration de la loi*

Un autre critère peut être envisagé dans le regard jeté sur les textes constitutionnels, c'est celui de la participation des entités régionales au processus législatif central. Mais il convient de noter que la participation est limitée, à la différence de l'État fédéral. Les entités régionales ne sont pas représentées en elles-mêmes et pour elles-mêmes dans la seconde chambre. Ce qui entraîne forcément des conséquences sur leurs pouvoirs. Pour le formuler clairement : en Espagne comme en Italie, il n'existe pas de « Chambre des autonomies » ou de « Chambre des Régions », comme c'est le cas dans le schéma fédéral. Les Régions ne concourent pas en propre à la formation de la volonté législative de l'ensemble de l'État. Le même raisonnement peut être suivi pour le Royaume-Uni.

On ne peut certes pas négliger le fait qu'il existe un droit d'initiative législative, notamment en Italie avec la possibilité pour cinq conseils régionaux d'initier un processus référendaire afin de décider l'abrogation partielle ou totale d'une loi (cf. article 75 de la Constitution de 1947), et la possibilité aussi pour un conseil régional d'adresser des propositions de loi à la chambre des députés. Mais force est de constater que l'adoption de la loi nationale n'est pas dépendante de l'accord des conseils régionaux ou Communautés autonomes.

Aux marges de l'analyse sur la participation aux instances d'élaboration de la loi, on peut être tenté d'évoquer la participation en Espagne des Communautés autonomes au choix d'une partie des membres du Tribunal constitutionnel espagnol. En effet, suivant l'article 159 de la Constitution espagnole, le Tribunal constitutionnel est composé de douze membres nommés par le Roi : « *quatre sur la proposition du Congrès à la majorité de trois cinquièmes de ses membres, quatre sur la proposition du Sénat, à la même majorité, deux sur la proposition du Gouvernement, et deux sur la proposition du Conseil général du pouvoir judiciaire.* » Or, en ce qui concerne les propositions faites par le Sénat espagnol, il est prévu – depuis la modification opérée par la loi organique 6/2007 du 24 mai 2007 à la loi organique de 1979 sur le Tribunal constitutionnel – qu'il doit choisir les quatre juges parmi les candidats présentés par les assemblées législatives des Communautés autonomes<sup>15</sup>. Il y a donc bien ici un mécanisme de participation des collectivi-

<sup>14</sup> V. notamment L. VANDELLI, « Du régionalisme au fédéralisme ? », n° 103, *Pouvoirs*, 2002, p. 81-91.

<sup>15</sup> La loi organique 2/1979, du 3 octobre 1979, portant sur le Tribunal constitutionnel précise en son article 16 que « Les Magistrats proposés par le Sénat seront choisis parmi les candi-

tés aux nominations. Mais on ne peut qu'être porté à relativiser ce mécanisme. L'idée d'une participation ne s'aligne nullement sur le principe d'une représentation des entités régionales. Il est notable que ce mécanisme n'existe pas en Italie<sup>16</sup> ; et on peinera à trouver même dans l'État fédéral une logique qui pourrait amener à induire dans le cadre des cours constitutionnelles l'existence d'un mécanisme de type représentatif, forcément contraire au principe d'une justice impartiale.

## **B. – Les organes d'expression du pouvoir législatif régional**

### **1. – Les différentes instances**

Sans qu'il y ait lieu ici de s'attarder sur les différentes instances, remarquons que sur le plan local, comme au niveau national, les Régions autonomes disposent d'un organe exécutif et d'un organe législatif. La structure est la même, quand bien même les appellations diffèrent. Les assemblées locales sont élues au suffrage universel direct et ont à côté un conseil de gouvernement qui dispose des fonctions exécutives et administratives. Celui-ci est responsable devant l'assemblée<sup>17</sup>.

Ce qu'il convient simplement de souligner, dans la perspective du pouvoir législatif, c'est la qualification des instances disposant de compétences législatives et la signification que cela revêt.

### **2. – L'intérêt de la qualification des instances législatives**

Il est possible de qualifier les assemblées concernées de « Parlements », ce qui n'a pas qu'un intérêt symbolique puisque cela signifie que les assemblées en cause constituent de véritables « corps législatifs » au sens de la jurisprudence européenne, comme il a pu être spécifié pour le Congrès de Nouvelle-Calédonie, avec l'arrêt de la Cour EDH, 11 janvier 2005, *Py*, qu'il constitue une partie du « corps

---

datés présentés par les assemblées législatives des Communautés Autonomes, selon les règles fixées par le règlement du Sénat. »

<sup>16</sup> Pour mémoire, en Italie, c'est l'article 135 de la Constitution de 1947 qui définit les modalités de désignation des membres de la Cour constitutionnelle qui est composée de quinze membres. Un tiers des membres est choisi par le Président de la République ; un tiers par le Parlement (c'est à dire les deux chambres réunies) ; et un dernier tiers par les juridictions ordinaires et administratives suprêmes. En ce qui concerne le choix des juridictions, trois juges sont choisis par un collège constitué des magistrats du siège et du parquet de la Cour de cassation, un par un collège réunissant les membres du Conseil d'État et un par un collège rassemblant les membres de la Cour des comptes.

<sup>17</sup> On notera à titre d'exemple qu'en Espagne, un président de la communauté, élu par l'assemblée, est chargé de diriger le gouvernement et d'assurer la représentation de la Communauté. L'organisation des Communautés de second rang n'est pas précisée dans la Constitution, mais elle est en fait calquée sur un modèle de type parlementaire identique aux Communautés de premier rang. En Italie, l'organisation des Régions est conçue sur ce même modèle avec un conseil régional, un exécutif régional appelé « Junte » élu par le conseil régional et un président de la « Junte ».



*législatif de la Nouvelle-Calédonie* » (§ 43) au sens de l'article 3 du protocole n° 1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>18</sup>.

De ce point de vue, les différentes assemblées régionales constituent bien effectivement des corps législatifs et donc des parlements ; quelles que soient les appellations utilisées : « parlement », « assemblée » voire « assemblée nationale ». De manière significative, en Écosse, le *Scotland Act 2012* qui approfondit la dévolution précise dans la première partie relative aux pouvoirs du Parlement que certaines fonctions des élections au Parlement écossais ne dépendent plus du Secrétaire d'État pour l'Écosse, c'est-à-dire le ministre du Gouvernement britannique chargé de représenter l'Écosse, mais sont transférées au Ministre écossais. Le *Scotland Act 2012* conforte cette logique en dénommant dans sa deuxième partie l'exécutif écossais : « Gouvernement écossais ». Il est notable que le *Scotland Act 2016* transfère également au Parlement écossais les compétences dans la détermination des modalités des élections. Le Parlement et le Gouvernement écossais sont ainsi reconnus comme des organes pérennes ou permanents dans le cadre du Royaume-Uni et de son système constitutionnel. La norme, ainsi établie, a une véritable autorité puisque dans le principe, ce n'est que par référendum que l'un ou l'autre organe peut être aboli.

Une logique identique a été adoptée au Pays de Galles, en dépit des changements de dénomination. Le *Government of Wales Act 2006* a mis en place le Gouvernement de l'Assemblée galloise qui est devenue après le référendum de 2011 le Gouvernement Gallois (*Welsh Government*) avec à côté l'Assemblée nationale galloise (*Welsh Assembly Government*). Le *Wales Act 2017* permet la modification de l'appellation, ce qui a été mis à profit par l'Assemblée galloise qui a en définitive pris le 6 mai 2020 le nom de « Parlement gallois » (*Welsh Parliament*).

En Irlande du Nord, l'existence d'un Parlement est ancienne. Un Parlement existait entre 1921 et 1972 avant qu'il soit suspendu en 1973<sup>19</sup>. Une Assemblée nord Irlandaise autonome, pourvue de pouvoirs législatifs a été rétablie avec le *Northern Ireland Act 1998*. Après une parenthèse entre 2002 et 2006, elle est redevenue effective en 2006. Il est à peine nécessaire de dire qu'il n'existe pas en revanche de parlement spécialement dédié à l'Angleterre, territoire pivot, qui se confond d'une certaine manière dans et avec le Royaume-Uni.

