

*Olivier Gonin*

*Evolution constitutionnelle en Espagne et au Royaume-Uni –  
vers une forme de fédéralisme asymétrique*

*Thèse de doctorat soutenue le 6 juillet 2010*

*Acceptée sur proposition du jury:*

*Prof. Pascal Mahon, Université de Neuchâtel, directeur de thèse*

*Prof. Dawn Oliver, University College London, rapporteure externe*

*Prof. Alberto Pérez Calvo, Universidad Pública de Navarra, rapporteur externe*

*Université de Neuchâtel, Faculté de droit, 2010*



**IMPRIMATUR POUR LA THESE**

**Evolution constitutionnelle en Espagne et au Royaume-Uni – vers  
une forme de fédéralisme asymétrique**

**Olivier GONIN**

---

**UNIVERSITE DE NEUCHATEL**

**FACULTE DE DROIT**

La Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel,  
sur le rapport des membres du jury

- M. Jean-Philippe Dunand (président)
- M. Pascal Mahon (directeur de thèse)
- Mme Dawn Oliver (professeur au University College  
London, rapporteur externe)
- M. Alberto Pérez Calvo (professeur à l'Université pu-  
blique de Navarre, rapporteur externe)

autorise l'impression de la présente thèse.

Neuchâtel, le 6 juillet 2010

  
Jean-Philippe Dunand, doyen



*A Silvia*

*et à toutes celles et ceux dont l'identité est riche de plusieurs nationalités,  
sans qu'elles ne s'excluent nullement*



## **Avant-propos**

L'achèvement de cette thèse de doctorat doit beaucoup à mon entourage et aux gens que j'ai eu la chance de rencontrer.

Je tiens, en premier lieu, à exprimer toute ma gratitude au Professeur Pascal Mahon, qui m'a toujours encouragé et témoigné sa confiance lors de mes recherches scientifiques et dans les options que j'ai choisies. Son apport ne s'est de surcroît pas limité à la direction de ma thèse. En m'impliquant dans la rédaction de contributions scientifiques et d'avis de droit ainsi que dans l'enseignement de nombreux séminaires, il a su enrichir mon assistantat d'une expérience académique et humaine pour laquelle je lui suis très reconnaissant.

Je souhaite également remercier la Professeure Dawn Oliver (*University College London*) d'avoir accepté le rôle de rapporteur externe dans mon jury de thèse. Ses commentaires ont toujours été très constructifs et pertinents. De plus, elle m'a donné l'opportunité de suivre son cours de LLM "*UK Constitution in Transition*" au semestre d'hiver 2008-2009, lors de mon séjour scientifique à Londres. Cela m'a permis de bénéficier d'une immersion rapide, intensive et approfondie dans les subtilités du droit constitutionnel britannique.

Ma reconnaissance va aussi au Professeur Alberto Pérez Calvo (*Universidad Pública de Navarra*), qui a accepté d'être le deuxième rapporteur externe de mon jury de thèse. Ses remarques et ses commentaires m'ont été très précieux, notamment pour saisir avec toute la précision voulue les finesses du droit constitutionnel espagnol et spécialement le statut de la Navarre ainsi que son évolution historique.

Mes remerciements s'adressent également au Professeur Richard Rawlings – qui a été mon *supervisor* lors de mon séjour scientifique à *University College London* – pour avoir assumé le rôle de guide dans les arcanes du droit britannique ainsi que dans celles des travaux parlementaires de Westminster. Mes recherches à Londres ont, par ailleurs, bénéficié d'une bourse du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), que je souhaite remercier pour son important soutien financier.

Je me dois aussi de remercier ici les Professeurs Giorgio Malinverni et Andreas Auer, qui m'ont fait part de leurs précieux conseils lorsque je rédigeais mon mémoire de diplôme d'études approfondies (DEA) à l'Université de Genève. Ils ont encadré mes premières recherches sur le fédéralisme asymétrique et sur le droit constitutionnel espagnol.

Compensant les aspects parfois austères qu'implique la rédaction d'une thèse en droit, j'ai eu la grande chance de pouvoir partager nombre de tâches et d'évènements de la vie universitaire avec mes collègues de la Faculté de droit de

Neuchâtel, spécialement Fanny Matthey ainsi que l'équipe du "106". Leur bonne humeur et leur enthousiasme me laissent un souvenir lumineux, en particulier lors des divers séminaires *extra muros*, que ce soit à Strasbourg, Turin, Chamonix ou Lugano. L'encadrement des équipes neuchâteloises participant aux concours Jean-Pictet en droit international humanitaire et Henri-Cassin en droits de l'Homme auront été un autre antidote à l'aridité des heures passées dans les bibliothèques.

Mes remerciements vont également à Ernst Gnägi, chef d'unité à l'Office fédéral de la justice, pour sa compréhension et sa flexibilité, qui m'ont permis d'achever la présente thèse et de la soutenir, parallèlement à mon activité au sein de cet office.

Dans l'accomplissement de mes études et de mes recherches, bien des choses n'auraient pas été possibles sans le soutien de mes parents, de mes frères et de mes amis, toujours disponibles, notamment lors des diverses "transitions" entre Bienne, Londres et Berne. Je leur en suis très reconnaissant.

Enfin, il me tient particulièrement à coeur de remercier Silvia, dont l'affection et la confiance me sont si chères et qui m'ont été d'autant plus précieuses lors des moments de doutes et de contrariétés rencontrés dans l'achèvement de ce travail.

*Etat de la législation, de la jurisprudence et des liens Internet (sauf mention contraire) au 15 mai 2010.*

## **Résumé et mots-clés**

La présente étude part de l'hypothèse que l'Espagne et le Royaume-Uni constituent des exemples d'une forme de fédéralisme asymétrique. Tout en répondant à la définition du fédéralisme au sens large, instaurant un partage du pouvoir étatique entre un niveau central et un niveau régional, ces deux pays ont recours à une approche nouvelle, asymétrique, débouchant sur des solutions juridiques originales, très pragmatiques, et des innovations peu conformes à la théorie traditionnelle du fédéralisme.

Après une première partie résumant brièvement la doctrine classique du fédéralisme, la deuxième partie est consacrée à l'étude de la décentralisation en Espagne. Elle présente tout d'abord les traits historiques déterminants ayant mené au système actuel, y compris le rôle des *fueros* ainsi que le précédent de la Deuxième République. L'étude porte ensuite sur la description et l'analyse du régime de la Constitution de 1978 ainsi que sur sa mise en œuvre jusqu'à nos jours.

La troisième partie est consacrée à la dévolution au Royaume-Uni. Elle présente tout d'abord les développements historiques expliquant le système actuel, y compris le rôle joué par le principe de la suprématie du Parlement (*parliamentary sovereignty*) ainsi que le précédent de la dévolution en Irlande du Nord de 1921 à 1972. L'étude effectue ensuite la description et l'analyse du régime de dévolution actuel, instauré à partir de 1997.

La quatrième partie, de synthèse, révèle que l'Espagne et le Royaume-Uni recourent tous les deux, de manière spécifique et sélective, aux principes du fédéralisme (superposition, autonomie, participation et nature constitutionnelle) pour répondre à une situation sociopolitique spécifique, établissant ainsi un modèle bien défini, une forme de fédéralisme asymétrique.

Les traits fondamentaux de ce modèle sont tout d'abord des sources juridiques complexes et hétérodoxes, fortement imprégnées par une approche pragmatique. De plus, le modèle comprend des garanties constitutionnelles, même si celles-ci restent atypiques par rapport au fédéralisme classique. Ces deux aspects se retrouvent spécialement dans les Statuts d'autonomie en Espagne et les *constitutional conventions* de l'ordre juridique britannique. Le modèle se distingue ensuite par une asymétrie dans l'application du principe d'autonomie et du principe de superposition. Enfin, la participation faible des régions dans les institutions du centre complète le modèle et lui permet d'accommoder autonomie régionale et maintien d'un certain unitarisme.

Sur la base de ces particularités, la présente étude met en lumière les avantages, les risques et les enjeux de ce modèle, qui conditionnent les différentes évolutions possibles.

Tout d'abord, ce modèle est ambivalent car il peut être perçu différemment par le centre et la périphérie, permettant ainsi d'éviter, dans une certaine mesure, l'épineuse problématique de l'Etat-nation. En effet, les uns se reconnaissent dans les institutions régionales inspirées du fédéralisme et reflétant un Etat plurinational alors que les autres retiennent surtout la nature unitaire de l'Etat au vu de ses institutions centrales.

En renonçant aux schémas théoriques classiques pour privilégier une approche pragmatique, ce modèle permet ensuite une grande flexibilité et une dynamique évolutive dans la répartition du pouvoir étatique, même si cela peut aussi donner l'impression d'une solution transitoire sans cesse renégociée et remise en cause.

De plus, la nature asymétrique du modèle peut également entraîner des tensions. L'autonomie privilégiée, accordée sur la base de fortes caractéristiques identitaires, réveille souvent des ambitions égalitaires parmi les autres entités régionales, moins favorisées.

Enfin, le modèle implique une approche bilatérale entre le centre et chacune des régions, au détriment d'un multilatéralisme plus intégratif, qui permettrait une approche plus globale des problèmes.

En conclusion, l'Espagne et le Royaume-Uni, avec leurs solutions juridiques innovatrices, établissent un modèle bien défini et peuvent être considérés comme des paradigmes d'une forme de fédéralisme asymétrique.

Mots-clés:

- fédéralisme asymétrique
- décentralisation politique
- dévolution
- droit constitutionnel comparé
- Espagne
- Royaume-Uni
- principe de superposition
- principe d'autonomie
- principe de participation
- nature constitutionnelle du fédéralisme
- principe de l'égalité des entités fédérées
- souveraineté

## ***Abstract and Keywords in English***

The present study is based on the hypothesis that Spain and the United Kingdom constitute examples of a form of asymmetrical federalism. While both conforming to the definition of federalism in the broad sense of the word, establishing power sharing between the centre and the regions, these two countries availed themselves of a novel and asymmetrical approach, resulting in legal solutions that are original and highly pragmatic, and to innovations which have little to do with the traditional theory of federalism.

Part one, which briefly summarises the classic doctrine of federalism, is followed by part two, which focuses on decentralisation in Spain. It begins by setting out the defining historical traits which led to the current system, including the role of the *fueros* as well as the system of the Second Republic. The study then turns to a description and an analysis of the regime of the 1978 Constitution, as well as its implementation up until today.

Part three focuses on devolution in the United Kingdom. It first sets out historical developments explaining the current system, including the role played by the principle of parliamentary sovereignty as well as the devolution in Northern Ireland from 1921 to 1972. The study then moves on to describe and analyse the devolutionary regime currently in place, as established in 1997.

Part four, which synthesizes the results obtained so far, reveals that both Spain and the United Kingdom have had recourse, in their own specific and selective ways, to federalist principles (superposition, autonomy, participation and a constitutional nature) in order to respond to a specific sociopolitical situation, thereby establishing a well-defined model, and a form of asymmetric federalism.

The main features of this model are first and foremost complex and heterodox sources of law strongly defined by a pragmatic approach. In addition, the model contains constitutional guarantees, even if these remain atypical compared to a more classical understanding of federalism. These two elements are particularly found in the Statutes of Autonomy in Spain, and the constitutional conventions of the British legal system. This model further distinguishes itself by a degree of asymmetry in the application of the principle of autonomy and the principle of superposition. Finally, the modest participation of the regions in the central institutions completes the model and enables it to accommodate regional autonomy as well as maintaining a certain degree of centralisation.

On the basis of these particularities, the present study highlights the advantages, risks and challenges of this model which determine the different possible developments.

From the outset, this model is ambivalent since it can be subject to different perceptions from both the centre and the periphery, allowing one to thus avoid, to a limited extent, the thorny problem of the nation-state. In fact, some recognise themselves in regional institutions inspired by federalism and reflecting a plurinational State, while others retain, above all else, the unitarian nature of the State given its central institutions.

In departing from classical theoretical frameworks in order to pursue a more pragmatic approach, this model further allows a large degree of flexibility and an evolutionary dynamism in the sharing of State power, even if this may give the impression of being a purely temporary solution, constantly subject to renegotiation and being put into question.

In addition, the asymmetric nature of the model may also give rise to tensions. A privileged degree of autonomy, granted on the basis of a strong identity, often awakens egalitarian ambitions among other, less favoured regional entities.

Finally, the model involves a bilateral approach between the centre and each of the regions at the expense of a more integrative multilateralism, which would allow a more comprehensive approach to problems.

In conclusion, Spain and the United Kingdom, with their innovative legal solutions, have established a well-defined model and can be regarded as paradigms of a form of asymmetric federalism.

Keywords:

- asymmetric federalism
- political decentralisation
- devolution
- comparative constitutional Law
- Spain
- United Kingdom
- principle of superposition
- principle of autonomy
- principle of participation
- constitutional nature of federalism
- principle of equality between federation members
- sovereignty

## **Table des matières**

Avant-propos.....	7
Résumé et mots-clés .....	9
Abstract and Keywords in English.....	11
Table des matières.....	13
Table des abréviations .....	19
<b>Première partie: Introduction .....</b>	<b>23</b>
1. Présentation du contexte de la recherche.....	23
1.1 Entre unité et diversité: les Charybde et Scylla de l'Etat moderne.....	23
1.2 Une réponse "classique": résumé de la doctrine fédérale .....	24
1.2.1 Histoire et définition du fédéralisme .....	24
1.2.2 Les critères utilisés pour définir l'Etat fédéral.....	26
1.2.2.1 Le principe de superposition.....	27
1.2.2.2 Le principe d'autonomie (législative, constitutionnelle et financière) .....	28
1.2.2.3 Le principe de participation.....	29
1.2.2.4 Le principe de la nature constitutionnelle du fédéralisme .....	29
1.2.2.5 Le principe de l'égalité des entités fédérées.....	30
1.2.3 Relativisation de la classification.....	31
2. Définition de la problématique et de la démarche .....	33
2.1 Problématique .....	33
2.2 Démarche .....	34
<b>Deuxième partie: Décentralisation asymétrique en Espagne .....</b>	<b>35</b>
Remarque liminaire .....	35
1. Développements historiques.....	35
1.1 De l'Antiquité aux Wisigoths .....	35
1.2 Huit siècles de Reconquista .....	37
1.2.1 La conquête maure .....	37
1.2.2 Les premiers royaumes.....	37
1.2.3 La prédominance de la Castille et de l'Aragon.....	38
1.2.4 Les institutions caractéristiques .....	39

1.2.5	Unité et diversité .....	41
1.3	Les efforts de centralisation des Habsbourgs et des Bourbons .....	43
1.3.1	L'héritage de Charles Quint .....	43
1.3.2	Les tentatives du comte-duc d'Olivares .....	44
1.3.3	L'arrivée des Bourbons .....	45
1.4	De la première constitution à la guerre civile .....	47
1.4.1	Les soubresauts du XIX <sup>e</sup> et du début du XX <sup>e</sup> siècle .....	47
1.4.2	L'expérience de la Deuxième République espagnole .....	51
2.	La Constitution du 27 décembre 1978 .....	55
2.1	La transition démocratique après le franquisme .....	55
2.2	L'élaboration de la nouvelle Constitution .....	57
2.3	L'organisation territoriale de l'Etat .....	62
2.3.1	Caractéristiques générales .....	62
2.3.2	La création des Communautés Autonomes .....	65
2.3.2.1	La décision en faveur de l'autonomie .....	65
2.3.2.2	L'élaboration du Statut d'autonomie .....	69
2.3.3	La répartition des compétences .....	72
3.	La mise en oeuvre et l'évolution du régime d'autonomie .....	79
3.1	Les premiers Statuts d'autonomie en Catalogne et au Pays Basque .....	79
3.2	Tentative de blocage politique et succès de l'Andalousie .....	81
3.3	Une première tentative d'harmonisation .....	83
3.3.1	Généralisation de la décentralisation .....	83
3.3.2	La région de Valence, la Navarre et les îles Canaries privilégiées .....	85
3.3.3	Le sort des provinces récalcitrantes .....	86
3.3.4	L'échec de la LOAPA trop centraliste .....	86
3.4	Une deuxième phase d'harmonisation .....	87
3.5	Une troisième phase renforçant les particularismes .....	89
4.	Les caractéristiques du système espagnol .....	93
4.1	Des sources juridiques multiples, avec une dimension bilatérale .....	93
4.1.1	La Constitution instaure une décentralisation à la carte .....	93
4.1.2	Un Statut d'autonomie de nature bilatérale .....	94
4.2	La garantie judiciaire du partage des compétences .....	95
4.2.1	Les recours devant le Tribunal Constitutionnel .....	95
4.2.2	Appréciation du rôle du Tribunal Constitutionnel .....	97
4.3	Un régime marqué par l'asymétrie .....	98
4.4	Des mécanismes centraux d'inspiration unitaire .....	100

4.4.1 Le Sénat.....	100
4.4.2 La révision de la Constitution.....	102
4.4.3 La persistance des provinces.....	103
<b>Troisième partie: Dévolution asymétrique au Royaume-Uni.....</b>	<b>105</b>
Remarque liminaire .....	105
1. Développements historiques.....	105
1.1 Conquête partielle des îles Britanniques par les Romains.....	105
1.2 Les premiers royaumes .....	106
1.2.1 En Irlande.....	107
1.2.2 En Ecosse.....	108
1.2.3 Au pays de Galles.....	109
1.2.4 En Angleterre .....	110
1.3 L'extension de l'autorité anglaise.....	111
1.3.1 Au pays de Galles.....	112
1.3.2 En Ecosse.....	114
1.3.2.1 Rapprochement politique et dynastique .....	114
1.3.2.2 L'Union de 1707 .....	116
1.3.2.3 Les contestations de l'Union.....	117
1.3.3 En Irlande.....	118
1.3.3.1 L'arrivée des Anglo-Normands .....	118
1.3.3.2 L'achèvement de la conquête par les Tudors.....	119
1.3.3.3 La politique de peuplement massif .....	120
1.3.3.4 L'éclosion d'une nation protestante et le traité d'union de 1800 ...	122
1.3.4 La prédominance du principe de la suprématie du Parlement sur la nature constitutionnelle des traités.....	124
1.3.4.1 La nature différente des trois unions .....	125
1.3.4.2 La nature constitutionnelle des traités de 1707 et 1800 .....	125
1.3.4.3 La prédominance du principe de la suprématie du Parlement.....	126
2. Les prémices de la dévolution.....	128
2.1 Le Home Rule en Irlande.....	128
2.1.1 Les problèmes et les premiers échecs.....	128
2.1.2 La scission de l'Irlande et l'indépendance du Sud.....	131
2.1.2.1 Radicalisation des revendications .....	131
2.1.2.2 Le Government of Ireland Act 1920.....	133
2.1.2.3 Indépendance juridique de l'Irlande du Sud.....	134
2.1.3 La (première) dévolution en Irlande du Nord.....	135
2.1.3.1 Les principales caractéristiques des institutions de 1920 .....	136
2.1.3.2 L'évolution de la dévolution jusqu'à sa suppression en 1972 .....	137
2.1.3.3 Le contrôle direct par Londres entre 1972-1998.....	138

2.1.3.4 Brève appréciation de la dévolution en Irlande du Nord.....	139
2.2 Les premières mesures en faveur de l'Ecosse.....	139
2.3 Les premières mesures en faveur du pays de Galles .....	140
2.4 Une approche plus globale: le Kilbrandon Report et ses suites .....	141
3. La dévolution instaurée à partir de 1997.....	144
3.1 La dévolution en Ecosse .....	144
3.1.1 Les travaux préparatoires .....	145
3.1.1.1 La Scottish Constitutional Convention.....	145
3.1.1.2 La tenue d'un référendum en septembre 1997 .....	145
3.1.1.3 La procédure parlementaire .....	146
3.1.2 La création d'organes législatif et exécutif écossais .....	147
3.1.2.1 L'instauration d'un Parlement écossais .....	147
3.1.2.2 La nomination du Gouvernement écossais .....	148
3.1.2.3 La fin de la surreprésentation écossaise à Westminster .....	148
3.1.3 Le partage des compétences .....	149
3.1.3.1 Les compétences législatives du Parlement écossais .....	149
3.1.3.2 Le maintien de la souveraineté de Westminster.....	152
3.1.3.3 Le transfert de compétences exécutives .....	153
3.1.4 Les mécanismes de contrôle de la répartition des compétences .....	154
3.1.5 Une compétence fiscale minimale .....	155
3.2 La dévolution au pays de Galles .....	155
3.2.1 Les travaux préliminaires.....	156
3.2.2 L'instauration d'une assemblée régionale, puis d'un exécutif .....	157
3.2.3 Une compétence d'abord réglementaire (dévolution exécutive) .....	158
3.2.3.1 Une dévolution exécutive depuis 1999.....	158
3.2.3.2 Les conclusions de la Commission Richard.....	160
3.2.3.3 Vers une lente dévolution législative .....	160
3.3 La dévolution en Irlande du Nord .....	163
3.3.1 Une dévolution dans le cadre d'une tentative de réconciliation .....	163
3.3.1.1 Le contexte particulier de la dévolution en Irlande du Nord.....	163
3.3.1.2 Les Accords dits du Vendredi Saint ou de Belfast.....	163
3.3.1.3 Un régime de dévolution subordonné à une entente interconfessionnelle .....	164
3.3.2 Des institutions intercommunautaires .....	165
3.3.2.1 La composition de l'Assemblée et de l'Exécutif.....	165
3.3.2.2 La répartition des compétences .....	166
3.4 L'absence de dévolution en Angleterre .....	167
3.4.1 Le projet d'assemblées régionales élues en Angleterre .....	168
3.4.2 Les institutions de la métropole londonienne.....	169
4. Les caractéristiques du système britannique .....	171

---

4.1 Un ordre juridique sans constitution codifiée .....	171
4.2 Un Parlement souverain, en principe.....	173
4.2.1 La définition du principe .....	173
4.2.2 Les restrictions.....	173
4.2.2.1 La primauté du droit communautaire.....	173
4.2.2.2 Les mécanismes en matière de droits de l'Homme .....	174
4.2.2.3 Des restrictions potentielles en relation avec les régions ? .....	176
4.3 Une source unilatérale, avec une dimension participative .....	177
4.3.1 Une source juridique dans la loi .....	177
4.3.2 Une légitimité démocratique.....	178
4.3.3 Participation des autorités régionales à la révision du régime .....	179
4.4 Des mécanismes de protection non judiciaires.....	181
4.4.1 La Sewel Convention .....	181
4.4.2 Le transfert de la responsabilité gouvernementale .....	182
4.5 Un régime de dévolution très asymétrique .....	183
4.5.1 Le statut de l'Angleterre .....	183
4.5.2 Des régimes de dévolution différenciés et évolutifs .....	185
4.6 Le maintien de la nature unitaire du Parlement .....	186
<b>Quatrième partie: Analyse comparative et conclusions.....</b>	<b>191</b>
Remarque liminaire .....	191
1. L'Espagne et le Royaume-Uni sont-ils des Etats fédéraux ?.....	191
1.1 Analyse à l'aune des critères du fédéralisme.....	191
1.1.1 Le principe de superposition .....	192
1.1.1.1 Une superposition parfois partielle .....	192
1.1.1.2 Résultat et pertinence du critère.....	193
1.1.2 Le principe d'autonomie .....	194
1.1.2.1 L'autonomie législative .....	194
1.1.2.2 L'autonomie constitutionnelle .....	194
1.1.2.3 L'autonomie financière.....	195
1.1.2.4 Résultat et pertinence du critère.....	196
1.1.3 Le principe de participation .....	197
1.1.3.1 La participation au pouvoir législatif.....	198
1.1.3.2 La participation au pouvoir constituant .....	199
1.1.3.3 La participation au pouvoir exécutif .....	200
1.1.3.4 Résultat et pertinence du critère.....	201
1.1.4 Le principe des garanties constitutionnelles.....	203
1.1.4.1 La garantie de l'existence des entités fédérées.....	203
1.1.4.2 La garantie du partage des compétences .....	205

---

1.1.4.3 L'objection de la suprématie du Parlement au Royaume-Uni.....	206
1.1.4.4 La protection juridictionnelle du partage des compétences.....	208
1.1.4.5 Résultat et pertinence du critère .....	209
1.1.5 Le principe de l'égalité des entités fédérées .....	212
1.2 Un résultat nuancé et une doctrine partagée .....	212
1.2.1 Un résultat globalement nuancé .....	212
1.2.2 Une doctrine partagée .....	213
1.2.3 Conclusion personnelle: une forme atypique, mais caractérisée.....	216
2. Vers une forme de fédéralisme asymétrique .....	217
2.1 Traits fondamentaux.....	217
2.1.1 Des sources juridiques complexes et hétérodoxes.....	217
2.1.2 Des garanties constitutionnelles atypiques.....	219
2.1.3 Une autonomie et une superposition marquées par l'asymétrie .....	220
2.1.4 Une participation faible dans des institutions unitaires .....	221
2.1.5 Un modèle accommodant autonomie et unitarisme.....	222
2.2 Avantages, risques et enjeux du modèle.....	222
2.2.1 La perception asymétrique d'un modèle ambivalent.....	223
2.2.2 Tensions autour de l'asymétrie .....	224
2.2.3 Une dynamique évolutive en guise de système.....	226
2.2.4 Une approche bilatérale au détriment d'un multilatéralisme intégratif. 227	
3. Vers une relativisation de la notion de souveraineté ?.....	230
Bibliographie .....	233
Annexe: Extraits de législation.....	251
Droit espagnol .....	251
Constitución de la República Española, du 9 décembre 1931 (CE 1931)	251
Constitución española de 27 de diciembre de 1978 (CE) .....	254
Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC)	
.....	264
Droit britannique .....	265
Union with England Act 1707 (6 Anne, c. 7).....	265
Union with Scotland Act 1706 (6 Anne, c. 11).....	265
Union with Ireland Act 1800 (39&40 Geo III, c. 67) .....	265
Government of Ireland Act 1920 (10&11 Geo V, c. 67).....	265
Ireland Act 1949 (12&13 Geo VI, c. 41) .....	266
Government of Wales Act 1998 (c. 38) .....	266
Scotland Act 1998 (c. 46).....	267
Northern Ireland Act 1998 (c. 47).....	270
Government of Wales Act 2006 (c. 32) .....	271

**Table des abréviations**

aff.	affaire
al.	alinéa
Anne	Anne (1702-1714)
AP	Alianza Popular
apr. JC	après Jésus-Christ
art.	article(s)
av. JC	avant Jésus-Christ
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado ( <a href="http://www.boe.es">www.boe.es</a> )
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco ( <a href="http://www.euskadi.net/cgi-bin_k54/bopv_00">www.euskadi.net/cgi-bin_k54/bopv_00</a> )
c.	chapter
CE	Constitución española de 27 de diciembre de 1978, BOE n. 311 de 29-XII-1978
CE 1931	Constitución de la República Española, du 9 décembre 1931
CEDH	Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (Convention européenne des Droits de l'Homme)
cf.	confer
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
Cm.	Command Paper (after 1986)
Cmnd.	Command Paper (1956-1986)
Cst. CH	Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999, RS 101
chap.	chapitre
chf.	chiffre
CiU	Convergència i Unió
col.	column
CW	Contemporary Wales – An Annual Review of Economic and Social Research, Cardiff
DUP	Democratic Unionist Party
EA-Cat	Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE n. 306 de 22-XII-1979
EA-PV	Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, BOE n. 306 de 22-XII-1979
EdinLR	The Edinburgh Law Review, Edinburgh

Edw I	Edward I (1272-1307)
Eliz I	Elizabeth I (1558-1603)
env.	environ
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift, Kehl am Rhein, Strassburg
EWHC (Admin)	High Court of England and Wales (Administrative Court)
Ex p	Ex parte
Geo I	George I (1714-1727)
Geo II	George II (1727-1760)
Geo III	George III (1760-1820)
Geo IV	George IV (1820-1830)
Geo V	George V (1910-1936)
Geo VI	George VI (1936-1952)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. Mai 1949
GoIA 1920	Government of Ireland Act 1920 (10&11 Geo V, c. 67)
GoWA 1998	Government of Wales Act 1998, c. 38
GoWA 2006	Government of Wales Act 2006, c. 32
HC	House of Commons
Hen VII	Henry VII (1483-1509)
Hen VIII	Henry VIII (1509-1547)
HL Deb	House of Lords Debates
HRA 1998	Human Rights Act 1998, c. 42
ICLQ	International & Comparative Law Quarterly, Cambridge
IJCL	International Journal of Constitutional Law, Oxford
IRA	(Provisional) Irish Republican Army
JdF	Jahrbuch des Föderalismus – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden
JEPP	Journal of European Public Policy, London
JLS	Journal of Law and Society, Oxford
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Tübingen
JP (QB)	Justice of the Peace Journal (Queen's Bench Division), London
lit.	lettre
LJ	Lord Justice of Appeal
LO	Ley Orgánica
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, BOE n. 236 de 1-X-1980
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, BOE n. 195 de 16-VIII-1982

---

LOTG	Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, BOE n. 239 de 5-X-1979
LQR	Law Quarterly Review, London
MLR	The Modern Law Review, Oxford
NF	Neue Folge
NIA 1998	Northern Ireland Act 1998, c. 47
NILQ	Northern Ireland Legal Quarterly, Belfast
NLJ	New Law Journal, London
NM	Nuevo Mundo Mundos Nuevos ( <a href="http://nuevomundo.revues.org/">http://nuevomundo.revues.org/</a> )
n.	número (en espagnol)
no	numéro
p.	page(s)
PA	Parliamentary Affairs – A Journal of Representative Politics, Oxford
PCE	Partido Comunista de España
PL	Public Law, London
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PolQ	Political Quarterly, Oxford
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSUC	Partit Socialista Unificat de Catalunya
QB	Law Reports, Queen's Bench Division, London
RDP	Revue du Droit Public et de la Science politique en France et à l'Etranger, Paris
RDS	Revue de droit suisse, Bâle
rec.	Recueil de la jurisprudence de la Cour, Luxembourg
REDC	Revista española de Derecho Constitucional, Madrid
regs	regulations (en anglais)
resp.	respectivement
RFDC	Revue française de droit constitutionnel, Paris
RFDUC	Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid
RPS	Records of the Parliaments of Scotland to 1707 ( <a href="http://www.rps.ac.uk">www.rps.ac.uk</a> )
RS	Recueil systématique du droit fédéral ( <a href="http://www.admin.ch/ch/f/rs/rs.html">www.admin.ch/ch/f/rs/rs.html</a> )
Rt Hon	Right Honorable
s.	section (en droit britannique)
s(s)	et page(s) suivante(s)
SA	Scotland Act 1998, c. 46
sched.	schedule

---

SDLP	Social and Democratic Labour Party
Sess.	Session (en anglais)
SF	Sinn Féin
S.I.	Statutory Instrument
SLPQ	Scottish Law and Practice Quarterly, Edinburgh
SNP	Scottish National Party
spéc.	spécialement
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STE	Série des Traités Européens, devient la "Série des Traités du Conseil de l'Europe" à partir de 2004 (STCE 194 et suivants)
UCD	Unión de Centro Democrático
UK	United Kingdom (of Great Britain and Northern Ireland)
UUP	Ulster Unionist Party
Vict	Victoria I (1837-1901)
vol.	volume (en français ou en anglais), volumen (en espagnol)
Will & Mary	William III & Mary II (1689-1694)
Will III	William III (1694-1702)
Will IV	William IV (1830-1837)
WJLP	Wales Journal of Law and Policy – Cylchgrawn Cyfraith a Pholisi Cymru, Cardiff Bay – Bae Caerdydd
WLR	Weekly Law Reports, London
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Zürich
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht – Austrian Journal of Public and International Law, Wien

## **Première partie: Introduction**

### **1. Présentation du contexte de la recherche**

#### **1.1 Entre unité et diversité: les Charybde et Scylla de l'Etat moderne**

Comme le relate HOMÈRE dans l'Odyssée (chant XII), Ulysse et son équipage tentent d'échapper à Charybde et Scylla, au cours de leur épopée<sup>1</sup>. Charybde est la fille de Poséidon et Gaïa; foudroyée par Zeus, elle est transformée en gouffre marin, engloutissant les bateaux. Scylla est une nymphe transformée en monstre hideux par la magicienne Circé. Depuis lors, elle réside près de Charybde et dévore les marins.

Depuis son apparition, l'Etat moderne semble devoir, quant à lui, naviguer entre unité et diversité, en cherchant à éviter les gouffres de Charybde sans tomber dans les pièges de Scylla. Totalement unitaire, l'Etat de droit risque de sombrer dans le centralisme liberticide. Trop diversifié, il risque d'être déchiré par l'anarchie.

En matière d'organisation territoriale, unité et diversité sont ainsi deux pôles, de prime abord antagonistes, entre lesquels la plupart des Etats sont contraints de chercher un équilibre qui garantisse la concorde en leur sein.

Durant les cinquante dernières années, l'interaction entre unité et diversité modifie profondément le paysage constitutionnel européen. La répartition verticale du pouvoir – son organisation territoriale – évolue passablement. L'Union européenne qui se construit sous nos yeux représente, malgré les difficultés rencontrées, une entreprise ambitieuse pour réaliser une entité politique réunissant les nations, tout en protégeant la richesse de leur diversité. Cet idéal se retrouve dans sa devise "Unie dans la diversité"<sup>2</sup>.

Parallèlement, la plupart des Etats européens vivent, à l'interne, une véritable régionalisation, qui voit apparaître un niveau de gouvernement intermédiaire (*meso government*), cherchant à répondre à la tension entre unité et diversité<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour une version française, voir par exemple **Homère**, *L'Odyssée – "Poésie homérique"*, Tome II: *Chants VIII-XV*, texte établi et traduit par Victor Bérard, Paris 1924.

<sup>2</sup> [http://europa.eu/abc/symbols/motto/index\\_fr.htm](http://europa.eu/abc/symbols/motto/index_fr.htm).

<sup>3</sup> **Hopkins**, *Devolution in Context*, p. xxi, et **Rawlings**, *New Model Wales*, JLS 25/4 (1998), p. 471-472.

Cette évolution montre que la problématique de la diversité au sein des nations européennes n'a pas été tranchée une fois pour toutes par le concept dogmatique de l'Etat-nation, qui a dominé le XIX<sup>e</sup> siècle.

Au contraire, le réaménagement des rapports entre le centre et la périphérie, entre l'Etat et ses régions, oblige les constitutionnalistes à examiner la nature des réponses, souvent nouvelles et originales, apportées à la tension entre unité et diversité.

De plus, il suffit de rappeler que cette problématique continue d'alimenter des tensions fondamentalement non résolues dans certaines régions d'Europe occidentale – et qu'elle se retrouve au coeur de bien des conflits, si on élargit son horizon (Balkans, Géorgie, ...) – pour en démontrer toute l'acuité. Comment ces Etats, confrontés à des contestations de leur structure territoriale, peuvent-ils établir un équilibre entre unité et diversité qui garantisse la concorde en leur sein ?

C'est dans ce contexte – dont les enjeux sont à la fois la souveraineté des nations et la protection des minorités, voire la survie des deux – que s'inscrit cette recherche.

Néanmoins, le fond du problème n'est pas réellement nouveau et le contexte théorique doit être précisé. En effet, l'apparente contradiction entre unité et diversité a trouvé depuis longtemps une réponse "traditionnelle" dans la théorie du fédéralisme.

Avant de préciser notre problématique et notre démarche, il nous paraît dès lors nécessaire de présenter, à tout le moins de manière concise, la théorie du fédéralisme, afin d'inscrire notre étude dans un cadre d'analyse défini et connu du lecteur.

## **1.2 Une réponse "classique": résumé de la doctrine fédérale**

### **1.2.1 Histoire et définition du fédéralisme**

Dans un sens davantage sociologique que juridique, l'idée du fédéralisme remonte probablement aussi loin que l'Histoire de la société humaine, confrontée à la nécessité de concilier autonomie et solidarité<sup>4</sup>.

Mais revenons sur un terrain mieux connu. La notion juridique de fédéralisme, comme forme d'organisation de l'Etat est développée par Althusius (1557-1638), avant de devenir véritablement courante à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>5</sup>.

La théorie du fédéralisme trouve sa première application dans la Constitution des Etats-Unis d'Amérique (*Constitution of the United States*), adoptée le 17

---

<sup>4</sup> **Aubert**, *Essai sur le fédéralisme*, RDP 79/3 (1963), p. 401-402, qui cite l'exemple des douze tribus d'Israël, et **Scelle**, *Droit des Gens (vol. I)*, p. 188.

<sup>5</sup> **Favoreu/Gaïa/Ghevontian et al.**, *Droit constitutionnel*, no 571, p. 392, et **Aubert**, *Essai sur le fédéralisme*, RDP 79/3 (1963), p. 402.

septembre 1787. Elle est largement expliquée et défendue par ALEXANDER HAMILTON, JAMES MADISON et JOHN JAY dans les fameux *Federalist Papers*<sup>6</sup> publiés en 1787-1788<sup>7</sup>.

Historiquement, la problématique de l'unité et de la diversité ainsi que la réponse fédéraliste sont donc probablement aussi vieilles que l'Etat moderne lui-même.

La solution apportée par la théorie du fédéralisme consiste en un partage du pouvoir étatique. Elle prône la création d'un échelon étatique national tout en maintenant un pouvoir à l'échelon régional et répartit les compétences entre une entité fédérale au centre et les entités fédérées à la périphérie. Le modèle des Etats-Unis a été ensuite repris par plusieurs pays qui l'ont toutefois adapté à leurs propres circonstances politiques, historiques et géographiques.

Si le paradigme des Etats-Unis est tout à fait concret et précis, la définition de l'essence du fédéralisme est toutefois nettement plus nébuleuse.

En 1954, USTERI<sup>8</sup> dénombre pas moins de dix-sept théories différentes. Parmi la doctrine suisse, on peut citer par exemple la définition donnée par AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, selon laquelle "l'idée centrale du fédéralisme est bien celle d'une *structure étatique à deux niveaux*, d'une superposition de deux ordres juridiques – chacun avec sa constitution, ses institutions, ses règles et ses ressources propres –, qui sont appelés à agir directement sur les individus" (souligné par les auteurs)<sup>9</sup>.

La définition du fédéralisme est généralement illustrée par la distinction entre une Confédération d'Etats, un Etat fédéral et un Etat unitaire.

Selon cette typologie, la Confédération d'Etats est une association d'Etats basée sur un traité international, dont la révision exige l'unanimité des Etats. De plus, la Confédération n'a pas de pouvoir direct sur les citoyens. Il n'y a pas de superposition de deux ordres juridiques à proprement parler<sup>10</sup>.

Comme on l'a vu, l'Etat fédéral suppose la réunion d'entités fédérées liées par une Constitution, dont la révision peut leur être imposée. Les citoyens sont soumis à deux ordres juridiques superposés et coordonnés<sup>11</sup>.

Enfin, l'Etat unitaire est caractérisé par un pouvoir normatif unique. La centralisation des pouvoirs implique l'existence d'un seul ordre juridique. Si l'Etat

---

<sup>6</sup> Réédités à de nombreuses reprises, voir par exemple: **Hamilton Alexander, Madison James, Jay John**, *The Federalist Papers – Edited by Clinton Rossiter, with a New Introduction and Notes by Charles R. Kesler*, New York 1999. Une version électronique est accessible sur le site de la *Library of Congress*: <http://thomas.loc.gov/home/histdox/fedpapers.html>.

<sup>7</sup> **Auer**, *Constitutional scheme of federalism*, JEPP 12/2 (2005), p. 420.

<sup>8</sup> **Usteri**, *Theorie des Bundesstaates*, p. 351-354.

<sup>9</sup> **Auer/Malinverni/Hottelier**, *Droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 901, p. 314.

<sup>10</sup> **Aubert**, *Traité de droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 514, p. 197.

<sup>11</sup> **Aubert**, *Traité de droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 515, p. 197.

unitaire possède des éléments de décentralisation, il s'agit seulement d'une modalité d'organisation administrative<sup>12</sup>.

Mais, face à la diversité des exemples d'Etats fédéraux et à la difficulté d'une définition unique, la doctrine a préféré développer un certain nombre de critères, de caractéristiques dont la présence est nécessaire pour qu'un Etat puisse être qualifié de fédéral. Ces critères se basent sur des principes que l'on considère comme intrinsèques au fédéralisme et que l'on doit retrouver dans un Etat dit fédéral. Examinons brièvement ces différents critères.

### **1.2.2 Les critères utilisés pour définir l'Etat fédéral**

Traditionnellement, la doctrine se base sur un certain nombre de critères pour définir l'Etat fédéral. Il s'agit de vérifier que celui-ci repose sur les principes propres au fédéralisme.

Ces critères sont plus ou moins nombreux et plus ou moins importants selon les auteurs. Il ne s'agit pas ici d'en faire une étude détaillée, mais de les énumérer et de les définir brièvement afin de poser le cadre dans lequel s'inscrit la problématique de notre recherche.

AUER/MALINVERNI/HOTTELIER<sup>13</sup> ainsi que FAVOREU/GAÏA/GHEVONTIAN ET AL.<sup>14</sup> énumèrent trois principes distinctifs: le principe de superposition, le principe d'autonomie et le principe de participation; en cela, ils se réfèrent à la théorie élaborée par SCELLE<sup>15</sup> à ce sujet.

Une autre école omet le principe de la participation, se contentant du partage vertical du pouvoir (principe d'autonomie et de superposition). On peut citer par exemple le juriste anglophone WHEARE<sup>16</sup>: "*By the federal principle I mean the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, co-ordinate and independent.*" Cette définition du fédéralisme a été reprise par exemple par MONAHAN<sup>17</sup>, un juriste canadien.

Il vaut la peine de mentionner également l'opinion du constitutionnaliste britannique DICEY, qui voit "*three leading characteristics of completely developed federalism – the supremacy of the constitution – the distribution among bodies with limited and co-ordinate authority of the different powers of government – the authority of the courts to act as interpreters of the constitution.*"<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> Grewe/Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, no 200, p. 273, et no 209, p. 282-283, ainsi que Favoreu/Gaïa/Ghevontian et al., *Droit constitutionnel*, no 668, p. 439.

<sup>13</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 910, p. 316.

<sup>14</sup> Favoreu/Gaïa/Ghevontian et al., *Droit constitutionnel*, no 581, p. 398.

<sup>15</sup> Scelle, *Droit des Gens (vol. I)*, p. 187-206.

<sup>16</sup> Wheare, *Federal Government*, p. 10; pour les références citées à l'appui de cette définition, voir note 2, p. 14.

<sup>17</sup> Monahan, *Constitutional Law*, p. 97-98.

<sup>18</sup> Dicey, *Law of the Constitution*, p. 144.

On constate que celui-ci, tout en omettant le principe de participation, ajoute l'idée de la supériorité de la constitution ainsi que la nécessité d'une autorité judiciaire pour interpréter la constitution.

WATTS<sup>19</sup>, quant à lui, y ajoute encore les mécanismes de collaboration intergouvernementale.

Finalement, il nous faut signaler le principe de l'égalité des entités fédérées, qui est également mentionné par une partie de la doctrine, généralement de manière moins tranchée<sup>20</sup>.

Nous allons regrouper ces différents critères, développés plus ou moins explicitement selon les auteurs, en cinq principes généraux:

- le principe de superposition,
- le principe d'autonomie,
- le principe de participation,
- le principe de la nature constitutionnelle du fédéralisme,
- le principe de l'égalité des entités fédérées.

#### 1.2.2.1 Le principe de superposition

En premier lieu, nous nous proposons de mentionner le principe de superposition. L'essence du fédéralisme prévoit, à notre sens, l'existence de deux ordres juridiques superposés, s'appliquant à un même groupe de citoyens<sup>21</sup>. Pour certains auteurs, ce principe est implicitement contenu dans le principe d'autonomie<sup>22</sup>. Comme les entités fédérées sont censées avoir une autonomie telle qu'elle leur permette de maintenir leur propre ordre juridique, il en résulte donc logiquement une superposition de deux ordres juridiques.

Il découle de la coexistence, sur un même territoire, de ces deux entités étatiques que les notions de pouvoir étatique ou de souveraineté sont parfois considérées comme partagées. A titre d'exemple, on peut mentionner le fait que les entités fédérées au sein des Etats-Unis d'Amérique se dénomment précisément *States* et le fait que l'article 3 de la Constitution suisse<sup>23</sup> statue que "[l]es cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération."

La superposition de ces deux Etats est généralement illustrée, en science politique, par l'existence d'une double "identité nationale" des citoyens concernés.

---

<sup>19</sup> **Watts**, *Comparing Federal Systems*, p. 9.

<sup>20</sup> **Auer/Malinverni/Hottelier**, *Droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 915, p. 317, et **Watts**, *Comparing Federal Systems*, p. 18.

<sup>21</sup> **Favoreu/Gaïa/Ghevontian et al.**, *Droit constitutionnel*, no 582-587, p. 398-402.

<sup>22</sup> Pour un exemple d'une telle présentation du fédéralisme, voir notamment **Burdeau/Hamon/Troper**, *Droit constitutionnel*, p. 97, ou **Grewe/Ruiz Fabri**, *Droits constitutionnels européens*, no 223 *in fine*, p. 298.

<sup>23</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999, RS 101 (Cst. CH).

MORENO a développé à cet effet des instruments d'analyse de cette double identité sur la base de sondages<sup>24</sup>.

### 1.2.2.2 Le principe d'autonomie (législative, constitutionnelle et financière)

Pour que cette superposition de deux entités étatiques ait un sens, il faut que chacune dispose de sa propre autonomie. Selon AUER<sup>25</sup>, la nature étatique de l'entité fédérée implique qu'elle possède les institutions et organes propres d'un Etat (législatif, gouvernement, tribunaux), une constitution, un ordre juridique et une certaine autonomie financière (compétence fiscale).

Le principe d'autonomie assure en premier lieu une *autonomie législative*. Dans sa sphère de compétence respective, chaque entité doit pouvoir aménager son ordre juridique selon sa propre volonté, qui s'exprimera essentiellement sous forme de loi.

La répartition des compétences législatives entre un Etat central et les entités fédérées est ainsi un trait caractéristique primordial dans un Etat fédéral. Pour RATNAPALA, un juriste australien, "[t]he chief feature of a federal system is the distribution of legislative powers between the centre and the regions in a manner that prevents the usurpation by one entity of the legislative powers of the another."<sup>26</sup>

Un deuxième aspect de cette autonomie pourrait être *l'autonomie constitutionnelle* des entités fédérées, à savoir qu'elles doivent pouvoir déterminer elles-mêmes leur organisation interne, notamment leur régime gouvernemental, en adoptant leur propre constitution<sup>27</sup>.

Le troisième volet de l'autonomie a trait aux *aspects financiers*. Cela ne fait guère de sens qu'une entité fédérée puisse déterminer ses propres lois si elle ne dispose pas des moyens nécessaires pour mettre en oeuvre ses choix politiques. Traditionnellement, on considère que la méthode classique pour un Etat d'obtenir des moyens financiers est fournie par la compétence de prélever des impôts<sup>28</sup>, mais bien d'autres moyens sont imaginables et le thème des flux financiers entre le centre et la périphérie représente généralement un sujet complexe et disputé, qui dépasse le cadre du droit constitutionnel et de la science juridique, cadre auquel nous devons néanmoins nous limiter.

---

<sup>24</sup> Pour les résultats concernant l'Espagne, voir **Moreno**, *Federalization*, p. 110-126. La même méthode a été appliquée au Royaume-Uni par **Jeffery/Palmer**, *Devolution*, JdF 2006, p. 416-419.

<sup>25</sup> **Auer**, *Constitutional scheme of federalism*, JEPP 12/2 (2005), p. 421-422.

<sup>26</sup> **Ratnapala**, *Australian Constitutional Law*, p. 195.

<sup>27</sup> **Favoreu/Gaïa/Ghevoitian et al.**, *Droit constitutionnel*, no 586, p. 400-401, et no 589-591, p. 402-403.

<sup>28</sup> **Auer**, *Constitutional scheme of federalism*, JEPP 12/2 (2005), p. 420-421.

### 1.2.2.3 Le principe de participation

Le principe de participation rend l'existence d'un ordre juridique supérieur moins aliénatrice pour les entités fédérées. Il implique en effet que les décisions de cet ordre juridique superposé soient prises en tenant compte des opinions des entités fédérées. Cette prise en compte peut avoir lieu par plusieurs mécanismes. Ils peuvent impliquer la participation au pouvoir constituant, au pouvoir législatif ou au pouvoir exécutif.

Dans un Etat fédéral, la modification de la Constitution exige généralement à la fois une majorité populaire et une majorité des entités fédérées. Etant donné que la Constitution est un des principaux instruments pour effectuer le partage des compétences et garantir l'existence des entités fédérées, il convient dans l'esprit du fédéralisme de tenir compte de la volonté des entités fédérées. Néanmoins, à l'inverse de ce qui se passe dans une Confédération (au sens technique), l'accord des entités fédérées ne doit pas nécessairement être unanime, loin de là.

Un Parlement fédéral bicaméral, dont la Chambre haute représente les entités fédérées, est un deuxième mécanisme possible assurant la participation des entités fédérées, au pouvoir législatif cette fois. Les entités fédérées disposent parfois également de l'initiative législative, voire d'un droit de référendum. De plus, elles constituent généralement la circonscription électorale pour les élections à la Chambre basse.

Enfin, la représentation des entités fédérées peut être un critère dans la désignation des instances exécutives fédérales. Elle s'inscrit dans l'idée plus générale de la représentation de la diversité dans l'union fédérale<sup>29</sup>.

Comme on l'a vu ci-dessus, le principe de participation n'est pas considéré par une partie de la doctrine comme un trait nécessaire dans un Etat fédéral<sup>30</sup>.

### 1.2.2.4 Le principe de la nature constitutionnelle du fédéralisme

Ce principe délimite le modèle fédéral de deux façons. D'une part, il distingue l'Etat fédéral de la Confédération d'Etats, dans la mesure où les entités fédérées sont liées entre elles par une Constitution et non plus par un traité de droit international dont la révision est soumise à la règle de l'unanimité. On considère généralement qu'elles perdent ainsi la compétence de la compétence<sup>31</sup>.

D'autre part, ce principe délimite l'Etat fédéral des Etats unitaires décentralisés où l'autonomie régionale dépend de la simple volonté des organes centraux.

---

<sup>29</sup> **Auer/Malinverni/Hottelier**, *Droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 920, p. 318-319, et **Favoreu/Gaia/Ghevontian et al.**, *Droit constitutionnel*, no 596-604, p. 406-409.

<sup>30</sup> **Wheare**, *Federal Government*, p. 10, et **Monahan**, *Constitutional Law*, p. 97-98.

<sup>31</sup> **Auer/Malinverni/Hottelier**, *Droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 917, p. 318.

Or, pour assurer une certaine pérennité du modèle fédéral, plus précisément de la superposition des ordres juridiques, certaines garanties constitutionnelles doivent être données, principalement en faveur des entités fédérées.

Premièrement, la Constitution fédérale garantit généralement *l'existence* même des entités fédérées. Tout changement dans la structure territoriale de l'Etat fédéral implique donc l'amendement de la Constitution.

Ensuite, la Constitution protège également *l'autonomie* des entités fédérées. La Constitution contient donc généralement les normes déterminant la répartition des compétences entre l'Etat central et la périphérie. Ainsi, elle garantit aux deux niveaux leur autonomie législative pour autant qu'ils respectent le partage des compétences.

Enfin, elle instaure généralement un *mécanisme juridictionnel* sanctionnant le partage des compétences et la supériorité de la Constitution. Elle assure ainsi la résolution des (inévitables) conflits entre les entités fédérales et fédérées. La répartition des compétences semble être d'autant mieux assurée si les individus eux-mêmes peuvent agir devant les tribunaux lorsque l'une ou l'autre des entités, fédérale ou fédérée, outrepassent ses compétences<sup>32</sup>.

La Constitution joue ainsi le rôle primordial d'arbitre entre l'Etat central et les entités fédérées et, comme nous l'avons vu, le principe de participation implique généralement la nécessité d'un accord (non unanime) des entités fédérées pour toute modification de la Constitution.

L'idée de la supériorité de la Constitution, en ce sens que sa modification échappe aux seules instances centrales, ainsi que celle de la sanction juridictionnelle du partage des compétences se retrouvent également dans la définition du fédéralisme donnée par DICEY<sup>33</sup> ainsi que plus implicitement dans celle de RATNAPALA<sup>34</sup>.

#### 1.2.2.5 Le principe de l'égalité des entités fédérées

Selon AUER/MALINVERNI/HOTTELIER<sup>35</sup>, le fédéralisme présuppose fondamentalement l'égalité entre les entités fédérées. Néanmoins, elles-mêmes relativisent ce principe. Des exceptions en tous genres sont possibles. On peut penser par exemple aux six cantons suisses dont la voix ne compte que pour moitié lors des révisions constitutionnelles, à la représentation divisée par deux de

---

<sup>32</sup> Favoreu/Gaïa/Ghevoitian et al., *Droit constitutionnel*, no 581, p. 398, et no 592, p. 403, ainsi que Auer, *Constitutional scheme of federalism*, JEPP 12/2 (2005), p. 423-426.

<sup>33</sup> Voir la citation ci-dessus, p. 26.

<sup>34</sup> Voir la citation ci-dessus, p. 28.

<sup>35</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 915, p. 317, et Watts, *Comparing Federal Systems*, p. 18.

ces mêmes cantons au Conseil des Etats ou encore à la représentation différenciée des *Länder* allemands au *Bundesrat*<sup>36</sup>.

De plus, l'apparition d'un fédéralisme véritablement asymétrique<sup>37</sup> tend à remettre en cause ce principe d'égalité formelle des entités fédérées (et constitue d'ailleurs l'une des motivations principales de la présente recherche).

### 1.2.3 Relativisation de la classification

Au terme de sa propre présentation de la théorie classique sur le fédéralisme, AUBERT arrive à la conclusion suivante: "C'est clair. C'est net. C'est insatisfaisant."<sup>38</sup>

Il est vrai que cette distinction traditionnelle entre Confédération d'Etats, Etat fédéral et Etat unitaire a surtout des avantages pédagogiques et le mérite de la simplicité. La réalité est toutefois plus complexe, les contingences politiques l'emportant généralement sur les principes théoriques. L'inventivité constitutionnelle des Etats crée en effet une multiplicité de solutions et probablement autant de fédéralismes que d'Etats fédéraux, sans parler des nouveaux Etats fortement décentralisés<sup>39</sup>.

La classification traditionnelle apparaît dès lors comme une coupure trop artificielle. Les différents types d'organisation territoriale se répartissent davantage sur une échelle progressive suivant l'intensité de leur union ou de leur diversité. Les critères définis ci-dessus ne sont de loin pas remplis par l'ensemble des Etats fédéraux, et certainement pas tous dans la même mesure<sup>40</sup>. GREWE/RUIZ FABRI en concluent que l'analyse de la structure territoriale nous impose "une leçon de modestie conceptuelle"<sup>41</sup>.

On peut ajouter que ces critères doivent également être relativisés dans leur portée. Une représentation égalitaire des entités fédérées dans la deuxième chambre du Parlement apparaît très amoindrie si les pouvoirs de celle-ci s'effacent devant ceux de la chambre du peuple. Une forte garantie constitutionnelle de l'autonomie régionale peut être réduite par une Cour suprême qui interprète extensivement les pouvoirs de l'Etat central ou ceux-ci peuvent même échapper à

---

<sup>36</sup> Voir les art. 142 al. 2 et 150 al. 2 Cst. CH ainsi que l'art. 51 *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (GG)*.

<sup>37</sup> Sur le phénomène du fédéralisme asymétrique en général, voir par exemple **Malinverni**, *Fédéralisme asymétrique*, RDS 124/II/2 (2005), p. 97-114, ou **Palermo**, *Asymmetrie*.

<sup>38</sup> **Aubert**, *Essai sur le fédéralisme*, RDP 79/3 (1963), p. 408.

<sup>39</sup> **Auer/Malinverni/Hottelier**, *Droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 900, p. 314, et **Aubert**, *Traité de droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 522, p. 199.

<sup>40</sup> **Grewe/Ruiz Fabri**, *Droits constitutionnels européens*, no 223, p. 297-298, no 230 *in fine*, p. 313, et no 231, p. 314, ainsi que **Aubert**, *Traité de droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 530-531, p. 202-203.

<sup>41</sup> **Grewe/Ruiz Fabri**, *Droits constitutionnels européens*, no 216 *in fine*, p. 292.

tout contrôle juridictionnel, si les tribunaux ne peuvent pas revoir la constitutionnalité des lois fédérales (immunité des lois fédérales<sup>42</sup>).

Il n'en reste pas moins que les critères définis ci-dessus, même s'ils ne débouchent pas sur des conclusions imparables et concordantes, restent très utiles, car ils nous fournissent une grille d'analyse au regard de laquelle on peut étudier un Etat spécifique ou comparer plusieurs Etats.

---

<sup>42</sup> Voir par exemple l'art. 190 Cst. CH.

## 2. Définition de la problématique et de la démarche

### 2.1 Problématique

La problématique de l'équilibre entre unité et diversité et sa réponse doctrinale qu'est le fédéralisme ne sont en soi pas nouvelles et existent dès l'origine de l'Etat moderne.

Néanmoins et comme nous l'avons vu, si traditionnellement on distinguait entre Etat unitaire et Etat fédéral, de nos jours, la division bipartite entre ces deux formes classiques de l'Etat est remise en cause par la réalité. Cette dichotomie est en train d'être dépassée: des Etats fédéraux sont de plus en plus centralisés et des Etats unitaires sont de plus en plus décentralisés<sup>43</sup>.

Ces nouvelles formes de fédéralisme impliquent une mise en perspective de l'Etat fédéral au sens classique, tel que le connaissent la Suisse ou les Etats-Unis par exemple<sup>44</sup>, et une remise en question des distinctions traditionnelles qui servent à définir l'Etat fédéral.

L'objectif de notre étude est par conséquent d'étudier deux pays qui correspondent potentiellement – et c'est là notre hypothèse – à des Etats fédéraux, même s'ils ne répondent pas, de prime abord, aux critères classiques de l'Etat fédéral. Notre choix s'est porté sur l'Espagne et le Royaume-Uni, car ils ont adopté des solutions originales avec de fortes innovations et plus particulièrement une approche asymétrique.

A nos yeux, l'évolution constitutionnelle récente de ces deux pays exige en effet leur examen approfondi à l'aune de la théorie du fédéralisme. De plus, leur étude parallèle devrait permettre d'obtenir deux éclairages différents mais complémentaires. Alors que le droit espagnol appartient à la famille du droit continental, avec une Constitution formelle et une Cour constitutionnelle, le droit britannique, à l'origine de la Common Law, est à la base d'un Etat sans Constitution formelle et régi par le principe de la suprématie du Parlement<sup>45</sup>.

Dès lors, notre étude souhaite examiner ces deux pays en fonction des critères usuellement utilisés pour définir le fédéralisme<sup>46</sup> afin de tenter de déterminer s'ils constituent des Etats fédéraux ou non.

Le résultat sera probablement mitigé. Toutefois, l'étude de ces deux pays pourrait potentiellement déboucher sur une certaine remise en question de la théorie classique du fédéralisme et nous amener à discuter de la pertinence et de la

---

<sup>43</sup> **Brewer-Carías**, *Etudes de droit public comparé*, p. 356.

<sup>44</sup> **Blanco Valdés**, *Decentramento in Spagna*, p. 126.

<sup>45</sup> Sur quelques différences entre le droit continental et la Common Law en matière de fédéralisme et de théorie constitutionnelle, voir **Fleiner**, *Föderalismus, Common Law und kontinentaleuropäisches Recht*, JdF 2008.

<sup>46</sup> Cf. *supra*, chap. 1.2.2, p. 26.

validité des critères du fédéralisme généralement utilisés à la lumière des exemples espagnol et britannique<sup>47</sup>.

Plus encore, les résultats obtenus devraient nous permettre d'examiner si l'Espagne et le Royaume-Uni constituent les paradigmes d'une nouvelle forme de fédéralisme, une forme asymétrique.

Enfin, nous espérons apporter par notre étude une petite contribution à l'analyse d'une dynamique beaucoup plus globale, dans laquelle le modèle de l'Etat-nation et son corollaire de la souveraineté nationale sont de plus en plus relativisés.

## **2.2 Démarche**

Le propos de notre étude consiste ainsi à étudier l'évolution constitutionnelle dans deux pays, l'Espagne et le Royaume-Uni, pour ensuite dresser une synthèse de la comparaison et en tirer certaines conclusions théoriques et conceptuelles.

Afin de tenter d'illustrer le contexte, les causes et les conséquences de l'évolution constitutionnelle de chacun des deux pays, nous avons choisi la méthode comparative verticale, en optant pour une approche monographique avec une perspective historique. On consacrera donc successivement les deuxième et troisième parties de ce travail à chacun des deux pays étudiés.

Nous présenterons, dans un premier temps, les éléments historiques déterminants illustrant les raisons profondes, ainsi que les prémices, qui ont conduit à la situation actuelle dans le pays en question.

Ensuite, il s'agira d'étudier les sources juridiques actuelles qui se trouvent à la base de cette évolution décentralisatrice et de décrire l'organisation territoriale mise en place.

Enfin, nous finirons par une synthèse des caractéristiques générales du système étudié.

Cette étude comparée débouchera alors sur une quatrième partie, de synthèse, permettant d'étudier si l'Espagne et le Royaume-Uni constituent des Etats fédéraux ou non et de tirer certaines conclusions sur les critères utilisés à cet effet et sur leur interprétation. Nous pourrons également examiner s'il s'agit éventuellement d'une nouvelle forme de fédéralisme, que l'on pourrait qualifier d'asymétrique.

---

<sup>47</sup> Adjectif qui semble le plus adéquat et le moins conflictuel pour désigner le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord dans son ensemble.

## **Deuxième partie: Décentralisation asymétrique en Espagne**

### *Remarque liminaire*

Conformément au plan présenté dans notre partie introductive (chap. 2.2), nous aborderons le système espagnol en étudiant d'abord les développements historiques ayant mené au système actuel, puis les mécanismes instaurés par la Constitution de 1978, avant d'examiner leur mise en oeuvre. Nous finirons par synthétiser les caractéristiques générales du système espagnol.

### **1. Développements historiques**

Dans la mesure où la structure constitutionnelle d'un Etat est le résultat d'une longue évolution, il nous paraît inévitable, mais surtout instructif, de nous tourner vers le passé et d'étudier l'Histoire de l'Espagne. Cela doit nous permettre de mieux comprendre l'Espagne d'aujourd'hui. En effet, sa diversité remonte loin dans le temps et certaines de ses minorités peuvent se targuer non seulement d'un riche passé, mais également de la tradition d'un Etat puissant, qui eut ses heures de gloire.

Dans ce chapitre, nous essayerons de mettre en évidence, dans leur contexte historique, les éléments pertinents pour tenter d'expliquer le système espagnol. On pourrait parler d'une lecture "ethnoterritoriale" de l'Histoire<sup>48</sup>.

#### **1.1 De l'Antiquité aux Wisigoths**

La dernière forteresse des Ibères<sup>49</sup>, Numancia, tombe en 133 av. JC, la péninsule passe alors sous la domination romaine, qui durera cinq siècles et demi. Imposée de l'extérieur, l'unité politique de la péninsule ibérique est réalisée, particulièrement lorsque Dioclétien réunit en 297 apr. JC les anciennes provinces – Bétique, Lusitanie, Carthaginaise, Galice, Tarraconaise, Mauritanie Tingitane et plus tard (en 370) les Baléares – en un *diocesis Hispaniarum*<sup>50</sup>. Il y a alors cohabitation et intégration réciproque et progressive de ses habitants jusqu'à créer les Hispano-Romains.

---

<sup>48</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 37.

<sup>49</sup> Certains auteurs se font forts de rappeler que les explorateurs phéniciens, au VI<sup>e</sup> siècle av. JC, avaient découvert, parmi les Ibères, une ethnie s'étendant de la Murcie au Rhône, qui serait le premier chaînon d'une spécificité "catalane". **Moreno**, *Federalization*, p. 69, note 3.

<sup>50</sup> **Rucquoi**, *Histoire médiévale*, p. 19.

L'emprise romaine n'est néanmoins jamais vraiment effective sur les hautes vallées de la cordillère Cantabrique et des Pyrénées, où des autochtones se révoltent et se soulèvent régulièrement. Plus tard, on les nommera les Cantabres et les Vascons. Ces derniers ne seront d'ailleurs jamais romanisés et christianisés que bien plus tard. Alors que les Cantabres semblent s'être progressivement assimilés aux Hispano-Romains, les Vascons, même s'ils sont défaits, gardent leurs caractéristiques propres<sup>51</sup> et notamment leur langue, probablement d'origine celtique.

Les premières invasions barbares commencent en 409 apr. JC, avec l'arrivée surtout de Vandales (qui laissent leur nom à l'Andalousie<sup>52</sup>) et de Suèves, mais aussi d'Alains, Barbares d'origine asiatique. Commence alors une période de crises. L'empereur Honorius demande aux Wisigoths, des alliés installés en Aquitaine, de chasser les envahisseurs<sup>53</sup>. Intervenant régulièrement dans la péninsule, les Wisigoths ont dès lors progressivement étendu leur territoire de la Loire au Tage.

Finalement, suite à leur défaite contre Clovis en 507 à Vouillé, où leur roi Alaric II trouve la mort, les Wisigoths doivent définitivement émigrer au sud des Pyrénées et les historiens arrêtent généralement à cette date la naissance du royaume wisigothique d'Espagne<sup>54</sup>.

Une autre étape importante est franchie lorsque les Wisigoths arrivent finalement à intégrer l'ensemble de la péninsule ibérique à leur royaume, au début du VII<sup>e</sup> siècle. Les Hispano-Romains et les Wisigoths, minoritaires en nombre, ne constituent véritablement plus qu'une seule entité assimilée, lorsque deux obstacles sont levés. D'une part, les Wisigoths renoncent à l'arianisme avec la conversion du roi Récarède au catholicisme (en 589), entraînant celle de tout son peuple. D'autre part, le roi Receswinthe (642-672) fait établir un code juridique applicable à tous ses sujets et promulgué en 654 (*Liber judiciorum [ou judicum]* ou *Lex Wisigothorum*); cela entraîne la disparition du système de la personnalité des lois, qui soumettait les Wisigoths au droit coutumier, alors que les Hispaniques étaient régis par le droit romain, et qui excluait les mariages mixtes<sup>55</sup>. Les populations de la péninsule vivent alors sous un même Dieu, un même roi et un droit commun<sup>56</sup>. La monarchie wisigothique aura ainsi forgé une "nation espagnole" avec un ordre politique et social<sup>57</sup> unique.

---

<sup>51</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 69-70, note 4, et **Rucquoi**, *Histoire médiévale*, p. 29-31.

<sup>52</sup> **Rucquoi**, *Histoire médiévale*, p. 25.

<sup>53</sup> **Defourneaux**, *Des Wisigoths aux Rois Catholiques*, p. 756.

<sup>54</sup> **Rucquoi**, *Histoire médiévale*, p. 34.

<sup>55</sup> **Defourneaux**, *Des Wisigoths aux Rois Catholiques*, p. 756.

<sup>56</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 37-38.

<sup>57</sup> **Defourneaux**, *Des Wisigoths aux Rois Catholiques*, p. 756.

## 1.2 Huit siècles de Reconquista

### 1.2.1 La conquête maure

On pourrait croire que nous avons omis une étape en parlant de "reconquête", avant même d'avoir abordé la conquête. La conquête fut pourtant tellement fulgurante et condensée dans le temps que nous nous permettrons de ne pas trop nous étendre<sup>58</sup>, même si elle a fait basculer le cours de l'Histoire. C'est beaucoup plus dans la Reconquista – qui a duré huit siècles – que se sont forgés bien des éléments de la diversité espagnole.

Il ne s'agit cependant surtout pas de nier ici l'influence et le prestige de l'Espagne musulmane. En 711, les Maures, emmenés par Tariq ibn Ziyad, traversent le détroit de Gibraltar et infligent une défaite au roi Rodrigue à Jerez de la Frontera<sup>59</sup>. Sept ans plus tard, l'essentiel de la péninsule est conquis. Il est important de relever que les villes signent généralement des capitulations qui leur permettent de maintenir leurs autorités en place, et notamment les évêques, et de continuer le libre exercice de leur culte. Les chrétiens ainsi passés sous domination musulmane sont nommés les mozarabes.

En 929, la création du Califat de Cordoue par 'Abd al-Rahmān III entérine les efforts d'organisation et de centralisation des Musulmans, mais le Califat s'effondrera cent ans plus tard (en 1031), victime des luttes intestines, et cédera la place à un ensemble fragmenté de monarchies (taïfas)<sup>60</sup>.

### 1.2.2 Les premiers royaumes

Les monts Cantabriques et les Pyrénées occidentales ont échappé à la conquête maure, qui semble n'avoir éprouvé aucun intérêt pour ces régions montagneuses et dénuées de villes et de voies de communication<sup>61</sup>. C'est logiquement là que la Reconquista trouve son origine, avec la victoire symbolique de Covadonga en 722 environ<sup>62</sup>. Un royaume des Asturies s'est en effet constitué autour d'Oviedo. Rapidement, les premières expéditions sont menées au-delà des montagnes et la capitale est ensuite transférée à León.

Avec l'extension des terres dominées par les chrétiens, de nouvelles entités sont créées et au gré des alliances dynastiques ou des guerres de succession, différents royaumes vont coexister, cherchant à s'arroger le titre et la légitimité d'héritier des rois wisigothiques, qui avaient unifié l'Espagne.

---

<sup>58</sup> Sur les raisons de l'écroulement aussi soudain de la monarchie wisigothique, cf. **Rucquoi**, *Histoire médiévale*, p. 68-73.

<sup>59</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 51.

<sup>60</sup> **Vilar**, *Histoire de l'Espagne*, p. 9.

<sup>61</sup> A l'instar des Romains avant eux. **Rucquoi**, *Histoire médiévale*, p. 133.

<sup>62</sup> **Defourneaux**, *Des Wisigoths aux Rois Catholiques*, p. 757.

Ainsi, le comté de Castille, dont les terres s'étendaient autour de Burgos et étaient intégrées au royaume de León, s'en détache progressivement entre 932 et 970<sup>63</sup>.

Plus à l'Est s'étend le royaume de Navarre qui connaît son apogée sous le règne de Sanche le Grand (1000-1035)<sup>64</sup>: il domine alors une partie du León et de la Castille et a des vues sur la Gascogne, au nord des Pyrénées. Toutefois, à sa mort, la Castille et l'Aragon deviennent indépendants et leurs comtes prennent le titre de roi<sup>65</sup>.

Enfin, Charlemagne avait fondé dans la partie nord-orientale de la péninsule ce qui deviendra la Marche d'Espagne et les comtes de Barcelone y acquerront, à partir du IX<sup>e</sup> siècle, toujours plus d'influence<sup>66</sup>. De par ses liens avec l'empire franc, cette région est beaucoup plus orientée vers le nord durant cette période. A partir des années 1115-1120, on voit apparaître le terme de "Catalogne" pour désigner cette région<sup>67</sup>.

A l'occasion d'une crise de succession ouverte par la mort sans héritier direct d'Alphonse I<sup>er</sup> le Batailleur<sup>68</sup> en 1137, le comté de Catalogne et le royaume d'Aragon sont réunis sous une même couronne. Il ne faut toutefois pas s'y tromper, à ce moment, c'est bien un comte de Barcelone, Raymond Béranger IV, qui obtient la couronne d'Aragon par son mariage avec Pétronille d'Aragon, fille de Ramire II<sup>69</sup>.

### 1.2.3 La prédominance de la Castille et de l'Aragon

La Reconquista connaît alors deux moteurs essentiels: le royaume de Castille et celui d'Aragon<sup>70</sup>. Alphonse VI de Castille conquiert ainsi, en 1085, Tolède, l'ancienne capitale du royaume wisigothique, alors que le Cid, Rodrigo Díaz de Vivar, libère provisoirement Valence pendant 5 ans (de 1194 jusqu'à sa mort en 1199)<sup>71</sup>. La Castille s'empare également des provinces basques d'Álava et de Guipúzcoa, au détriment du royaume de Navarre en 1200<sup>72</sup>.

Après différents épisodes dynastiques, les couronnes de Castille et de León sont définitivement réunies par héritage sur la tête de Ferdinand III en 1230. Par contre, la Castille doit faire face à des vellétés d'indépendance dans sa partie occidentale, lorsque le comte du Portugal prend le titre de roi en 1139.

---

<sup>63</sup> Vilar, *Histoire de l'Espagne*, p. 11.

<sup>64</sup> Aïeul généalogique des dynasties de Navarre, d'Aragon, de Castille et du Portugal. Cf. Rucquoi, *Histoire médiévale*, annexe "Généalogies".

<sup>65</sup> Defourneaux, *Des Wisigoths aux Rois Catholiques*, p. 757.

<sup>66</sup> Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 51.