En Espagne également, il est admis que les assemblées des Communautés autonomes constituent des parlements. On évoque ainsi couramment dans le cadre des décisions du Tribunal constitutionnel espagnol le « Parlement de Catalogne » ou le « Parlement Basque », comme en témoigne la sentence du Tribunal constitutionnel espagnol du 8 novembre 2017 affirmant l'inconstitutionnalité et la nullité

---

<sup>18</sup> V. notamment A. ROBLOT-TROIZIER et J.-G. SORBARA, « Les règles constitutionnelles devant la Cour européenne des droits de l'homme », *RFDA*, 2006, p. 139-154 ; F. SUDRE, *JCP G*, n° 30, 2005, p. 1451-1456 ; et H. SURREL, *RDP*, 2006, chr. p. 811-812.

<sup>19</sup> Les affrontements du *Bloody Sunday* entre protestants et catholiques ont conduit à suspendre en 1973 le Stormont (nom donné au bâtiment qui abritait le Parlement), après le vote par le Parlement de Westminster du *Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972* puis du *Northern Ireland Constitution Act 1973*, en donnant la direction du territoire au gouvernement de Londres.

de la loi du Parlement de Catalogne 20/2017, du 8 septembre qui déclare unilatéralement l'indépendance.

En revanche en Italie la situation est différente, essentiellement pour des raisons historiques en lien avec la culture juridique. D'un point de vue matériel, l'existence d'un pouvoir législatif ne peut certes pas être remise en cause. Depuis 2001, en particulier, on a affaire à une vraie logique régionaliste en dotant les conseils régionaux d'un pouvoir législatif propre, alors qu'auparavant on avait affaire à une décentralisation administrative, même si la Constitution prévoyait la délégation du pouvoir législatif aux Régions. Toutefois, en dépit de cela, d'un point de vue formel les conseils régionaux ne peuvent pas, selon la Cour constitutionnelle italienne, être considérés comme des « Parlements ». Dans sa décision n° 106 de 2002, elle juge en ce sens contraire la résolution du Conseil régional de la Ligurie mettant en place le « Parlement de la Ligurie ». Le terme de « Parlement » a pour la Cour constitutionnelle italienne une valeur particulière. Il ne peut être qu'unique. Il ne peut s'agir que du Parlement national, siège de la représentation nationale<sup>20</sup>.

Pour formelle qu'elle puisse paraître, cette précision n'a rien d'anecdotique. Elle est significative de la logique de l'État italien et du rapport à la loi en distinguant la loi nationale et la loi régionale, quand bien même le pouvoir législatif de l'État et le pouvoir législatif des Régions sont formellement placés sur un pied d'égalité dans l'article 117 de la Constitution italienne. On saisit immédiatement les ressorts historiques profonds propres à cette sensibilité, notamment au regard de l'unification italienne mais aussi au regard des velléités séparatistes de la Ligue du Nord liées à une réécriture de l'histoire italienne et l'incantation d'une existence de la « Padanie »<sup>21</sup>. Une manière en Italie de rappeler que l'autonomie des Régions ne correspond pas à de la souveraineté<sup>22</sup>. Cela n'est pas sans écho sur la dualité termi-

<sup>20</sup> Cf. J. FOUGEROUSE, « L'émergence aporétique d'un constitutionnalisme régional », *Politeia*, n° 18, 2010, p. 259-302, sp. p. 285-286 et p. 293 note 268 ; et A. DEFFENU, « La frontière entre l'autonomie et l'indépendance : l'unité nationale et les instances territoriales dans l'évolution du régionalisme italien », *Civitas Europa*, n° 38, 2017, p. 271-286, sp. p. 280. V. plus spécifiquement A. BURATTI, « Sovranità popolare e rappresentanza regionale: nota a margine della sentenza n° 106/2002 della Corte costituzionale », *Giurisprudenza italiana*, n° 12, 2002, p. 2231 et s. ; F. CUOCOLO, « Parlamento nazionale e "parlamenti" regionali », *Giurisprudenza costituzionale*, n° 2, 2002, p. 873 et s.

<sup>21</sup> V. notamment L. DEMATTEO, « La sécession de la Padanie. Ethnographie d'une refondation nationale en négatif », *Le Mouvement social*, n° 2020, 2003, p. 53-67 ; M. AVANZA, « Une histoire pour la Padanie. La Ligue du Nord et l'usage politique du passé », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 58 (1), 2003, p. 85-107 ; M. MACHIAVELLI, « La Ligue du Nord et l'invention du « Padan » », *Critique internationale*, n° 10, 2001, p. 129-142.

<sup>22</sup> Est significative en ce sens la décision n° 365 de 2007, à propos d'une loi régionale visant à instaurer un projet de statut régional fondé sur « la souveraineté du peuple sarde » jugé contraire à la Constitution, en particulier aux articles 4 et 114 qui « utilisent le mot autonomie pour définir brièvement l'espace normatif laissé par la République aux Régions ». Cf. les études précitées de J. FOUGEROUSE, « L'émergence aporétique d'un constitutionnalisme régional », et A. DEFFENU, « La frontière entre l'autonomie et l'indépendance : l'unité nationale et les instances territoriales dans l'évolution du régionalisme italien » ; et sur cette décision spécifiquement : O. CHESSA, « La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n° 365 del 2007 », *Le Regioni*, n° 1, 2008, p. 227 et s. ; et P. CARETTI, « La "sovrantà"

nologique en France entre « lois » et « lois du pays », spécialement pour la Nouvelle-Calédonie, même si on a évoqué dans ce dernier cas l'idée de souveraineté partagée. Ainsi perçue, la distinction établie tendrait à rappeler au fond qu'il n'y a peut-être pas si loin que cela de l'État régional (italien) à l'État unitaire (français), sur la base de l'unicité de la souveraineté.

Cette analyse est cependant superficielle dans le rapport à la réalité institutionnelle de l'État régional. Elle n'intègre pas l'historicité du rapport à la loi, traditionnellement conçue, dans la logique bodinienne et donc en France, comme la marque première de la souveraineté étatique<sup>23</sup>. Or, sauf machinerie intellectuelle excessive, l'attribution du pouvoir législatif aux collectivités territoriales illustre aujourd'hui clairement dans l'État régional le fait que la loi n'est plus simplement et uniquement le produit de la souveraineté nationale. Elle est certes toujours caractéristique d'une puissance publique mais qui n'est plus nécessairement et uniquement propre à la dignité accolée à celle du souverain étatique. Dans cette lecture, l'obtention formelle de la capacité de faire la loi devient en réalité plus importante et significative que la capacité à intervenir dans le domaine de la loi, suivant une approche matérielle (comme cela peut être le cas dans l'État unitaire). Le pouvoir de faire la loi devient de ce point de vue la marque même de l'autonomie. Ceci est d'ailleurs conforme à l'étymologie du mot « autonomie », *i. e.* droit de se régir par ses propres lois<sup>24</sup>. Mais il est pris soin de distinguer le « concept d'autonomie » de celui d'indépendance, ou plus clairement et nettement encore de distinguer l'autonomie du « *concept de souveraineté* », strictement lié à l'État et qui trouve aujourd'hui sa signification ultime et essentielle dans la loi constitutionnelle, *i. e.* le pouvoir constituant<sup>25</sup>. L'une et l'autre dimension de la loi ne peuvent être confondues. La différence entre ces deux dimensions de la loi a pris une forme accusée avec le temps, au gré de la modélisation historique des États, de leurs aménagements territoriaux et organisations territoriales. Elle s'est en même temps clarifiée dans le développement des rapports entre le centre (l'État) et la périphérie (les collectivités infra-étatiques).

Allons plus avant, en envisageant, sur la base de ces précisions organiques, l'étendue fonctionnelle du pouvoir législatif régional dans les États régionaux.

---

regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta : in margine alla sent. della Corte costituzionale n° 365/2007 », *Le Regioni*, 2008, p. 220.