<sup>67</sup> Rucquoi, *Histoire médiévale*, p. 135.

<sup>68</sup> Qui a repris Saragosse (*Zaragoza*) aux Maures en 1118. Vilar, *Histoire de l'Espagne*, p. 12.

<sup>69</sup> Rucquoi, *Histoire médiévale*, p. 211, et Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 51.

<sup>70</sup> Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 51.

<sup>71</sup> Defourneaux, *Des Wisigoths aux Rois Catholiques*, p. 758.

<sup>72</sup> Rucquoi, *Histoire médiévale*, p. 234.

De son côté, suite à l'union dynastique de la Catalogne et de l'Aragon (en 1137), le royaume d'Aragon entreprend d'abord une tentative, qui échouera, d'expansion au nord des Pyrénées, dans le Midi français. Au sud, un nouveau péril, créé par l'arrivée des Almohades rigoristes d'Afrique du Nord, oblige un regroupement des efforts chrétiens de toute la Péninsule, qui débouchera sur la grande victoire de Las Navas de Tolosa en 1212. Ensuite, le roi d'Aragon, Jacques I<sup>er</sup> le Conquérant s'empare encore du royaume de Valence et des Baléares entre 1229 et 1239. Mais l'Aragon doit céder plus tard la Murcie à la Castille, ce qui met fin à son expansion sur les terres espagnoles; il se tourne alors vers la Méditerranée (royaume de Naples, Sicile, Sardaigne<sup>73</sup>, Corse, duché d'Athènes)<sup>74</sup>. Le commerce maritime en Méditerranée est florissant et la Catalogne – et plus tard Valence – en détiennent l'hégémonie. Néanmoins, l'Aragon n'est jamais unifié, mais reste une Confédération de royaumes dotés de codes législatifs et de *Cortes* autonomes (royaume de Valence, royaume des Baléares en plus de l'Aragon et de la Catalogne)<sup>75</sup>.

A partir de 1270, la Reconquista dans la Péninsule est freinée dans son élan: le royaume musulman de Grenade subsiste. Alors que l'Aragon se tourne vers la Méditerranée et que le Portugal se détourne vers l'Océan et ses Terres lointaines, la Castille doit faire face à des tensions internes.

#### 1.2.4 Les institutions caractéristiques

Dans cette évolution historique, il faut mentionner l'apparition d'une institution particulièrement intéressante, à savoir celle des *fueros*. Il s'agit de chartes politiques accordées par les souverains, notamment aux villes, pour favoriser leur développement ou pour repeupler et restaurer économiquement des régions dévastées ou reconquises<sup>76</sup>. Des *fueros* ont ainsi permis la restauration d'anciennes villes romaines détruites (par exemple Ségovie). Les *fueros* servent également à s'assurer la fidélité de régions nouvellement conquises en échange de privilèges et de la garantie de droits, par exemple fiscaux ou d'autonomie. Ils peuvent également être accordés (ou conquis) après des frondes de la noblesse ou pour mettre fin à des tensions politiques et sociales.

Ainsi, les provinces basques intégrées à la couronne de Castille (à partir de 1200) ne manquent pas de veiller à la garantie de leurs *fueros* à chaque nouveau couronnement, avant leur propre serment d'allégeance<sup>77</sup>. Les nobles de Navarre imposent en 1238 le *Fuero Antigo* au roi Thibaut 1<sup>er</sup> afin de restreindre et limiter ses pouvoirs judiciaires et administratifs en réaction aux conceptions autoritaires importées de France par le roi, qui est également comte de Champagne. Ce *fuero* non seulement limite les pouvoirs du roi, mais exige encore qu'il prête serment

---

<sup>73</sup> En Sardaigne, une minorité linguistique parle encore catalan dans la ville d'Alghero ("L'Alguer" en catalan).

<sup>74</sup> Moreno, *Federalization*, p. 39.

<sup>75</sup> Rucquoi, *Histoire médiévale*, p. 228.

<sup>76</sup> Defourneaux, *Des Wisigoths aux Rois Catholiques*, p. 758.

<sup>77</sup> Moreno, *Federalization*, p. 39-40 et note 14, p. 70-71.

d'en respecter les privilèges et les coutumes, en échange de la reconnaissance de son autorité par ses sujets<sup>78</sup>.

Une autre institution importante apparaît avec les *Cortes*, qui constituent des "états généraux" et qui tentent de contrebalancer le pouvoir du souverain. Elles trouvent probablement leur origine dans le royaume de León au XII<sup>e</sup> siècle et se retrouvent dans tous les royaumes de la péninsule<sup>79</sup>. Elles avalisent les successions royales et recueillent notamment la prestation de serment du nouveau roi de respecter les *fueros* ainsi que les droits et libertés de ses sujets (noblesse, commerçants notamment). Elles décident aussi la levée des impôts et leur attribution et font part des doléances au monarque.

En Catalogne, une députation permanente des *Cortes* (la *Diputació* ou *Generalitat*) est même instituée en 1359, elle en viendra à traiter sur un pied d'égalité avec le monarque; elle est notamment chargée de surveiller la perception des impôts et leur utilisation. Même si elles n'ont pas autant de compétences, de telles institutions permanentes apparaissent également en Aragon en 1413 et à Valence en 1418<sup>80</sup>. Lors de la crise successorale suivant la mort de Martin 1<sup>er</sup> en 1410, ce sont elles qui gouverneront le pays pendant deux ans avant de désigner héritier de la couronne d'Aragon, sur la base des titres juridiques, l'infant de Castille Ferdinand d'Antequera, qui devient Ferdinand 1<sup>er</sup> d'Aragon (compromis de Caspe)<sup>81</sup>.

Les institutions des *Cortes* et des *fueros* dénotent l'idée d'un pacte de droit naturel qui lie le roi "aux représentants des plus éminents de ses sujets"<sup>82</sup>. La figure du *Justicia Mayor* ou *Justicia de Aragón* peut être liée à cette idée. Dès le XII<sup>e</sup> siècle, un juge est chargé de régler les différends entre le roi et les nobles. Indépendant du roi, il est soumis directement à la surveillance des *Cortes*. Une procédure bien définie l'amène à se prononcer notamment sur les violations des *fueros* (*contra-fueros*)<sup>83</sup>.

L'apparition et le développement d'un tel contre-pouvoir, notamment celui des députations permanentes (*Diputaciones*), révèlent finalement un affaiblissement du pouvoir royal. A la faveur des crises sociales et politiques des XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles qui minent les royaumes chrétiens, le royaume de Grenade se maintient précairement comme dernier vestige de la domination arabe<sup>84</sup>.

L'oeuvre de la Reconquista sera finalement achevée par les Rois catholiques, Ferdinand II d'Aragon et Isabelle I<sup>re</sup> de Castille, avec la chute du royaume de

<sup>78</sup> Rucquoi, *Histoire médiévale*, p. 235-236 et 320.

<sup>79</sup> Vilar, *Histoire de l'Espagne*, p. 15-18.

<sup>80</sup> Rucquoi, *Histoire médiévale*, p. 230 et 317ss.

<sup>81</sup> Defourneaux, *Des Wisigoths aux Rois Catholiques*, p. 759.

<sup>82</sup> Rucquoi, *Histoire médiévale*, p. 319.

<sup>83</sup> Boucsein, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, p. 14-18, et Rucquoi, *Histoire médiévale*, p. 317-318.

<sup>84</sup> Defourneaux, *Des Wisigoths aux Rois Catholiques*, p. 759.

Grenade en 1492. Mais leurs règnes représentent également une étape importante vers l'unification (potentielle) de la Péninsule. On a voulu voir en eux les fondateurs du premier Etat moderne d'Europe<sup>85</sup>, d'un royaume d'Espagne, reconquis, unifié et pacifié<sup>86</sup>. D'autant plus que par le mariage de leur fille aînée fut tentée, néanmoins sans succès, l'union des trois couronnes d'Aragon, de Castille et du Portugal.

Pourtant, les liens entre la Castille et l'Aragon découlent uniquement d'une union dynastique de par le mariage (et la bonne entente<sup>87</sup>) de Ferdinand d'Aragon et d'Isabelle de Castille. Chaque royaume garde ses lois, ses *Cortes*, son système administratif et fiscal (douanes, monnaies, mesures). Dans la Castille proprement dite, le pouvoir est néanmoins plutôt bien centralisé suite aux efforts des deux siècles précédents, les organes de gouvernement et d'administration permettent aux Rois catholiques de régner avec une certaine liberté d'action et financière. Par contre, dans les pays de la couronne d'Aragon, le principe du "pactisme" limite fortement le pouvoir des monarques, qui doivent compter avec les *Diputaciones* et qui dépendent de l'aval des *Cortes* pour obtenir des revenus<sup>88</sup>. Les institutions de l'Aragon restent ainsi en place, *Cortes* d'Aragon notamment, mais aussi les institutions régionales des différents royaumes "fédérés".

Il en va de même lorsque Ferdinand s'empare du royaume de Navarre en 1512, qu'il rattache à la couronne de Castille, union avalisée par les *Cortes* de Burgos en 1515. Encore une fois, les *fueros* traditionnels de la Navarre restent garantis<sup>89</sup>. Ses institutions régionales sont maintenues, elle garde ses propres *Cortes* avec une *Diputación*<sup>90</sup>. Quant à l'Andalousie, même si elle sera directement administrée par la couronne castillane au niveau institutionnel, elle aussi gardera ses caractéristiques dues à huit siècles de présence maure.

La Reconquista est donc achevée avec la chute de Grenade en 1492 et un renforcement de la centralisation, à tout le moins dynastique, des différents royaumes semble possible. Ce sera un des enjeux de la période suivante<sup>91</sup>, les Temps modernes, l'an 1492 faisant office de date charnière, marquée par l'accomplissement de la Reconquista et la découverte de l'Amérique.

### 1.2.5 Unité et diversité

L'étude dans ses grands traits de cette immense tâche qu'est la Reconquista et qui dure plus de huit siècles nous révèle à la fois la diversité et l'unité de l'Espagne durant cette période. La diversité d'abord avec ces différents royaumes qui

---

<sup>85</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 36, et **Rucquoi**, *Histoire médiévale*, p. 8.

<sup>86</sup> **Rucquoi**, *Histoire médiévale*, p. 250ss.

<sup>87</sup> **Vilar**, *Histoire de l'Espagne*, p. 25.

<sup>88</sup> **Rucquoi**, *Histoire médiévale*, p. 253s.

<sup>89</sup> **Pérez Calvo/Razquin Lizarraga**, *Derecho Público de Navarra*, p. 37, et **Defourneaux**, *Des Wisigoths aux Rois Catholiques*, p. 760.

<sup>90</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 52.

<sup>91</sup> Cf. *infra*, chap. 1.3, p. 43.

coexistent, s'allient ou s'affrontent au gré des crises de succession et des alliances familiales, révélant la divergence des intérêts politiques et des horizons économiques, notamment entre la Castille et l'Aragon, sans parler du Portugal qui a déjà conquis son indépendance (pour un temps du moins). Cette période est aussi importante car elle voit se créer les espaces culturels et linguistiques futurs.

Mais cette Espagne partage également des valeurs communes, c'est d'abord l'universalisme de la foi et ensuite cette mission de la Reconquista, qui intègre d'ailleurs rapidement une forte dimension religieuse – dont la découverte du corps de Saint-Jacques à Compostelle, au IX<sup>e</sup> siècle, sera l'un des éléments forts – pour se transformer en une croisade impliquant tous les Espagnols.

VILAR<sup>92</sup>, ainsi que MORENO<sup>93</sup>, voient là déjà l'apparition d'une dualité entre des éléments infranationaux, avec la défense des particularismes et des régionalismes (*fueros*), et un universalisme supranational, avec la foi chrétienne et la participation aux croisades. Mais les éléments fondateurs d'un groupe national semblent manquer.

Au-delà de la confrontation avec les Maures, les échanges sont multiples et les chrétiens, les musulmans et les juifs cohabitent. Au XIII<sup>e</sup> siècle, Ferdinand de Castille se disait d'ailleurs le roi des trois religions<sup>94</sup>. Tout comme les Maures avaient laissé subsister les institutions chrétiennes (mozarabes) en échange de leur capitulation et d'un tribut, les nouveaux vainqueurs se montrent tolérants et accordent des *fueros*, garantissant leur existence, à ces communautés religieuses, qui bénéficient d'ailleurs souvent de connaissances technologiques plus avancées<sup>95</sup>. En échange d'un tribut, elles peuvent continuer à pratiquer leur religion. Les mudéjars (terme désignant les musulmans vivant en terre chrétienne) et les juifs, qui jouent un rôle économique important, se font les intermédiaires entre l'Occident chrétien et le monde arabe.

On verra pourtant une inflexion de cette politique tolérante. En 1480, l'intolérance et la suspicion envers les Juifs, convertis notamment, est institutionnalisée avec le Tribunal de l'Inquisition, qui doit veiller à ce que les "nouveaux chrétiens" issus des campagnes de conversions massives ne retombent pas dans l'hérésie<sup>96</sup>. Cet unitarisme aboutit rapidement à une totale intransigeance. Les Juifs doivent choisir entre la conversion et l'expulsion en 1492 (encore une fois date charnière).

A cette date, les musulmans du royaume de Grenade se voient pourtant encore accorder des garanties lors de l'allégeance du prince Boabdil (Abū 'Abd Allāh). Cela va à l'encontre d'une évolution d'intransigeance, mais peut s'expliquer par le fait que le prince s'est rebellé contre son père avec le soutien de la reine Isabelle,

---

<sup>92</sup> Vilar, *Histoire de l'Espagne*, p. 19.

<sup>93</sup> Moreno, *Federalization*, p. 38-39.

<sup>94</sup> Vilar, *Histoire de l'Espagne*, p. 18.

<sup>95</sup> Moreno, *Federalization*, p. 38, et Rucquoi, *Histoire médiévale*, p. 374-379.

<sup>96</sup> Defourneaux, *Des Wisigoths aux Rois Catholiques*, p. 760.

entraînant ainsi la conquête de Grenade. Les musulmans de Grenade peuvent garder leur religion, leurs armes, leurs administrateurs civils et judiciaires et leurs biens.

La pression chrétienne devient néanmoins de plus en plus grande, le premier évêque de Grenade, Francisco Jiménez de Cisneros entreprend de vastes campagnes de conversions. Finalement, les musulmans se soulèvent entre 1499 et 1501. Suite à l'écrasement de ce soulèvement général, il est mis fin à leur régime spécial et les Rois catholiques ordonnent aux musulmans de s'exiler ou d'accepter le baptême (1502)<sup>97</sup>.

L'examen de ces quelques traits de l'Histoire, forcément imprécis et simplificateurs, révèle surtout l'importance de *fueros* très répandus et qui structurent les relations sociales et politiques dans cette Espagne médiévale<sup>98</sup>. Il montre également la conception particulière de la royauté dans la Péninsule: celle-ci n'est pas fondée sur l'uniformisation, mais sur l'allégeance à un souverain, qui s'engage dans un rapport de contrat avec ses sujets<sup>99</sup>. Il en résulte que si on tend vers une unité de la couronne, il n'en reste pas moins que l'Espagne est encore diverse et que l'unité politique n'est pas faite<sup>100</sup>.

Le chapitre suivant tentera de mettre en avant les efforts de centralisation et d'unification qu'entreprendront les successeurs des Rois catholiques, qui se voient confier cet immense héritage.

### **1.3 Les efforts de centralisation des Habsbourgs et des Bourbons**

#### **1.3.1 L'héritage de Charles Quint**

Lorsque meurt en 1516 Ferdinand II le Catholique, roi d'Aragon, exerçant également la régence de la couronne de Castille depuis la mort de sa femme Isabelle, son petit-fils Charles I<sup>er</sup> d'Espagne – qui deviendra trois ans plus tard (1519) l'empereur Charles Quint – hérite de territoires d'une formidable étendue: la Castille (à laquelle sont rattachées les provinces basques), la Navarre, l'Aragon, Naples, la Sicile et l'Amérique latine, sans parler des possessions héréditaires des Habsbourgs autrichiens, qu'il tient de son père.

Néanmoins, comme nous l'avons déjà dit, la diversité persiste. Les deux couronnes d'Aragon et de Castille restent distinctes et séparées par une ligne de douane. L'union dynastique aura surtout permis une politique extérieure commune. Le Royaume de Navarre continue de bénéficier des *fueros* qui garantissent son autonomie. Même les trois provinces basques d'Álava, Vizcaya et Guipúzcoa maintiennent leurs privilèges fiscaux et douaniers. Les pays de la

---

<sup>97</sup> **Rucquoi**, *Histoire médiévale*, p. 257, et **Defourneaux**, *Des Wisigoths aux Rois Catholiques*, p. 760.

<sup>98</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 37.

<sup>99</sup> **Rucquoi**, *Histoire médiévale*, p. 389-390.

<sup>100</sup> **Pérez Calvo**, *Estado constitucional español*, p. 30.

couronne d'Aragon gardent une structure confédérée avec les institutions régionales qu'elle implique. *Cortes*, députation permanente, monnaie, fiscalité et droit propres se retrouvent en Aragon, en Catalogne, à Valence. Le souverain y est chaque fois représenté par un vice-roi<sup>101</sup>.

Charles Quint cherche à renforcer son pouvoir; les cités castillanes se révoltent, notamment contre l'influence de son entourage flamand, mais ce mouvement de contestation est écrasé par la victoire de Charles Quint contre les *Comunidades* en 1521 à Villalar. Il en profite alors pour passablement réduire les droits politiques en Castille-et-León. Il doit également faire face à des troubles sociaux des *germanias* à Valence et à Majorque. Son successeur, son fils Philippe II, qui hérite aussi de la couronne du Portugal par sa mère, continue de chercher à renforcer le pouvoir de la monarchie. Il fait transférer sa capitale à Madrid pour sa situation centrale et supprime en 1592 une partie des droits séculaires de l'Aragon, suite au soutien de ce dernier à une rébellion d'intrigants<sup>102</sup>.

Pourtant, les anciens royaumes gardent leur esprit particulariste et peinent à accepter les fonctionnaires et les armées "étrangères". Seul un pouvoir central peu exigeant et doté d'un prestige intact permet de maintenir l'ordre. C'est surtout la Castille qui fournit le principal effort<sup>103</sup> pour entretenir le train de vie et les ambitions de la couronne. La conception du pouvoir des Habsbourgs qui allie unité politique et autonomie territoriale est insuffisante pour homogénéiser les cultures, lois et coutumes des différents pays et créer un Etat unitaire. Ni Charles Quint, ni Philippe II ne profitent suffisamment de leur pouvoir pour abolir les anciennes institutions ou chercher à les contrôler<sup>104</sup>, comme l'ont par exemple fait Richelieu et Louis XIV en France. Ils privilégient une relation directe entre la Couronne et les institutions qui représentent les intérêts des différents territoires qui la composent<sup>105</sup>.

### 1.3.2 Les tentatives du comte-duc d'Olivares

Les lourdes charges qu'exige la politique étrangère et impérialiste des Habsbourgs ainsi que les épidémies et l'expulsion des Morisques (un quart des habitants du royaume de Valence en 1609-1610) vont entraîner au XVII<sup>e</sup> siècle une période de déclin (en Europe) pour le grand Empire de l'Espagne et du Portugal<sup>106</sup>. Ce déclin sera symbolisé par les Traités de Westphalie en 1648, à la suite de la guerre de Trente Ans. L'Espagne perd notamment les Provinces-Unies qui acquièrent leur indépendance. Pour MORENO<sup>107</sup>, ce déclin général rend une uniformisation de la diversité politique et institutionnelle des territoires de la Péninsule hautement improbable.

---

<sup>101</sup> Vilar, *Histoire de l'Espagne*, p. 26, et Lapeyre, *De l'unité politique à la guerre civile*, p. 762.

<sup>102</sup> Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 53.

<sup>103</sup> Vilar, *Histoire de l'Espagne*, p. 31.

<sup>104</sup> Vilar, *Histoire de l'Espagne*, p. 26.

<sup>105</sup> Moreno, *Federalization*, p. 41s.

<sup>106</sup> Lapeyre, *De l'unité politique à la guerre civile*, p. 763.

<sup>107</sup> Moreno, *Federalization*, p. 42.

Les tentatives énergiques du comte-duc d'Olivares, premier ministre de Philippe IV entre 1621 et 1643, pour homogénéiser l'Espagne arrivent donc probablement trop tard<sup>108</sup>. Il pousse secrètement son roi à devenir "roi d'Espagne" et à ne pas se contenter des titres de roi d'Aragon, de Valence, de Navarre, du Portugal et de comte de Barcelone, régions qui devraient toutes être régies par les lois et à la manière de la Castille selon lui<sup>109</sup>. Il veut contraindre les pays de la couronne d'Aragon à apporter leur contribution financière et militaire à la lutte pour les intérêts espagnols en Europe, mais Valence et l'Aragon répugnent à financer des campagnes militaires à l'étranger et la Catalogne refuse carrément, bien que Philippe IV et Olivares parcourent les royaumes d'Aragon et visitent leurs *Cortes* respectives (1625-1626) pour tenter de les convaincre.

La volonté de centralisation et la politique fiscale d'Olivares entraînent un premier soulèvement, réprimé, en Biscaye en 1631. A la suite d'exactions commises par des troupes se dirigeant vers la France, la Catalogne se soulève en 1640 et le conflit dégénère en véritable guerre. Les révoltés proclament la République, puis se tournent vers la France et font allégeance à Louis XIII. La même année, le Portugal, encouragé par cet exemple et à l'instigation en sous-main de Richelieu, proclame son indépendance et couronne Jean IV roi du Portugal. Néanmoins, les vellétés d'indépendance de l'Andalousie (sous l'égide du duc de Médina Sidonia) sont étouffées et la Catalogne pourra être reconquise en 1652, en concédant le maintien de ses libertés. L'indépendance du Portugal devra par contre être reconnue en 1668<sup>110</sup>.

### 1.3.3 L'arrivée des Bourbons

Après une accalmie sous le règne de Charles II (1665-1700), durant lequel les libertés locales sont plutôt respectées, celles-ci sont à nouveau un des enjeux très disputés lors d'événements qui déchirent l'Espagne, à savoir la guerre de Succession d'Espagne.

Charles II, dernier Habsbourg d'Espagne, meurt sans héritier en 1700. Cette vacance prévisible du trône attise les convoitises – déjà avant la mort de son titulaire – de deux prétendants: Philippe, duc d'Anjou, petit-fils de Louis XIV, et l'archiduc Charles d'Autriche, fils de l'empereur Léopold I<sup>er</sup>. Ils représentent les intérêts de deux familles opposées en Europe, les Bourbons et les Habsbourgs d'Autriche. Par divers traités, Louis XIV avait accepté de renoncer à la couronne d'Espagne dans son ensemble pour son petit-fils Philippe et de se contenter de Naples, de la Sicile et du Guipúzcoa, mais les Espagnols refusent de voir leur

---

<sup>108</sup> Vilar, *Histoire de l'Espagne*, p. 26.

<sup>109</sup> Moreno, *Federalization*, note 27, p. 72.

<sup>110</sup> Lapeyre, *De l'unité politique à la guerre civile*, p. 764, Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 53, Ledroit, *Catalans partagés*, NM 2009, p. 4, et Encyclopaedia Universalis (Paris 1996), Index, rubrique "Olivares", p. 2629s.

Empire morcelé<sup>111</sup>. C'est pourquoi le testament de Charles II confère donc quand même la couronne à Philippe, duc d'Anjou, qui devient Philippe V, roi d'Espagne.

Toutefois, il doit faire face à une coalition de l'Angleterre, de la Hollande et de l'Autriche qui, craignant le trop grand pouvoir de Louis XIV, soutiennent les prétentions de l'archiduc Charles d'Autriche. La guerre éclate en 1702. Dans la péninsule même, l'Aragon, Valence et la Catalogne, que l'absolutisme français effraye et qui ont gardé un bon souvenir du règne de Charles II, proclament l'archiduc Charles d'Autriche roi en 1705, sous le nom de Charles III<sup>112</sup>. Celui-ci convoque les *Cortes* catalanes et prête serment de respecter les droits des Catalans. Mais en avril 1711 (après dix ans de guerre), il hérite de l'Empire romano-germanique et retourne à Vienne. Cet événement entraîne un renversement des alliances: l'Europe et notamment l'Angleterre craignent davantage une hégémonie de l'Autriche alliée à l'Espagne plutôt qu'une alliance entre la France et l'Espagne. Le traité d'Utrecht, signé en 1713, reconnaît définitivement Philippe V comme roi d'Espagne et met fin à la guerre de succession d'Espagne.

La guerre de Succession marque un tournant pour les libertés en Espagne. Le centralisme absolutiste français triomphe. Philippe V supprime les libertés et les *Cortes* des régions ayant soutenu l'archiduc Charles par les premiers *Decretos* de Nueva Planta dès 1707 pour Valence et l'Aragon et par les deuxièmes *Decretos* de Nueva Planta en 1716 pour la Catalogne, même si cette dernière peut maintenir certaines institutions et son propre droit. Par contre, les provinces basques et le Royaume de Navarre qui avaient été fidèles à Philippe V peuvent conserver leurs *fueros* et leurs privilèges douaniers (ainsi que leurs *Cortes* pour la Navarre), alors que la ligne de douane entre la Castille et l'Aragon est supprimée. Le territoire de la péninsule est divisé en vingt-quatre provinces, soumises à l'autorité du Conseil de Castille, qui se partage le pouvoir avec quatre secrétaires d'Etat d'inspiration française<sup>113</sup>.

Mais cela n'empêchera pas les régions périphériques d'obtenir un rôle économique prédominant durant le XVIII<sup>e</sup> siècle, notamment la Catalogne (coton, commerce maritime) et Valence (soie), ainsi que les provinces basques<sup>114</sup>.

C'est donc passablement unifiée au niveau institutionnel, mais avec une certaine hétérogénéité économique que l'Espagne aborde la période troublée du tournant entre le XVIII<sup>e</sup> et le XIX<sup>e</sup> siècle. Durant cette période marquée par les grands idéaux de la Révolution française, l'Espagne entre dans sa phase constitutionnelle.

---

<sup>111</sup> Yves Durand, *Bourbons*, p. 438s.

<sup>112</sup> Encyclopaedia Universalis (Paris 1996), Index, rubrique "Philippe V", p. 2825.

<sup>113</sup> Lapeyre, *De l'unité politique à la guerre civile*, p. 764, Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 53, et Pérez Calvo/Razquin Lizarraga, *Derecho Público de Navarra*, p. 39.

<sup>114</sup> Lapeyre, *De l'unité politique à la guerre civile*, p. 766.

## 1.4 De la première constitution à la guerre civile

### 1.4.1 Les soubresauts du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle

Dans cette Europe bouleversée par les idéaux révolutionnaires, l'Espagne entre également dans une période de grande instabilité politique, qui sera marquée par la lutte entre les conservateurs et les libéraux, entre les modérés et les progressistes. L'armée n'hésitera pas à intervenir dans ces grands débats politiques, par la figure du pronunciamiento<sup>115</sup>. Le pays sera également déchiré par des troubles et des guerres civiles, notamment les trois guerres carlistes (1833-1839, 1847-1849, 1872-1876). Il n'est dès lors pas étonnant que les constitutions et les projets de nouvelles constitutions se succèdent<sup>116</sup>. Les textes constitutionnels véritablement novateurs (la Constitution de 1812 et celle de 1869) ne résistent pas à la pression du temps et des événements<sup>117</sup>. Seule la Constitution de 1876, qui détermine le régime politique jusqu'en 1923, s'impose pour une durée d'une certaine ampleur.

Dans ce contexte, on mettra l'accent sur les éléments précurseurs ou qui expliquent le régime constitutionnel actuel.

Paradoxalement – mais on pourrait tirer là un parallèle avec la Suisse –, c'est Napoléon qui octroie, ou impose, sa première constitution à l'Espagne. Par contre, son projet d'attribuer la couronne d'Espagne à son frère Joseph se voit contré par une forte opposition, notamment populaire. Lorsque Madrid s'insurge le 2 mai 1808, c'est le début de la guerre d'Indépendance. Face à l'ennemi étranger, des Conseils de défense et de résistance (*Juntas de Defensa y Resistencia*) s'organisent de manière fédéraliste<sup>118</sup> et pratiquent la guérilla<sup>119</sup>. L'adversité donne un sentiment d'unité à l'Espagne dans la poursuite d'un but commun<sup>120</sup>.

La première constitution espagnole (*Estatuto de Bayona*) ne l'est donc que de manière relative<sup>121</sup>. Elle est promulguée le 8 juillet 1808, après qu'une assemblée est convoquée à Bayonne par Napoléon, qui obtient également l'abdication du roi bourbon Ferdinand VII<sup>122</sup>.

<sup>115</sup> Acte d'un général ou d'un groupe d'officiers par lequel il se prononce sur la situation politique et déclare refuser de se soumettre au gouvernement actuel. S'il réussit, il entraîne le retrait du gouvernement et parfois un changement de régime. Il s'agit donc d'une forme de coup d'Etat militaire propre au monde hispanique. Cf. **Vilar**, *Guerre d'Espagne*, p. 26, qui en recense cinquante-deux en Espagne, dont onze réussirent, et cela en 122 ans, durant les XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles.

<sup>116</sup> **Lapeyre**, *De l'unité politique à la guerre civile*, p. 766. Pour une vue d'ensemble des constitutions espagnoles et de leurs caractéristiques, cf. **Clavero**, *Historia constitucional*.

<sup>117</sup> **López Pina**, *Entstehung der Verfassung*, p. 24, et **Vilar**, *Histoire de l'Espagne*, p. 57.

<sup>118</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 44.

<sup>119</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 54.

<sup>120</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 44.

<sup>121</sup> **Boucsein**, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, p. 19.

<sup>122</sup> **Clavero**, *Historia constitucional*, p. 15-17.

La Constitution de Cadix (*Cádiz*), où elle a été adoptée le 19 mars 1812<sup>123</sup>, représente ainsi pour la plupart des auteurs la première véritable constitution espagnole. Elle correspond au modèle centraliste, assimilé à l'idée d'Etat moderne, prôné par les libéraux qui dominaient les *Cortes* au moment de son adoption<sup>124</sup>. Pour eux, l'égalité entre les citoyens face à l'Etat est primordiale et le fait que des groupes sociaux ou ethniques obtiennent des droits collectifs est vu comme une régression, un fait réactionnaire, qui réintroduit des privilèges. C'est une vision jacobiniste, qui a marqué la conception de l'Etat en France après la révolution de 1789<sup>125</sup>.

Les libéraux sont également à l'origine d'une autre innovation: la réorganisation du découpage territorial de l'Etat espagnol. Dès 1833, une organisation schématique de l'Etat en 49 provinces, calquée sur le modèle français, est instaurée par Javier de Burgos. Elle perdure jusqu'à aujourd'hui, sous réserve de la scission en 1925 de la province des Canaries en deux provinces distinctes<sup>126</sup>.

Au rythme des alternances du rapport de force politique, la Constitution de 1812 sera abrogée, puis rétablie entièrement ou partiellement à plusieurs reprises, la dernière fois en 1837<sup>127</sup>.

Dans les années 1830, il faut mentionner des événements tout particulièrement importants pour notre sujet, il s'agit de la première guerre carliste. Elle a pour point de départ (ou plutôt pour prétexte) une querelle de succession. Lorsque Ferdinand VII meurt en 1833, sa fille Isabelle II, âgée de trois ans, est son héritière directe, mais le frère du roi défunt, Carlos, s'appuie sur la loi salique<sup>128</sup>, qui empêche les femmes de régner, pour revendiquer le trône. Ses partisans, les carlistes, défendent une monarchie absolutiste (conservatrice), veulent protéger les privilèges de l'Eglise catholique et les droits traditionnels des régions (*fueros*). Les carlistes se retrouvent donc essentiellement dans les régions du nord de l'Espagne (Catalogne, Valence, Navarre, Pays Basque) et cristallisent une vision différente de l'Espagne, une vision qui s'oppose à la centralisation. Leur défaite en 1840 entraîne la suppression de certains privilèges dont bénéficiaient encore la

---

<sup>123</sup> *Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz a 19 de Marzo de 1812*. Pour une version du texte en espagnol, voir, par exemple, **Esteban**, *Constituciones*, p. 45ss, ou [www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1812.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf). Pour une traduction, partielle, en allemand, cf. **Willoweit/Seif**, *Verfassungsgeschichte*, p. 429-479.

<sup>124</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 54, et **Pérez Calvo**, *Estado constitucional español*, p. 62-64.

<sup>125</sup> **McGarry**, *Federal Systems and National Minorities*, p. 431.

<sup>126</sup> **Muñoz Machado**, *Derecho Publico (vol. I)*, p. 38, et **Pérez Calvo**, *Estado constitucional español*, p. 115-116.

<sup>127</sup> **Clavero**, *Historia constitucional*, p. 23.

<sup>128</sup> Introduite en Espagne en 1713 par Philippe V et révoquée par Ferdinand VII pour permettre justement à sa fille de régner.

Navarre et les provinces basques, suite à leur appui à Philippe V dans la guerre de Succession<sup>129</sup>.

Une autre série d'événements mérite notre attention dans ce XIX<sup>e</sup> siècle agité par les querelles politiques et sociales. Après la révolution de septembre 1868 (*Revolución Gloriosa*) qui avait contraint Isabelle II à l'exil, Amédée I<sup>er</sup> de Savoie est couronné roi d'Espagne, mais d'emblée il doit affronter d'énormes difficultés: une nouvelle guerre carliste (la troisième, de 1872 à 1876) fait rage dans le nord du pays, Cuba est en insurrection depuis 1868 et "l'Internationale" provoque une agitation sociale<sup>130</sup>. Il abdique le 11 février 1873.

La République est alors proclamée le jour même par les *Cortes*<sup>131</sup>. Un projet de constitution prévoit une organisation fédérale de l'Espagne, sous l'impulsion de l'aile fédéraliste qui s'impose dans le courant républicain<sup>132</sup>. Son chef de file, le catalan Pi i Margall, est élu président. L'influence anarchiste va entraîner des "communes" à se déclarer indépendantes et le fédéralisme se fait déborder par le "*cantonalismo*"<sup>133</sup>. Le projet constitutionnel républicain prévoyait la création d'Etats fédérés constitués selon les limites des anciens royaumes (soit une décentralisation), mais les cantonalistes, fédéralistes radicaux, veulent imposer une fédéralisation du bas vers le haut (*abajo-arriba*)<sup>134</sup>.

Ces tensions internes et l'impossibilité d'apporter des solutions rapides aux problèmes économiques et sociaux, ainsi que les insurrections carliste et cubaine donnent une image de chaos et minent la crédibilité des fédéralistes. Les militaires interviennent et le pronunciamiento du général Pavia, puis du général Martínez Campos, entraînent la Restauration de la monarchie en faveur d'Alphonse XII, fils d'Isabelle II<sup>135</sup>. De cette première expérience, le concept de fédéralisme ressort totalement discrédité en Espagne<sup>136</sup>.

La question des régions périphériques reste non résolue. Avec la troisième défaite des carlistes et la nouvelle Constitution de 1876<sup>137</sup>, les droits des provinces

<sup>129</sup> Cf. *supra*, chap. 1.3.3, p. 45, et **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 54. La Navarre maintient néanmoins une partie de ses *fueros* historiques, concrétisés dans une loi du 16 août 1841. **Pérez Calvo/Razquin Lizarraga**, *Derecho Público de Navarra*, p. 41-55.

<sup>130</sup> **Vilar**, *Histoire de l'Espagne*, p. 55.

<sup>131</sup> **Boucsein**, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, p. 41.

<sup>132</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 55.

<sup>133</sup> **Vilar**, *Histoire de l'Espagne*, p. 55. L'extrême morcellement de l'organisation du territoire suisse semble être à l'origine du mot.

<sup>134</sup> **Wendland**, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat ?*, p. 59, et **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 55.

<sup>135</sup> **Lapeyre**, *De l'unité politique à la guerre civile*, p. 767.

<sup>136</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 55.

<sup>137</sup> Pour une version en espagnol, voir, par exemple, **Esteban**, *Constituciones*, p. 177ss, ou [www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1876.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1876.pdf).

basques sont encore réduits<sup>138</sup>. Inversement, les affirmations identitaires se renforcent dans les régions périphériques, basées notamment sur le mouvement romantique du XIX<sup>e</sup> siècle qui entraîne une forte identité régionaliste et linguistique, avec un important développement littéraire<sup>139</sup>. Le problème est tout particulièrement aigu en Catalogne ainsi que dans les provinces basques, en Galice et à Valence. Le fossé économique se creuse également, la Castille reste profondément rurale, alors que d'autres régions s'industrialisent et décollent économiquement, tout spécialement le bassin de Barcelone. De plus, la perte du statut de puissance coloniale et spécialement la perte en 1898 de Cuba, des Philippines et de Puerto Rico après la désastreuse guerre hispano-américaine entraîne encore plus de défiance envers le pouvoir central dans les périphéries<sup>140</sup>.