<sup>23</sup> On sait que depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, dans les États européens, la loi est traditionnellement la manifestation essentielle de la souveraineté et même pratiquement que la souveraineté peut être analysée comme l'exercice de la puissance législative. C'est ce que formule BODIN, lorsqu'il dit : « *Par ainsi on void que le poinct principal de la maiesté souveraine, & puissance absolue gist principalement à donner la loy* »<sup>23</sup>, et ajoute : « *Sous ceste mesme puissance de donner & casser la loy, sont compris tous les autres droits & marques de souveraineté : de sorte qu'à parler proprement on peut dire qu'il n'y a que ceste seule marque de souveraineté, attendu que tous les autres droits sont compris en cestuy là !* ». Cf. J. BODIN, *Les Six Livres de la République*, 2<sup>e</sup> réimpression de l'édition de 1583, Aalen, Scientia Verlag, 1977, liv. I, chap. 10, p. 223.

<sup>24</sup> Cf. le Dictionnaire *Trésor*, à partir de l'origine grecque du mot  $\alpha \upsilon \tau \omicron \nu \omicron \mu \acute{\iota} \alpha$ .

<sup>25</sup> V. en ce sens F. LEMAIRE, « Propos sur la notion de « souveraineté partagée » ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté », *RFDC*, 2012, p. 821-850.

## II. – L'ÉTENDUE DU POUVOIR LÉGISLATIF RÉGIONAL

L'étendue du pouvoir législatif peut être envisagée à partir des domaines de compétences législatives (A) mais aussi à travers ses limites concrètes, décelables dans le contrôle opéré par les cours constitutionnelles espagnole et italienne et la Cour suprême du Royaume-Uni (B). Ces juridictions sanctionnent les conflits de compétences ou les débords de compétences du pouvoir législatif central comme du pouvoir législatif local.

### A. – Les domaines de compétences législatives

#### 1. – La répartition des compétences avec l'État central

Les compétences sont en principe déterminées par la Constitution ou le « système constitutionnel », pour utiliser une terminologie plus souple, adaptée au Royaume-Uni. On dissociera, par souci de clarté, successivement les règles déterminées dans le cadre de la Constitution italienne, puis en Espagne, et enfin dans le droit applicable au Royaume-Uni.

a. *La Constitution italienne* dessine en ce sens un triptyque législatif : en déterminant des compétences législatives exclusives de l'État, ensuite des compétences législatives concurrentes des Régions, et enfin des compétences législatives résiduelles des Régions. Étant entendu que le législateur étatique est fondé à intervenir potentiellement dans n'importe quel domaine, pour préciser les compétences des Régions. Reprenons cela de manière un peu plus détaillée.

L'article 117, alinéa 2 de la Constitution italienne dresse une liste des domaines où l'État a le pouvoir exclusif de légiférer, ce qui comprend les domaines de compétences régaliens traditionnels : notamment la politique étrangère, le droit d'asile, l'immigration, la défense et la sécurité de l'État, l'ordre public, les questions liées à la citoyenneté et l'état civil, les règles de procédure civile et pénale, la législation électorale ; ainsi que les normes qui ont un caractère général dans l'État dans divers domaines : tels que le domaine de l'éducation, la sécurité sociale, ou encore la protection de l'environnement.

En revanche, on ne peut pas prétendre qu'il existe des domaines de compétences exclusifs des Régions. Suivant une terminologie que l'on connaît bien dans le fédéralisme allemand, certaines matières font l'objet d'une compétence concurrente. C'est ce qui apparaît à l'article 117, alinéa 3. Il est précisé sur cette base que le pouvoir législatif revient aux Régions « *sous réserve de la fixation des principes fondamentaux, qui relève de la législation de l'État* ». Ces domaines dans lesquels les Régions peuvent légiférer de manière concurrente sont l'éducation scolaire, à l'exclusion de la formation professionnelle, la recherche scientifique et technologique, la protection de la santé, les activités sportives, la protection civile c'est-à-dire la police locale, l'aménagement du territoire, la distribution nationale de l'énergie, la coordination locale des finances publiques et du système fiscal, etc. Cette approche, à travers une liste de compétences concurrentes, valorise les Régions. La porte est notamment ouverte aux rapports internationaux avec l'Union européenne. Le rôle des Régions est ainsi reconnu dans les procédures d'élaboration des actes communautaires mais aussi dans l'exécution des actes

communautaires sur leur territoire. C'est l'État qui détermine les modalités d'exercice de ces compétences. Mais il est convenu que les Régions peuvent également intervenir dans différents domaines, non pas uniquement sous l'autorité d'une législation cadre<sup>26</sup>, mais en vertu d'une délégation du législateur national qui peut conférer des compétences supplémentaires aux régions.

Enfin, en dernier lieu, au regard de l'alinéa 4 de l'article 117, les Régions disposent d'une compétence générale résiduelle dans tous les domaines non strictement énumérés. La compétence est dite résiduelle car elle intervient dans les domaines non énumérés aux alinéas 2 et 3 de l'article 117. Concrètement, toutes les matières qui ne sont pas réservées à l'État peuvent revenir aux Régions. C'est là l'évolution la plus significative liée à la révision de 2001 qui fait que la compétence législative des Régions n'est plus l'exception.

*b. En Espagne*, l'article 149-1 précise les 32 matières de compétence exclusive de l'État. Celles-ci recouvrent les compétences régaliennes classiques : les relations internationales, la défense, l'administration de la justice, la détermination de la nationalité, les règles relatives à l'immigration, l'asile, *etc.*, ainsi que la détermination des règles de droit civil, de droit commercial et de droit pénal.

Les domaines de compétences dévolus aux Communautés sont fixés quant à eux à l'article 148-1 C. Il s'agit des domaines de compétences exclusifs des Communautés autonomes. Ceci concerne l'organisation de leurs institutions d'autogouvernement, les modifications des limites territoriales des collectivités qui y sont comprises, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, les travaux publics et constructions intéressant les provinces autonomes, les ports et aéroports, l'agriculture, les forêts et exploitations forestières, la pêche, le domaine culturel, la promotion du tourisme, le sport, ou encore la santé et l'hygiène, *etc.* Il y a au total 22 matières.

Néanmoins, il est précisé (article 149-3 de la Constitution) que les compétences qui n'ont pas été déterminées par la Constitution au profit de l'État sont présumées appartenir aux Communautés qui peuvent les revendiquer si elles ont pensé à les inscrire dans leur statut, sinon c'est la compétence étatique qui s'appliquera. En conséquence, tout ce qui ne relève pas strictement de la compétence étatique est susceptible de tomber dans la compétence des collectivités autonomes. On com-

---

<sup>26</sup> À titre d'exemple, l'adoption le 15 décembre 1999 de la loi-cadre sur « la protection des minorités linguistiques historiques » qui établit les principes fondamentaux dans ce domaine. Il est ainsi précisé : « *les régions à statut ordinaire, dans les matières de leur compétence, adaptent leur législation aux principes établis par la présente loi, exception faite des dispositions législatives régionales en vigueur qui prévoient des conditions plus favorables pour les minorités linguistiques* ». Jusque-là, les minorités protégées tenaient pour l'essentiel leur statut de dispositions contenues dans les statuts spécifiques approuvés par les lois constitutionnelles relatives à la Vallée d'Aoste, au Trentin-Haut-Adige, et au Frioul Vénétie Julienne. Pour les autres zones géographiques, cela résultait de lois régionales protectrices, ou du juge constitutionnel essayant d'établir un standard de règles applicables aux minorités reconnues (cf. notamment les arrêts n° 62 de 1992 et n° 15 de 1996). Cf. P. RICHARD, « La loi-cadre sur les minorités linguistiques historiques en Italie : entre sincérité et opportunité », *RFDC*, 2001, p. 55-66.

prend bien ici l'appellation qui a cours en Espagne d'« État des autonomies », puisque la compétence des collectivités autonomes est présumée être le principe.