Le nationalisme catalan obtiendra toutefois un succès partiel avec la faculté accordée aux provinces de se réunir pour exécuter des tâches administratives en commun. Un décret du 18 décembre 1913 sur les *mancomunidades provinciales* octroie cette possibilité d'association, dont les quatre provinces de Barcelone, Gerona, Lérida et Tarragona usent pour former la *Mancomunidad de Cataluña*, approuvée par le gouvernement le 26 mars 1914<sup>141</sup>. Malgré le peu de compétences dévolues, cette institution dont la juridiction s'étend à toute la Catalogne est fortement symbolique, car elle rétablit une entité catalane disparue depuis 1714<sup>142</sup>.

Face à l'accroissement de la confusion politique et sociale (surtout à partir de 1917) et à la terreur anarchiste, le pronunciamiento du général Primo de Rivera, en septembre 1923, réussit et celui-ci instaure un "directoire militaire" dont il prend la tête<sup>143</sup>. Il suspend la Constitution et dissout les Chambres le 15 septembre 1923<sup>144</sup>. En avril 1925, il supprime la *Mancomunidad catalane*<sup>145</sup>.

Après une dictature de sept ans, Primo de Rivera se retire en janvier 1930, le roi Alphonse XIII, qui avait accepté la dictature militaire, tente de revenir au parlementarisme<sup>146</sup>. Un calendrier électoral est établi avec des élections municipales, provinciales, puis générales pour le Congrès et le Sénat<sup>147</sup>, mais "les élections municipales du 12 avril 1931 prirent l'allure d'un plébiscite contre le roi,

---

<sup>138</sup> **Lapeyre**, *De l'unité politique à la guerre civile*, p. 767, et **Atienza**, *La singularité basque*, JöR NF 43 (1995), p. 543. Mais des privilèges fiscaux subsistent, régime dénommé "*Concierto económico*", cf. *infra*, chap. 3.1, p. 79.

<sup>139</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 59.

<sup>140</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 49-53.

<sup>141</sup> **Boucsein**, *katalanischer Nationalismus*, JöR NF 27 (1978), p. 56-57, **Clavero**, *Historia constitucional*, p. 157, et **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 56.

<sup>142</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 51.

<sup>143</sup> **Vilar**, *Histoire de l'Espagne*, p. 81.

<sup>144</sup> **Clavero**, *Historia constitucional*, p. 133.

<sup>145</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 56, et **Gmelin**, *Spanien 1913-1932*, JöR 21 (1933-1934), p. 350-351.

<sup>146</sup> **Lapeyre**, *De l'unité politique à la guerre civile*, p. 767-768.

<sup>147</sup> **Clavero**, *Historia constitucional*, p. 171.

les républicains l'emportant dans presque tous les chefs-lieux de provinces"<sup>148</sup>. Le roi se résigne à s'exiler, sans abdiquer, et la Deuxième République espagnole est proclamée le 14 avril.

### 1.4.2 L'expérience de la Deuxième République espagnole

Alors qu'on proclame la République espagnole (voire même quelques heures avant<sup>149</sup>), le colonel Francesc Macià proclame la "*República Catalana com Estat integrant de la Federació ibèrica*"<sup>150</sup>, la République catalane comme composante d'une République fédérale ou d'une fédération ibérique. Mais il va ainsi au-delà du pacte de San Sebastián, conclu durant l'été 1930 entre les partis républicains<sup>151</sup>; celui-ci parlait d'autonomie de la Catalogne, mais non de fédération<sup>152</sup> de l'Espagne. Après des négociations avec le gouvernement provisoire central qui veut éviter la rupture, les Catalans renoncent à un "Etat catalan" en échange de la promesse d'un processus d'autonomie. L'institution catalane est reconnue par un décret du 21 avril: son gouvernement renoue avec le terme historique de *Generalitat*<sup>153</sup>.

Au Pays Basque également, une assemblée des maires réunie à Gernika le 17 avril 1931 proclame la république basque et exige le rétablissement de ses droits d'autonomie. Le 21 avril, ce même décret qui reconnaît la *Generalitat* reconnaît les traditionnelles *Diputaciones* des provinces basques et de la Navarre.

Après que la question des régions périphériques n'a pas trouvé de réponse satisfaisante depuis des décennies et que les mouvements d'autonomie ont été étouffés durant la dictature militaire de Primo de Rivera, la deuxième République espagnole ne peut ignorer ce problème. Nous allons voir que des solutions conciliatrices vont être proposées, particulièrement intéressantes car elles vont partiellement inspirer et déterminer le résultat actuel de la décentralisation espagnole.

Le 9 décembre 1931, les *Cortes* adoptent une nouvelle Constitution républicaine<sup>154</sup>, qui prévoit un large régime d'autonomie pour les Régions, réglementé par le Titre I<sup>er</sup> "Organisation nationale" de la Constitution. Déjà l'art. 1 al. 3 du titre préliminaire fixe le principe d'un "*Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones*".

<sup>148</sup> Lapeyre, *De l'unité politique à la guerre civile*, p. 768.

<sup>149</sup> Boucsein, *katalanischer Nationalismus*, JöR NF 27 (1978), p. 61.

<sup>150</sup> Clavero, *Historia constitucional*, p. 172.

<sup>151</sup> Gmelin, *Spanien 1913-1932*, JöR 21 (1933-1934), p. 367-368.

<sup>152</sup> Clavero, *Historia constitucional*, p. 172.

<sup>153</sup> Moreno, *Federalization*, p. 55, et Vilar, *Guerre d'Espagne*, p. 17.

<sup>154</sup> "*Constitución de la República Española*". Pour une version en espagnol, voir, par exemple, Esteban, *Constituciones*, p. 191ss, ou encore [www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1931.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf). Pour une traduction complète en français, cf. *Constitution de la République espagnole 1931*, Madrid 1931, et pour une traduction complète en allemand, cf. Gmelin, *Spanien 1913-1932*, JöR 21 (1933-1934), p. 448-460. Il existe également une traduction, partielle, en allemand chez Willoweit/Seif, *Verfassungsgeschichte*, p. 681-717.

L'art. 8 al. 1 du Titre I<sup>er</sup> développe à la fois le refus de tout séparatisme et l'idée d'un régime d'autonomie pour les régions:

*Artículo 8 apartado 1 CE 1931*

*El estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.*

La Constitution (à son art. 11) reprend la solution choisie dans le décret sur les *Mancomunidades provinciales* (cf. *supra*, p. 50) d'une association facultative des provinces qui le souhaitent. Néanmoins, la Constitution va plus loin en parlant d'unité politico-administrative et pas seulement d'association à but administratif<sup>155</sup>.

Il s'agit donc d'un processus constitutif par le bas (*abajo-arriba*) ou du moins le découpage territorial des régions n'est-il pas imposé par l'Etat central<sup>156</sup>. Par contre, il ne s'agit pas d'une solution fédéraliste, mais d'un régime d'autonomie, l'Espagne n'est pas constituée par la réunion d'Etats fédérés. C'est l'Etat espagnol, le seul qui peut se targuer de sa nature souveraine d'Etat en réalité, qui octroie un régime d'autonomie aux régions qui le souhaitent. Ces régions doivent avoir des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes (art. 11 al. 1 CE 1931<sup>157</sup>). La Constitution exige donc qu'on tienne compte de ces particularités régionales et, en même temps, elle admet par-là la réalité de la diversité espagnole.

L'art. 12<sup>158</sup> précise la procédure à suivre pour que les régions obtiennent leur Statut d'autonomie. Celui-ci doit être proposé par un certain nombre de conseils municipaux, il doit être approuvé par les deux tiers des électeurs (et non des

<sup>155</sup> **Gmelin**, *Spanien 1913-1932*, JöR 21 (1933-1934), p. 395.

<sup>156</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 56.

<sup>157</sup> *Artículo 11 apartado 1 CE 1931:*

*Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 12.*

<sup>158</sup> *Artículo 12 CE 1931:*

*Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones:*

- a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región.*
- b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años.*
- c) Que lo aprueben las Cortes.*

*Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16.*

votants) dans un plébiscite (un refus bloquerait le processus pour cinq ans, en vertu de l'art. 12 lit. b in fine) et finalement approuvé par les *Cortes*<sup>159</sup>.

Le Statut ainsi élaboré constitue le texte fondamental qui organise la Région et doit notamment préciser les compétences que celle-ci veut reprendre de l'Etat central. La Constitution a néanmoins prévu une liste des compétences exclusives qui relève de l'Etat central (art. 14) et une liste de domaines dans lesquels les Régions peuvent reprendre l'exécution des lois de l'Etat espagnol (art. 15). Pour les domaines restants, le Statut peut prévoir qu'aussi bien la législation que son exécution relèvent de la compétence des Régions. Finalement, une clause résiduelle précise que les compétences qui n'ont pas été attribuées explicitement à la Région par le Statut relèvent de l'Etat espagnol (art. 18)<sup>160</sup>.

Conformément au pacte de San Sebastián qui prévoit le vote d'un statut par le peuple catalan, puis son approbation par les *Cortes*, la Catalogne a déjà entrepris, peu après la proclamation de la République le 14 avril 1931, la rédaction de son statut. Un projet proposé par une commission siégeant à Nuria et donc dénommé *Estatuto de Nuria* est approuvé par la *Diputación* le 14 juillet 1931 puis à une écrasante majorité<sup>161</sup> par le peuple catalan le 2 août 1931. Ainsi, la Catalogne a déjà une proposition de Statut, alors que la Constitution de la République espagnole est encore en cours d'élaboration (elle sera promulguée le 9 décembre 1931). Des incompatibilités surgissent donc immanquablement, d'autant plus que le Statut catalan est d'inspiration fédéraliste, alors qu'on se dirige vers un modèle régionaliste pour la Constitution espagnole. Le Statut d'autonomie de la Catalogne doit donc être réajusté pour respecter cette dernière avant d'être approuvé par les *Cortes* et promulgué le 15 septembre 1932. Ces modifications à la version adoptée par le peuple catalan sont acceptées (à regret) dans la mesure où les Catalans voient dans la majorité de centre-gauche au pouvoir à Madrid un allié républicain<sup>162</sup>.

Au Pays Basque, l'élaboration d'un Statut d'autonomie est plus difficile, malgré un fort mouvement autonomiste. La question religieuse est un point de friction entre un mouvement basque soutenu par la droite catholique et une République de gauche, profondément anti-cléricale. Les Basques veulent pouvoir conclure un concordat directement avec le Saint-Siège. De plus, le soutien des petites régions montagneuses basques est nettement moins nécessaire aux républicains que celui de la grande Catalogne industrielle. Finalement, la Navarre retire son soutien à un projet de Statut. Un Statut d'autonomie réduit est alors adopté par les trois

---

<sup>159</sup> **Clavero**, *Historia constitucional*, p. 182-183, et **Gmelin**, *Spanien 1913-1932*, JöR 21 (1933-1934), p. 395-399.

<sup>160</sup> **Boucsein**, *katalanischer Nationalismus*, JöR NF 27 (1978), p. 62.

<sup>161</sup> Avec env. 592 000 oui et 3000 non, la participation étant de près de 70%. Cf. **Gmelin**, *Spanien 1913-1932*, JöR 21 (1933-1934), p. 375.

<sup>162</sup> **Boucsein**, *katalanischer Nationalismus*, JöR NF 27 (1978), p. 61-64.

provinces basques le 5 novembre 1933, mais celui-ci n'est approuvé par les *Cortes* que le 6 octobre 1936. Le soulèvement de Franco avait déjà commencé<sup>163</sup>.

Finalement, l'exemple de la Catalogne encourage bien des régions à entreprendre des réflexions sur leur éventuelle demande d'autonomie. Des projets ou des avant-projets existent en Aragon, en Andalousie, en León, dans les Asturies, dans les deux Castilles, dans les îles Baléares et les îles Canaries ainsi qu'à Valence. Cependant, seule la Galice mène le processus suffisamment loin pour qu'un vote ait lieu le 28 juin 1936. L'autonomie est approuvée à une majorité écrasante<sup>164</sup>. On verra par la suite l'importance du fait qu'il y ait eu un vote populaire en Catalogne, au Pays Basque et en Galice (cf. *infra*, p. 67).

Le soulèvement franquiste du 17 juillet 1936 (*el alzamiento*) et finalement la défaite de la République en 1939 mettra fin aux expériences régionalistes de la Deuxième République espagnole. Le pronunciamiento des nationalistes se distingue des précédents par le fait qu'il ne réussit, ni n'échoue rapidement<sup>165</sup>. Le nouveau facteur des masses populaires qui se sont mobilisées jusqu'au point de rupture depuis 1931 entraîne l'Espagne dans une guerre civile<sup>166</sup>. "Pendant la II<sup>e</sup> République, l'exaspération de tous les conflits, entre possédants et prolétaires, entre catholiques et anticléricaux, entre centralistes et régionalistes ne rendait possible que la révolution ou la dictature militaire. Et cela d'autant plus que, de part et d'autre, on n'écartait nullement le recours à la force."<sup>167</sup>

Avec Franco, qui se proclame chef de l'Etat dès le 1<sup>er</sup> octobre 1936<sup>168</sup>, on assiste à une dernière tentative despotique, sur quarante ans, de consolidation nationale, de centralisation et d'oppression de la diversité notamment linguistique. Mais la répression, tout particulièrement en Catalogne et au Pays Basque, renforce la volonté de la population de préserver ses caractéristiques linguistiques et culturelles<sup>169</sup>.

A la mort de Franco, une transition démocratique conduit au régime constitutionnel actuel, instauré par la Constitution du 27 décembre 1978, qui fait l'objet du chapitre suivant.

---

<sup>163</sup> **Clavero**, *Historia constitucional*, p. 189-190, et **Moreno**, *Federalization*, p. 55-56.

<sup>164</sup> Avec env. 990'000 oui et moins de 7'000 non, la participation se montant à près de 70%. Cf. **Moreno**, *Federalization*, p. 56 et note 67, p. 75 (où il faut lire 28 juin 1936 au lieu de 1938), et **Clavero**, *Historia constitucional*, p. 191-192.

<sup>165</sup> **Lapeyre**, *De l'unité politique à la guerre civile*, p. 769-770.

<sup>166</sup> **Vilar**, *Histoire de l'Espagne*, p. 101-103.

<sup>167</sup> **Lapeyre**, *De l'unité politique à la guerre civile*, p. 768.

<sup>168</sup> Sur toute la période franquiste et ses caractéristiques, cf. **Hermet**, *L'ère franquiste*, p. 771-776.

<sup>169</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 56-58.

## 2. La Constitution du 27 décembre 1978

La Constitution du 27 décembre 1978 institue le régime constitutionnel actuel en Espagne. Dans le cadre de notre étude, nous nous intéresserons tout particulièrement aux dispositions concernant l'organisation territoriale espagnole (chap. 2.3). Mais auparavant, il s'agit encore de consacrer un chapitre à la transition démocratique (2.1) ainsi qu'à l'élaboration de la nouvelle Constitution (2.2) pour bien comprendre les motivations qui ont déterminé le régime actuel.

### 2.1 La transition démocratique après le franquisme

Lorsque l'ETA assassine l'amiral Carrero Blanco le 20 décembre 1973, c'est l'homme de confiance de Franco qui disparaît: il aurait dû assurer la continuité du régime<sup>170</sup>. En réalité, le régime est affaibli, même certains de ses partisans admettent la nécessité de réformes. Le dispositif légal mis en place par Franco prévoyait toutefois un certain nombre de blocages, notamment pour empêcher le retour au régime des partis<sup>171</sup>.

Après la mort de Franco, le 20 novembre 1975, et conformément à la *Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947*<sup>172</sup>, Juan Carlos, petit-fils du dernier roi Alphonse XIII, est couronné roi d'Espagne le 22 novembre 1975<sup>173</sup>.

Le 3 juillet 1976, après avoir obtenu la démission du premier ministre Carlos Arias Navarro, qui était déjà en fonction sous Franco, le roi nomme Adolfo Suárez à ce poste, un homme du sérail, qui était ministre dans le gouvernement précédent<sup>174</sup>.

Les réformes vont néanmoins s'enchaîner. Il semble que le respect qu'inspire le roi à l'armée soit un facteur primordial pour permettre que la démocratisation ait lieu sans que les militaires n'interviennent<sup>175</sup>. La *Ley para la Reforma Política* est approuvée par les *Cortes*, qui votent ainsi leur propre dissolution, le 18 novembre 1976<sup>176</sup>, puis acceptée en référendum le 15 décembre par 94% des votants (23% d'abstentions)<sup>177</sup>. Cette loi prévoit notamment l'élection directe au suffrage universel de *Cortes* bicamérales (Congrès des Députés et Sénat<sup>178</sup>) et institue

<sup>170</sup> Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 58.

<sup>171</sup> Hermet, *Le retour à la démocratie*, p. 777.

<sup>172</sup> BOE 27-VII-1947, loi modifiée par la *Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero (BOE n. 9 de 11-I-1967)*.

<sup>173</sup> Son père, don Juan, avait été exclu de la succession, car il s'opposait au franquisme. Il renoncera à ses droits sur le trône le 14 mai 1977. Pérez Royo, *Derecho constitucional*, p. 123.

<sup>174</sup> Boucsein, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, p. 358.

<sup>175</sup> Hermet, *Le retour à la démocratie*, p. 777, et Weber, *Spanische Verfassung*, JöR NF 29 (1980), p. 212. On ne saurait toutefois éluder la tentative de coup d'Etat militaire du lieutenant-colonel Tejero le 23 février 1981, cf. *infra*, p. 83.

<sup>176</sup> Clavero, *Historia constitucional*, p. 235.

<sup>177</sup> Vilar, *Histoire de l'Espagne*, p. 122.

<sup>178</sup> Ce dernier comporte toutefois une minorité de 41 sénateurs désignés par le roi, alors que 207 sont élus. Boucsein, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, p. 358.

déjà certaines garanties fondamentales. En mars 1977, le parti communiste est légalisé et la liberté syndicale rétablie un mois plus tard. On cherche ainsi à surmonter les crispations léguées par la guerre civile<sup>179</sup>.

Le 15 juin 1977 ont lieu les élections des *Cortes*. Celles-ci désignent ensuite rapidement une commission constitutionnelle afin de rédiger une nouvelle Constitution<sup>180</sup>, qui est définitivement adoptée le 31 octobre 1978 par la Chambre des députés et le Sénat en deux votes séparés. La Constitution est approuvée par le peuple le 6 décembre 1978 avec 15,7 millions de oui et 1,4 millions de non (sur 26,6 millions de citoyens). Elle est promulguée le 27 décembre 1978 et entre en vigueur le 29 décembre 1978<sup>181</sup>.

La question du sort des régions est un des grands enjeux de la Constitution, mais également un point essentiel de la transition démocratique, car démocratie et décentralisation sont indissociablement liées entre elles dans l'esprit des opposants à la dictature; c'est le résultat de l'évolution historique de l'Espagne: sans démocratie, il n'y a pas de décentralisation politique et sans décentralisation politique, il n'y a pas de démocratie<sup>182</sup>. Déjà le 11 septembre 1977, un million de Catalans se retrouvent dans les rues de Barcelone pour demander le rétablissement du Statut: "*Volem l'Estatut*"<sup>183</sup>.

La Catalogne fait figure de moteur pour faire avancer la cause des régions<sup>184</sup>. Quatre semaines après la manifestation énorme de Barcelone, un décret royal est promulgué qui accorde un statut de préautonomie à la Catalogne<sup>185</sup>. Il sera suivi par douze autres régimes (*Preautonomías*) en faveur du Pays Basque<sup>186</sup>, de la Galice<sup>187</sup>, de l'Aragon<sup>188</sup>, des îles Canaries<sup>189</sup>, de Valence<sup>190</sup>, de l'Andalousie<sup>191</sup>,

---

<sup>179</sup> **Clavero**, *Historia constitucional*, p. 235, et **Hermet**, *Le retour à la démocratie*, p. 777-778.

<sup>180</sup> Sur son élaboration, cf. *infra*, chap. 2.2, p. 57.

<sup>181</sup> **Clavero**, *Historia constitucional*, p. 236.

<sup>182</sup> **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 975.

<sup>183</sup> **Vilar**, *Histoire de l'Espagne*, p. 123.

<sup>184</sup> **Boucsein**, *katalanischer Nationalismus*, JöR NF 27 (1978), p. 72.

<sup>185</sup> *Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la generalidad de Cataluña (BOE n. 238 de 5-X-1977).*

<sup>186</sup> *Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el país vasco (BOE n. 5 de 6-I-1978).*

<sup>187</sup> *Real Decreto-ley 7/1978, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Galicia (BOE n. 66 de 18-III-1978).*

<sup>188</sup> *Real Decreto-ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón (BOE n. 66 de 18-III-1978).*

<sup>189</sup> *Real Decreto-ley 9/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico del archipiélago canario (BOE n. 66 de 18-III-1978).*

<sup>190</sup> *Real Decreto-ley 10/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico del país Valenciano (BOE n. 66 de 18-III-1978).*

<sup>191</sup> *Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía (BOE n. 101 de 28-IV-1978).*

des îles Baléares<sup>192</sup>, de l'Estrémadure<sup>193</sup>, de la Castille-León<sup>194</sup>, des Asturies<sup>195</sup>, de la Murcie<sup>196</sup>, de la Castille-la Manche<sup>197</sup>. Seul dans les cinq provinces de León, Logroño, Madrid, Navarre et Santander, il n'existe pas, pour des raisons diverses, de régime de préautonomie<sup>198</sup>.

Parallèlement à l'élaboration d'une nouvelle Constitution, un processus d'autonomie suit donc déjà son cours, sans savoir exactement quel sera le contenu définitif de la Constitution et les caractéristiques du régime qui en découlera. Il s'agit pour le moment essentiellement d'une décentralisation administrative, mais il s'agit aussi d'un geste envers la Catalogne durant cette phase délicate de la transition démocratique et on prévoit déjà que ce régime évoluera en autonomie politique. Par ailleurs, on ne pouvait pas traiter différemment le Pays Basque de la Catalogne. Pour les autres régions, le gouvernement choisit de céder sans résistance face aux velléités, parfois nouvelles, d'autonomie, mais cette fois on imagine qu'une décentralisation administrative pourrait être une solution pour gouverner l'Espagne<sup>199</sup>. Pour SOLÉ TURA<sup>200</sup>, le gouvernement a aussi tenté une manœuvre politique pour reprendre l'initiative sur ce point à l'opposition démocratique.

C'est dans ce contexte qu'une nouvelle Constitution est donc élaborée. On abordera quelques traits caractéristiques de cette élaboration dans le prochain chapitre.

## 2.2 L'élaboration de la nouvelle Constitution

Avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution par les *Cortes*, qui viennent d'être élues dans un scrutin démocratique, commence une procédure classique d'adoption d'une Constitution. Avant, on peut parler de procédure atypique, car les institutions mises en place par un régime autoritaire pour se protéger sont détournées durant la phase de transition démocratique pour le démanteler tout en maintenant une légalité de façade<sup>201</sup>.

<sup>192</sup> *Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el archipiélago balear (BOE n. 155 de 30-VI-1978).*

<sup>193</sup> *Real Decreto-ley 19/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Extremadura (BOE n. 155 de 30-VI-1978).*

<sup>194</sup> *Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León (BOE n. 155 de 30-VI-1978).*

<sup>195</sup> *Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Asturias (BOE n. 242 de 10-X-1978).*

<sup>196</sup> *Real Decreto-ley 30/1978, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Murcia (BOE n. 242 de 10-X-1978).*

<sup>197</sup> *Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, sobre régimen preautonómico de la Región castellano-manchega (BOE n. 273 de 15-XI-1978).*

<sup>198</sup> Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 68.

<sup>199</sup> Cruz Villalón, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 209-211.

<sup>200</sup> Solé Tura, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 250.

<sup>201</sup> Pérez Royo, *Derecho constitucional*, p. 121-122.

En réalité, on a cherché à éviter la rupture. On se trouve devant une inversion du schéma traditionnel "révolution puis constitution"; c'est par un processus de révision constitutionnelle qu'on tend vers la démocratisation, mais on veut éviter la *ruptura democrática*<sup>202</sup> qui aurait brusqué les tenants de l'ancien régime. Cette méthode de transition démocratique implique que le texte de la Constitution résulte d'un consensus de l'ensemble des partis représentatifs et donc que certaines notions découlant de longues négociations puissent paraître ambiguës. Ainsi, par exemple, bien des concepts ont des liens implicites avec le fédéralisme, mais le mot n'est jamais cité dans la Constitution<sup>203</sup>.

Dans ce contexte, il s'agit ici de s'intéresser principalement à l'élaboration des dispositions concernant l'organisation territoriale de l'Espagne, à savoir le titre VIII ainsi que l'article 2, qui détermine le fondement de la Constitution espagnole. Sans vouloir faire un travail de recherche historique des travaux préparatoires, on peut mettre en évidence quelques grandes lignes révélatrices des alternatives qu'avaient les constituants à ce moment, respectivement de celles qu'ils n'avaient pas.

Après l'élection des *Cortes* le 15 juin 1977, la commission du Congrès pour les questions constitutionnelles et les libertés publiques (*Comisión de asuntos constitucionales y libertades publicas*) nomme une sous-commission (*la ponencia constitucional*) de sept membres qui est chargée de rédiger un avant-projet de Constitution<sup>204</sup> afin de rendre le travail plus rationnel<sup>205</sup>. Sa composition est censée représenter le mieux possible les tendances présentes aux *Cortes* pour dégager un consensus.

En sont membres:

- Miguel Herrero de Miñón (*Unión de Centro Democrático*, UCD),
- José Pedro Pérez Llorca (UCD),
- Gabriel Cisneros (UCD),
- Jorge Solé Tura (*Partido Comunista de España / Partit Socialista Unificat de Catalunya*, PCE-PSUC),
- Manuel Fraga Iribarne (*Alianza Popular*, AP),
- Miguel Roca (*Convergència i Unió*, CiU),
- Gregorio Peces Barba (Partido Socialista Obrero Español, PSOE)<sup>206</sup>.

Néanmoins, les nationalistes basques (*Partido Nacionalista Vasco*, PNV) ne sont pas directement représentés; on pensait – à tort, comme on le verra par la suite –

<sup>202</sup> López Pina, *Entstehung der Verfassung*, p. 21-22, et Weber, *Spanische Verfassung*, JöR NF 29 (1980), p. 211-212.

<sup>203</sup> Moreno, *Federalization*, p. 109-110.

<sup>204</sup> Umbach, *spanische Verfassung*, EuGRZ 1979, p. 229.

<sup>205</sup> Solé Tura, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 251.

<sup>206</sup> López Pina, *Entstehung der Verfassung*, note 1, p. 19.

qu'ils se retrouveraient dans les positions défendues par les nationalistes catalans. En réalité, il s'agissait de deux nationalismes différents<sup>207</sup>.

C'est lors de l'élaboration du fondement de l'Etat espagnol (art. 2 CE) et du régime d'autonomie (titre VIII CE) que le consensus est le plus mis à mal, car ces thèmes révèlent des vues très divergentes, voire antagonistes, sur l'Etat, la nation, l'Espagne. A cet égard, les socialistes et les communistes proposent clairement un modèle fédéraliste multinational, même s'il n'en porte pas le nom, car le terme de fédéralisme avait été décrédibilisé par l'expérience catastrophique de la première République<sup>208</sup>.

Les nationalistes catalans (CiU) souhaitent obtenir une large autonomie qui distingue les régions historiques (Catalogne, Pays Basque et Galice) du reste du pays et les privilégie. Ils tiennent absolument à la reconnaissance du statut de "nationalités", tout comme les communistes. L'*Alianza popular* (AP), conservatrice, propose une décentralisation administrative qui exclue toute autonomie politique et refuse le terme de "nationalités". Les trois représentants du parti gouvernemental UCD ont une position plus passive et attentiste<sup>209</sup>.

Cette constellation permet à la ligne des socialistes et des communistes, soutenus par les nationalistes, de s'imposer. L'avant-projet publié le 5 janvier 1978 dans le *Boletín Oficial de las Cortes*<sup>210</sup> est teinté de fédéralisme et reprend l'idée des "nationalités". Il provoque une avalanche de 1033 propositions d'amendements, visant essentiellement à restreindre l'idée des nationalités et le régime d'autonomie<sup>211</sup>. On parle d'atteinte à l'unité de la nation et de capitulation face au séparatisme.

La *ponencia constitucional*, dont le représentant du parti socialiste PSOE se retire<sup>212</sup> en signe d'opposition, rédige alors une version corrigée de l'avant-projet (publié dans le *Boletín Oficial de las Cortes* du 17 avril 1978<sup>213</sup>). On abandonne le modèle uniforme de Communauté d'autonomie. L'UCD s'entend avec les nationalistes, qui se distancent de leurs anciens alliés, pour restreindre le modèle d'autonomie: les garanties des régions historiques sont maintenues, alors que les autres régions ne sont plus mises sur un pied d'égalité avec celles-ci et sont défavorisées. Le terme "nationalités" n'est maintenu que dans l'article 2 CE où il est entouré d'autres idées pour amoindrir son impact<sup>214</sup>.

---

<sup>207</sup> Solé Tura, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 258.

<sup>208</sup> Cf. *supra*, p. 49.

<sup>209</sup> Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 63, et Solé Tura, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 251-252.

<sup>210</sup> BOCG n. 44 de 5-1-1978.

<sup>211</sup> Umbach, *spanische Verfassung*, EuGRZ 1979, p. 229.

<sup>212</sup> Solé Tura, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 253.

<sup>213</sup> BOCG n. 82 de 17-4-1978.

<sup>214</sup> López Pina, *Prolegomena*, p. 9, et Solé Tura, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 254-258.

Au sujet de cet article 2 CE, un accord de la dernière heure permet en effet de trouver un compromis, qui ne sera plus fondamentalement remis en question. Sa version définitive se lira de la façon suivante:

*Artículo 2 CE*

*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*

On voit bien que son libellé insiste sur l'unité de l'Espagne (indissoluble!), tout en concédant l'existence de "nationalités" (et de "régions"), auxquelles la Constitution octroie un droit à l'autonomie<sup>215</sup>. Une fois son existence admise, le terme de nationalité n'est "pudiquement" plus repris, on y fait référence dans le reste de la Constitution au travers de l'entité juridique qui la représente, à savoir la Communauté Autonome<sup>216</sup>.

Quant au titre VIII CE, il concerne précisément la décentralisation de l'Etat espagnol et l'autonomie accordée aux Communautés Autonomes. Il doit concrétiser le principe fixé par l'article 2 CE. Après que le concept de décentralisation unitaire du premier avant-projet (janvier 1978) a été rejeté, le titre VIII se transforme dans le second avant-projet en véritable labyrinthe juridique, spécialement son chapitre III (*De las Comunidades Autónomas*)<sup>217</sup>. Il est en effet le résultat des rapports de force et des grandes pressions qui traversent le champ politique espagnol à ce moment (sans oublier l'épée de Damoclès que constituent les forces opposées à une nouvelle Constitution, notamment une partie des militaires)<sup>218</sup>.

Vu qu'on renonce à une décentralisation unitaire et réglée de manière précise par la Constitution<sup>219</sup>, solution trop fédéraliste qui semble mener à l'impasse, on opte alors pour différentes formes d'accès à l'autonomie, différents niveaux d'autonomie et des procédures plus ou moins rapides pour y parvenir<sup>220</sup>. L'essentiel est de se souvenir que les auteurs ont en tête la nécessité d'accorder (rapidement) un statut de décentralisation politique explicite aux régions dont les revendications d'autonomie constituent un problème politique accru et aigu (mais aussi récurrent), tout en permettant aux autres régions d'obtenir à terme la possibilité d'atteindre le même degré d'autonomie pour garantir l'égalité. Il fallait aussi mettre des garde-fous pour assurer que l'unité espagnole ne serait pas bradée: ainsi certaines conditions sont tellement sévères qu'elles sont difficiles à

---

<sup>215</sup> **Boucsein**, *katalanischer Nationalismus*, JöR NF 27 (1978), p. 69.

<sup>216</sup> **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), note 4, p. 199.

<sup>217</sup> **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 201.

<sup>218</sup> **Solé Tura**, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 254.

<sup>219</sup> **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 979.

<sup>220</sup> **Solé Tura**, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 261 ss.

remplir et pour ainsi dire théoriques<sup>221</sup> (pour une description détaillée du régime des autonomies, cf. *infra*, chap. 2.3, p. 62).

C'est lorsqu'on délibère sur le second avant-projet (d'avril 1978), d'abord en commission et au plénum du Congrès des députés, puis en commission et au plénum du Sénat, qu'on réalise que la non-intégration d'un représentant du PNV était une erreur. En effet, c'est à ce moment que les revendications des Basques occupent le devant de la scène. Leurs représentants cherchent à rétablir le *pacto foral* qui avait été progressivement aboli après les guerres carlistes au XIX<sup>e</sup> siècle. Ce *fuero* négocié entre des représentants du Pays Basque et de l'Etat espagnol aurait dû symboliser une apparence d'indépendance. Cette opposition remet en question le principe même de la souveraineté nationale. Elle invoque une historique constitution basque (à tout le moins au sens matériel) qui entrerait en conflit avec la primauté de la souveraineté nationale espagnole et qui exigerait une solution négociée d'égal à égal<sup>222</sup>. En outre, il est à craindre que certains courants radicaux du nationalisme basque ne se contentent pas de cette apparence symbolique d'indépendance.

Finalement, une (première) disposition additionnelle est introduite, qui se lit comme suit:

*Disposición adicional primera CE*

*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.*

*La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso en el marco de la Constitución y de los Estatutos de la Autonomía.*

Elle concerne les provinces d'Álava, de Guipúzcoa et de Vizcaya ainsi que l'ancien royaume de Navarre. Selon CRUZ VILLALÓN<sup>223</sup>, cette disposition ne reconnaît, ni ne garantit directement de droits, mais parle de protection et de respect. Comme son deuxième alinéa le précise, une actualisation est nécessaire. Dans ce cadre, il est possible que ces régions obtiennent des compétences ou des structures et des institutions internes qui diffèrent de celles prévues par le Titre VIII (déjà complexes). Néanmoins, ni l'unité ni la souveraineté de l'Espagne, ni non plus la primauté de la Constitution ne sont remises en cause. On en veut pour preuve que le roi jure désormais de respecter les droits des Communautés Autonomes, mais non les *fueros*<sup>224</sup> (art. 61 al. 1 CE). Le PNV ne s'est pas satisfait de cette solution et il a appelé le peuple à s'abstenir lors du référendum<sup>225</sup>.

<sup>221</sup> Solé Tura, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 262-263.

<sup>222</sup> López Pina, *Entstehung der Verfassung*, p. 30, et Solé Tura, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 258-260.

<sup>223</sup> Cruz Villalón, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JÖR NF 34 (1985), p. 204-205. Selon Pérez Calvo/Razquin Lizarraga, la portée de cette disposition serait nettement plus large dans le cas de la Navarre. Pérez Calvo/Razquin Lizarraga, *Derecho Público de Navarra*, p. 58-59.

<sup>224</sup> Sur les origines historiques de cette tradition, cf. *supra*, notamment chap. 1.2.4, p. 39.

<sup>225</sup> Solé Tura, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 260.

De manière générale, le résultat final est une Constitution qui n'édicte pas un régime d'autonomie. Lorsqu'elle entre en vigueur le 29 décembre 1978, l'Espagne reste un Etat centralisé (mais démocratique) et aucune norme n'impose une décentralisation<sup>226</sup>. Pourtant, la Constitution considère qu'elle va de soi: elle institue une représentation des Communautés Autonomes au Sénat et un Tribunal constitutionnel (*Tribunal Constitucional*) qui connaît des conflits de compétences entre l'Etat central et les Communautés Autonomes.

En effet, à défaut de s'être entendu sur un modèle d'organisation de l'Etat décentralisé, les constituants ont édicté une série de procédures qui permettent à des Communautés Autonomes de se former selon un principe dispositif<sup>227</sup>. Ce modèle d'organisation fera l'objet de notre prochain chapitre.

### **2.3 L'organisation territoriale de l'Etat**

La Constitution du 27 décembre 1978 institue en réalité par son titre VIII (*De la Organización Territorial del Estado*) un processus d'autonomisation et non pas une structure territoriale, qui découlerait d'un ordre constitutionnel garanti. Un tel résultat semblait en effet inatteignable au vu de la recherche de consensus nécessaire durant la phase constituante. L'Espagne reste donc un Etat centralisé lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, mais celle-ci instaure un ensemble de procédures pour décentraliser l'Etat espagnol. Elle est une "*norma de reestructuración territorial del Estado*"<sup>228</sup>.

Ces procédures doivent permettre de définir principalement trois caractéristiques du futur Etat décentralisé espagnol: premièrement, le découpage géographique ou territorial; deuxièmement, les compétences qu'obtiendra chacune des nouvelles entités; troisièmement, l'organisation interne de chacune des nouvelles entités. L'aboutissement normatif de cette démarche débouchera sur un Statut d'autonomie propre à chaque Communauté Autonome.

Après un premier chapitre décrivant les caractéristiques générales (chap. 2.3.1), on examinera d'abord les différents chemins qui amènent un territoire ou une région à l'autonomie (chap. 2.3.2), puis les différents niveaux d'autonomie que ces entités, appelées Communautés Autonomes, peuvent atteindre lors de la répartition des compétences (chap. 2.3.3) effectuée par le Statut d'autonomie entre l'Etat central et l'entité fédérée en question (donnant ainsi au système espagnol son caractère asymétrique).

#### **2.3.1 Caractéristiques générales**

Une première caractéristique qu'il s'agit de mentionner concernant l'ensemble de ce processus d'organisation territoriale est sa complexité. Comme nous l'avons vu, la méthode choisie (apparemment la seule possible) pour élaborer une nouvelle

---

<sup>226</sup> Cruz Villalón, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 199.

<sup>227</sup> Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 63-64.

<sup>228</sup> Pérez Royo, *Derecho constitucional*, p. 979.

Constitution exigeait de respecter un consensus très large. Il en découle une solution originale et pragmatique, mais très compliquée. On ne savait pas vraiment vers quoi on allait, quel serait le résultat, mais on a trouvé un accord pour déterminer les règles qui mèneraient vers l'autonomisation de l'Espagne. Il s'ensuit ainsi un certain flou et surtout un grand nombre de combinaisons diverses. Les auteurs de la doctrine eux-mêmes ne sont par exemple pas d'accord sur le nombre de chemins qui mènent à l'autonomie. L'un<sup>229</sup> parle de sept chemins différents, l'autre<sup>230</sup> estime qu'il y en a plus de dix.

Une autre caractéristique du système consiste en son principe dispositif. Celui-ci stipule que ce sont les régions qui doivent prendre l'initiative pour faire valoir leur droit à l'autonomie. C'est là un principe qui trouve un précédent dans la Constitution de 1931 (art. 11)<sup>231</sup>, qui elle-même s'inspirait indirectement du décret sur les *Mancomunidades provinciales* de 1913.

La Constitution de 1931 a également fourni l'idée que l'autonomie devait être possible pour toutes les régions et qu'aucune région ne devait rester directement sous le pouvoir de l'Etat central. Par ailleurs, en 1931 comme en 1978, on a exclu que l'autonomie soit imposée par le haut. Cette solution fédéraliste avait en effet totalement échoué en 1873. C'est pourquoi le principe dispositif est si important.

La Constitution elle-même n'établit donc pas de Communauté Autonome, elle n'établit pas de structure territoriale. Il s'agit dès lors de savoir, en premier lieu, qui dispose de l'initiative pour constituer une Communauté Autonome. La Constitution institue le droit à l'autonomie à son article 2<sup>232</sup>.

Il découle de son libellé que ce sont les régions et les "nationalités" (*nacionalidades*) qui sont titulaires de ce droit. Ces deux sujets du droit à l'autonomie sont toutefois traités de manière parfaitement égale par la suite<sup>233</sup>. Les nouvelles entités créées seront nommées Communautés Autonomes (*Comunidades Autónomas*). Néanmoins, la mention des "nationalités" est très importante car, contrairement à la Constitution de 1931 qui n'instituait que des régions autonomes, elle implique l'existence de différentes "nationalités" en Espagne et la reconnaissance du caractère pluraliste de l'Etat espagnol<sup>234</sup>.

---

<sup>229</sup> **Tamames**, *Introducción a la Constitución*, p. 256ss.

<sup>230</sup> **Solé Tura**, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 263.

<sup>231</sup> Cf. *supra*, chap. 1.4.2, p. 51.

<sup>232</sup> *Artículo 2 CE*:

*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*

<sup>233</sup> **Pérez Calvo**, *Le concept de Nation*, RFDC 41 (2000), p. 15-18 et **Pérez Calvo**, *Estado constitucional español*, p. 203.

<sup>234</sup> **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 199, et **Pérez Calvo**, *Perfeccionamiento del Estado*, RFDUC 1997 (Monográfico 21), p. 152.

L'article 2 CE, qui définit le véritable fondement de l'Etat espagnol<sup>235</sup>, précise tout de suite que ce droit à l'autonomie est limité par deux principes: l'unité de l'Espagne et la solidarité entre les différentes régions et nationalités. Un troisième principe, à savoir l'égalité entre les citoyens, constitue encore une autre limitation.

Par unité, il faut comprendre non pas que l'Etat espagnol doit rester organisé sur une base unitaire, mais bien l'impossibilité pour les régions et les nationalités de revendiquer leur indépendance: la nation espagnole est en effet indissoluble selon l'article 2 CE.

Une deuxième limite à l'autonomie (financière, cette fois) est constituée par le principe de solidarité qui doit lier les différentes parties du pays. Ce principe est posé par l'article 2 CE et il est repris à l'article 138 alinéa 1 CE<sup>236</sup>. Selon ce dernier, l'Etat doit garantir un équilibre économique approprié et juste entre les différentes parties du territoire. Un fond de compensation interterritorial est par ailleurs instauré par l'article 158 alinéa 2 CE<sup>237</sup> qui doit permettre de corriger les déséquilibres économiques<sup>238</sup>. On comprend bien l'importance de ce principe de solidarité, si on se souvient que l'Espagne se caractérise par de grandes disparités économiques et que cette hétérogénéité géographique se cumule avec des velléités régionalistes<sup>239</sup>.

Finalement, un troisième principe limite les possibilités d'autonomie, un principe important pour que l'Espagne reste une nation unique: l'égalité entre tous les citoyens espagnols doit être garantie. La Constitution édicte trois règles à ce sujet. Les différences entre les Statuts des Communautés Autonomes ne peuvent impliquer des privilèges économiques et sociaux (art. 138 al. 2 CE). L'exigence que tous les Espagnols aient les mêmes droits et obligations dans une quelconque partie du territoire constitue son corollaire (art. 139 al. 1 CE). Il ne

<sup>235</sup> Il est d'ailleurs soumis ou plutôt protégé par une procédure qualifiée de révision en vertu de l'article 168 CE, tout comme l'ensemble du titre préliminaire (art. 1 à 9), ainsi que la partie sur les droits fondamentaux (titre premier, chapitre II, première section, c.à.d. les art. 15 à 29) et le titre II sur la monarchie (art. 56 à 65); cette procédure qualifiée est aussi applicable en cas de révision totale. **Rojo**, *Constitución*, p. 218-220.

<sup>236</sup> *Artículo 138 apartado 1 CE:*

*El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.*

<sup>237</sup> *Artículo 158 apartado 2 CE:*

*Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.*

<sup>238</sup> Cf. également la *Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas* (BOE n. 236 de 1-X-1980). **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 981, **Rojo**, *Constitución*, p. 178-179, **Pérez Calvo**, *Nación, nacionalidades y Pueblos*, p. 45-50, **Pérez Calvo**, *Estado constitucional español*, p. 199-201 et **Pérez Calvo**, *Le concept de Nation*, RFDC 41 (2000), p. 20.

<sup>239</sup> **Moderne/Bon**, *Autonomies régionales*, p. 48.

peut y avoir des citoyens de seconde classe. L'article 139 alinéa 2 CE édicte une troisième règle: le libre établissement et la libre circulation des personnes ainsi que la libre circulation des biens est garantie.

En sus de ces restrictions générales, le visage de l'Espagne décentralisée dépendra essentiellement des conditions mises à l'exercice du droit à l'autonomie garanti par l'article 2 CE. Ses modalités sont concrétisées dans le titre VIII CE (*De la Organización Territorial del Estado*). Il s'agit donc maintenant d'étudier les différentes possibilités qu'offre le titre VIII CE à l'exercice de ce droit.

### 2.3.2 La création des Communautés Autonomes

#### 2.3.2.1 La décision en faveur de l'autonomie

Même si les auteurs ne sont pas au clair sur le nombre exact de possibilités pour les Communautés Autonomes de se constituer, ils s'accordent tous à dire qu'il y a principalement deux chemins: une voie lente (*vía lenta*) et une voie rapide (*vía rápida*)<sup>240</sup>. Nous allons donc examiner en premier lieu ces deux voies et ensuite compléter notre étude avec les autres possibilités prévues. Ces deux voies se distinguent tout d'abord par une procédure différente, mais elles amènent également à un résultat différent, à un niveau différent d'autonomie.

La doctrine semble également admettre que la voie lente est la voie ordinaire ou générale, nous allons donc commencer par étudier cette dernière. Elle est prévue par l'article 143 CE<sup>241</sup>, en vertu de laquelle peuvent prétendre à former une Communauté Autonome les provinces limitrophes avec des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires (à savoir les îles Baléares et les îles Canaries) et les provinces qui forment une entité historique régionale. Ce dernier cas est prévu pour une province qui formerait une entité régionale à elle seule<sup>242</sup>.

La décision de former une Communauté Autonome doit être prise, en vertu du principe dispositif, par les provinces intéressées, en l'occurrence, par leurs organes représentatifs ou l'organe interinsulaire ainsi que par les deux tiers au moins des communes<sup>243</sup>, comprenant au moins la moitié du corps électoral de

<sup>240</sup> Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 66.

<sup>241</sup> Artículo 143 apartado 1 CE:

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

<sup>242</sup> Pérez Royo, *Derecho constitucional*, p. 982-983, et Moderne/Bon, *Autonomies régionales*, p. 58.

<sup>243</sup> Entendu les deux tiers des communes de chaque province. Cf. par exemple, Cruz Villalón, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 205-206. A l'inverse, Moderne/Bon (*Autonomies régionales*, p. 59 et 62) se prononcent – à tort à notre avis – pour les deux tiers des communes de l'ensemble, mais représentant au moins la majorité du corps électoral de chaque province.

chaque province ou de chaque île. L'ensemble des décisions doit être adopté dans un délai de six mois (art. 143 al. 2 CE<sup>244</sup>). En cas d'échec, aucune initiative d'autonomie ne peut être reformulée avant qu'un délai de cinq ans ne se soit écoulé (art. 143 al. 3 CE<sup>245</sup>).

Néanmoins, des régimes de préautonomie avaient déjà été accordés et le territoire national était donc déjà en partie prédécoupé. La première disposition transitoire<sup>246</sup> prévoit par conséquent que, pour ces territoires-là, l'initiative des provinces selon l'article 143 alinéa 2 peut être remplacée par une décision, à la majorité absolue, de l'organe supérieur instauré par le régime provisoire d'autonomie. Le processus en est ainsi facilité d'autant pour ces régions<sup>247</sup>, mais l'exigence de la majorité qualifiée des communes reste.

On notera qu'aucune consultation du peuple n'est nécessaire pour qu'une Communauté Autonome se constitue par la voie ordinaire.

Les mêmes régions et nationalités, titulaires du droit à l'autonomie et définies à l'art. 143 al. 1 CE, peuvent également choisir de suivre la voie rapide, qui permet d'obtenir davantage de compétences dès le départ (sans attendre l'écoulement d'un délai de cinq ans, cf. *infra*, p. 75). Cette voie est réglée par l'article 151 CE.

En plus de l'accord des organes représentatifs provinciaux ou de l'organe interinsulaire concernés, la voie de l'article 151 CE<sup>248</sup> se voit compliquée, par rapport à la voie ordinaire de l'article 143 CE, d'une part, par le fait qu'une majorité

<sup>244</sup> *Artículo 143 apartado 2 CE:*

*2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.*

<sup>245</sup> *Artículo 143 apartado 3 CE:*

*3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.*

<sup>246</sup> *Disposición transitoria primera CE:*

*En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado pro la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.*

<sup>247</sup> Pour l'énumération des treize régions bénéficiant déjà d'un statut de pré-autonomie, cf. *supra*, p. 56. Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 68.

<sup>248</sup> *Artículo 151 apartado 1 CE:*

*1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.*

des trois quarts des communes de chaque province (et non des deux tiers) doit se prononcer en faveur de l'autonomie. D'autre part, un référendum populaire doit être organisé et le principe d'autonomie doit convaincre la majorité absolue des électeurs inscrits (et non simplement des votants<sup>249</sup>) dans chacune des provinces concernées.

Ici aussi, une disposition transitoire est prévue. Tout comme la première disposition transitoire, la deuxième disposition transitoire<sup>250</sup> tient compte des régimes de préautonomie, mais elle vise surtout au premier chef à permettre de "résoudre" le plus rapidement possible le problème des "nationalités historiques", à savoir la Catalogne, le Pays Basque et la Galice, même si elle ne les évoque pas explicitement<sup>251</sup>. Elle permet en effet aux territoires qui se sont déjà prononcés positivement dans un plébiscite sur un régime d'autonomie par le passé, de réinitier la procédure par un simple vote à la majorité absolue des organes préautonomes.

Lors de la Deuxième République, la Catalogne s'était en effet prononcée sur un Statut d'autonomie le 2 août 1931, le Pays Basque, quant à lui, le 5 novembre 1933 et la Galice finalement le 28 juin 1936<sup>252</sup>. Cette première expérience historique d'autonomie qui avait été brutalement interrompue par le soulèvement de Franco est dès lors reconnue et suffit à démontrer l'intérêt de ces régions à obtenir un Statut d'autonomie.

On a ainsi fait le tour des deux grandes options pour former une Communauté Autonome: la voie lente ou ordinaire de l'article 143 CE et la voie rapide ou directe de l'article 151 CE, chacune avec une variante prévue dans les dispositions transitoires. Il reste d'autres possibilités spécifiques qui font l'objet d'un développement ci-dessous.

Comme déjà mentionné, la première disposition additionnelle<sup>253</sup> préconise de respecter et de protéger les droits historiques découlant des *fueros*. Néanmoins cette disposition ne devrait en soi pas fonder un droit pour ces territoires de se

<sup>249</sup> Précisé par la *Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum* (BOE n. 20 de 23-I-1980). **Tamames**, *Introducción a la Constitución*, p. 257.

<sup>250</sup> *Disposición transitoria segunda CE:*

*Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.*

<sup>251</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 71, **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 207, et **Solé Tura**, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 263.

<sup>252</sup> Cf. *supra*, p. 53. A noter qu'en Galice, le régime d'autonomie n'avait pas eu le temps d'entrer en vigueur avant l'intervention des franquistes.

<sup>253</sup> Cf. *supra*, p. 61.

constituer en Communauté Autonome<sup>254</sup>. On verra pourtant que le Statut de la Navarre<sup>255</sup> (*Comunidad Foral de Navarra*) est fondé largement sur cette disposition (cf. *infra*, chap. 3.3.2, p. 85).

Afin de conclure le système et dans l'incertitude face aux divers développements possibles dus au principe dispositif, on a voulu laisser ouverte la possibilité d'intervention de l'Etat central pour corriger ou débloquer une situation. L'article 144 CE<sup>256</sup> permet en effet aux *Cortes* d'intervenir par une loi organique lorsque l'intérêt national est en jeu.

La lettre a) prévoit d'abord la possibilité de déroger aux exigences de l'article 143 alinéa 1 CE concernant les conditions matérielles à remplir pour qu'une région devienne une Communauté Autonome, à savoir: provinces limitrophes avec des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, territoires insulaires ou provinces qui forment une entité historique régionale. Les *Cortes* ont utilisé cette possibilité pour la province de Madrid qui est devenue une Communauté Autonome, sans avoir de caractéristiques historiques<sup>257</sup>.

Par la lettre b), on règle essentiellement le problème des quelques territoires qui ne sont pas intégrés dans l'organisation traditionnelle des provinces pour des raisons historiques, telles que Ceuta et Melilla (qui ont toutefois un droit d'initiative réglé par la cinquième disposition transitoire<sup>258</sup>) ou à terme éventuellement Gibraltar pour le cas où l'Espagne en récupérerait la souveraineté<sup>259</sup>.

<sup>254</sup> **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 984, et **Muñoz Machado**, *Derecho Publico (vol. I)*, p. 277-278. Pour une analyse divergente, voir **Pérez Calvo/Razquin Lizarraga**, *Derecho Público de Navarra*, p. 58-66.

<sup>255</sup> La Navarre est également concernée par la quatrième disposition transitoire qui lui accorde la possibilité de régler elle-même la question, historiquement délicate, de savoir si elle doit être intégrée au Pays Basque ou non. Elle y a finalement répondu par la négative. **Pérez Calvo**, *Nación, nacionalidades y Pueblos*, p. 98-99, et **Bourne**, *Baskenland*, JdF 2003, p. 234.

<sup>256</sup> *Artículo 144 CE:*

*Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:*

a) *Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.*

b) *Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.*

c) *Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.*

<sup>257</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 67, note 24.

<sup>258</sup> *Disposición transitoria quinta CE:*

*Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.*

<sup>259</sup> **Tamames**, *Introducción a la Constitución*, p. 259, et **Muñoz Machado**, *Derecho Publico (vol. I)*, p. 281.

Finalement la lettre c) constitue véritablement l'exception au principe dispositif puisqu'elle permet aux *Cortes* de passer outre l'obstruction d'une province pour l'intégrer dans une Communauté Autonome, afin d'éviter des lacunes dans le découpage des territoires autonomes (*cláusula de cierre*)<sup>260</sup>, c'est ce qui s'est passé avec la province de Ségovie<sup>261</sup>. En effet, de telles lacunes rendraient l'organisation administrative de l'Etat plus difficile. On voulait éviter aussi qu'une minorité locale puisse empêcher l'accès à l'autonomie d'une région plus vaste<sup>262</sup>.

### 2.3.2.2 L'élaboration du Statut d'autonomie

Sous réserve des exceptions de l'article 144 CE, les régions peuvent donc décider de former une Communauté Autonome sans que l'Etat central ne puisse formellement s'y opposer dans cette première phase (*iniciativa autonómica*). Une deuxième phase (*fase estatuyente*) est toutefois nécessaire, à savoir l'élaboration d'un Statut d'autonomie, qui constitue en quelque sorte la norme fondamentale de la (future) Communauté Autonome (art. 147 CE). Pour cette seconde étape, la participation des *Cortes* est impérative, quoique à des degrés divers suivant la voie choisie.

Pour les Communautés Autonomes instaurées selon la voie ordinaire de l'article 143 CE, la procédure est régie par l'article 146 CE<sup>263</sup>. En vertu de cette procédure, le Statut d'autonomie est une loi organique adoptée par les *Cortes*, sur la base toutefois d'un projet soumis par une assemblée ad hoc. Cette assemblée est composée, d'une part, des membres des Assemblées des provinces concernées et, d'autre part, des députés et sénateurs (aux *Cortes Generales*) élus dans lesdites provinces. C'est donc une assemblée mixte composée de deux types de représentants, ceux du niveau provincial et ceux du niveau national, mais tous élus dans les territoires en question. Le projet que cette assemblée rédige est ensuite traité comme une loi (organique) par les *Cortes* qui peuvent donc l'amender et le modifier à leur guise, sans garantie que les volontés locales soient respectées<sup>264</sup>. Le résultat final est ensuite promulgué – sans que le peuple ne soit consulté – sous forme de loi organique, dont la caractéristique réside dans l'exigence de la majorité absolue des membres du Congrès (chambre basse des *Cortes*) lors du vote final en vertu de l'article 81 alinéa 2 CE<sup>265</sup>.

<sup>260</sup> "lückenschliessende Funktion", comme l'explique **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 208. Voir aussi **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 984-985.

<sup>261</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 69.

<sup>262</sup> **Muñoz Machado**, *Derecho Publico (vol. I)*, p. 246.

<sup>263</sup> *Artículo 146 CE*:

*El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.*

<sup>264</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 70, et **Muñoz Machado**, *Derecho Publico (vol. I)*, p. 268-271.

<sup>265</sup> **Cruz Villalón**, *Zehn Jahre spanische Verfassung*, JöR NF 37 (1988), p. 100, et **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 778.

Pour les Communautés Autonomes instaurées par la voie rapide de l'article 151 CE, respectivement de la Deuxième disposition transitoire CE, le processus est nettement plus complexe, il est réglementé par l'article 151 alinéa 2 CE<sup>266</sup>. L'implication des intérêts locaux est beaucoup plus importante que pour les Statuts de la voie ordinaire. Le Statut devrait dès lors être le résultat d'un accord entre la future Communauté Autonome et l'Etat central.

Le projet de Statut est d'abord élaboré par une Assemblée ad hoc qui comprend uniquement les députés et sénateurs élus aux *Cortes* par les territoires concernés. Il doit être adopté à la majorité absolue des membres de cette Assemblée ad hoc (art. 151 al. 2 chf. 1 CE).

Le projet est ensuite transmis aux *Cortes* et plus précisément à la Commission constitutionnelle (*Comisión Constitucional*) qui doit élaborer une version définitive d'un commun accord avec une délégation de l'Assemblée ad hoc qui a rédigé le projet. Cet accord, qui doit intervenir dans un délai de deux mois (art. 151 al. 2 chf. 2 CE), correspond en quelque sorte à une transaction entre les intérêts de la nation et ceux du territoire en cause. Toutefois, ces intérêts sont tous deux défendus par des représentants élus au niveau national. D'un côté, les députés et sénateurs élus par le territoire en question, de l'autre, les députés membres de la Commission constitutionnelle du Congrès (chambre basse du Parlement).

Si un accord a été trouvé dans les deux mois, ce texte est soumis en référendum aux citoyens des provinces concernées qui doivent l'approuver à la majorité des votants dans chacune d'elles. Le texte revient ensuite aux *Cortes*: le Congrès et le Sénat ne peuvent alors qu'approuver ou rejeter le texte – sans possibilité d'amendement – sous forme de loi organique. Il est finalement promulgué par le roi (art. 151 al. 2 chf. 4 CE). On voit donc que la marge de manoeuvre des *Cortes* est très faible, limitée à une alternative du tout ou rien. Quant à la Commission

<sup>266</sup> Artículo 151 apartado 2 CE:

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4.º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5.º [...]

constitutionnelle, elle ne peut modifier le texte qu'avec l'accord de la délégation de l'Assemblée ad hoc qui a proposé le projet. Au vu de cette procédure, où les *Cortes* sont finalement liées par le contenu voté par le peuple, on parle dès lors de *Estatuto pactado*<sup>267</sup>.

Néanmoins, une variante (art. 151 al. 2 chf. 5 CE<sup>268</sup>) a dû être prévue pour le cas où la Commission constitutionnelle ne trouverait pas d'accord avec la délégation de l'Assemblée ad hoc. Dans ce cas, le projet est transmis au plénum qui le traite comme un projet ordinaire de loi organique. Cette variante est donc nettement moins favorable pour la défense des souhaits locaux. Toutefois, l'étape du référendum reste obligatoire, ce qui empêche qu'un statut ne soit promulgué sans l'aval de la majorité populaire. Cela fut le cas lors de la Deuxième République pour le Statut de Catalogne<sup>269</sup>: le peuple catalan avait voté sur un Statut avant que les *Cortes* ne s'en saisissent et ces dernières l'avaient modifié.

L'article 151 alinéa 3 CE<sup>270</sup> régit finalement le cas d'un échec partiel du référendum qui ne doit pas bloquer les autres provinces dans leur projet de créer une Communauté Autonome.

Outre les deux voies des articles 146 et 151 alinéa 2 CE, il faut encore signaler la disposition particulière de l'article 144 lit. b CE. Celle-ci permet aux *Cortes* d'approuver un Statut d'autonomie ou même d'en accorder un aux régions qui ne sont pas intégrées dans l'organisation provinciale. Cette disposition – qui concerne Ceuta, Melilla (reliques de l'empire espagnol) et potentiellement Gibraltar (relique de l'empire britannique) – tient compte de leurs spécificités découlant des rapports internationaux, en réservant une marge de manoeuvre pour les *Cortes*, l'Espagne pouvant être liée par un éventuel traité international à leur sujet<sup>271</sup>. En l'occurrence, si, en vertu de la cinquième disposition transitoire CE, Ceuta ou Melilla choisissent l'autonomie, les *Cortes* peuvent approuver cette décision et leur accorder un Statut d'autonomie.

Il s'agit maintenant d'examiner quel peut et doit être le contenu de ces Statuts. Nous verrons que leur contenu potentiel – notamment la répartition des

<sup>267</sup> Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 72.

<sup>268</sup> Artículo 151 apartado 2 párrafo 5° CE:

*De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2.º de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de las votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.*

<sup>269</sup> Cf. *supra*, p. 53.

<sup>270</sup> Artículo 151 apartado 3 CE:

*En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.*

<sup>271</sup> Muñoz Machado, *Derecho Publico* (vol. I), p. 275-276.

compétences entre l'Etat central et la Communauté Autonome – est précisément déterminé par leur procédure d'adoption, respectivement la procédure de création des Communautés Autonomes.

### 2.3.3 La répartition des compétences

Le Statut qui résulte de la procédure explicitée ci-dessus constitue en quelque sorte la norme fondamentale (*norma institucional básica*) de la Communauté Autonome, comme le précise l'article 147 CE à son alinéa 1<sup>er</sup><sup>272</sup>. Son alinéa 2<sup>273</sup> détermine quel doit être le contenu minimal d'un tel Statut d'autonomie. Il doit comprendre la dénomination de la Communauté qui correspond le mieux à son identité historique, la délimitation de son territoire, la dénomination, l'organisation et le siège de ses institutions ainsi que les compétences assumées.

On voit que cet article ne fixe guère d'exigences détaillées. Toutefois, une deuxième disposition réglemente le contenu des Statuts d'autonomie, mais seulement ceux des Communautés Autonomes qui ont suivi la voie rapide. Il s'agit de l'article 152 alinéa 1 CE<sup>274</sup>.

---

<sup>272</sup> Artículo 147 apartado 1 CE:

1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

<sup>273</sup> Artículo 147 apartado 2 CE:

Los Estatutos de autonomía deberán contener:

- a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

<sup>274</sup> Artículo 152 apartado 1 CE:

1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquellas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

Celui-ci précise notamment l'organisation interne des Communautés Autonomes (de la voie rapide). Elles doivent avoir comme organes une Assemblée législative élue au suffrage universel et un Gouvernement dirigé par le Président, ce dernier étant élu par l'Assemblée et nommé par le roi. Un Tribunal Supérieur de Justice doit également être instauré, même si le pouvoir judiciaire reste largement centralisé.

On voit assez clairement que les Communautés Autonomes de la voie rapide doivent être organisées selon un modèle étatique. Cette exigence découle de la philosophie sur laquelle repose ce type de Communauté Autonome. En effet, il apparaissait clairement au constituant que ces Communautés Autonomes-là devraient bénéficier d'une autonomie politique, avec les conséquences qui en découlent pour leur organisation interne. On rappellera que le modèle de ces Communautés privilégiées était censé être taillé sur mesure pour tenter de résoudre les tensions basque et catalane.

Par contre, la nature des Communautés Autonomes ordinaires était beaucoup moins claire (ou plus disputée) aux yeux des constituants: la Constitution ne définit ainsi pas clairement quels sont leur type et degré d'autonomie (plutôt administrative ou plutôt politique) et en conséquence pas non plus quelle doit être leur organisation interne. La réponse à ces questions est laissée au processus d'établissement des Statuts.

Pour résumer, le constituant imaginait probablement que les Communautés privilégiées de la voie rapide (art. 151 et 152 CE) étaient destinées à accorder l'autonomie politique revendiquée par les Basques et les Catalans. Pour les autres Communautés Autonomes (ordinaires, art. 143, 146 et 147 CE), et même si cela ne ressort pas explicitement de la Constitution, c'est davantage une décentralisation administrative qui était imaginée. Néanmoins, la Constitution n'exclut pas explicitement une décentralisation politique pour ces entités-là aussi<sup>275</sup>.

On retrouve cette ambiguïté sur la nature des Communautés Autonomes ordinaires dans la répartition des compétences entre les Communautés Autonomes et l'Etat central. On sait en effet déjà que les Communautés Autonomes de la voie rapide sont privilégiées quant au degré d'autonomie qu'elles peuvent atteindre dès le départ.

Avant d'examiner quelles sont les règles constitutionnelles à ce sujet, il s'agit encore de rappeler que le niveau effectif d'autonomie atteint par chaque Communauté Autonome sera déterminé par son Statut, tel qu'il résulte de la procédure explicitée ci-dessus<sup>276</sup>. Cette règle correspond à la philosophie du principe dispositif: les territoires concernés ne sont autonomes que dans la

---

<sup>275</sup> **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 986-988, et **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 201-204.

<sup>276</sup> Cf. *supra*, chap. 2.3.2, p. 65.

mesure où ils le souhaitent (et dans la mesure où les *Cortes* l'admettent). La Constitution se contente de fixer des règles minimales (ou plutôt des plafonds maximaux d'autonomie).

Une première disposition, l'article 148 alinéa 1 CE, énumère quelles sont les compétences que toutes les Communautés Autonomes peuvent se voir attribuer par leur Statut. Il s'agit donc d'une énumération limitative en 22 points de compétences potentielles, qui vont de l'organisation interne à l'urbanisme, de l'exploitation forestière aux eaux thermales, de l'artisanat à l'assistance sociale.

Selon les modèles classiques de répartition des compétences, on pourrait croire que l'Etat central se voit attribuer le reste des compétences<sup>277</sup>. Mais cela n'est pas tout à fait correct et aussi simple en Espagne. En effet, l'article 149 alinéa 1 CE énumère en 32 points un ensemble de compétences qui sont réservées à l'Etat central (compétences exclusives). Ces dernières comprennent les domaines classiques de la défense nationale et des relations internationales, le régime douanier et le commerce extérieur, mais aussi la marine marchande, le régime de production, commerce, détention et usage d'armes et d'explosifs, les bases du régime minier et énergétique ou encore les statistiques à des fins étatiques.

Suivant les domaines, il peut s'agir à la fois de compétences législatives et exécutives ou administratives, parfois il s'agit uniquement de compétences législatives voire même seulement de compétences législatives limitées aux principes<sup>278</sup>.

Qu'en est-il de toutes les compétences qui ne sont énumérées dans aucune des deux listes ?

C'est là que l'asymétrie dans la répartition des compétences atteint son paroxysme. En effet, les Communautés Autonomes privilégiées de la voie rapide (art. 151 CE) ne sont pas liées par l'énumération de l'article 148 alinéa 1 CE, mais doivent seulement respecter la liste exclusive de l'article 149 alinéa 1 CE. La clause de compétence générale est donc attribuée aux Communautés Autonomes, comme le précise la clause résiduelle de l'article 149 alinéa 3, 1<sup>e</sup> phrase CE<sup>279</sup>. Il faut bien noter que cette clause résiduelle est valable pour la phase d'attribution, lors de la rédaction des Statuts de chaque Communauté Autonome.

---

<sup>277</sup> Ou alors qu'à l'inverse une liste délimite les compétences de l'Etat central et que le reste des compétences relève des entités fédérées ou décentralisées, comme en Suisse (art. 3 Cst. CH).

<sup>278</sup> Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 87-98.

<sup>279</sup> *Artículo 149 apartado 3 CE:*

*3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.*

A l'inverse, les Communautés Autonomes ordinaires ne peuvent pas obtenir d'autres compétences que celles énumérées à l'article 148 alinéa 1 CE. Toutefois, on rappellera encore une fois que (toutes) les Communautés Autonomes n'obtiennent comme compétences que celles qui sont expressément mentionnées dans leurs Statuts. Il en découle que, logiquement, si une compétence n'est pas mentionnée dans le Statut d'une Communauté Autonome, l'exercice de cette compétence revient à l'Etat central, ce que précise la (deuxième) clause résiduelle de l'article 149 alinéa 3, 2<sup>e</sup> phrase CE, valable lors de l'exercice des compétences.

Finalement, tout ce système qui distingue entre Communautés Autonomes privilégiées et ordinaires est relativisé par une nuance essentiellement temporelle. En effet, les Communautés Autonomes ordinaires peuvent atteindre (potentiellement) le même niveau de compétences que les Communautés Autonomes privilégiées, en vertu de l'article 148 alinéa 2 CE<sup>280</sup>. Il exige pour ce faire qu'un délai de cinq ans se soit écoulé et que le Statut d'autonomie en question soit modifié en ce sens. Cela apparaît cohérent, étant donné que c'est ce dernier qui détermine concrètement quelles sont les compétences qui sont effectivement déléguées à la Communauté Autonome. On rappellera encore que la procédure de modification du Statut d'autonomie est réglée dans ce dernier, mais que la Constitution exige au moins son approbation par les *Cortes* pour les Statuts des Communautés Autonomes ordinaires (art. 147 al. 3 CE<sup>281</sup>), respectivement un référendum par les citoyens concernés dans les Communautés Autonomes privilégiées (art. 152 al. 2 CE<sup>282</sup>). Finalement, c'est bien l'article 149 alinéa 1 CE qui est déterminant, à terme, pour établir la répartition des compétences entre l'Etat central et les Communautés Autonomes<sup>283</sup>.

Par rapport à ce système général, il faut encore signaler les assouplissements et réserves établis par l'article 150 CE, qui permet une certaine flexibilisation de l'ensemble<sup>284</sup>.

Un premier assouplissement important est prévu par l'alinéa 2 de l'article 150 CE<sup>285</sup>. L'Espagne avait déjà connu un précédent dans la Constitution de 1931 (art.

---

<sup>280</sup> *Artículo 148 apartado 2 CE:*

*2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.*

<sup>281</sup> *Artículo 147 apartado 3 CE:*

*3. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.*

<sup>282</sup> *Artículo 152 apartado 2 CE:*

*Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.*

<sup>283</sup> Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 88.

<sup>284</sup> Wendland, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat ?*, p. 121-125.

<sup>285</sup> *Artículo 150 apartado 2 CE:*

18 *in fine*<sup>286</sup>). L'article 150 alinéa 2 CE permet aux *Cortes* de transférer à l'une ou l'autre des Communautés Autonomes des compétences<sup>287</sup> qui sont théoriquement réservées à l'Etat central en vertu de l'article 149 alinéa 1 CE. Ce transfert doit se faire sous la forme d'une loi organique, qui doit également prévoir les moyens financiers nécessaires à la Communauté Autonome pour exécuter la tâche ainsi que les mécanismes de contrôle permettant à l'Etat central de surveiller cette exécution<sup>288</sup>. Même si la question semble controversée en doctrine, la pratique admet que les compétences législatives sont également concernées par ce mécanisme.

Comme ces compétences sont accordées par une loi organique, leur transfert peut également être révoqué au moyen d'une telle loi. Cela constitue une véritable dérogation au principe qui veut que les compétences des Communautés Autonomes soient déterminées concrètement par leur Statut dans le cadre délimité par la Constitution. On parle alors de définition *extraestatutaria* des compétences. Les compétences ainsi octroyées aux Communautés Autonomes ne sont donc pas protégées par le bloc de constitutionnalité<sup>289</sup>.

En vertu de l'article 150 alinéa 1 CE<sup>290</sup>, un deuxième mécanisme, plus classique, permet aux *Cortes* de déléguer à l'une ou l'autre des Communautés Autonomes la compétence de réglementer un domaine dans les limites fixées par une loi-cadre. C'est la figure des lois-cadres françaises, des *leggi-cornici* italiennes ou encore des *Rahmengesetze* allemandes<sup>291</sup>. Il semble d'ailleurs que le Constituant espagnol se soit inspiré de l'article 71 de la loi fondamentale allemande<sup>292</sup>.

---

2. *El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.*

<sup>286</sup> Artículo 18 CE 1931:

*Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado; pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley.*

<sup>287</sup> Toutes celles qui se prêtent à un tel transfert de par leur nature. Cette notion est très floue et de nature conflictuelle. **Solé Tura**, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 268.

<sup>288</sup> **Álvarez Conde**, *Curso de derecho constitucional (vol. II)*, p. 578-583, **Muñoz Machado**, *Derecho Publico (vol. I)*, p. 465-468, et **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 1022.

<sup>289</sup> Cf. *infra*, p. 78.

<sup>290</sup> Artículo 150 apartado 1 CE:

1. *Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.*

<sup>291</sup> **Álvarez Conde**, *Curso de derecho constitucional (vol. II)*, p. 566, et **Muñoz Machado**, *Derecho Publico (vol. I)*, p. 459.