Dans une mise en parallèle avec l'Italie, on retrouve aussi, pour l'Espagne, l'existence de législations cadres mises en place par le niveau national pour définir dans certains domaines les principes d'action ; les Communautés autonomes étant censées pour leur part légiférer sur les questions de détails plus propres au niveau local. C'est en quelque sorte une coopération verticale entre l'État central et les Communautés autonomes qui est ici mise en place. Il reste que subsistent ce que l'on appelle aussi en doctrine des « *compétences indistinctes* »<sup>27</sup> qui sont exercées parallèlement par l'État central et par le niveau local, à savoir que des compétences sont dans le principe conférées à l'État, sans pour autant que les Communautés autonomes soient empêchées d'exercer des compétences dans le même domaine, tant les compétences de l'État sont larges. On rappelle que 32 matières de compétences sont listées à son profit. Dans le croisement des compétences, certains domaines, comme le domaine du commerce, le domaine du patrimoine culturel et du tourisme, le domaine de l'environnement, de la pêche sont source de conflits de compétences.

c. *Au Royaume-Uni*, en écartant l'Angleterre, des compétences législatives importantes ont été attribuées. Depuis les référendums organisés en 1997 et les lois de dévolution de 1998, les Assemblées locales ont acquis des compétences avec le *Scotland Act 1998*, le *Government of Wales Act 1998* et le *Northern Ireland Act 2001*. Le Parlement écossais en particulier s'est vu doté de pouvoirs législatifs en matière de fiscalité, d'éducation et de transports. C'est la conséquence du partage des compétences législatives, administratives et fiscales opéré par le Parlement du Royaume Uni et de l'Écosse le 1<sup>er</sup> juillet 1999. Des textes ultérieurs ont approfondi la dévolution en Écosse comme le *Scotland Act 2012* et le *Scotland Act 2016* en spécifiant bien la compétence législative dans certaines matières et en retranchant consécutivement la compétence du Parlement de Westminster. L'Écosse a ainsi compétence pour intervenir en matière de santé, d'enseignement primaire et secondaire, de formation professionnelle, d'aide sociale et logement, de développement économique et transports, de justice et police locales, d'environnement, d'agriculture, pêche, forêt, sports et culture, ainsi que dans l'administration locale.

Il est notable que les compétences du Pays de Galles ont évolué. Elles ont été modifiées par le *Government of Wales Act 2006* qui est entré en vigueur après le référendum du 3 mars 2011. Les compétences étaient jusque-là limitées puisque les décisions prises par l'Assemblée devaient être approuvées au cas par cas par Westminster. Elles relevaient alors du pouvoir réglementaire. Depuis le référendum de 2011, l'Assemblée galloise détient formellement des pleines compétences législatives dans les vingt domaines dans lesquels elle pouvait intervenir de manière restreinte<sup>28</sup>. Le *Wales Act 2017* amende encore le *Government of Wales Act*

<sup>27</sup> V. en ce sens le rapport de la Commission de Venise, *L'État fédéral et l'État régional*, CDL-INF (97) 5, Strasbourg, 6 octobre 1997.

<sup>28</sup> Ces domaines sont énumérés dans l'annexe 7 du *Government of Wales Act 2006*. Parmi ces domaines figurent l'agriculture, la culture, l'éducation et la formation professionnelle, le développement économique ou encore l'environnement.

2006 en permettant, sous réserve de l'obtention d'une majorité qualifiée des deux tiers, d'intervenir notamment à propos du système électoral, la qualité des personnes qui peuvent être élues à l'assemblée, ou encore le nombre des membres du Gouvernement.

Pour ce qui est de l'Irlande du Nord, compte tenu de la situation de blocage politique et institutionnel (suspension de l'exécutif entre 2017 et 2020), et à la suite de l'accord « Nouvelle décennie » entre les différents partis nord-irlandais (notamment unionistes favorables au Royaume-Uni et nationalistes proches de la République d'Irlande), il convient de souligner que le *Northern Ireland Act 2022* a mis en place de nouvelles dispositions. Elles ont trait aux modalités de nomination des ministres et du Premier ministre nord-irlandais, à la définition d'un nouveau code de conduite de ministres, et à la réforme du mécanisme des pétitions à l'Assemblée afin de pallier les problèmes de gouvernance territoriale, dans le cadre d'un système de type consociatif.

## 2. – L'enjeu de la demande d'extension des compétences

En globalisant, on soulignera que les collectivités marquées par une réelle identité disposent d'une autonomie législative, généralement dans les domaines de l'éducation, de la culture et des langues, matières souvent considérées comme stratégiques par les mouvements autonomistes dans l'affirmation et la consolidation de leur identité.

Mais dans les demandes d'extension des compétences, c'est souvent la compétence fiscale qui est la première visée, dans la mesure où elle détermine les ressources et moyens d'actions réels des Régions dans le rapport concret avec les compétences de l'État central. Dans l'État régional cette compétence est dans le principe très réduite. Lorsqu'elle existe, elle ne peut que résulter d'une tradition ou au contraire d'une âpre négociation avec l'État central, comme c'est le cas de l'Écosse au Royaume-Uni grâce à l'importante majorité politique obtenue par le parti indépendantiste – le SNP – aux élections de 2011. Le *Scotland Act 2012* a donné au Parlement écossais le pouvoir de fixer un taux écossais d'impôt sur le revenu, ainsi que d'augmenter les taxes sur les transactions foncières et l'élimination des déchets en décharge. À la suite du référendum sur l'indépendance de 2014, le *Scotland Act 2016* a accru les compétences budgétaires – sur la base d'un accord interpartis de la *Commission Smith*<sup>29</sup> – en déléguant une série de pouvoirs supplémentaires : de nouveaux pouvoirs en matière d'impôts sur le revenu, notamment de fixer les taux et les tranches de revenu et le pouvoir de créer de nouveaux impôts décentralisés ; la dévolution de la taxe sur les passages aériens ; également des pouvoirs de sécurité sociale (des prestations d'invalidité, des aides aux aidants ou soignants, allocations pour le chauffage d'hiver, *etc.*).

---

<sup>29</sup> Cette commission, présidée par Lord SMITH OF KELVIN, a été mise en place par le Premier ministre David CAMERON juste après le référendum, le 19 septembre 2014, afin de satisfaire le souhait, notamment exprimé par les trois principaux partis unionistes dans les derniers jours de la campagne de référendum, d'augmenter les pouvoirs du Parlement écossais. Un accord entre les cinq partis représentés au Parlement écossais a été trouvé et publié le 27 novembre suivant.

En revanche, en Espagne, les impôts relèvent en principe de la compétence nationale, sauf exceptions déterminées de manière restrictive par les lois organiques ainsi que des conventions passées avec des communautés historiques disposant de certains privilèges coutumiers : ainsi la communauté forale de Navarre et les trois provinces historiques du Pays basque (Alava, Biscaye et Guipuscoa). Toutefois les compétences réelles restent en retrait. Ces provinces n'ont pas véritablement de compétence législative en matière fiscale. Elles disposent simplement de la possibilité de percevoir à leur profit des impôts de l'État.

En Italie, les compétences en matière fiscale sont aussi principalement marquées par la verticalité des relations entre l'État et les collectivités territoriales (cf. article 117, al. 2), en dépit du haut potentiel d'autonomie locale affiché par l'article 119 de la Constitution. Le législateur national détermine la liste des impôts que les Régions peuvent percevoir. Il a toute latitude pour opérer des modifications, ce qu'il fait fréquemment sur la base du principe de péréquation et dans le souci de l'unité de l'État. Les Régions perçoivent en fait des impôts mineurs (utilisation des automobiles, sur l'enlèvement des ordures, ou sur l'usage du gaz de chauffage et le mazout) en déterminant le montant de ces impôts. On comprend à cet égard que, dans le débat entre les Régions du Nord riches et celles du Sud pauvres, la compétence fiscale ait pu constituer pour le parti de la Ligue du Nord d'Umberto BOSSI un enjeu fondamental en Italie, à travers la proposition d'un « *fédéralisme fiscal* », sans néanmoins y parvenir, malgré divers rapports en sens<sup>30</sup>.

De manière globale, il est difficile dans le cadre de l'État régional de transiger avec le domaine régalien. Fort significativement, les Régions peuvent développer des relations internationales avec leurs analogues d'autres États mais n'ont pas la capacité à conclure des traités. L'État central doit, dans tous les cas, être tenu informé des échanges, et doit pouvoir s'assurer que ceux-ci n'ont pas d'incidence sur la politique étrangère de l'État ou sa responsabilité à l'égard des autres États, ou organisations internationales. La mise en œuvre des traités est quant à elle contrastée, selon les États concernés. En Espagne, une véritable participation des Communautés autonomes à l'Union européenne est mise en place. Dans les domaines qui intéressent les Communautés autonomes, il y a une prise en compte de leur position dans les négociations, avec le principe de l'établissement d'un consensus entre l'État central et les Communautés autonomes. En Italie, le rôle des Régions est plus réduit. Elles peuvent exercer des compétences d'application des traités dès lors que cela intéresse leurs matières. Mais l'État central peut se substituer aux autorités locales, dans l'hypothèse de carence, mais aussi plus largement s'il considère qu'il y a urgence.