<sup>292</sup> Artikel 71 GG:

Finalement, l'article 150 alinéa 3 CE<sup>293</sup> prévoit une restriction importante aux pouvoirs attribués aux Communautés Autonomes, même si elle doit rester un cas de figure très exceptionnel. En effet, les *Cortes* peuvent intervenir dans des domaines relevant de la compétence des Communautés Autonomes pour harmoniser les dispositions normatives de ces dernières, lorsque l'intérêt général l'exige. Pour preuve que ce mécanisme (*ley de armonización*) doit rester exceptionnel, l'exigence de l'intérêt général doit être constaté par la majorité absolue de chacune des chambres des *Cortes* (*Congreso de los Diputados y Senado*)<sup>294</sup>. En effet, l'intérêt général a déjà été pris en compte lors de l'élaboration du système général de répartition des compétences (art. 148 al. 1 et 149 al. 1 CE). Le mécanisme de l'article 150 alinéa 3 CE constitue donc une précaution qui doit rester *l'ultima ratio* et ne doit pas servir à contourner le schéma mis en place par la Constitution et les Statuts<sup>295</sup>.

Cette norme est basée sur un modèle semblable de la Constitution de 1931 (art. 19<sup>296</sup>), qui prévoyait toutefois que l'appréciation – préliminaire – de la nécessité de l'intérêt général revenait au *Tribunal de Garantías Constitucionales*.

Pour résumer, l'étude de l'organisation territoriale instaurée par la Constitution espagnole nous révèle en premier lieu qu'il ne s'agit pas d'une décentralisation, mais d'une procédure de décentralisation. Par ailleurs, la nature de cette décentralisation est floue, elle peut se développer en une décentralisation administrative ou politique, sauf pour l'exception à la règle (voie rapide de l'art. 151 CE) où elle est clairement politique<sup>297</sup>. La Constitution laisse ainsi la porte ouverte à une certaine hétérogénéité et à une grande diversité potentielle dans l'organisation de l'Etat espagnol, notamment en raison du principe dispositif<sup>298</sup>.

---

*Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden.*

<sup>293</sup> Artículo 150 apartado 3 CE:

*3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.*

<sup>294</sup> Cette constatation reste ensuite soumise au contrôle du *Tribunal Constitucional*. **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 1023.

<sup>295</sup> **Wendland**, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat ?*, p. 124-125, et **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 1023.

<sup>296</sup> Artículo 19 CE 1931:

*El Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República.*

*Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación previa de esta necesidad. [...]*

<sup>297</sup> **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 986-988.

<sup>298</sup> **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 200.

Finalement, seul le résultat de cette procédure de décentralisation déterminera concrètement la structure de l'Etat espagnol. En effet, la concrétisation a lieu au travers de l'adoption d'un Statut d'autonomie propre à chaque Communauté Autonome. Ce statut fait ainsi partie, avec la Constitution, du bloc de constitutionnalité (*bloque de constitucionalidad*), à l'aune duquel sont notamment jugées les compétences des Communautés Autonomes, respectivement de l'Etat central, par le Tribunal Constitutionnel<sup>299</sup>.

Ce Statut possède donc une nature juridique particulière, d'autant plus que son élaboration peut varier en fonction du chemin suivi. Si, formellement, il est promulgué sous forme de loi organique, il ne constitue pourtant pas une loi organique classique. En effet, la procédure de révision de chaque Statut est prévue par le Statut lui-même et toutes les Communautés Autonomes ont prévu des clauses afin d'éviter que sa révision puisse se faire en passant outre l'approbation de la Communauté Autonome.

Il s'agit donc maintenant d'examiner concrètement comment s'est déroulée la mise en oeuvre du régime d'autonomie prévu par la Constitution.

---

<sup>299</sup> Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 77-78, et Pérez Royo, *Derecho constitucional*, p. 999-1000. D'autres dispositions font également partie du bloc de constitutionnalité, telle que la *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* (BOE n. 236 de 1-X-1980), abrégée LOFCA. Pfeifer, *op. cit.*, p. 101, et Wendland, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat ?*, p. 105-106.

### 3. La mise en oeuvre et l'évolution du régime d'autonomie

Comme nous venons de le voir<sup>300</sup>, la Constitution n'instaure pas une organisation territoriale décentralisée, mais un processus d'autonomisation, par ailleurs plutôt vague et potentiellement très diversifié. L'organisation territoriale espagnole va donc largement dépendre de la deuxième étape du processus, à savoir la mise en oeuvre du régime d'autonomie, ou plutôt des régimes d'autonomie, vu que le processus et son résultat seront potentiellement différents dans chaque Communauté Autonome.

Politiquement, il est tout d'abord urgent d'établir les Statuts d'autonomie de la Catalogne et du Pays Basque, pour tenter de résoudre ces problèmes historiques. Il est également clair qu'une solution à ces tensions politiques ne sera trouvée que si on continue à rechercher le consensus, comme on l'a fait dans la phase constituante<sup>301</sup>.

#### 3.1 Les premiers Statuts d'autonomie en Catalogne et au Pays Basque

En Catalogne et au Pays Basque, il existe une véritable volonté d'obtenir le plus rapidement possible un Statut d'autonomie. De plus, il apparaît clairement qu'on veut obtenir le niveau maximal offert par la Constitution. Ces deux Communautés Autonomes se constituent conséquemment en suivant la voie prévue par l'article 151 et la deuxième disposition transitoire de la Constitution espagnole.

Leurs Statuts sont rapidement élaborés et, après avoir été largement approuvés en référendum populaire<sup>302</sup>, ils sont adoptés par les *Cortes* (sous forme de loi organique<sup>303</sup>) et promulgués le 18 décembre 1979.

Sur leur contenu, nous rappellerons que les Statuts déterminent les organes de la Communauté Autonome, qui sont nécessairement de nature politique, conformément aux dispositions de la Constitution sur les Communautés Autonomes de la voie rapide (art. 152 al. 1 CE).

Pour ce qui est du partage des compétences, c'est le Statut qui détermine quelles sont les compétences effectivement assumées par la Communauté, parmi celles potentiellement octroyées aux Communautés par la Constitution. Si une compétence n'est pas explicitement reprise par le Statut de la Communauté, elle est réputée revenir à l'Etat central (art. 149 al. 3, 2<sup>e</sup> phrase CE). Les deux Statuts

---

<sup>300</sup> Cf. *supra*, chap. 2.3, p. 62.

<sup>301</sup> **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 213, et **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 73.

<sup>302</sup> Tous deux le 25 octobre 1979, avec toutefois un taux de participation d'environ 60% à chaque fois. **Weber**, *Spanische Verfassung*, JöR NF 29 (1980), p. 243.

<sup>303</sup> *Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE n. 306 de 22-XII-1979)* et *Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE n. 306 de 22-XII-1979)*.

énumèrent ainsi une liste exhaustive des compétences reprises par la Communauté Autonome en question, tentant de les ordonner de manière systématique<sup>304</sup>. Le Statut catalan servira d'ailleurs de modèle pour les autres Statuts d'autonomie<sup>305</sup>.

Le Statut basque, quant à lui, contient quelques particularités, qui s'appuient constitutionnellement sur la première disposition additionnelle CE. Celle-ci permet en effet de tenir compte des droits historiques du Pays Basque et de la Navarre (*derechos históricos de los territorios forales*). Ainsi, en dérogation au système général prévu par la Constitution, la Communauté Autonome basque se voit attribuer des compétences particulières dans le domaine de l'éducation et en matière d'ordre public, domaine particulièrement sensible<sup>306</sup>.

De même, le Pays Basque bénéficie d'une importante exception au régime général des finances en Espagne (tout comme la Navarre). Alors que dans le système ordinaire, la grande majorité des impôts va à l'Etat central, qui en restitue une partie aux Communautés Autonomes, le Pays Basque est régi par le *Concierto Económico*, qui lui accorde une autonomie financière substantielle. La plupart des impôts est perçue par la Communauté Autonome, qui verse annuellement une participation (*cupo*) aux caisses de l'Etat central<sup>307</sup>. Cette participation est déterminée par une commission paritaire composée de trois représentants de la Communauté Autonome, d'un représentant de chacune des trois provinces basques et de six représentants de l'Etat central<sup>308</sup>.

Par ailleurs, l'organisation interne de la Communauté Autonome basque est également particulière dans la mesure où elle est de type fédéraliste. Les trois provinces ont chacune droit à 25 représentants à l'assemblée législative de la Communauté, alors que leur poids démographique est variable; elles bénéficient d'une décentralisation administrative et même normative au travers de leur *Diputación Foral*. En réalité, ce sont elles qui perçoivent les impôts et qui versent une participation pour financer la Communauté Autonome et payer le *cupo* à l'Etat central. En fin de compte, ce sont bien les provinces basques d'Álava, Guipúzcoa et Vizcaya qui sont les titulaires des droits historiques des *fueros*.

---

<sup>304</sup> Cf. notamment les art. 10-12 EA-PV et art. 9-11 EA-Cat.

<sup>305</sup> **Weber**, *Spanische Verfassung*, JöR NF 29 (1980), p. 246, et **Solé Tura**, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 266.

<sup>306</sup> **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 216, et **Bourne**, *Baskenland*, JdF 2003, p. 239.

<sup>307</sup> Le Pays Basque est ainsi financé à 80% par ses propres recettes. **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 1032-1033, **Moreno**, *Federalization*, p. 131-133, et **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 109. Les trois provinces basques bénéficiaient déjà d'un tel régime depuis 1876, jusqu'à ce qu'il soit supprimé par Franco (sauf pour la province d'Álava). La Navarre en bénéficiait même déjà depuis 1841 (sans qu'il ne soit formellement supprimé).

<sup>308</sup> **Bourne**, *Baskenland*, JdF 2003, p. 237, et **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), note 39, p. 216.

### 3.2 Tentative de blocage politique et succès de l'Andalousie

Après l'adoption de ces deux Statuts, le processus de décentralisation se grippe progressivement. L'exemple du Pays Basque et de la Catalogne provoque un engouement pour la voie rapide de l'article 151 CE. La voie lente de l'article 143 CE est perçue comme menant à la création de Communautés Autonomes de deuxième classe<sup>309</sup>.

L'Andalousie, les îles Canaries, la région de Valence et l'Aragon entreprennent ainsi les démarches pour obtenir un Statut d'autonomie selon l'article 151 CE.

Par ailleurs, des régions envisagent de former des Communautés Autonomes uniprovinciales; il en va ainsi des Asturies, considérées depuis longtemps comme une région historique<sup>310</sup>, mais également des provinces de Santander et de Logroño, que l'on considérerait plutôt comme parties intégrantes de la Castille. Les incertitudes de la Constitution quant à la nature des Communautés Autonomes de l'article 143 CE entraînent aussi un grand flou. Sont-elles des entités de nature administrative ou politique ? Certains courants politiques sont très réticents à admettre que les Communautés Autonomes de l'article 151 CE ne se distinguent que par la quantité et non pas aussi par la nature des compétences dévolues (législatives versus administratives).

Alors que le Statut d'autonomie de la Galice, troisième "nationalité historique", est encore en cours d'élaboration aux *Cortes*, l'UCD, parti au pouvoir, cherche à infléchir le processus pour éviter qu'il ne prenne une tournure qui lui déplaît fortement. Elle propose, lors des délibérations sur le Statut de la Galice en octobre 1979, de modifier ce dernier pour y introduire une clause<sup>311</sup> qui revient à soumettre le pouvoir législatif de la Communauté à la législation ordinaire de l'Etat central (et non seulement à la Constitution et au Statut). Face aux résistances politiques, le processus concernant la Galice est complètement bloqué (le projet est formellement adopté, mais il n'est pas soumis au vote populaire de peur d'un rejet).

De plus, l'UCD affirme en janvier 1980 que la voie rapide de l'article 151 CE est en réalité spécifiquement destinée aux nationalités historiques. Ce revirement de position par le parti gouvernemental pour enrayer la ferveur autonomiste intervient alors qu'est déjà fixée la date du référendum devant entériner la création d'une Communauté Autonome selon la voie rapide en Andalousie. On rappellera que son approbation nécessite, dans chacune des huit provinces, la majorité absolue des citoyens et non seulement des votants<sup>312</sup>.

---

<sup>309</sup> **Wendland**, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat ?*, p. 82.

<sup>310</sup> Condition juridique nécessaire en vertu de l'article 143 alinéa 1 CE. Sur les voies d'accès à l'autonomie, cf. *supra*, chap. 2.3.2.1, p. 65.

<sup>311</sup> Troisième disposition transitoire, alinéa 2 du Statut d'autonomie de la Galice (finalement abandonnée).

<sup>312</sup> Art. 151 al. 1 CE.

Malgré l'appel à l'abstention de l'UCD, l'Andalousie parvient presque à obtenir le résultat requis, seule la province d'Almería (la moins peuplée d'Andalousie) faisant défaut. Cette dernière approuve certes le Statut, mais avec une participation insuffisante pour atteindre une majorité absolue des citoyens<sup>313</sup>. Dès lors, la tentative a juridiquement échoué, mais le soutien populaire à l'autonomie est tel qu'il s'agit en réalité d'une défaite politique pour l'UCD et qu'il devient impératif de trouver un moyen pour rendre l'autonomie possible<sup>314</sup>.

On modifie alors l'article 8 alinéa 4 de la *Ley Orgánica 2/1980 sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum*<sup>315</sup> par des dispositions<sup>316</sup> permettant aux *Cortes*, à certaines conditions, de remplacer le vote déficient d'une province par l'adoption d'une loi organique spécifique, sur l'initiative des députés et sénateurs de la province concernée. Cela correspond en réalité à contourner le texte de l'article 151 alinéa 1 de la Constitution<sup>317</sup>, même si la disposition s'inspire de l'idée de l'article 144 lit. c CE qui permet aux *Cortes* de remplacer l'initiative des collectivités locales, mais non la volonté populaire déficiente. Les *Cortes* adoptent donc une loi organique<sup>318</sup> pour permettre aux huit provinces andalouses de suivre la voie rapide de l'article 151 CE, en mentionnant comme motif l'intérêt national auquel se réfère le titre VIII de la Constitution<sup>319</sup>, sans plus de précision.

Un Statut est donc rédigé, soumis au référendum populaire (dont le résultat est positif), puis adopté par les *Cortes* sous forme de loi organique<sup>320</sup>.

Quant au Statut d'autonomie de la Galice, il aurait dû être soumis au peuple, mais il fait en quelque sorte l'objet d'une deuxième lecture, non prévue par la Constitution, qui permet de retirer la disposition controversée. Il est ensuite adopté en référendum populaire le 21 décembre 1980, puis avalisé par les *Cortes* et promulgué sous forme de loi organique<sup>321</sup>.

---

<sup>313</sup> Env. 118'000 sur env. 143'000 votants se sont prononcés en faveur de l'autonomie, néanmoins cela ne correspond qu'à 42,3% du total des citoyens (279'300). [www.andaluciajunta.es/SP/AJ/CDA/Secciones/Especiales/28Febrero/2004/AJ-F04\\_Autonomia](http://www.andaluciajunta.es/SP/AJ/CDA/Secciones/Especiales/28Febrero/2004/AJ-F04_Autonomia) (consulté le 18 juillet 2005).

<sup>314</sup> **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 989.

<sup>315</sup> *LO 2/1980, de 18 de enero (BOE n. 20 de 23-I-1980)*.

<sup>316</sup> *Ley orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, de modificación del párrafo cuarto del artículo octavo de la ley orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum (BOE n. 308 de 24-XII-1980)*.

<sup>317</sup> **Álvarez Conde**, *Curso de derecho constitucional (vol. II)*, p. 608, **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 221, et **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 74. Voir aussi **Balaguer Callejón**, *Die Autonome Gemeinschaft Andalusien*, JöR NF 47 (1999), note 9, p. 113 avec des références.

<sup>318</sup> *Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica (BOE n. 308 de 24-XII-1980)*.

<sup>319</sup> Notamment à son article 144.

<sup>320</sup> *Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE n. 9 de 11-I-1982)*.

<sup>321</sup> *Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia (BOE n. 101 de 28-IV-1981)*.

Pour les autres régions, le processus semble toujours bloqué, conséquence du manque de consensus politique et du manque de précision de la Constitution sur les Communautés Autonomes de l'article 143 CE.

Il faut replacer dans ce contexte la tentative de coup d'Etat militaire du 23 février 1981, au cours de laquelle le lieutenant-colonel Tejero<sup>322</sup> s'empare avec cent cinquante gardes civils du *Congreso de los Diputados* et prend en otages les députés et les ministres. Mais la majorité des militaires ne s'y rallie pas et le putsch échoue sans effusion de sang. Sans vouloir étudier la question des causes de ce putsch manqué, il est révélateur de certaines craintes des militaires face aux développements incertains du processus d'autonomie<sup>323</sup>. Il provoque également un électrochoc parmi la classe politique et conduit à la recherche d'un nouveau consensus sur la suite à donner à la décentralisation.

### **3.3 Une première tentative d'harmonisation**

Un nouveau consensus est trouvé par un accord entre le gouvernement et l'opposition. Auparavant, une expertise commandée à des professeurs de droit public, sous la présidence d'Eduardo Garcia de Enterría, aura toutefois été nécessaire. Ces experts livrent un rapport<sup>324</sup> dont l'essentiel des recommandations politiques sont reprises dans les *Acuerdos Autonómicos*<sup>325</sup> signés par le gouvernement UCD et le principal parti d'opposition, le PSOE, le 31 juillet 1981. Politiquement, ces deux partis souhaitent ainsi reprendre l'initiative en matière de décentralisation et lui appliquer un modèle uniforme<sup>326</sup>.

#### **3.3.1 Généralisation de la décentralisation**

Ces accords concrétisent certaines visions politiques. Ils déterminent essentiellement le découpage généralisé de l'Etat espagnol en Communautés Autonomes, aucune province ne devra rester à l'écart du mouvement de décentralisation et Madrid formera une Communauté Autonome uniprovinciale. Toutes les Communautés Autonomes (encore à ériger) suivront le chemin de l'article 143 CE, à l'exception de la Navarre qui bénéficiera d'une loi d'amélioration de son *fuero*. La Communauté valencienne et les îles Canaries pourront toutefois bénéficier de compétences étendues, à l'instar des quatre Communautés formées selon la voie de l'article 151 (Catalogne, Pays Basque, Galice et Andalousie). Toutes les Communautés seront de nature politique et leurs organes seront semblables à ceux des Communautés formées selon l'article 151 (Assemblée

---

<sup>322</sup> Avec la participation du général Jaime Milans del Bosch, responsable de la région militaire de Valence et du général Alfonso Armada.

<sup>323</sup> Voir, pour une tentative d'interprétation en relation avec le processus d'autonomie, **Solé Tura**, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 272-273.

<sup>324</sup> *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías territoriales*, publié par le Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Colección Informe n. 32, Madrid 1981.

<sup>325</sup> *Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español*, publié par le Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Colección Informe n. 36, Madrid 1981.

<sup>326</sup> **Solé Tura**, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 275.

législative et gouvernement). L'ensemble du processus devra être achevé rapidement, à savoir au 1<sup>er</sup> février 1983. Une loi organique devra harmoniser l'ensemble du processus<sup>327</sup>.

Comme l'UCD et le PSOE réunissent une majorité politique conséquente à Madrid et dans les régions, ces projets seront dans l'ensemble réalisés. En même temps que le Statut d'autonomie pour l'Andalousie, sont adoptés en décembre 1981 les Statuts d'autonomie pour les Asturies<sup>328</sup> et la Cantabrie<sup>329</sup>, deux Communautés uniprovinciales en Vieille-Castille.

Entre juin et août 1982 sont adoptés les Statuts d'autonomie de La Rioja<sup>330</sup>, de la région de Murcie<sup>331</sup>, de la Communauté valencienne<sup>332</sup>, de l'Aragon<sup>333</sup>, de Castille-La Manche<sup>334</sup>, des îles Canaries<sup>335</sup> et de la Navarre<sup>336</sup>. Puis en février 1983, ceux de l'Estrémadure<sup>337</sup>, des îles Baléares<sup>338</sup>, de Madrid<sup>339</sup> et de Castille-León<sup>340</sup>.

La province de Madrid a par ailleurs dû faire l'objet d'une loi organique<sup>341</sup> en vertu de l'article 144 lit. a CE, car elle ne constituait pas une entité régionale historique<sup>342</sup>. Sa séparation de la nouvelle Castille répond aux craintes qu'elle ne

<sup>327</sup> Pérez Royo, *Derecho constitucional*, p. 990.

<sup>328</sup> *Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias (BOE n. 9 de 11-I-1982).*

<sup>329</sup> *Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE n. 9 de 11-I-1982).*

<sup>330</sup> *Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (BOE n. 146 de 19-VI-1982).*

<sup>331</sup> *Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (BOE n. 146 de 19-VI-1982).*

<sup>332</sup> *Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE n. 164 de 10-VII-1982).*

<sup>333</sup> *Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE n. 195 de 16-VIII-1982).*

<sup>334</sup> *Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (BOE n. 195 de 16-VIII-1982).*

<sup>335</sup> *Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE n. 195 de 16-VIII-1982).*

<sup>336</sup> *Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE n. 195 de 16-VIII-1982).*

<sup>337</sup> *Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura (BOE n. 49 de 26-II-1983).*

<sup>338</sup> *Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares (BOE n. 51 de 1-III-1983).*

<sup>339</sup> *Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (BOE n. 51 de 1-III-1983).*

<sup>340</sup> *Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León (BOE n. 52 de 2-III-1983).*

<sup>341</sup> *Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, por la que se autoriza la Constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid (BOE n. 173 de 21-VII-1982).*

<sup>342</sup> Álvarez Conde, *Curso de derecho constitucional (vol. II)*, p. 481-482.

domine démographiquement, économiquement et culturellement la Communauté Autonome<sup>343</sup>.

### 3.3.2 La région de Valence, la Navarre et les îles Canaries privilégiées

Il faut également relever certaines particularités concernant la région de Valence et les îles Canaries. En effet, ces deux régions ont montré un intérêt conséquent pour la voie de l'article 151 CE, avant que l'UCD ne fasse volte face et ne s'y oppose, ce qui avait mené à un blocage politique. Il est ainsi décidé que ces régions bénéficieraient d'un niveau de compétences semblable à celui des Communautés Autonomes de l'article 151 CE<sup>344</sup>. On se rappelle pourtant que tel ne pouvait être le cas qu'après l'écoulement d'un délai de cinq ans, en vertu de l'article 148 alinéa 2 CE. Néanmoins la Constitution offre une certaine flexibilité grâce à son article 150 alinéa 2, sur lequel sont justement basées les deux lois organiques<sup>345</sup> qui transfèrent les compétences nécessaires à cet ajustement<sup>346</sup>.

Finalement, la Navarre, qui peut se targuer d'une certaine continuité en matière d'autonomie (*régimen foral*), même si ses Cortes ont été abolies en 1841<sup>347</sup>, suit une voie particulière. Son régime d'autonomie est largement basé sur la première disposition additionnelle CE, déjà évoquée, qui concerne les *fueros* historiques<sup>348</sup>. Se basant sur l'alinéa 2 de cette disposition additionnelle, les Cortes édictent une *Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*<sup>349</sup>. Même si, formellement, cette loi ne se base pas sur le titre VIII de la Constitution, il s'agit bien d'un Statut d'autonomie et la *Comunidad Foral de Navarra* constitue bien une Communauté Autonome qui ne se distingue pas des autres de par sa nature. Cela est confirmé dans un arrêt du Tribunal Constitutionnel<sup>350</sup>. La Navarre bénéficie de compétences équivalentes ou qui vont même parfois au-delà de celles des Communautés Autonomes de la voie rapide (art. 151 CE) ainsi que du régime financier très autonome dont profite également le Pays Basque<sup>351</sup>.

<sup>343</sup> **Wendland**, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat ?*, p. 89.

<sup>344</sup> Les îles Canaries, en raison de leur éloignement géographique, bénéficient également de quelques spécificités supplémentaires. **Moreno**, *Federalization*, note 23, p. 151.

<sup>345</sup> *Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal (BOE n. 195 de 16-VIII-1982)* et *Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias (BOE n. 195 de 16-VIII-1982)*.

<sup>346</sup> **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 991, et **Barrios**, *Spanien*, JdF 2000, p. 310.

<sup>347</sup> **Pérez Calvo/Razquin Lizarraga**, *Derecho Público de Navarra*, p. 42-48.

<sup>348</sup> Cf. *supra*, p. 61.

<sup>349</sup> *LO 13/1982, de 10 de agosto (BOE n. 195 de 16-VIII-1982)*, abrégée LORAFNA.

<sup>350</sup> *STC 16/1984, de 6-II-1984*. **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 225.

<sup>351</sup> **Blanco Valdés**, *Decentramento in Spagna*, p. 120, et **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 76. Au sujet du régime financier basque, cf. *supra*, p. 80.

### 3.3.3 Le sort des provinces récalcitrantes

Le Tribunal constitutionnel doit également se pencher sur le cas de deux provinces qui refusent leur intégration dans la Communauté Autonome de Castille-León. La province de León tente de révoquer le 13 janvier 1983 sa décision du 16 avril 1980, par laquelle elle a initié un processus d'autonomie. Le Tribunal constitutionnel<sup>352</sup> estime toutefois que l'initiative du processus d'autonomie est irrévocable, car, une fois déclenché, le processus échappe au contrôle des provinces, puisqu'il entre ainsi dans une nouvelle phase, dont les sujets actifs sont différents. De plus, il constitue un mécanisme de restructuration de l'Etat qui dépasse le champ de la province. Cela correspond à une interprétation conforme de la Constitution qui, contrairement à la Constitution de 1931<sup>353</sup>, prévoit en effet un mécanisme irréversible<sup>354</sup>.

Quant à la province de Ségovie, elle se prononce dès le départ contre le processus d'autonomie. Les *Cortes* utilisent alors le mécanisme de l'article 144 lit. c CE et intègrent, par une loi organique<sup>355</sup> et pour des raisons d'intérêt national, la province à la Communauté Autonome de Castille-León en formation. Saisi, le Tribunal Constitutionnel juge que le refus d'une province d'exercer son droit dispositif à l'autonomie peut clairement nuire à l'intérêt national en empêchant une volonté générale de restructuration de l'Etat<sup>356</sup>. Les *Cortes* étaient donc légitimées à faire usage de la *clausula de cierre* de l'article 144 lit. c CE, afin d'étendre à l'ensemble du territoire la décentralisation de l'Etat.

### 3.3.4 L'échec de la LOAPA trop centraliste

Enfin, le Tribunal Constitutionnel joue un rôle capital dans le façonnement de l'Etat des autonomies en annulant en grande partie la fameuse *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)*<sup>357</sup>. Cette loi organique était censée harmoniser le processus d'autonomie et régler unilatéralement certaines questions juridiques s'y rapportant. Les *Cortes* ont notamment voulu préciser les rapports entre les lois de l'Etat central et celles des Communautés Autonomes, en prétendant le pouvoir législatif de ces dernières face au pouvoir central. Elles reprenaient ainsi l'idée essentielle que l'UCD avait tenté d'introduire dans le Statut d'autonomie de Galice<sup>358</sup>.

<sup>352</sup> STC 89/1984, de 28-IX-1984.

<sup>353</sup> Cf. l'article 22 CE 1931.

<sup>354</sup> Pérez Royo, *Derecho constitucional*, p. 991-992, et Cruz Villalón, *Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts*, p. 202.

<sup>355</sup> *Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, por la que se aplica el artículo 144, c), de la Constitución a la provincia de Segovia (BOE n. 52 de 2-III-1983).*

<sup>356</sup> STC 100/1984, de 8-XI-1984. Pérez Royo, *Derecho constitucional*, p. 992.

<sup>357</sup> STC 76/1983, de 5-VIII-1983. Les dispositions non annulées furent promulguées sous forme de loi ordinaire (*Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, BOE n. 247 de 15-X-1983*). Pour une discussion détaillée, voir par exemple la première édition, plus complète, de Álvarez Conde, *Curso de derecho constitucional (vol. II), 1ª edición*, p. 488-502.

<sup>358</sup> Cf. *supra*, p. 81.

Le Tribunal Constitutionnel estime tout d'abord que le contenu de la loi ne peut pas formellement être intégré dans une loi organique, forme qui est réservée à certaines matières précises. Par ailleurs, il juge abusif d'utiliser la forme de la loi d'harmonisation (*ley de armonización*) de l'article 150 alinéa 3 CE, qui constitue une sorte d'*ultima ratio* législative. Les *Cortes* ne peuvent y recourir que lorsque le législateur ne dispose pas d'autres moyens ou qu'ils sont insuffisants pour harmoniser la législation dans la mesure où l'intérêt général l'exige. De plus, ce moyen doit permettre de compléter et non de supplanter l'interprétation de l'intérêt général qu'a déjà faite le constituant lors de la répartition des compétences entre l'Etat central et les Communautés Autonomes<sup>359</sup>.

Sur le fond, le Tribunal Constitutionnel précise surtout qu'une loi des *Cortes* ne peut pas modifier directement ou indirectement un Statut d'autonomie. Aussi bien la Constitution que les Statuts d'autonomie ne peuvent être modifiés que selon les procédures prévues dans ces derniers et les *Cortes* n'étaient pas habilitées à fixer l'interprétation et à combler les lacunes de la Constitution, si ce n'est par une révision constitutionnelle. Par cet arrêt, le Tribunal Constitutionnel a en quelque sorte assuré la place particulière des Statuts d'autonomie dans l'ordre juridique espagnol<sup>360</sup>.

### 3.4 Une deuxième phase d'harmonisation

Ainsi, après la phase d'établissement des Statuts, l'Etat espagnol est un Etat politiquement décentralisé. L'ensemble du territoire est organisé en dix-sept Communautés Autonomes de nature identique, avec une même structure organique. Néanmoins, leurs niveaux de compétences ne sont pas comparables<sup>361</sup>. Mais on cherche à l'égaliser, c'est la raison d'être de cette deuxième tentative d'harmonisation.

En effet, après l'échéance du délai de cinq ans prévu par l'article 148 alinéa 2 CE, les Communautés Autonomes de la voie lente (art. 143 CE) manifestent leur volonté d'obtenir un niveau de compétences semblable à celui des "régions privilégiées".

Un deuxième accord politique sur le régime d'autonomie (*Acuerdos Autonómicos*) est alors conclu le 28 février 1992 entre le gouvernement, le PSOE, alors au pouvoir, et le principal parti d'opposition (*Partido Popular*)<sup>362</sup>. On s'accorde essentiellement à harmoniser le niveau des compétences pour achever le mouvement de décentralisation prévu par le titre VIII de la Constitution et

---

<sup>359</sup> Point 5 de l'*Extracto*, STC 76/1983, de 5-VIII-1983.

<sup>360</sup> **Moreno**, *multinational Spain*, note 21, p. 104, **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 725-726, et **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 227-228.

<sup>361</sup> **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 993.

<sup>362</sup> Le *Partido popular (PP)* qui s'appelait auparavant *Alianza Popular* puis *Coalición Popular*, est devenu le principal parti de droite, après la dissolution de l'UCD suite à sa défaite aux élections de 1982. **Antonio López Pina** (Hrsg.), *Spanisches Verfassungsrecht*, Heidelberg 1993, p. 579 et 582 (Glossar).

homogénéiser le fonctionnement rationnel de l'Etat<sup>363</sup>. De plus, il s'agit de réfléchir à une solution pour les villes de Ceuta et Melilla, sur la côte africaine.

Une loi organique 9/1992<sup>364</sup> est donc édictée qui opère un transfert de compétences aux dix Communautés Autonomes<sup>365</sup> ayant suivi la voie de l'article 143 CE. Elle se base sur l'article 150 alinéa 2 CE; un tel transfert de compétences avait déjà eu lieu en faveur des Communautés Autonomes de Valence et des îles Canaries<sup>366</sup> à la création de ces deux régions, qui ne sont donc pas concernées par la nouvelle démarche. Néanmoins, cette loi maintient quelques inégalités entre les Communautés Autonomes visées, notamment à son article 5. Il reste ainsi encore quelques différences entre les Communautés Autonomes de la voie lente (art. 143 CE). De même, un décalage continue d'exister entre les Communautés Autonomes de la voie rapide (art. 151 CE) et celles de la voie lente (art. 143 CE). Quant aux Communautés Autonomes de la voie rapide (art. 151 CE), les différences entre elles ne sont pas effacées<sup>367</sup>.

Après l'adoption de la loi de transfert, les Statuts d'autonomie concernés sont modifiés en conséquence<sup>368</sup>. Cette procédure renforce le statut juridique du partage des compétences effectué, car il est ainsi inscrit dans le bloc de constitutionnalité: à défaut, il continuerait de dépendre du bon vouloir du législateur.

Quant aux villes de Ceuta et Melilla, elles pouvaient s'ériger en Communautés Autonomes en vertu de la cinquième disposition transitoire CE. On leur accorde finalement un Statut d'autonomie<sup>369</sup> par la voie de l'article 144 lit. b CE qui vise les

<sup>363</sup> **Blanco Valdés**, *Decentramento in Spagna*, p. 122-123, **Wendland**, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat ?*, p. 131-132, et **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 82.

<sup>364</sup> *Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución (BOE n. 308 de 24-XII-1992)*.

<sup>365</sup> Les Communautés Autonomes des Asturies, de La Cantabrique, de La Rioja, de la région de Murcie, de l'Aragon, de Castille-La Manche, de l'Estrémadure, des îles Baléares, de Madrid et de Castille-León.

<sup>366</sup> Cf. *supra*, chap. 3.3.2, p. 85.

<sup>367</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 83.

<sup>368</sup> *Ley orgánica 1/1994, de 24 de marzo, de reforma de los artículos 10, 11, 12, 13 y 18 de la ley orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Asturias. Ley orgánica 2/1994, de 24 de marzo, sobre reforme del Estatuto de Autonomía para Cantabria. Ley orgánica 3/1994, de 24 de marzo, de ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía de La Rioja. Ley orgánica 4/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Ley orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Ley orgánica 7/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Ley orgánica 8/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Ley orgánica 9/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para las islas Baleares. Ley orgánica 10/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Ley orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE n. 72 de 25-III-1994)*.

<sup>369</sup> *Ley orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta (BOE n. 62 de 14-III-1995) et Ley orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla (BOE n. 62 de 14-III-1995)*.

régions qui ne sont pas intégrées dans le découpage des provinces. En matière législative, elles n'ont toutefois qu'un pouvoir réglementaire. Formellement, elles ne sont d'ailleurs pas qualifiées de Communauté Autonome, mais de *Ciudad autónoma*<sup>370</sup>.

Cette deuxième phase tend donc à harmoniser le modèle d'organisation territoriale espagnole. Néanmoins, la situation n'est de loin pas définitive. Des revendications continuent de se faire entendre et des révisions mineures, généralement non contestées, continuent d'être apportées<sup>371</sup>, avant qu'un nouveau mouvement de grandes réformes n'ait lieu à partir de 2003<sup>372</sup>.

### 3.5 Une troisième phase renforçant les particularismes

Les revendications pour davantage d'autonomie dans les régions marquées par une forte identité régionaliste ou nationaliste vont bénéficier d'une fenêtre d'opportunité politique avec la victoire inattendue des socialistes aux élections de mars 2004<sup>373</sup>.

Ceux-ci mentionnent dans leur programme électoral l'idée d'une Espagne pluraliste et les projets de modifications des Statuts d'autonomie vont fleurir notamment en Catalogne où les socialistes ont formé une coalition avec la gauche nationaliste<sup>374</sup>. Probablement le plus controversé, le nouveau Statut d'autonomie pour la Catalogne, ayant fait l'objet de nombreux débats et querelles politiques et constitutionnelles, entre finalement en vigueur le 9 août 2006, après un référendum populaire en Catalogne<sup>375</sup>.

Dans le sillage, d'autres Statuts sont également révisés. Le Statut d'autonomie de la Communauté de Valence précède même le statut catalan de quelques mois<sup>376</sup>. Par la suite, sont adoptés de nouveaux Statuts d'autonomie pour les îles Baléares<sup>377</sup>, l'Andalousie<sup>378</sup>, l'Aragon<sup>379</sup> et la Castille-León<sup>380</sup>. De plus, un projet

<sup>370</sup> **Cruz Villalón**, *Weitere zehn Jahre spanische Verfassung*, JöR NF 48 (2000), p. 315, et **Prakke**, *Kingdom of Spain*, p. 788.

<sup>371</sup> **Nagel**, *Stand der Reform*, JdF 2006, p. 396.

<sup>372</sup> **Cruz Villalón**, *Reforma del Estado*, REAF 2/2006, p. 91.