---

<sup>30</sup> Cf. F. LAFFAILLE, Chronique constitutionnelle italienne, *RFDC*, 2011, p. 187-202, sp. p. 189-191. Le successeur d'Umberto BOSSI à la tête de la Ligue du Nord (après la brève parenthèse de Roberto MARONI), à savoir Mattéo SALVINI, a pour sa part abandonné la ligne régionaliste et/ou sécessionniste au profit d'une ligne souverainiste, basée sur une stratégie politique nationale et l'identité nationale italienne. Ce tournant stratégique se traduit dans le changement de dénomination : « La Ligue ».



### 3. – *Un pouvoir d'auto-organisation limité*

Au regard des compétences législatives décrites, on constate que dans le cadre de l'État régional, les Régions disposent certes d'un pouvoir d'auto-organisation enviable pour les collectivités territoriales dans l'État unitaire. Mais l'autonomie organisationnelle reste limitée par comparaison avec l'État fédéral. Les Régions n'ont pas la capacité de définir ce qui serait leur propre ordre juridique en adoptant une Constitution, comme c'est le cas dans le fédéralisme classique.

Le statut des Régions et la détermination des compétences locales se font le plus souvent par des lois nationales spéciales, même si les autorités locales sont logiquement sollicitées pour la détermination du statut. Les autorités centrales interviennent, soit en amont soit en aval pour en définitive accepter les demandes formulées pour les changements de statuts territoriaux ou les accords qui sont passés pour l'exercice de certaines compétences. Dans tous les cas, une surveillance sur les statuts est organisée et exercée par les autorités centrales.

En Espagne, la définition des compétences se fait principalement par des lois organiques adoptées par le Parlement national. Mais il convient d'insister sur le fait que, dans le cadre du droit à l'autonomie reconnu à l'article 2 de la Constitution espagnole, les Communautés autonomes se constituent librement. L'initiative revient aux différents conseils de provinces de s'unir à cette fin (cf. article 143) en demandant des compétences plus ou moins larges, relevant ou des Communautés de premier rang ou de second rang. Toutefois, ce sont bien les Cortes Générales, autrement dit le Parlement (bicaméral) national qui par une loi organique autorise la constitution de ces nouvelles Communautés autonomes (cf. article 144)<sup>31</sup>.

Au Royaume-Uni, sans qu'il y ait lieu d'insister sur ce point, tant on sait le rôle essentiel joué par la loi en l'absence de Constitution écrite : la définition des compétences se fait principalement, comme on l'a illustré à plusieurs reprises, par les lois de dévolution.

En Italie, des révisions constitutionnelles sont intervenues successivement avec la loi constitutionnelle n° 1/1999 et n° 3/2001 qui ont modifié les règles applicables en matière de définition des compétences. Auparavant, le statut des Régions spéciales était adopté par loi constitutionnelle (cf. article 116) ; alors que le statut des Régions ordinaires, adopté par les assemblées régionales, était approuvé par une loi ordinaire nationale, afin de respecter le principe d'unité et indivisibilité de la République de l'article 5 de la Constitution qui cohabite avec le principe de l'autonomie locale. Avec les révisions constitutionnelles, la situation n'a pas changé pour les Régions à statut spécial : les lois constitutionnelles les concernant sont toujours adoptées par le Parlement national<sup>32</sup>. En revanche, le statut des Régions

---

<sup>31</sup> Il est notable que la Constitution verrouille l'importance territoriale de ces Communautés autonomes, en disposant à l'article 145, §1 : « *En aucun cas, on n'admettra la fédération de communautés autonomes.* » Ce qui n'exclut pas la possibilité de coopération entre les communautés autonomes en concluant des accords pour la gestion et la prestation de services les concernant ; les autres hypothèses d'accords étant assujettis à l'autorisation des Cortes Générales (article 145, §2).

<sup>32</sup> V. à titre d'exemples : la loi constitutionnelle n° 3 du 7 février 2013, modifiant les articles 15 et 16 du statut spécial pour la Sardaigne, concernant la composition et l'élection du

ordinaires est désormais adopté par une loi régionale (sans intervention postérieure du Parlement national) qui doit cependant rester conforme à la Constitution<sup>33</sup>. On a voulu de la sorte faire une plus grande place à l'autonomie organisationnelle des Régions ordinaires en les rapprochant du modèle espagnol où l'autonomie est déterminée sur la base d'un accord entre le Parlement (national) et les Communautés autonomes ; mais tout en scellant bien le principe d'une unité de l'ordre juridique autour de la Constitution italienne. Ceci explique, de fait, que l'idée un temps évoquée de « fédéralisme administratif » ait été écartée. Mais à la vérité, il y a depuis longtemps en Italie une tension entre le régionalisme et le fédéralisme, porté par une doctrine ancienne, depuis les années 1930 et début des années 1940<sup>34</sup>.

## B. – Le contrôle du pouvoir législatif régional

### 1. – Le contrôle juridictionnel et la surveillance des compétences régionales

Compte tenu de la concurrence des compétences, ce sont les cours constitutionnelles qui sont chargées de procéder à l'arbitrage dans les hypothèses de litiges de compétences. En Italie, en suivant l'article 134, le contrôle de constitutionnalité est limité aux actes « ayant force de loi », qu'il s'agisse de l'État ou des Régions. La Cour constitutionnelle est également compétente pour statuer sur les conflits d'attributions entre l'État et les Régions ou entre les Régions elles-mêmes. Plus précisément, le contrôle par voie d'action ou recours direct est prévu par l'article 123 de la Constitution pour ce qui est du contentieux relatif au statut des Régions (à statut ordinaire) et par l'article 127 pour ce qui est du contentieux portant sur les lois régionales contestées par l'État et les lois étatiques contestées par les Régions. Dans le premier cas, pour l'adoption du statut des conseils régionaux, le contrôle est réputé préventif<sup>35</sup>. Avant la promulgation de la loi régionale, le Gouvernement peut demander que l'acte qu'il estime inconstitutionnel soit à nouveau délibéré. C'est là d'ailleurs un des principaux cas de figure de maintien de l'utilisation du contrôle de constitutionnalité *a priori* en Italie qui a été largement exploité en raison des difficultés d'interprétations constitutionnelles après la réforme constitutionnelle de 2001. On a assisté dans ce cadre à des tensions très fortes entre d'un côté la tendance centralisatrice et de l'autre la tendance fédéraliste. Le second cas de figure (contestation des lois maintenues ou adoptées par les Régions mais aussi les lois adoptées par l'État) correspond à un contrôle *a posteriori*, en particulier depuis 2001, en prévoyant que le contrôle peut être déclenché

---

Conseil régional ; la loi constitutionnelle n° 1 du 26 juillet 2016, modifiant le Statut spécial de la région Frioul-Vénétie-Julienne, en ce qui concerne les collectivités locales, l'éligibilité aux élections régionales et l'initiative populaire législative ; la loi constitutionnelle n° 1 du 4 décembre 2017, modifiant le statut spécial du Trentin-Haut-Adige/Südtirol concernant la protection de la minorité linguistique ladine, *etc.*

<sup>33</sup> V. en ce sens l'article 123 de la Constitution italienne qui précise les modalités.

<sup>34</sup> Les travaux de Gaspare AMBROSINI et Costantino MORTATI qui s'intéressaient aux deux modèles, à travers les exemples espagnol et allemand, illustrent cette tension. V. en ce sens A. D'ATENA, « Le régionalisme italien et ses racines culturelles », *Civitas Europa*, n° 30, 2013, p. 41-53.

<sup>35</sup> Conformément à l'article 123, le contrôle de constitutionnalité peut être déclenché dans les trente jours suivant la publication du statut, mais avant la promulgation.

dans les soixante jours qui suivent la publication de la loi ou l'acte ayant valeur de loi<sup>36</sup>. Le principe d'un contrôle *a posteriori*<sup>37</sup> sur les lois régionales comme les lois étatiques oblige forcément à rapprocher les positions. Il y a néanmoins une distinction qui est faite : les Régions ne peuvent faire des recours que dans des hypothèses d'empiètement de la loi étatique dans leurs compétences, alors que l'État peut contester toute invalidité de la loi régionale, même lorsque cela est sans conséquence sur la compétence étatique. En fait, c'est là aussi un droit de surveillance qui est exercé par l'État, à l'instar du contrôle préventif. Les actes qui n'ont pas le caractère de « lois » ne sont en revanche attaquables que devant les juridictions ordinaires, judiciaire ou administrative<sup>38</sup>. Mais le principe d'un contrôle administratif préalable ou préventif par les représentants de l'État a bel et bien été supprimé, ce qui souligne l'accroissement de la décentralisation.

On retrouve cette même logique en Espagne. Les Cortes Générales exercent pour le moins un contrôle sur les normes législatives des Communautés autonomes qui résultent d'une délégation de compétences. Il va de soi qu'à l'inverse les Communautés autonomes peuvent également saisir la Cour constitutionnelle pour préserver leurs domaines de compétences.

Au Royaume-Uni, c'est la Cour suprême qui est compétente pour faire respecter les lois de dévolution. Peu après son entrée en fonction, le 1<sup>er</sup> octobre 2009, la Cour suprême a eu ainsi à statuer en 2010 dans la décision *Martin et Miller*<sup>39</sup> sur les compétences du Parlement écossais en matière pénale. Il a jugé que l'augmentation des pouvoirs de sanction pénale des Sheriffs (fonctionnaires royaux disposant notamment de compétences judiciaires dans le ressort des comtés) relevait bien de la compétence du Parlement écossais. En l'occurrence le Parlement avait décidé une peine d'emprisonnement pour conduite sans permis.

---

<sup>36</sup> Avant la réforme, le contrôle sur les lois régionales se faisait *a priori* alors que celui sur les lois étatiques se faisait *a posteriori*. V. en ce sens F. GALLO, « Le modèle italien de justice constitutionnelle », *NCCC*, n° 2, 2014, p. 89-106 ; P. PASSAGLIA, « Le régime de l'exécution des décisions. Une faiblesse (apparente) de la Cour constitutionnelle italienne », *Jus Politicum*, n° 22, « Histoire constitutionnelle », juillet 2019.

<sup>37</sup> Cette affirmation d'un contrôle *a posteriori* est critiquée – sans néanmoins être remis en cause – par une partie de la doctrine qui estime au regard du délai, somme toute bref, qu'il s'agit encore d'un contrôle préventif, même si le contrôle intervient après la publication de la loi. V. en ce sens M. CALAMO SPECCHIA, « Le projet gouvernemental du 10 octobre 2003, relatif à la révision constitutionnelle : une aberration constitutionnelle », *RFDC*, 2004, p. 427-438, sp. p. 436.

<sup>38</sup> Le droit de surveillance de l'État s'exerce ainsi également sur les actes administratifs considérés comme les plus importants (par exemple en matière de développement économique, en ce qui a trait au salaire des fonctionnaires locaux ou encore en matière de services publics). La surveillance des actes régionaux est de ce point de vue effectué par les organes déconcentrés de l'État auprès des collectivités régionales, et le contrôle juridictionnel revient aux différents juges en cas de conflits d'ordre budgétaire ou administratif.

<sup>39</sup> [2010] UKSC 10.

## 2. – Les politiques jurisprudentielles des cours

Dans un état des lieux rapide des politiques jurisprudentielles, compte tenu de l'histoire italienne mais aussi des schémas constitutionnels de compétences propres à ce pays, les spécialistes du droit italien et de droit comparé s'accordent à considérer qu'on observe une tendance relativement centralisatrice de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle dans les hypothèses de conflit de compétences.

Certes, il ne s'agit pas de prétendre que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne étouffe l'autonomie des Régions. L'autonomie est préservée, dans les domaines de compétences constitutionnellement définis et dans les matières budgétaires dont les Régions disposent de compétences en lien avec la loi nationale, comme c'est le cas en matière de production, de transport et de distribution nationale de l'énergie. La Cour constitutionnelle rappelle ainsi dans la décision n° 6 de 2004 que l'État ne peut pas régler cette matière par des normes détaillées dans un domaine de compétences entrelacées et concurrentes, mais la loi étatique doit assurer la participation des entités aux décisions administratives finales, à travers des procédures spécifiques inspirées par le principe de collaboration loyale.

Sur la base de l'article 5 de la Constitution, la Cour constitutionnelle se montre néanmoins très soucieuse de l'unité de l'État, en adoptant une lecture de la subsidiarité au profit de l'État : à propos de la détermination des niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux, comme c'est le cas dans la décision n° 282 de 2002<sup>40</sup> ; pour ce qui a trait aux réglementations des fonctions administratives, comme c'est le cas avec la décision n° 303 de 2003 ; ou encore dans le domaine du tourisme, comme c'est le cas dans la décision de la Cour constitutionnelle n° 76 de 2009<sup>41</sup>. À l'occasion de la crise sanitaire liée au Covid, la Cour constitutionnelle a été bien secondée en cela par les tribunaux administratifs régionaux (TAR) qui ont adopté des raisonnements en faveur d'une action centralisée pour lutter contre la pandémie<sup>42</sup>. Il faut rappeler à cet égard que les principes d'unité et

<sup>40</sup> Dans l'arrêt n° 282 de 2002, la Cour constitutionnelle indique que « *les niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux* » n'identifient pas un domaine au sens strict ; qu'il s'agit en définitive d'« *une compétence du législateur de l'État capable d'investir tous les domaines, par rapport auxquels le législateur doit pouvoir poser les règles nécessaires pour assurer à tous, sur l'entier territoire national, la jouissance des droits fondamentaux. Au moins en ce qui concerne le contenu essentiel de tels droits, sans que les lois des Régions puissent les limiter ou les conditionner* ».

<sup>41</sup> Dans la décision n° 76 de 2009, la Cour constitutionnelle a déclaré légitime une loi de l'État concernant le tourisme, intervenant dans un domaine de compétence résiduelle des Régions puisque le tourisme n'est pas expressément nommé par les deux alinéas de l'art. 117. La Cour a par ailleurs également déclaré légitime la loi en ce qu'elle donnait l'autorisation au gouvernement national d'adopter des règlements dans le domaine du tourisme concerné par la loi.

<sup>42</sup> Cf. décision de la TAR de Calabre n° 841 de 2020 s'opposant à la réouverture par le Président de la région de Calabre des bars et restaurants et considérant qu'il revient au Président du conseil des ministres d'adopter les mesures nécessaires pour empêcher la diffusion du Covid-19. En revanche, les communes peuvent adopter des mesures plus restrictives que l'État et les Régions (TAR de la Ligurie n° 147 de 2020). Étant précisé néanmoins que la mise en œuvre des mesures de confinement revient en premier lieu au Président du conseil des ministres ; les maires étant tenus d'exercer leurs compétences « *dans les limites des*

d'indivisibilité de la République sont rangés au rang des « principes constitutionnels suprêmes » par la Cour constitutionnelle italienne<sup>43</sup> et constituent à ce titre des principes directeurs de la Constitution italienne ou des « guides de lecture » préventifs au fédéralisme<sup>44</sup>.

En Espagne, après une première période intense d'arbitrage des litiges, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle apparaît équilibrée. Elle consolide la structure territoriale spécifique, propre à l'Espagne, de l'« *État des autonomies* »<sup>45</sup>. Il est difficile de prétendre que cette jurisprudence se fait plus au profit du centre que de la périphérie. Le Tribunal constitutionnel n'a d'ailleurs cessé d'insister sur la nécessaire coopération entre l'un et l'autre niveau.