<sup>373</sup> **Colino**, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 390, **Nagel**, *ein föderalistischer Frühling?*, JdF 2005, p. 462, et **Nagel**, *Stand der Reform*, JdF 2006, p. 396.

<sup>374</sup> **Colino**, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 389-390.

<sup>375</sup> *Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña* (BOE n. 172 de 20-VII-2006), approuvée en référendum le 18 juin 2006 par 75% des votants (participation de 48,8%) et entrée en vigueur le 9 août 2006. **Colino**, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 392, et *BOE n. 158 de 4-VII-2006*. Pour un compte rendu détaillé de la procédure de révision, voir **Nagel**, *Stand der Reform*, JdF 2006, p. 398-403.

<sup>376</sup> *Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* (BOE n. 86 de 11-IV-2006), entrée en vigueur le 11 avril 2006.

<sup>377</sup> *Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears* (BOE n. 52 de 1-III-2007), entrée en vigueur le 2 mars 2007.

proposé par l'Assemblée de l'Estrémadure est déposé devant les *Cortes* courant 2009<sup>381</sup>. Par contre, le projet déposé par les îles Canaries en 2006 est retiré en janvier 2008<sup>382</sup> pour être remplacé par un projet de transfert de compétences selon l'article 150 alinéa 2 CE<sup>383</sup> et le projet déposé par la Castille-La Manche courant 2007<sup>384</sup> est retiré en avril 2010, suite à un désaccord concernant les ressources hydrologiques<sup>385</sup>.

La procédure de révision pour chacun de ces Statuts varie suivant les Communautés Autonomes. Chaque Statut détermine en effet son propre mode de révision. En général, l'approbation par le Parlement régional est impérative et celui-ci propose lui-même un projet de révision aux *Cortes Generales*, qu'il peut même retirer s'il est par trop altéré par le Parlement national. Certains statuts prévoient la possibilité d'un référendum populaire. Pour les Communautés Autonomes de la voie privilégiée (art. 151 CE), la Constitution impose même un tel référendum. Ces procédures reflètent ainsi une approche bilatérale, négociée, entre le centre et chacune des régions quant à son Statut d'autonomie respectif<sup>386</sup>.

Par ailleurs, ces révisions ont lieu dans un contexte où il n'existe pas d'accord général préalable entre les grands partis nationaux, contrairement à 1981 et 1992. Les partis nationalistes obtiennent une certaine influence, d'ailleurs la plupart des révisions ont lieu dans des régions avec une forte identité régionale et qui bénéficiaient déjà d'une autonomie privilégiée (Catalogne, Andalousie)<sup>387</sup>.

Ces circonstances expliquent que les révisions entreprises constituent une modification substantielle et très controversée du modèle territorial espagnol, au-delà d'un approfondissement de la décentralisation<sup>388</sup>.

Hautement symbolique, la question de savoir si la Catalogne est une nation ou simplement une *nacionalidad* est largement débattue. En effet, si la Constitution

<sup>378</sup> *Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía* (BOE n. 68 de 20-III-2007), approuvée en référendum le 18 février 2007 par 87,4% des votants (participation de seulement 36,3%) et entrée en vigueur le 20 mars 2007.

<sup>379</sup> *Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón* (BOE n. 97 de 23-IV-2007), entrée en vigueur le 23 avril 2007.

<sup>380</sup> *Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (BOE n. 288 de 1-XII-2007), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2007.

<sup>381</sup> *BOCG (Congreso) n. B-199-1 de 9-X-2009*.

<sup>382</sup> *BOCG (Congreso) n. B-261-1 de 22-IX-2006 et n. B-261-17 de 15-I-2008*.

<sup>383</sup> *BOCG (Congreso) n. B-8-1 de 11-IV-2008*. Sur le mécanisme de l'article 150 alinéa 2 CE, voir ci-dessus, p. 75.

<sup>384</sup> *BOCG (Congreso) n. B-18-1 de 11-IV-2008 et n. B-276-1 de 9-II-2007*.

<sup>385</sup> *BOCG (Congreso) n. B-18-14 de 13-V-2010* ainsi que [www.elpais.com/articulo/espana/guerra/agua/fuerza/retirada/Estatuto/Castilla-La/Mancha/elpepiesp/20100422elpepinac\\_7/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/guerra/agua/fuerza/retirada/Estatuto/Castilla-La/Mancha/elpepiesp/20100422elpepinac_7/Tes).

<sup>386</sup> **Nagel**, *Stand der Reform*, JdF 2006, p. 396, et **Colino**, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 385 et 391.

<sup>387</sup> **Colino**, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 385, 388-389, et **Nagel**, *Stand der Reform*, JdF 2006, p. 407.

<sup>388</sup> **Colino**, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 385.

reconnaît à son article 2 l'existence de différentes *nacionalidades* en Espagne, elle rappelle aussi explicitement dans ce même article l'indissoluble unité de la Nation espagnole, unique nation avalisée par la Constitution<sup>389</sup>. Face aux revendications de certains Catalans exigeant la reconnaissance de leur "nation", un compromis est finalement trouvé avec une formulation indirecte dans le Préambule, qui rappelle que le Parlement catalan considère la Catalogne comme une nation. En outre, le Statut cite à son article 5 les droits historiques et la tradition juridique du peuple catalan comme fondement de son autonomie<sup>390</sup>.

Autre point très controversé, le Statut d'autonomie pour la Catalogne prévoit une amélioration du statut de la langue catalane et même une obligation pour chacun de l'apprendre<sup>391</sup>.

Par ailleurs, il nous faut mentionner la démarche du Pays Basque qui a revendiqué une évolution encore plus radicale de ses rapports avec l'Espagne, en invoquant des droits historiques précédant la Constitution espagnole. D'approche souverainiste, le plan Ibarrexe, du nom du président du gouvernement basque (PNV), souhaite en effet établir les relations du Pays Basque avec l'Espagne sur la base d'un accord de libre association. Jugé inconstitutionnel, le projet de nouveau Statut d'autonomie pour le Pays Basque est clairement rejeté par les *Cortes Generales*. Nonobstant cela et malgré la relative défaite du PNV aux élections régionales du 17 avril 2005<sup>392</sup>, la deuxième phase du plan Ibarrexe prévoit un vote populaire sur l'avenir du Pays Basque<sup>393</sup>. La loi adoptée à cet effet en juin 2008<sup>394</sup> est toutefois déclarée inconstitutionnelle et nulle par le Tribunal Constitutionnel le 11 septembre 2008<sup>395</sup>.

De manière plus consensuelle, on observe une généralisation de la notion de *nacionalidad histórica*, au sens de l'article 2 CE. Elle est revendiquée de manière plus explicite dans les Statuts de l'Andalousie, de l'Aragon ainsi que de la Communauté de Valence et constitue même une nouveauté dans celui des îles Baléares<sup>396</sup>.

<sup>389</sup> Sur cette problématique, voir, par exemple, **Pérez Calvo**, *Nación, nacionalidades y Pueblos*, p. 107-123.

<sup>390</sup> **Nagel**, *Stand der Reform*, JdF 2006, p. 401, et **Colino**, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 393-394.

<sup>391</sup> **Colino**, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 394-395.

<sup>392</sup> *Les Basques modérés font face à un dilemme*, article in *Le Temps* du 19 avril 2005, p. 5.

<sup>393</sup> **Nagel**, *ein föderalistischer Frühling?*, JdF 2005, p. 465-466, **Nagel**, *"Autonomisierung" Spaniens*, JdF 2003, p. 230, et **Bourne**, *Baskenland*, JdF 2003, p. 243. Pour une discussion plus approfondie, voir, par exemple, **Pérez Calvo**, *Nación, nacionalidades y Pueblos*, p. 81-106.

<sup>394</sup> *Ley 9/2008 [Comunidad Autónoma del País Vasco], de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política (BOPV n. 134 de 15-7-2008)*.

<sup>395</sup> *STC 103/2008, de 11-IX-2008*.

<sup>396</sup> **Nagel**, *Stand der Reform*, JdF 2006, p. 403-406. Le Pays Basque, la Catalogne, la Galice, la Communauté de Valence et l'Andalousie étaient qualifiés de *nacionalidad* par leur Statut

Par ailleurs, les Statuts se rapprochent davantage, dans leur contenu, de l'idée d'une charte fondamentale avec un catalogue de droits fondamentaux et le règlement détaillé du fonctionnement des institutions régionales<sup>397</sup>.

Quant à la répartition des compétences, cette vague de réformes étend la décentralisation entreprise depuis 1978 dans de nombreux domaines, y compris l'organisation judiciaire. Le volet financier et fiscal constitue toutefois la véritable pierre d'achoppement de cette décentralisation, spécialement en Catalogne. Comme les négociations d'une Communauté Autonome avec le centre influencent les moyens disponibles pour les autres régions, l'approche bilatérale révèle ici véritablement ces limites. Le principe d'autonomie entre en conflit direct avec le principe de solidarité des Communautés Autonomes les plus riches envers les plus pauvres. Or, ce conflit n'est pas tranché dans une instance multilatérale, d'autant plus que la Constitution ne détermine aucun aspect concret du régime financier espagnol.

Reflet de ces tensions entre les régions, des recours d'inconstitutionnalité sont déposés auprès du Tribunal Constitutionnel contre la plupart des Statuts révisés. Celui de la Catalogne, dont la constitutionnalité est très controversée, fait l'objet de pas moins de sept recours, encore pendants<sup>398</sup>. Les deux recours contre le Statut valencien, notamment sur la question du partage des ressources hydrologiques, sont quant à eux rejetés par le Tribunal Constitutionnel<sup>399</sup>. Deux recours sont également déposés contre le Statut d'autonomie de l'Andalousie<sup>400</sup> tandis que les Statuts d'autonomie de l'Aragón<sup>401</sup> et de Castille-et-León<sup>402</sup> font l'objet d'un recours chacun.

Ces recours confirment le rôle important joué par le Tribunal Constitutionnel en tant que garant de l'ordre constitutionnel et ultime instance décidant de l'arrangement exact du modèle territorial espagnol. Nous y reviendrons ci-dessous (chap. 4.2.2, p. 97).

---

d'autonomie dès le départ, l'Aragon et les îles Canaries à partir d'une révision de leur Statut d'autonomie en 1996. **Pérez Calvo**, *Nación, nacionalidades y Pueblos*, p. 41-42 et 77-79.

<sup>397</sup> **Colino**, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 393.

<sup>398</sup> *Recursos de inconstitucionalidad n. 9568-2006* (interjeté par les îles Baléares concernant les relations avec les communautés catalanes de l'extérieur), *n. 9501-2006* (interjeté par la Communauté valencienne notamment concernant les ressources hydrologiques et le régime des finances), *n. 9491-2006* (interjeté par l'Aragon concernant les archives de la couronne d'Aragon), *n. 9330-2006* (interjeté par La Rioja), *n. 8829-2006* (interjeté par la Murcie), *n. 8675-2006* (interjeté par le *Defensor del Pueblo*) et *n. 8045-2006* (interjeté par des députés du Parti populaire au *Congreso de los Diputados*). **Colino**, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 397-398.

<sup>399</sup> *STC 247/2007, de 12-XII-2007* (BOE n. 13 de 15-I-2008) et *STC 249/2007, de 13-XII-2007* (BOE n. 13 de 15-I-2008).

<sup>400</sup> *Recursos de inconstitucionalidad n. 5120-2007* (interjeté par l'Estrémadure concernant les ressources hydrologiques) et *n. 5579-2007* (interjeté par la Communauté de Valence, déclaré irrecevable, *Auto 329/2007, de 12-VII-2007*).

<sup>401</sup> *Recurso de inconstitucionalidad n. 6546-2007* (interjeté par La Rioja concernant les ressources hydrologiques).

<sup>402</sup> *Recurso de inconstitucionalidad n. 1710-2008* (interjeté par l'Estrémadure concernant les ressources hydrologiques).

## 4. Les caractéristiques du système espagnol

### 4.1 Des sources juridiques multiples, avec une dimension bilatérale

#### 4.1.1 La Constitution instaure une décentralisation à la carte

En prémice, il faut rappeler que la structure territoriale de l'Espagne n'est pas véritablement définie par la Constitution<sup>403</sup>. Celle-ci établit bien plutôt une procédure de décentralisation, ou encore mieux un ensemble de procédures qui aboutissent à une décentralisation de l'Espagne. Il s'agit d'un système construit par voie de procédure et non basé sur un principe. D'approche pragmatique, la Constitution met sur pied un système flexible, qui doit permettre à la construction juridique de s'adapter aux circonstances. Lors de son entrée en vigueur, on ne savait pas exactement vers quoi on allait, ni quel serait le résultat.

L'idée du constituant ne consistait pas à garantir l'autonomie de certaines entités qui se fédèrent, mais davantage à garantir le droit d'une région de s'ériger en Communauté Autonome en fixant les procédures à suivre pour se faire. En vertu de ce principe dispositif, une région détermine si elle veut accéder à un régime d'autonomie ainsi que la forme de cette autonomie (politique ou administrative)<sup>404</sup>.

La Constitution institue plusieurs voies avec différentes variantes et combinaisons conduisant à l'autonomie. Elles peuvent impliquer le vote d'instances communales, régionales, voire un référendum populaire. Par ailleurs, les *Cortes* peuvent intervenir dans certaines circonstances particulières<sup>405</sup>.

Concrètement, le Pays Basque, la Catalogne et la Galice ont suivi le chemin prévu par l'article 151 et la deuxième disposition transitoire CE, bénéficiant d'une voie privilégiée et n'impliquant qu'un vote de l'organe préautonome. L'Andalousie a été instaurée en vertu des articles 151 CE et 144 lit. c CE, suite à une votation populaire. On a appliqué aux îles Canaries et à la Communauté valencienne les articles 143 et 150 alinéa 2 CE. La Navarre a bénéficié de la procédure prévue par la première disposition additionnelle CE. La Castille-León a été érigée en vertu des articles 143 CE et 144 lit. c CE, la Communauté de Madrid en vertu des articles 143 CE et 144 lit. a CE, alors que les Asturies, la Cantabrie, l'Aragon, la Castille-La Manche, la Murcie, les îles Baléares, l'Estrémadure et La Rioja ont suivi le chemin "ordinaire" de l'article 143 CE. Finalement, les Statuts d'autonomie de Ceuta et Melilla ont été édictés en vertu de l'article 144 lit. b CE<sup>406</sup>.

---

<sup>403</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 65-66, **Cruz Villalón**, *Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts*, p. 199, et **Cruz Villalón**, *Weitere zehn Jahre spanische Verfassung*, JöR NF 48 (2000), p. 318.

<sup>404</sup> **Santaolalla López**, *Derecho Constitucional*, p. 404-405.

<sup>405</sup> Sur le processus de création des Communautés Autonomes, voir ci-dessus, chap. 2.3.2, p. 65.

<sup>406</sup> **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 993. Cf. *supra*, chap. 3, p. 79.

Comme la Constitution ne détermine pas concrètement les organes et les compétences de chacune des Communautés Autonomes, celles-ci sont chacune dotées d'un Statut d'autonomie, qui joue le rôle de norme fondamentale, en quelque sorte. La procédure de son adoption est tout à fait particulière et met en lumière sa nature bilatérale.

#### **4.1.2 Un Statut d'autonomie de nature bilatérale**

En raison de cette souplesse laissée par la Constitution, la structure concrète de l'organisation territoriale espagnole est donc confiée aux Statuts d'autonomie. Ceux-ci, véritables textes fondamentaux des Communautés Autonomes, déterminent les organes de la Communauté Autonome, les compétences dont ils disposent et donc la nature (politique ou administrative) de l'autonomie attribuée. L'organisation territoriale espagnole découle ainsi de la combinaison de la Constitution avec chacun des 17 Statuts d'Autonomie<sup>407</sup>.

En raison de ce rôle essentiel, les Statuts d'autonomie ont un statut propre dans l'ordre juridique espagnol: ils font partie du *bloque de constitucionalidad*<sup>408</sup>.

La procédure d'adoption de ces Statuts reflète à la fois leur position spécifique et la nécessité de trouver un équilibre entre la volonté régionale et la garantie de l'intérêt national. Dans ce domaine également, la Constitution prévoit différentes procédures d'adoption en fonction de la voie choisie pour créer la région autonome.

Pour les Communautés de la voie privilégiée (art. 151 CE), un projet de Statut doit être élaboré par les députés et les sénateurs de la région concernée. Ce projet est ensuite discuté entre la Commission constitutionnelle (*Comisión Constitucional*) et une délégation des élus ayant rédigé le projet. Cette version négociée d'un commun accord est ensuite soumise à un référendum populaire, avant d'être avalisée par les deux Chambres des *Cortes* qui ne peuvent qu'approuver ou rejeter le texte, sans le modifier.

Pour les Communautés Autonomes de la voie ordinaire (art. 143 CE), le projet est élaboré par des élus locaux ainsi que les sénateurs et députés de la région concernée, puis transmis aux *Cortes* qui peuvent le modifier à leur guise avant de l'adopter, sans que l'aval du peuple ou d'une instance régionale ne soit nécessaire.

Par la suite, chaque Statut prévoit lui-même les mécanismes de sa propre révision. Ils exigent tous l'accord du Parlement régional à une majorité qualifiée, généralement à la majorité des deux-tiers. Néanmoins, les *Cortes Generales* peuvent ensuite modifier le projet, une fois qu'elles en sont saisies. C'est pourquoi les Statuts récemment adoptés en 2006 et 2007 prévoient généralement la

---

<sup>407</sup> **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 997-998. Il y a même 19 Statuts si on compte ceux de Ceuta et Melilla.

<sup>408</sup> Cf. *supra*, p. 78. **Ruiz-Rico Ruiz**, *Potestà statutaria*, p. 85.

possibilité pour le Parlement régional de retirer le projet de modification, tant qu'il n'est pas définitivement adopté par les *Cortes*<sup>409</sup>. De plus, les Statuts de Catalogne, d'Andalousie, de Galice, du Pays Basque et de la Communauté de Valence<sup>410</sup> exigent un référendum populaire sur la version finale, alors qu'en Aragon ce référendum peut être déclenché par le Parlement régional, si les deux-tiers de ses membres le décident.

Cette caractéristique de dialogue entre le centre et la périphérie constitue un élément essentiel du système. Elle permet de trouver des solutions négociées dans des relations bilatérales entre les Communautés Autonomes et l'Etat central. WENDLAND<sup>411</sup> parle de *bilateral-paktierender Föderalismus*. Grâce notamment au rôle important de partis régionaux nationalistes dans des coalitions gouvernementales au niveau national, cette interaction a permis à certaines régions d'obtenir davantage au niveau politique que par une institutionnalisation constitutionnelle des relations entre le centre et la périphérie.

BALAGUER CALLEJÓN laisse dès lors entendre qu'il s'agit en quelque sorte d'un pouvoir constituant dévoyé attribué aux partis nationalistes<sup>412</sup>. Cette influence politique au niveau bilatéral explique également pourquoi les nationalistes ne sont guère intéressés à une réforme du Sénat qui représenterait paritairement toutes les Communautés Autonomes<sup>413</sup>. Ils tiennent à l'asymétrie.

Pour GARCIA DE ENTERRIA<sup>414</sup>, la faculté laissée aux régions de solliciter l'autonomie (principe dispositif, art. 2 CE) et surtout le fait que le contenu de cette autonomie soit négocié entre chaque région et l'Etat central, crée un véritable esprit d'affrontement et de revendication perpétuelle. Cet auteur prévoyait alors, déjà en 1981, qu'une révision constitutionnelle pas si lointaine devrait établir un véritable système fédéral confiant à la Constitution elle-même l'ensemble des règles essentielles d'organisation territoriale. Cette évolution n'a pourtant pas encore eu lieu.

## 4.2 La garantie judiciaire du partage des compétences

### 4.2.1 Les recours devant le Tribunal Constitutionnel

Reprenant une institution créée sous la Deuxième République, la Constitution de 1978 instaure un Tribunal Constitutionnel (*Tribunal Constitucional*). Celui-ci est

<sup>409</sup> C'est le cas dans les Statuts de Catalogne, d'Andalousie, d'Aragon, des îles Baléares, de Castille-et-León, mais apparemment pas dans celui de la Communauté de Valence. Une disposition semblable avait déjà été introduite en 1996 dans le Statut d'autonomie des îles Canaries. Selon **Ruiz-Rico Ruiz**, cette possibilité semble exister pour tous les Statuts d'autonomie, **Ruiz-Rico Ruiz**, *Potestà statutaria*, p. 90-91.

<sup>410</sup> Sauf s'il s'agit simplement d'augmenter les compétences de la Communauté Autonome.

<sup>411</sup> **Wendland**, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat ?*, p. 244-246.

<sup>412</sup> **Balaguer Callejón**, *Die Autonome Gemeinschaft Andalusien*, JÖR NF 47 (1999), p. 110-112 et 122-123.

<sup>413</sup> Cf. *infra*, chap. 4.4.1, p. 100.

<sup>414</sup> Voir sa préface in **Moderne/Bon**, *Autonomies regionales*, p. VII-VIII.

essentiellement chargé de contrôler la constitutionnalité des lois, de protéger les droits fondamentaux des citoyens ainsi que de trancher les conflits de compétence entre l'Etat et les Communautés Autonomes (art. 161 CE<sup>415</sup>)<sup>416</sup>.

Le Tribunal Constitutionnel peut tout d'abord être saisi de la constitutionnalité des Statuts d'autonomie et de toutes les normes ayant force de loi, qu'elles émanent de l'Etat (central) ou des Communautés Autonomes (art. 27 al. 2 LOTC<sup>417</sup>). Un *recurso de inconstitucionalidad* peut être interjeté, dans les trois mois suivant la publication du texte contesté, par le Président du Gouvernement, le *Defensor del Pueblo*, cinquante députés, cinquante sénateurs ainsi que par le gouvernement ou le Parlement d'une Communauté Autonome (art. 162 CE). Il s'agit donc d'un contrôle de constitutionnalité abstrait et concentré.

A cela s'ajoute un contrôle de constitutionnalité concret, concentré et préjudiciel de ces mêmes normes. Une question d'inconstitutionnalité (*cuestión de inconstitucionalidad*) peut être posée au Tribunal Constitutionnel par tout autre tribunal ou juge si le jugement d'un cas concret dont ces derniers sont saisis en dépend<sup>418</sup>.

Ces deux mécanismes assurent donc, de manière judiciaire, que le partage des compétences législatives soit respecté tant par l'Etat central que par les Communautés Autonomes.

Le Tribunal Constitutionnel peut également être saisi lorsque le conflit de compétence porte sur un acte administratif ou d'exécution ou encore une norme sans force de loi (*conflictos constitucionales*, art. 60-72 LOTC), la qualité pour agir

---

<sup>415</sup> Artículo 161 CE:

1. El Tribunal constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurridas, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

<sup>416</sup> Blanco Valdés, *Costituzione spagnola*, p. 193-194.

<sup>417</sup> Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE n. 239 de 5-X-1979).

<sup>418</sup> Pérez Rojo, *Derecho constitucional*, p. 919-928, et Prakke, *Kingdom of Spain*, p. 779-780.

appartient alors tant au gouvernement central qu'aux exécutifs régionaux (ou encore aux citoyens en cas de conflit de compétences négatif)<sup>419</sup>.

Enfin, on rappellera que le Tribunal Constitutionnel est le garant de la séparation des pouvoirs entre le gouvernement, le parlement et le pouvoir judiciaire<sup>420</sup>. Il protège également l'autonomie locale des provinces et des communes (*municipios*) envers l'Etat et les Communautés Autonomes<sup>421</sup> et représente, en vertu du modèle de Kelsen, la dernière instance de recours en matière de violation des droits fondamentaux pour les particuliers (*recurso de amparo*)<sup>422</sup>.

#### 4.2.2 **Appréciation du rôle du Tribunal Constitutionnel**

Ces compétences importantes reflètent le rôle d'arbitre que joue le Tribunal Constitutionnel lors de conflits de compétences entre les Communautés Autonomes et l'Etat central. Ce rôle est d'autant plus capital que le constituant a renoncé à édicter des normes constitutionnelles véritablement précises sur les points les plus controversés du régime d'autonomie. Ce flou a conduit, d'une part, à ce que les contours de ce régime soient largement déterminés par la procédure d'établissement des Communautés Autonomes qui s'en est suivie et que nous avons décrite ci-dessus (chap. 3). D'autre part, il était prévisible que l'on recourrait au Tribunal Constitutionnel pour trancher les inévitables contestations que soulèveraient la mise en oeuvre et l'application de ce régime très flou à l'origine<sup>423</sup>.

Il est également important de préciser que, dans le contexte tendu d'une démocratie fragile qui entreprend une décentralisation politique historique<sup>424</sup>, il a fallu toute l'autorité d'une instance indépendante, largement reconnue et admise, pour trancher les conflits politico-juridiques quant aux contours exacts de l'organisation territoriale espagnole, notamment les conflits de compétences entre l'Etat et les Communautés Autonomes<sup>425</sup>.

Le Tribunal Constitutionnel a dès lors joué un rôle prépondérant dans la mise en oeuvre du régime d'autonomie espagnol; il a également été particulièrement sollicité par le nombre des affaires qui lui ont été soumises à ce sujet<sup>426</sup>. Cinq des

<sup>419</sup> **Álvarez Conde**, *Curso de derecho constitucional (vol. II)*, p. 422-427, et **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 932-935. Toutefois seul le gouvernement peut se prévaloir de la suspension automatique, jusqu'à droit jugé, de l'acte attaqué, en vertu de l'art. 161 al. 2 CE (procédure réglée par les art. 76-77 LOTC).

<sup>420</sup> **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 935-936, et **Álvarez Conde**, *Curso de derecho constitucional (vol. II)*, p. 427-431.

<sup>421</sup> **Álvarez Conde**, *Curso de derecho constitucional (vol. II)*, p. 431-433, et **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 936-942.

<sup>422</sup> **Santaolalla López**, *Derecho Constitucional*, p. 595-599, et **Álvarez Conde**, *Curso de derecho constitucional (vol. II)*, p. 403-417.

<sup>423</sup> **Rubio Llorente**, *Tribunal Constitucional*, REDC 71 (2004), p. 24-25, et **Prakke**, *Kingdom of Spain*, p. 781.

<sup>424</sup> **Wendland**, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat ?*, p. 126-127.

<sup>425</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 61 et 63.

<sup>426</sup> **López Guerra**, *Tribunale Costituzionale spagnolo*, p. 277-278, et **Moreno**, *Federalization*, p. 142.

six nouveaux Statuts d'Autonomie adoptés depuis 2006 ont d'ailleurs fait l'objet de recours au Tribunal Constitutionnel.

L'autorité largement respectée du Tribunal Constitutionnel espagnol découle grandement de son système de nomination<sup>427</sup> et de sa composition, qui le distinguent de son prédécesseur de la Deuxième République<sup>428</sup>. Le Tribunal Constitutionnel est composé de douze juges, dont quatre sont désignés par le Congrès des députés, quatre par le Sénat, deux par le Gouvernement et deux par le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire (*Consejo General del Poder Judicial*). Ils sont nommés pour une durée de 9 ans parmi des juristes renommés (art. 159 CE). Le renouvellement a lieu tous les trois ans pour un tiers des juges.

Bien sûr, la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel a également rencontré des critiques. LÓPEZ MIRA affirme même que les décisions du Tribunal Constitutionnel n'ont pratiquement jamais penché en faveur des Communautés Autonomes et que cela constitue un facteur qui a conduit à la recentralisation du modèle<sup>429</sup>. LÓPEZ GUERRA estime, lui, que le Tribunal Constitutionnel a pris dans ses premières années quelques décisions favorables aux Communautés Autonomes qui ont inspiré confiance à ces dernières dans la capacité de celui-ci à garantir leurs compétences<sup>430</sup>. Quant à RUBIO LLORENTE, il voit le Tribunal Constitutionnel comme le principal protecteur des Communautés Autonomes<sup>431</sup>.

### 4.3 Un régime marqué par l'asymétrie

La Constitution espagnole établit un ensemble complexe de procédures menant à la décentralisation. Ce processus implique également l'adoption de Statuts d'autonomie spécifiques à chaque Communauté Autonome. Le modèle espagnol repose sur le principe même d'un traitement différencié entre les régions.

Ce choix s'explique par la difficulté, lors de l'adoption de la Constitution de 1978, de trouver un consensus sur le modèle territorial espagnol. En effet, deux visions s'opposent, entre l'idée d'une Nation espagnole indivisible et celle d'une Espagne plurinationale. En réalité, certaines décisions ont été déléguées par le constituant, la Constitution prévoit seulement un processus de décentralisation dont le résultat devra être concrétisé par les Statuts d'Autonomie.

---

<sup>427</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 142.

<sup>428</sup> Le *Tribunal de Garantías Constitucionales* était une institution à la composition nombreuse et hétéroclite (comprenant également des députés) et élue par divers organes, sans consensus politique suffisant, principalement à la majorité simple (art. 122 CE 1931). Pour un commentaire très critique, cf. **Pérez Rojo**, *Derecho constitucional*, p. 912-914.

<sup>429</sup> **López Mira**, *Spanien*, JdF 2001, p. 275, et **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 94.

<sup>430</sup> **López Guerra**, *Tribunale Costituzionale spagnolo*, p. 279-283. Il cite surtout l'arrêt *STC 76/1983, de 5-VIII-1983* sur la LOAPA, qui a été examiné ci-dessus, chap. 3.3.4, p. 86, ainsi que la jurisprudence concernant la notion de *legislación básica*.

<sup>431</sup> **Rubio Llorente**, *Tribunal Constitucional*, REDC 71 (2004), p. 26.

Si la plupart des voies prévues par la Constitution pour mener à l'autonomie ont finalement été utilisées<sup>432</sup>, elles ont débouché sur une forme d'autonomie moins hétérogène que ne l'autorisait la Constitution. Celle-ci ne tranchait même pas entre une décentralisation administrative et une décentralisation politique ou législative. Or, nous avons vu que le processus d'autonomie a été marqué par deux phases d'harmonisation<sup>433</sup>, conférant une autonomie législative sur l'ensemble du territoire (à l'exception de Ceuta et Melilla).

Il n'en reste pas moins que le modèle espagnol, outre l'hétérogénéité des procédures suivies pour arriver à cette décentralisation, est surtout caractérisé par une asymétrie dans le niveau d'autonomie atteint par les différentes Communautés Autonomes. C'est là un des traits fondamentaux de ce système.

En effet, la volonté politique d'obtenir une autonomie est largement influencée par l'intensité du sentiment identitaire dans les régions. Le régime d'autonomie des régions, surtout en matière de compétences, reflète largement ces différences<sup>434</sup>.

Le processus a essentiellement abouti à une distinction en deux grandes catégories suivant leur niveau de compétences. Les régions avec une forte composante identitaire (Pays Basque, Navarre, Catalogne, Galice) bénéficient de compétences plus étendues que les autres régions. D'autres régions se rapprochent néanmoins de ce groupe, soit pour des raisons géographiques (les îles Baléares, les îles Canaries) ou pour des raisons linguistiques (Communauté de Valence, Aragón). Il en va de même de l'Andalousie, qui a réussi à surmonter les obstacles de la voie privilégiée dès le départ.

Ce genre d'asymétrie se retrouve également dans d'autres domaines comme l'autonomie financière. Le Pays Basque et la Navarre bénéficient ainsi d'un statut tout particulier avec le régime du *Concierto económico*, respectivement du *Convenio económico*. Ils perçoivent eux-mêmes la plupart des impôts dans leur région, dont ils restituent une partie à l'Etat central (*le cupo*) pour contribuer aux charges générales de ce dernier<sup>435</sup>.

Au niveau institutionnel également, certaines Communautés Autonomes se caractérisent par des dispositions spécifiques. Par exemple, un référendum populaire (obligatoire ou facultatif) est exigé pour la révision de certains Statuts d'Autonomie. Par ailleurs, le Pays Basque est organisé de manière fédéraliste avec une représentation égalitaire des trois provinces d'Álava, Guipúzcoa et Vizcaya au sein du Parlement basque. Chacune des îles des Baléares et des Canaries bénéficie également d'institutions spécifiques.

Cette asymétrie joue un rôle important dans le système espagnol, car elle reflète une perception différente de l'Etat. Les minorités nationales en Espagne (Pays

---

<sup>432</sup> Cf. *supra*, chap. 3, p. 79, et chap. 4.1.1, p. 93.

<sup>433</sup> Cf. *supra*, chap. 3.3, p. 83, et chap. 3.4, p. 87.

<sup>434</sup> Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 80-81.

<sup>435</sup> Cf. *supra*, p. 80.

Basque, Catalogne, Galice) estiment précisément qu'elles se différencient fortement par leur langue et leur culture du reste de l'Espagne. C'est le fameux *hecho diferencial*. Pour les nationalistes, cette différence justifie une asymétrie, leurs caractéristiques spécifiques justifient un traitement différencié dans le système espagnol (par exemple dans la répartition des compétences et dans l'autonomie financière et fiscale). Partant, même si ces Communautés Autonomes distinctes revendiquent par exemple une meilleure prise en compte de leur voix au niveau national ou la garantie constitutionnelle de leur souveraineté, l'asymétrie continue d'empreindre leur vision de la structure territoriale espagnole. Elles estiment que leurs différences justifient un traitement différencié par rapport à d'autres régions espagnoles moins marquées au niveau identitaire.

Dès lors, l'asymétrie explique aussi leur vision caractéristique des rapports entre les nationalités et le centre qui doivent être de nature bilatérale et dans un esprit d'égal à égal, selon elles.

#### **4.4 Des mécanismes centraux d'inspiration unitaire**

Même si le régime d'autonomie est fortement imprégné d'asymétrie, la Constitution de 1978 maintient ou institue, pour l'Etat central, certains mécanismes qui relèvent nettement d'une approche centraliste. Nous examinerons les trois caractéristiques centralistes les plus importantes, à savoir le Sénat (chap. 4.4.1), la procédure de révision de la Constitution (chap. 4.4.2) ainsi que la persistance des provinces (chap. 4.4.3).

##### **4.4.1 Le Sénat**

En vertu du système bicaméral, le Parlement espagnol est composé de deux chambres, le Congrès des Députés (*Congreso de los Diputados*) et le Sénat (*Senado*). Elu au scrutin proportionnel, le Congrès constitue la Chambre représentative du peuple, alors que le Sénat est censé assumer un rôle de représentation territoriale, en vertu de l'art. 69 al. 1 CE<sup>436</sup>. Un premier avant-projet de Constitution prévoyait effectivement une deuxième chambre, composée de sénateurs désignés par les Parlements des Communautés Autonomes et, exceptionnellement, une élection des sénateurs par le peuple pour les provinces non intégrées dans une Communauté Autonome. Cet avant-projet fédéraliste fut néanmoins profondément remanié, débouchant sur une solution nettement moins cohérente<sup>437</sup>.

La version finale prévoit tout d'abord que chaque province élit, selon le système majoritaire, quatre sénateurs, à l'exception des îles Baléares et des îles Canaries, où Gran Canaria, Mallorca et Tenerife élisent chacune trois sénateurs, tandis que Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote et La

---

<sup>436</sup> *Artículo 69 apartado 1 CE:*

1. *El Senado es la Cámara de representación territorial.*

<sup>437</sup> **López Castillo**, *Autonome Gemeinschaften statt Föderalismus?*, p. 65. Sur le processus constituant, voir ci-dessus, chap. 2.2, p. 57.

Palma élitent chacune un sénateur. Quant à Ceuta et Melilla, elles élitent chacune deux sénateurs.

A ces 208 sénateurs "provinciaux" viennent s'ajouter des sénateurs désignés par les Parlements des Communautés Autonomes. Chaque Communauté Autonome a droit à un sénateur au moins et à un sénateur supplémentaire par million d'habitants. Ces sénateurs "des Communautés Autonomes" sont 56 depuis 2008<sup>438</sup>.

Au vu de sa composition, le Sénat n'est guère en mesure de représenter véritablement les intérêts des Communautés Autonomes, les provinces sont en effet des émanations de l'Etat central et non des entités liées aux Communautés Autonomes<sup>439</sup>.

De plus, le Sénat est nettement affaibli par rapport au Congrès des députés, en raison du bicamérisme imparfait modelant le système espagnol. En matière législative, le Congrès peut en effet passer outre le veto total du Sénat par un vote à la majorité absolue et rejeter ses amendements à la majorité simple. La position du Sénat n'est pas non plus strictement égalitaire en matière de traités internationaux<sup>440</sup>, d'approbation de conventions entre les Communautés Autonomes ainsi que pour la gestion du Fonds de compensation interterritorial (art. 74 al. 2, 94 al. 1, 145 al. 2 et 158 al. 2 CE). Le Sénat ne participe pas non plus à l'élection du gouvernement, ni ne se prononce sur une motion de censure ou sur une question de confiance<sup>441</sup>.