Au Royaume-Uni, le diagnostic est plus difficile à établir car la problématique du contrôle est plus récente. Au regard des oppositions faites aux lois adoptées par les Parlements locaux, il est cependant clair que des difficultés apparaissent. Que les recours s'effectuent dans le cadre de la procédure de *Judicial Review* (c'est-à-dire le recours juridictionnel en excès de pouvoir de l'administration) ou de l'approche plus globale du principe du *Rule of law*, il ressort que le contrôle effectué par la Cour ne peut manquer d'avoir pour base essentielle les lois de dévolution, différentes selon les entités concernées et qui constituent comme on l'a déjà observé des « constitutions intermédiaires *de facto* » applicables aux différentes nations concernées du Royaume-Uni. Ceci aboutit à une disparité du droit applicable sur l'ensemble du territoire : entre l'Angleterre d'un côté de la chaîne, entité très peu décentralisée, et à l'autre bout de la chaîne l'Écosse territoire qui dispose le plus d'autonomie devant l'Irlande du Nord. Il reste que les lois de dévolution s'inscrivent dans un ensemble plus vaste et supérieur. Elles sont limitées par le droit constitutionnel – même non écrit du Royaume-Uni –, ce qu'on a appelé à la suite de DICEY, depuis la première édition de son ouvrage *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* de 1885, la *Law of the Constitution* (la constitution légale)<sup>46</sup>. Les limites des compétences en matière législative sont strictement d'ordre territorial. Elles ne doivent pas porter atteinte à certains actes comme en Écosse l'*Act of Union* de 1707 qui scelle l'attachement de l'Écosse au Royaume-Uni, le *Human Rights Act* de 1998 ainsi que d'autres lois d'importance nationale. Ainsi que cela a été affirmé, toujours à propos du Parlement écossais dans l'arrêt *AXA General Insurance Ltd. V. The Lord Advocate* de 2011 « [l]e pouvoir législatif du Parlement écossais n'est pas sans limite. Il ne peut pas faire et défaire les

---

*normes étatiques* » (TAR de Bari, n° 733 de 2020). Dans l'évocation de ces différentes affaires, cf. F. LAFFAILLE, Chronique, *RFDC*, 2020, p. 987-991, sp. p. 990-991.

<sup>43</sup> V. F. GALLO, « Le modèle italien de justice constitutionnelle », *art. précité* ; également C. IANNELLO, « La réforme du titre V de la Constitution italienne douze après son entrée en vigueur », *RFDC*, 2013, p. 879-892.

<sup>44</sup> M.-P. ÉLIE, « L'Italie, un État fédéral ? », *RFDC*, 2002, p. 749-757.

<sup>45</sup> V. notamment M. E. CASAS BAAMONDE, « Le contrôle de constitutionnalité, l'expérience espagnole », *Cahiers du Conseil constitutionnel, hors-série* – « colloque du cinquante-naire », 3 novembre 2009.

<sup>46</sup> A. V. DICEY, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, trad. A. Batut et G. Jèze, Paris, Éd. Giard et Brière, 1902.

*lois comme il l'entend*<sup>47</sup> ». C'est assez dire qu'au-delà même des différences de degrés d'autonomie propres à chaque territoire, le rôle de la Cour suprême dans la régulation et l'unification progressives du droit est cardinal. Le contentieux en la matière est de plus en plus conséquent.

Dans cette pluralité des approches, d'ailleurs consubstantielle au pluralisme juridique admis à l'intérieur de l'organisation territoriale des États, il est un domaine où les cours ont à l'évidence un point de vue identique : c'est celui relatif aux velléités séparatistes. Au Royaume-Uni comme en Espagne, il a été réaffirmé que les assemblées locales ou parlements locaux n'ont de compétence ni pour organiser unilatéralement un référendum sur l'indépendance ni pour déclarer unilatéralement leur indépendance. Cela ne peut se faire que moyennant un accord avec les autorités nationales. Seuls les Parlements nationaux sont habilités juridiquement à sanctionner le référendum lorsqu'il est légitimement organisé. Ces positions transcendent à vrai dire les formes d'organisations territoriales dans l'affirmation de l'indivisibilité et unité des entités étatiques<sup>48</sup>. Elles s'inscrivent dans la parfaite ligne de l'avis de la Cour suprême du Canada du 20 août 1998, sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*. En dépit des particularismes régionaux affichés ou revendiqués, ni les constitutions espagnole et italienne, ni les lois de dévolutions au Royaume-Uni ne confèrent dans ce domaine des compétences aux instances régionales.

\*  
\* \*

« *So What* ». Pour caractériser les États régionaux par rapport à l'État unitaire, au lieu d'opposer le jardin à l'anglaise à la parfaite géométrie du jardin à la française, on serait plutôt tenté de comparer cette forme ouverte d'organisation territoriale aux multiples possibilités harmoniques offertes par ce genre musical particulier qu'est le Jazz. Tant il est vrai que la liberté, la variété polyphonique des compétences, malgré tout rythmée par une impression de cohérence, paraît semblable aux plus surprenantes et harmonieuses improvisations jazziques. De là, est-il possible de conclure à un rapprochement avec la spécificité de la Polynésie dans le très classique État unitaire français ? Avec les limites propres à toute comparaison, la différence ne peut à la vérité être négligée. Il ne paraît pas possible d'extraire purement et simplement la Polynésie française du contexte juridique dans lequel le territoire s'insère, sauf à considérer qu'on a affaire à un ordre juridique entièrement soustrait de l'ordre juridique étatique français.

---

<sup>47</sup> [2011] 3 WLR 871, § 46, Lord Hope: « The Scottish Parliament's power to legislate is not unconstrained. It cannot make or unmake any law it wishes. ». V. également I. NGUYÈN-DUY, « La Constitution britannique : continuité et changement », *RFDC*, 2014, p. 581-606, sp. p. 591-592.

<sup>48</sup> Cf. F. LEMAIRE, « La libre détermination des peuples. La vision du constitutionnaliste », *Civitas Europa*, n° 32, 2014, p. 113-138.

Sans doute est-on enclin à minimiser la différence. Le pouvoir législatif est de fait matériellement reconnu à la Polynésie française. Suivant une jurisprudence classique et ancienne (CE, Ass. 27 février 1970, *Steur Saïd Ali Tourqui*, n° 77577), il est connu que la possibilité est laissée aux autorités locales d'intervenir dans des matières législatives, même si les actes pris dans le domaine de la loi demeurent des actes réglementaires. Cette situation est bien établie. En dépit du changement terminologique, elle n'a certes pas été modifiée en parlant de « *lois du pays* », comme le confirme la jurisprudence du Conseil d'État (CE, Sect. 1er février 2006, *Sandras et Commune de Papara*, n° 286584<sup>49</sup>), ainsi que celle du Conseil constitutionnel<sup>50</sup>. Mais l'on pourrait être porté à prétendre qu'il s'agit plus d'une différence de forme que de fond, d'autant que les compétences de la Polynésie française sont préservées en cas d'empiétement du législateur national, dans le cadre d'un contrôle *a posteriori* du Conseil constitutionnel<sup>51</sup>.

À l'aune des exemples institutionnels évoqués en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni, la réalité nous semble malgré tout autre. Cette différence de forme est significative d'une réalité substantiellement distincte. Sur le long cours, dans les États régionaux, les revendications inhérentes à la qualité de Parlement (même si l'appellation concrète peut différer) témoignent de la portée non uniquement symbolique ou cosmétique de la reconnaissance du caractère de corps législatif. Cela s'articule étroitement avec les pouvoirs accordés par les États concernés, la qualité de corps législatif est en tant que telle significative de la relation entre le centre et la périphérie. Même la sensibilité exacerbée de l'Italie sur l'appellation précise de « Parlement »<sup>52</sup> ne remet pas en cause cette qualité et ne réduit pas sur le fond les capacités législatives des conseils régionaux.

On ne saurait en réalité négliger la dimension proprement politique liée à la capacité de faire la loi, caractéristique de la notion même d'autonomie, à savoir la capacité de se doter de ses propres normes. La montée en puissance dans les États régionaux de la reconnaissance de ce pouvoir traduit une démarche avérée et con-

<sup>49</sup> Cf. conclusions J.-H. STAHL, *RFDA*, 2006, p. 271-278 ; note A. MOYRAND et A. TROIANELLO, *ibid*, p. 280-285.

<sup>50</sup> Cf. la décision n° 2004-490 DC, 12 février 2004, *Loi organique portant statut de la Polynésie française* qui précise dans le Considérant 90 : « *qu'il ressort des dispositions soumises au Conseil constitutionnel que les actes dits "lois du pays" procèdent des délibérations de l'assemblée de la Polynésie française et ont le caractère d'actes administratifs ; qu'ils doivent notamment respecter les principes généraux du droit, ainsi que les engagements internationaux applicables en Polynésie française* ».

<sup>51</sup> Dans une hypothèse d'empiétement de l'État sur les compétences locales, les autorités locales peuvent en effet saisir le Conseil constitutionnel pour faire constater que la loi nationale est intervenue dans le domaine de compétence de la collectivité, ainsi que le permet l'article 74 de la Constitution française (V. également en ce sens l'article 12 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française). Le Conseil constitutionnel a rendu à plusieurs reprises des décisions favorables à la compétence polynésienne après avoir été saisi par le président de la Polynésie française. Cf. par exemple la décision n° 2022-13 LOM du 22 juillet 2022, *Diverses dispositions du code du sport en Polynésie française*.

<sup>52</sup> Cf. la décision n° 106 de 2002 précitée de la Cour constitutionnelle italienne à propos de la Ligurie.

sentie de forte territorialisation du droit, sans facilité de retour en arrière, contrairement à l'État unitaire, avec une garantie qui n'est pas que législative mais strictement constitutionnelle. Elle illustre l'acceptation par l'État d'un accroissement des compétences locales. Au-delà même des États régionaux, elle conforte l'idée aujourd'hui acquise dans beaucoup d'États – y compris dans une certaine mesure dans l'État unitaire – que la loi ne constitue plus à elle seule le symbole ou la marque première de la souveraineté. Par le fait du développement de la justice constitutionnelle mais pas uniquement<sup>53</sup>, ce rôle-là est désormais clairement dévolu au pouvoir constituant, marque ultime et véritable de la souveraineté étatique<sup>54</sup>. On a quitté la logique d'un centre unique de décision où l'État serait le seul producteur de droit, pour admettre une forme de pluralisme juridique plus adaptée à la complexité des données juridiques. La reconnaissance du pouvoir législatif aux Régions, la normalisation de ce mode d'aménagement des pouvoirs, sur une base négociée et consentie, participe de cette prise en compte par l'État des nouvelles réalités, avec l'attribution de compétences qui peuvent être évolutives.

Partant, on ne saurait également minimiser l'effet de structuration social de la reconnaissance d'un pouvoir législatif formel. Cette reconnaissance détermine, en interaction avec les besoins spécifiques, l'environnement politique, géographique, économique et social immédiat, un consentement plus grand de la société locale aux règles établies. De façon réciproque, par un processus d'autorégulation, cela permet une meilleure adaptation du pouvoir local à la réalité locale. Que l'on recourt à l'approche biologique ou à l'approche du droit comme un système en suivant les juristes-sociologues, c'est là la dimension « *autopoïétique* »<sup>55</sup> du pouvoir législatif régional, à travers la prise en compte des problématiques propres à chaque territoire, sans que cela puisse en aucune manière constituer une simple déclinaison (en quelque sorte extérieure) de la loi nationale ; le critère de l'éloignement géographique ne faisant à cet égard qu'accentuer l'intérêt du niveau pertinent et adéquat de prise de décision. La reconnaissance d'une certaine capacité d'auto-organisation et la possibilité pérenne d'adaptation des règles consolident de ce point de vue le pouvoir local dans son assise territoriale et sociale, mais cela suppose néanmoins que soit clairement résolue et bien pensée l'articulation du droit local avec le droit étatique.

Certes, les degrés d'autonomie sont variables entre les États régionaux et à l'intérieur de ceux-ci. Il y a ainsi une différence entre l'autonomie du Pays de Galles et celle de l'Écosse. La Polynésie française, dotée de l'autonomie interne,

---

<sup>53</sup> Il est à peine nécessaire de souligner ici le rôle des organes supranationaux dans cette remise en cause du caractère souverain de la loi, singulièrement avec la construction européenne.

<sup>54</sup> V. F. LEMAIRE, « Propos sur la notion de “souveraineté partagée” ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté », article précité.

<sup>55</sup> Sur cette notion, dans sa double lecture biologique et juridique, cf. notamment F. J. VARELA, H. MATURANA et R. URIBE, « Autopoiesis: The organization of living systems, its characterization and a Model », *Biosystems*, n° 5, 1974, p. 187-196 ; G. TEUBNER, *Le droit, un système auto-poïétique*, Paris, PUF, 1993 ; également M. VAN DE KERCHOVE et F. OST, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, PUF, 1988.



n'a rien à envier à cet égard au Pays de Galles<sup>56</sup>. L'on sait par ailleurs, pour tenir compte des nécessités locales, qu'il y a en Polynésie française la possibilité de prendre des mesures spécifiques en faveur de la population locale, en matière d'accès à l'emploi, d'accès à l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier<sup>57</sup>. C'est assez dire que la Polynésie n'est pas dépourvue de pouvoirs, nonobstant l'absence de corps législatif. Et à l'extrême du modèle de l'État régional, il n'y a pas loin de la Polynésie à la profondeur des compétences dont dispose l'Écosse. Cela est vrai également dans le domaine fiscal puisque la Polynésie bénéficie d'une compétence de principe ; même si des points de compétences sont discutés<sup>58</sup> et qu'en pratique – dans une distorsion avec ce qui est inscrit « sur le papier » – on observe une tentation d'extension de la compétence étatique<sup>59</sup>. Mais cela peut-il véritablement étonner ?

La voix du Commandeur se fait entendre. Elle rappelle une classique et sévère antienne : est-il possible dans un contexte, une histoire et un milieu juridique différent – marqué par l'État jacobin et la spécificité de l'histoire coloniale française – d'adopter des règles et du droit venus d'ailleurs ? Nul ne niera que des compétences importantes aient été transférées à la Nouvelle-Calédonie, en conférant formellement un pouvoir législatif. Mais nul ne niera également que c'est uniquement à titre d'exception constitutionnelle dans l'État français. Est-il souhaitable de le faire également pour la Polynésie française ? En dépit de l'intrication des données juridiques et politiques, il n'y a aucune surprise et une nécessaire humilité pour le juriste à considérer que la réponse est plus politique que strictement juridique.

<sup>56</sup> En considérant les articles 13 à 62 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, on peut effectivement nourrir le sentiment qu'en termes de compétences la Polynésie n'a pas beaucoup à envier à nombre de collectivités dans les États régionaux. Pour n'évoquer que ces points : la Polynésie est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas strictement dévolues à l'État (article 13 LO 27 février 2004) ; les compétences étatiques sont circonscrites aux domaines essentiellement régaliens (article 14 LO 27 février 2004) ; et la Polynésie française participe à l'exercice des compétences de l'État (article 31 à 42). Le territoire dispose de compétences particulières : notamment des compétences internationales dans le cadre de la région du Pacifique, même si ce pouvoir s'exerce sous la surveillance et l'autorité de l'État (articles 15 à 17, 38 à 40) ; les autorités participent aux négociations intéressant le territoire dans le cadre de l'Union européenne (article 41), etc.

<sup>57</sup> En lien avec l'article 74 de la Constitution, cf. les articles 18 et 19 LO 27 février 2004.

<sup>58</sup> V. notamment la question de la compétence polynésienne en matière de taxe d'aéroport au regard de l'article 14 de la loi organique de 2004. Cf. CE, 12 janvier 2007, *M. Flosse, Polynésie française, Mme Bopp du Pont* (n° 293542, 293924, 294054), comm. J. BUISSON, *CLJP/JDCP*, 2008, p. 199-201.

<sup>59</sup> Cf. A. MOYRAND, « Le Conseil constitutionnel et la décentralisation outre-mer : toujours plus d'État ? Retour sur la décision 2007-1 LOM du 3 mai 2007 », in C. DAVID (dir.), *L'Océanie dans tous ses États - Mélanges en la mémoire de Guy Agniel*, Nouméa, Éditions de la RJPENC, 2020, p. 159-173 ; et A. GUIGUE, « L'autonomie fiscale de la Polynésie française », in X. CABANNES (dir.), *Regards sur la fiscalité dans le Pacifique sud - Issues on taxation in the South Pacific, Special Issue XVIII, Comparative Law Journal of the Pacific*, University of Wellington, 2015 p. 25-38.