L'approbation du Sénat est toutefois impérative pour les révisions constitutionnelles et l'adoption de lois d'harmonisation (art. 150 al. 3 CE). De plus, il est seul compétent pour approuver des mesures visant à contraindre une Communauté Autonome à remplir ses obligations constitutionnelles (art. 155 CE)<sup>442</sup>.

S'il est reconnu depuis longtemps que le statut du Sénat nécessite une révision<sup>443</sup>, aucun consensus suffisamment large n'a été atteint pour entreprendre les

---

<sup>438</sup> **Blanco Valdés**, *Costituzione spagnola*, p. 75-77, **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 667-668 et 753, ainsi que **Álvarez Conde**, *Curso de derecho constitucional (vol. II)*, p. 101-103.

<sup>439</sup> **Barrios**, *Spanien*, JdF 2000, p. 313-314, et **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 120.

<sup>440</sup> Il ne peut par exemple pas s'opposer à la ratification d'un traité international qui transfère à l'Union européenne des compétences réservées aux Communautés Autonomes par la Constitution. **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 116.

<sup>441</sup> **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 753-754 et 792, **Punset Blanco**, *Senado*, REDC 70 (2004), p. 28-29, et **Álvarez Conde**, *Curso de derecho constitucional (vol. II)*, p. 172-174.

<sup>442</sup> **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 175-176 et 1022-1023, ainsi que **Santaolalla López**, *Derecho Constitucional*, p. 333. Sur la contrainte des Communautés Autonomes, voir **Vírgala Foruria**, *Coacción estatal*, REDC 73 (2005), p. 75-107.

<sup>443</sup> **Nagel**, *"Autonomisierung" Spaniens*, JdF 2003, p. 226.

révisions constitutionnelles nécessaires, ce d'autant plus que les procédures de révision de la Constitution sont particulièrement lourdes<sup>444</sup>.

A défaut, on a instauré, au sein du Sénat, une Commission des Communautés Autonomes (*Comisión General de las Comunidades Autónomas*), qui a un rôle consultatif particulièrement large et à laquelle peuvent participer aussi bien le gouvernement central que des ministres régionaux<sup>445</sup>. Une autre évolution dans les limites du cadre constitutionnel actuel a eu lieu en matière d'élection des juges au Tribunal Constitutionnel. Sur les douze juges que compte cette cour, quatre sont élus par le Sénat. Dorénavant, les Parlements des Communautés Autonomes peuvent présenter chacun deux candidats à cette élection par le Sénat<sup>446</sup>.

De plus, le fait que le Sénat ne fonctionne pas comme chambre de représentation des Communautés Autonomes implique que les conférences sectorielles et les relations bilatérales jouent un rôle prépondérant dans la coordination entre l'Etat central et les Régions. Ces relations informelles se font donc essentiellement au niveau du pouvoir exécutif dans des conférences sectorielles multilatérales (*conferencias sectoriales*), des conférences bilatérales ou à la Conférence des Présidents<sup>447</sup>.

A ce sujet, il faut relever que les partis nationalistes sont peu intéressés à un Sénat qui représenterait paritairement chaque Communauté Autonome, lissant les différences entre les "nationalités" et les autres régions espagnoles. Pour les partis nationalistes, leurs particularités exigent un traitement spécifique (donc plus favorable et plus direct) dans les institutions du centre<sup>448</sup>. Ils tiennent à l'asymétrie.

#### 4.4.2 La révision de la Constitution

La Constitution établit deux procédures distinctes de révision. Outre une procédure ordinaire ou générale pour la plupart des révisions partielles, la Constitution prévoit en effet une deuxième procédure, plus lourde, pour la révision totale ou la révision des dispositions considérées comme les fondements de l'Espagne. Il s'agit du titre préliminaire (art. 1-9 CE), déterminant les principes de l'Etat, dont le fameux article 2 sur l'unité indivisible de la Nation espagnole et le droit à l'autonomie, du titre II (art. 56-65) concernant la monarchie et du titre I, chap. II, première section (15-29 CE), sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

---

<sup>444</sup> Cette situation a déjà été constatée en 1985 par **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 241-242.

<sup>445</sup> **Balguer Callejón**, *Die Autonome Gemeinschaft Andalusien*, JöR NF 47 (1999), p. 119-120.

<sup>446</sup> Art. 16 al. 1 LOTC (BOE n. 125 de 25-5-2007) et art. 184 al. 7 *Reglamento del Senado* (BOE n. 284 de 27-11-2007).

<sup>447</sup> **de Agapito Serrano**, *Reforma del Senado*, p. 213-214, **de Miguel Bárcena**, *Reforma constitucional del Senado*, p. 412-413, **López Castillo**, *Autonome Gemeinschaften statt Föderalismus?*, p. 86-88, **Moreno**, *Federalization*, p. 139-142, et **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 117-119.

<sup>448</sup> **Balguer Callejón**, *Die Autonome Gemeinschaft Andalusien*, JöR NF 47 (1999), p. 120-121.

La procédure ordinaire de l'article 167 CE exige l'approbation de la réforme par les trois cinquièmes du Congrès des Députés et du Sénat ou, si le désaccord est insurmontable, la révision peut être adoptée à la majorité des deux-tiers au Congrès, si le Sénat l'a approuvée à la majorité absolue. Le référendum facultatif peut être déclenché dans les quinze jours par un dixième des membres de l'une ou l'autre des deux chambres.

La procédure qualifiée de révision des grands principes de la Constitution est beaucoup plus lourde (art. 168 CE<sup>449</sup>). Elle exige dans un premier temps l'approbation du principe d'une révision par une majorité des deux tiers au Congrès des Députés et au Sénat. Les Chambres sont alors dissoutes et de nouvelles élections générales ont lieu. Les Chambres nouvellement élues doivent ensuite ratifier le principe d'une révision, avant d'entreprendre les délibérations proprement dites de la révision constitutionnelle. Celle-ci doit être adoptée à la majorité des deux-tiers dans chacune des Chambres, avant d'être ratifiée dans un référendum populaire obligatoire<sup>450</sup>.

Même si les Parlements des Communautés Autonomes ont un droit d'initiative constitutionnelle<sup>451</sup>, les Communautés Autonomes ne sont pas impliquées dans l'adoption des révisions constitutionnelles. Elles ne participent à aucune des deux procédures.

Une révision constitutionnelle, unilatérale de la part de l'Etat central, peut donc mettre fin à la structure territoriale prévue, l'*Estado de las Autonomías*. Néanmoins, l'article 2 CE qui reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des régions et des *nacionalidades* ne peut être révisé qu'en suivant la voie de la révision qualifiée, particulièrement lourde<sup>452</sup>.

#### 4.4.3 La persistance des provinces

Une troisième caractéristique reflète une conception unitaire de l'Etat central. La structure des provinces, héritées du XIX<sup>e</sup> siècle, est maintenue. En effet, la

<sup>449</sup> Artículo 168 CE:

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

<sup>450</sup> Pérez Royo, *Derecho constitucional*, p. 173-177, Santaolalla López, *Derecho Constitucional*, p. 613-615, Blanco Valdés, *Costituzione spagnola*, p. 183-185, et, pour une discussion plus approfondie, de Vega, *Reforma constitucional*, p. 143-151.

<sup>451</sup> Ainsi qu'un droit d'initiative législative (art. 87 al. 2 CE et art. 166 CE).

<sup>452</sup> Pérez Royo, *Derecho constitucional*, p. 999, Ruiz-Rico Ruiz, *Potestà statutaria*, p. 84-85, Cruz Villalón, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 230, et Pfeifer, *spanischer Föderalismus*, p. 77-78.

Constitution prévoit deux types d'autonomie: une autonomie administrative pour les provinces et les communes (art. 137, 140-141 CE) et une autonomie qui peut être politique pour les Communautés Autonomes. Les Communautés Autonomes représentent donc un niveau supplémentaire qui vient s'ajouter à l'organisation traditionnelle de l'Etat centraliste (Etat central, provinces, municipalités)<sup>453</sup>.

En réalité, la persistance des provinces constitue un échec pour les autonomistes, qui parlent de réforme inachevée, car les provinces représentent, depuis 1833, l'élément de base d'un Etat centraliste organisé selon le modèle jacobin, à l'image des départements français. Ce résultat est ainsi le reflet de deux modèles contradictoires superposés, mais qui semblait être la seule solution pouvant faire l'objet d'un consensus parmi les constituants<sup>454</sup>.

Cette solution est particulièrement incohérente, lorsque l'on sait que les Communautés Autonomes privilégiées de l'article 151 CE ont elles-mêmes la compétence de former des circonscriptions territoriales internes pour définir leur organisation territoriale (art. 152 al. 3 CE). Ce problème ne se pose toutefois pas dans les sept Communautés Autonomes uniprovinciales<sup>455</sup>, dont les organes ont fusionné avec ceux des provinces. Par contre, dans les autres Communautés Autonomes, deux organisations administrativo-politiques existent en parallèle<sup>456</sup>.

---

<sup>453</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 65.

<sup>454</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 95, et **Solé Tura**, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, p. 280.

<sup>455</sup> A savoir les Asturies (auparavant province d'Oviedo), la Navarre, Madrid, la Cantabrique (auparavant province de Santander), La Rioja (auparavant province de Logroño), la Murcie, les Baléares.

<sup>456</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 128.

## **Troisième partie: Dévolution asymétrique au Royaume-Uni**

### *Remarque liminaire*

A l'instar de notre partie espagnole, nous étudierons le système britannique en commençant par les développements historiques. Nous exposerons ensuite les prémices de la dévolution, cherchant principalement à résoudre le problème irlandais. Puis nous examinerons les régimes de dévolution établis à partir de 1997 en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord. Cela devrait nous permettre, en dernier lieu, de définir les principales caractéristiques du système britannique.

A titre préliminaire, il nous faut rappeler le contexte démographique dans lequel s'inscrit le régime britannique. Sur une population globale de 59 millions, 83% vit en Angleterre, 9% (5 millions) en Ecosse, qui représente pourtant un tiers du territoire, 5% (2,9 millions) au pays de Galles et 3% (1,7 millions) en Irlande du Nord<sup>457</sup>.

### **1. Développements historiques**

Fondamentalement, on pourrait définir le Royaume-Uni par la réunion, sous la suprématie d'un seul Parlement, de quatre nations, à savoir l'Angleterre, le pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande<sup>458</sup>. Cette unification, fluctuante, a été atteinte par différents moyens et constitue le résultat d'une Histoire mouvementée s'étalant sur de nombreux siècles marqués par des conquêtes, des révoltes, des alliances et des traités. Au cours de ce processus, les institutions anglaises (Parlement, Couronne) sont devenues les institutions du Royaume-Uni<sup>459</sup>.

Avant d'examiner ce processus d'unification (chap 1.3), qui constitue l'arrière-plan de la dévolution des compétences au Royaume-Uni, nous dresserons un rapide historique des différents royaumes initiaux (chap. 1.2), qui ont suivi le bref épisode de la conquête romaine (chap. 1.1).

#### **1.1 Conquête partielle des îles Britanniques par les Romains**

En 55 et 54 av. JC, les Romains, avec Jules César à leur tête, mettent le pied sur l'île de Grande-Bretagne. L'île est alors habitée par des populations celtes et les Romains ne s'implanteront véritablement qu'à partir de la campagne de Claude en

---

<sup>457</sup> **Prakke**, *United Kingdom*, p. 863.

<sup>458</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 3-4, et **Barendt**, *Fundamental Principles*, no 1.41, p. 17.

<sup>459</sup> **Barendt**, *Fundamental Principles*, no 1.44, p. 18.

43 apr. JC, mais leur emprise, même si elle s'étend sur quatre siècles, ne sera jamais complète<sup>460</sup>.

Au nord, les confins de l'empire romain sont délimités par le mur d'Hadrien, réseau de fortifications édifiées dès 122 apr. JC, et, dans une moindre mesure, par le mur d'Antonin encore plus au nord, construits pour contenir les incursions des Pictes, régnant sur l'Ecosse<sup>461</sup>.

A l'ouest, la topographie du pays de Galles favorise la création d'un refuge celte freinant la romanisation<sup>462</sup>.

Quant à l'Irlande, elle échappe à toute emprise romaine. Les Gaëls sont les derniers venus des vagues celtes occupant l'île à partir du VI<sup>e</sup> siècle avant notre ère<sup>463</sup>.

En 410 apr. JC, Honorius, empereur d'Occident, rappelle la garnison romaine établie en Grande-Bretagne pour faire face au péril des Wisigoths d'Alaric<sup>464</sup> – qui pillent Rome la même année – et enjoint les habitants de Grande-Bretagne à faire face eux-mêmes à la menace des Pictes et des Scots au Nord et à l'Ouest ainsi qu'aux incursions des Germains sur les côtes sud-est<sup>465</sup>.

## 1.2 Les premiers royaumes

La retraite de la garnison romaine en 410 apr. JC marque symboliquement le début d'une nouvelle ère pour la Grande-Bretagne. Même si la frontière du nord n'avait jamais vraiment été pacifiée et que les Germains avaient déjà réussi quelques incursions, désormais, l'île vit une véritable invasion barbare, qui la soumet au désordre et à la désolation.

Au niveau politique, les îles britanniques, comme le continent, connaissent alors de nombreux royaumes, plus ou moins éphémères, qui s'affrontent avant qu'une certaine unité ne s'impose en Irlande, en Ecosse, au pays de Galles et en Angleterre.

---

<sup>460</sup> **Marx**, *Grande-Bretagne*, p. 677-678.

<sup>461</sup> **Morgan**, *Histoire de la Grande-Bretagne*, p. 30-32, **Marx**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 899, et **Marx**, *Grande-Bretagne*, p. 678.

<sup>462</sup> **Marx**, *pays de Galles*, p. 57.

<sup>463</sup> **Joannon**, *Irlande*, p. 616.

<sup>464</sup> Ceux-là mêmes qui plus tard établiront leur royaume en Espagne. Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 1.1, p. 35.

<sup>465</sup> **Blair**, *Anglo-Saxon England*, p. 1-4, et **Marx**, *Grande-Bretagne*, p. 678.

### 1.2.1 En Irlande

L'Irlande n'a pas connu l'occupation romaine. Elle a pu préserver une unité culturelle et une grande cohésion sociale basées sur la civilisation celtique qui prend naissance à partir de 500 av. JC environ, avec l'arrivée des Gaëls<sup>466</sup>.

Au IV<sup>e</sup> siècle apr. JC, une multitude de petits royaumes se réunissent en cinq royaumes; les Irlandais sont très rapidement christianisés, par saint Patrick selon la légende, et vont connaître un âge d'or, rayonnant du VI<sup>e</sup> au VIII<sup>e</sup> siècle<sup>467</sup>.

Alors que le continent européen subit les chamboulements dus à l'arrivée des Barbares, l'Irlande est un foyer de civilisation chrétienne qui essaime dans toute l'Europe, fondant le monastère d'Iona en Ecosse et des établissements religieux aussi lointains que Saint-Gall, Kiev ou encore Tarente<sup>468</sup>.

A l'interne, cette civilisation, sans capitale et sans ville, qui n'a pas vécu l'occupation romaine et son organisation administrative, connaît une vie politique et militaire turbulente, faite de querelles claniques et de razzias. Les royaumes irlandais sont soumis à un *Ard-Ri* ou roi suprême, dont l'autorité reste essentiellement honorifique<sup>469</sup>.

Protégés jusque-là par leur insularité, les Irlandais subissent lourdement les incursions des Vikings, dont les drakkars franchissent aisément les mers. En 795, le monastère de Iona, dans les îles Hébrides intérieures, est pillé une première fois par des Vikings norvégiens. Supérieurs par leur armement et leur connaissance de la navigation, les Vikings pillent les côtes et sèment toujours plus loin la désolation. Dès 841, ils commencent à s'installer durablement; Dublin (*Dubh Linn*, l'Eau noire) devient une de leur base permanente (et un port très prospère). Ils fondent également Cork, Wicklow, Waterford et Limerick, toujours à l'embouchure de fleuves. Gaëls et Vikings cohabitent et s'affrontent dans une série de batailles et de renversements d'alliances jusqu'à ce que le roi celte Brian Boru ne parvienne à s'imposer comme souverain de l'Irlande toute entière dès 1002, emportant sa plus grande victoire à la bataille de Clontarf en 1014, où il périt toutefois<sup>470</sup>. Les querelles internes redoublent; bientôt les premiers Anglo-Normands vont débarquer, appelés par un roi irlandais dépossédé de sa couronne<sup>471</sup>.

---

<sup>466</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 15, et **Joannon**, *Irlande*, p. 617.

<sup>467</sup> **Joannon**, *Irlande*, p. 616-618.

<sup>468</sup> Atteignant également les îles Féroé et l'Islande, voire le Groenland ou l'Amérique. **Heurley**, *Irlande*, p. 10-11, **Fréchet**, *Histoire de l'Irlande*, p. 16-17, et **Joannon**, *Irlande*, p. 619.

<sup>469</sup> **Joannon**, *Irlande*, p. 616-617, et **Fréchet**, *Histoire de l'Irlande*, p. 9-10 et 19.

<sup>470</sup> **Fréchet**, *Histoire de l'Irlande*, p. 19-20, **Heurley**, *Irlande*, p. 12, **Duffy/Doherty/Gillespie/Kelly/Lennon/Smith**, *Atlas historique de l'Irlande*, p. 24-25, et **Joannon**, *Irlande*, p. 619.

<sup>471</sup> Cf. *infra*, chap. 1.3.3.1, p. 118.

### 1.2.2 En Ecosse

Malgré quelques incursions et campagnes victorieuses<sup>472</sup>, l'Ecosse ne connaît pas d'occupation romaine durable. Les Romains, prospérant en Angleterre, cherchent surtout à se protéger contre les attaques des Pictes, implantés depuis longtemps dans le nord de l'Ecosse.

A partir du VI<sup>e</sup> siècle, les Scots, des Celtes venus d'Irlande du Nord s'implantent dans l'Ouest, fondant le royaume de Dalradia, amenant leurs langue et culture gaéliques<sup>473</sup>.

A la même période, les Anglo-Saxons, des Germains, s'installent dans le nord de l'Angleterre et leur royaume s'étend progressivement au Sud-Est de l'Ecosse. Une sévère défaite contre les Pictes en 685 à Nechtansmere arrête la progression des Anglo-Saxons de Northumbrie vers le Nord, ils s'étendent alors surtout dans le centre de la Grande-Bretagne, au détriment des Bretons, descendants de la civilisation celto-romaine. Seul le royaume breton de Strathclyde survit au Sud-Ouest de l'Ecosse<sup>474</sup>.

A partir du VIII<sup>e</sup> siècle, de nouveaux envahisseurs font leur apparition, d'abord sporadiquement avant de s'installer durablement. Les Vikings, principalement norvégiens, finissent par contrôler les archipels des Orcades (norvégiennes jusqu'en 1468), des Shetlands et des Hébrides ainsi que le Caithness et le Sutherland (extrême nord-est des Highlands)<sup>475</sup>.

L'unification de l'Ecosse est l'oeuvre des rois scots. En 843, le roi Kenneth MacAlpin est reconnu souverain des Pictes. Au X<sup>e</sup> siècle, Malcom I<sup>er</sup> intègre le territoire de Sutherland au royaume écossais. Le Lothian sera acquis durablement en 1018 au détriment de ce qui est devenu l'Angleterre, puissant voisin du Sud<sup>476</sup>.

Le différend entre l'Ecosse et l'Angleterre devient endémique. La querelle tourne autour de la prétendue suzeraineté féodale du roi d'Angleterre sur le royaume d'Ecosse, alors que les Ecossais revendiquent leur indépendance. Entre les deux royaumes se succèdent subordinations, rébellions, serments féodaux et trahisons, guerres et représailles, la noblesse écossaise s'entre-déchirant suivant les opportunités.

Les événements décisifs s'enchaînent suite à la mort du roi d'Ecosse Alexandre III en 1286. Il laisse pour seul descendant sa petite-fille de trois ans, vivant à la cour de Norvège. Le roi anglais Edouard I<sup>er</sup>, qui a déjà soumis le pays de Galles<sup>477</sup>, y

---

<sup>472</sup> L'historien romain Tacite relate notamment la campagne militaire, entre 79 et 83 apr. JC, du général Agricola sur ces terres où vivent les *Caledonii* et qu'on appellera plus tard les Pictes. **Duchein**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 27 et 32.

<sup>473</sup> **Blair**, *Anglo-Saxon England*, p. 6, et **Duchein**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 44.

<sup>474</sup> **Morgan**, *Histoire de la Grande-Bretagne*, p. 60, et **Duchein**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 45-46.

<sup>475</sup> **Duchein**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 46, et **Blair**, *Anglo-Saxon England*, p. 65.

<sup>476</sup> **Walker**, *Legal History of Scotland (vol. I)*, p. 13-17, et **Marx**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 899.

<sup>477</sup> Cf. *infra*, chap. 1.3.1, p. 112.

voit une opportunité d'affirmer ses droits de suzerain sur l'Ecosse. Face à la résistance écossaise, il rassemble une armée et conquiert le Sud de l'Ecosse en 1296. William Wallace dès 1297, puis Robert Bruce mènent une résistance épique, qui débouche sur la victoire de Bannockburn en 1314, les derniers Anglais sont chassés d'Ecosse, une expédition écossaise met même à mal le pouvoir anglais en Irlande (1315-1318). Le traité de Northampton en 1328 reconnaît la souveraineté pleine et entière du royaume écossais, confirmée par le traité de Berwick en 1357<sup>478</sup>. Cela n'empêche pas les guerres entre l'Ecosse et l'Angleterre de reprendre sous divers prétextes.

Néanmoins, l'indépendance de l'Ecosse reste une réalité historique et sa volonté de résistance ainsi que le fait que l'Angleterre n'ait jamais réussi à la conquérir sont des caractéristiques fondatrices de l'identité écossaise. Il faut attendre 1603 pour que l'Ecosse soit institutionnellement liée avec l'Angleterre<sup>479</sup>, évolution que l'on développera dans le chapitre 1.3.2 ci-dessous.

### 1.2.3 Au pays de Galles

En raison de sa topographie, le pays de Galles (*Wales*) offre quelques difficultés à la conquête romaine, qui ne s'achève qu'en 78 apr. JC<sup>480</sup>, et encore la pacification est-elle incertaine.

Quatre siècles plus tard, lorsque l'autorité romaine disparaît (410 apr. JC), des Germains débarquent et s'installent progressivement dans l'Est de l'Angleterre. Bientôt, le pays de Galles devient le principal refuge celte (avec le Sud-Ouest de l'Angleterre), fractionné en plusieurs royaumes, notamment celui de Gwynedd dans le Nord-Ouest. Le pays de Galles connaît une brève unité sous le règne de Rhodri Mawr (843-877) avant d'être quasiment soumis par Alfred le Grand, qui avait déjà unifié certains royaumes anglo-saxons<sup>481</sup>. Le petit-fils de Rhodri Mawr, Hywel Dda (Howel the Good), rétablit l'unité entre 907 et 948 et effectue un grand travail de codification des lois. Le pays de Galles, notamment sur sa côte sud et dans l'extrême nord, vit également quelques invasions de Norvégiens installés en Irlande. Le Gwynedd parvient encore à unifier un pays de Galles indépendant au XI<sup>e</sup> siècle, mais les Gallois sont battus par Harold en 1065 (avant que ce dernier ne soit défait à Hastings par Guillaume le Conquérant)<sup>482</sup>.

Les Anglo-Normands, également, ont beaucoup de difficultés à s'imposer sur l'ensemble du pays de Galles. Celui-ci connaît encore une grande période d'unité

---

<sup>478</sup> **Morgan**, *Histoire de la Grande-Bretagne*, p. 164-165, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 8, **Duchein**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 89-128, et **Walker**, *Legal History of Scotland (vol. II)*, p. 26-65 et 92-98.

<sup>479</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 7-8, **Gamper**, *Schottland – "Quasiföderalismus"*, ZÖR 56 (2001), p. 408, et **Marx**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 899.

<sup>480</sup> **Richmond**, *Roman Britain*, p. 25-40, **Morris**, *Histoire du Royaume-Uni*, p. 31, et **Marx**, *pays de Galles*, p. 57.

<sup>481</sup> Cf. *infra*, chap. 1.2.4, p. 110.

<sup>482</sup> **Marx**, *pays de Galles*, p. 57, **Morgan**, *Histoire de la Grande-Bretagne*, p. 60-61 et 87, ainsi que **Blair**, *Anglo-Saxon England*, p. 1.

et d'indépendance durant le XIII<sup>e</sup> siècle, à laquelle mettra fin Edouard I<sup>er</sup>, prémice de son absorption dans le royaume d'Angleterre (développée ci-dessous, chap. 1.3.1)<sup>483</sup>.

### 1.2.4 En Angleterre

Le Sud-Est de la Grande-Bretagne, région profondément romanisée, subit les conséquences les plus profondes du retrait romain en 410 apr. JC. Conséquences désastreuses, en réalité, à tel point que l'oeuvre romaine est ruinée et la première christianisation est anéantie<sup>484</sup>. La civilisation bretonne (ou britanno-romaine) disparaît de la plus grande partie de l'Angleterre, mais résiste en Cornouailles jusqu'en 838 (royaume breton de Dumnonie)<sup>485</sup>. Les nouveaux arrivants, en provenance du Schleswig, du Holstein et du Jutland, se composent d'Angles, de Saxons et de Jutes ainsi que de Frisons probablement<sup>486</sup>.

Bientôt, de nouveaux royaumes apparaissent; on peut mentionner, parmi les principaux, le Kent, le Sussex, le Wessex, la Mercie, la Northumbrie, *East Anglia* et *Middle Anglia*. Ces royaumes anglo-saxons vont s'affronter et s'allier entre eux mais aussi avec les royaumes bretons, gallois et écossais alentours donnant lieu à de multiples guerres et batailles ainsi qu'à des alliances plus ou moins éphémères<sup>487</sup>.

Certains tentent d'unifier la région, comme le roi Offa de Mercie à la fin du VIII<sup>e</sup> siècle. Il est le premier à se faire appeler roi des Anglais, mais sa dynastie ne dure pas. Le roi du Wessex Ecgbert s'impose alors (entre 825 et 839) à l'ensemble de l'Angleterre, le centre politique anglais glisse vers le Sud.

Néanmoins, dès 793 (pillage du monastère de Lindisfarne), les Vikings pratiquent des incursions en Angleterre. En 865, une grande armée débarque en *East-Anglia*; les Vikings se taillent un royaume occupant toute la côte Est de l'Angleterre, le *Danelaw*.

A cette époque, le roi du Wessex Alfred le Grand n'est pas en mesure de chasser les Vikings, néanmoins il parvient à stopper leur avancée, conclut un accord sur la ligne de partage et convertit les Danois au christianisme. Il renforce et unifie son royaume, construit des bourgs fortifiés et se consacre à la littérature. Ses

<sup>483</sup> **Morris**, *Histoire du Royaume-Uni*, p. 36 et 49.

<sup>484</sup> **Marx**, *Grande-Bretagne*, p. 678. Certains historiens en déduisent que l'héritage romain est quasi nul. Pour une discussion de la question, voir par exemple **Postan/Hill**, *Histoire économique et sociale de la Grande-Bretagne (tome I)*, p. 9-21.

<sup>485</sup> **Morgan**, *Histoire de la Grande-Bretagne*, p. 61. Les Cornouailles gardent encore à l'heure actuelle une certaine identité culturelle propre. **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), no 51, p. 17. Par ailleurs, le cornique, langue celtique proche du breton et du gallois, est reconnue comme une langue régionale ou minoritaire dans le cadre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE 148).

<sup>486</sup> **Morris**, *Histoire du Royaume-Uni*, p. 23 et carte, p. 25, **Morgan**, *Histoire de la Grande-Bretagne*, p. 57.

<sup>487</sup> **Blair**, *Anglo-Saxon England*, p. 27-49, **Morgan**, *Histoire de la Grande-Bretagne*, p. 62ss, et **Morris**, *Histoire du Royaume-Uni*, p. 24-26.

successeurs héritent des bases pour la formation d'une monarchie anglaise et reconquièrent progressivement le *Danelaw*. Au Xe siècle, le royaume est organisé en comtés (*shires*), système qui durera un millénaire<sup>488</sup>.

L'Angleterre connaît encore d'autres invasions des Vikings, tout d'abord lorsque les Norvégiens de Dublin (*Irish-Norse*) conquièrent le Nord-Ouest et notamment la ville d'York durant le Xe siècle; ensuite, lorsqu'au tournant du millénaire, les Danois lancent une série de pillages qui débouchent à nouveau sur un royaume danois. En 1016, une victoire décisive de Cnut (Canut) sur les Anglo-Saxons à Ashingdon débouche même sur un royaume nordique comprenant la Norvège, le Danemark et l'Angleterre. Mais la dynastie nordique s'éteint et, en 1042, Edouard le Confesseur, un Anglo-Saxon, est couronné roi d'Angleterre. Sans enfant, sa succession s'annonce difficile et aiguise les convoitises de trois prétendants. A sa mort en janvier 1066, Harold de Wessex est élu roi par les seigneurs anglo-saxons, mais le roi norvégien Harold Hadrada envahit le Nord et s'empare d'York, il est toutefois battu à Stamford Bridge. Trois jours plus tard, Guillaume de Normandie et ses barons débarquent au Sud, puis battent les Anglo-Saxons à Hastings (1066). L'Angleterre est conquise pour la dernière fois de son Histoire par celui qu'on appelle depuis lors Guillaume le Conquérant, couronné roi d'Angleterre à Westminster<sup>489</sup>.

Une nouvelle ère s'ouvre. A travers les siècles à venir, l'Angleterre parviendra progressivement à étendre son pouvoir à l'ensemble des îles Britanniques pour aboutir à l'intégration du pays de Galles, de l'Ecosse et de l'Irlande dans un Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. Cette évolution fait l'objet du prochain chapitre.

### **1.3 L'extension de l'autorité anglaise**

Malgré ses efforts, Guillaume le Conquérant n'arrive pas à étendre son autorité sur le Nord et l'Ouest de la Grande-Bretagne, de plus, l'île irlandaise voisine reste hors de portée<sup>490</sup>. L'intégration par l'Angleterre du pays de Galles, de l'Ecosse et de l'Irlande en un Royaume-Uni prendra des siècles. Nous allons maintenant examiner cette évolution pays par pays, chaque union étant le résultat d'une histoire spécifique avec ses caractéristiques propres.

Nous les traiterons dans l'ordre de leur aboutissement formel, à savoir l'intégration du pays de Galles (1536-1543), l'union avec l'Ecosse (1707), puis avec l'Irlande (1800).

---

<sup>488</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 5, **Morris**, *Histoire du Royaume-Uni*, p. 26-28 et carte, p. 27, **Blair**, *Anglo-Saxon England*, p. 67-90, **Morgan**, *Histoire de la Grande-Bretagne*, p. 76-90, et **Marx**, *Grande-Bretagne*, p. 678.

<sup>489</sup> **Blair**, *Anglo-Saxon England*, p. 90ss, **Marx**, *Grande-Bretagne*, p. 679, et **Morris**, *Histoire du Royaume-Uni*, p. 30.

<sup>490</sup> **Morris**, *Histoire du Royaume-Uni*, p. 36.

### 1.3.1 Au pays de Galles

Au début du XIII<sup>e</sup> siècle, les Gallois connaissent une certaine unité et une certaine indépendance face aux Anglais et surtout face aux seigneurs des Marches<sup>491</sup>, lorsque Llewelyn le Grand parvient à étendre son autorité sur une grande part du pays. Son petit-fils Llewelyn ap Gruffydd voit son titre de prince de Galles reconnu par Henri III d'Angleterre lors du Traité de Montgomery en 1267, mais il doit accepter en échange la suzeraineté du roi d'Angleterre.

Les relations avec l'Angleterre restent tendues. Llewelyn ap Gruffydd tente d'affirmer son indépendance et refuse de reconnaître la suzeraineté d'Edouard I<sup>er</sup>. Celui-ci conquiert une grande partie du pays de Galles en 1277 et le Traité d'Aberconwy met fin à l'indépendance galloise. Après une révolte, une deuxième campagne en 1282 affermit la mainmise de l'Angleterre sur le pays de Galles et Llewelyn ap Gruffydd trouve la mort. Une partie du pays de Galles est juridiquement incorporée au royaume d'Angleterre par les *Statutes of Wales* en 1284<sup>492</sup>. En 1301, le titre de prince de Galles est octroyé au fils d'Edouard I<sup>er</sup>, il restera dès lors en mains anglaises.

Une dernière rébellion de grande ampleur est menée par Owain Glyndwr (Owen Glendower) entre 1400 et 1408. Il s'en suivra la promulgation de lois pénales dissuasives<sup>493</sup>.

L'intégration du pays de Galles devient véritablement effective sous Henri VIII, qui édicte deux lois en 1536 et 1543. La première<sup>494</sup>, qui confirme l'union du pays de Galles à l'Angleterre, organise la représentation du pays de Galles au Parlement de Westminster et des élections ont lieu en 1542. La deuxième loi<sup>495</sup> est approuvée par un Parlement où les Gallois sont représentés. Il résulte de ces deux lois que le Pays de Galles est découpé en comtés (*shires*), que le droit anglais s'impose au détriment du droit gallois, mais qu'une justice distincte est chargée de son application (*Welsh circuits*). Ce régime de justice séparée durera

---

<sup>491</sup> Barons d'origine anglo-normande jouissant d'une relative liberté face au roi d'Angleterre et contrôlant les terres aux confins de l'Angleterre et du pays de Galles, ils sont l'instrument stratégique chargé de la conquête du pays de Galles.

<sup>492</sup> *Statuta Wallie* ou *Statute of Ruddlan* (12 Edw. I, c. 1-14), abrogés par le *Statute Law Revision Act 1887*, c. 59. **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 11, qui parle de première constitution coloniale anglaise, et **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 6.

<sup>493</sup> **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 11, **Marx**, *pays de Galles*, p. 57, et **Morgan**, *Histoire de la Grande-Bretagne*, p. 134-136, 162-164 et 190s.

<sup>494</sup> *Laws in Wales Act 1535* (27 Hen VIII, c. 26). Pour le texte original, voir <http://owain.vaughan.com/1535c26>. A l'origine, la loi est intitulée *An Acte for Lawes & Justice to be ministred in Wales in like fourme as it is in this Realm*. Le millésime 1535 s'explique par le fait que, à l'époque, les lois entrent en vigueur au premier jour de la convocation du Parlement, qui peut avoir eu lieu l'année précédente. Cette ancienne règle est abolie par le *Acts of Parliament (Commencement) Act 1793*, 33 Geo III, c. 13.

<sup>495</sup> *Laws in Wales Act 1542* (34&35 Hen VIII, c. 26). Pour le texte original, voir <http://owain.vaughan.com/1542c26>. A l'origine, la loi est intitulée *An Acte for certaine Ordinaunces in the Kinges Majesties Domyinion and Principalltie of Wales*. Concernant le millésime 1542, voir l'explication donnée à la note précédente.

jusqu'en 1830<sup>496</sup>. Les Tudors, dynastie d'origine galloise, cherchent surtout à unifier politiquement leur royaume et favoriser son contrôle. A cette fin, l'anglais devient la langue officielle du pays de Galles. Ils ne cherchent pas directement à éradiquer le gallois, Elizabeth I<sup>er</sup> fera même traduire la Bible et le *Prayer Book* (livre de prières) en gallois afin de renforcer le protestantisme au pays de Galles, mesure qui favorise la survie de la langue.

Quelques rares lois continuent d'être promulguées spécifiquement pour le pays de Galles, par exemple le *Welsh Bible and Prayer Book Act 1563*<sup>497</sup>, qui institue la mesure mentionnée ci-dessus, et le *Act for the Better Propagation of the Gospel in Wales 1649*<sup>498</sup>. Toutefois, le droit anglais vaut en principe également pour le pays de Galles, ce que précise même explicitement le *Wales and Berwick Act 1746*, principe abrogé en 1967 seulement<sup>499</sup>.

Même s'il y a bien eu un *Council of Wales* établi à Ludlow entre 1471 et 1689, il s'agit davantage d'exercer un contrôle rapproché sur la région que de lui octroyer davantage d'autonomie. S'agissant des lois de 1536 et de 1543, on ne peut guère parler d'union<sup>500</sup>, mais bien plutôt d'intégration, voire d'absorption (comme le fait MUNRO). Ces événements, dans le prolongement de la conquête d'Edouard I<sup>er</sup> en 1282 qui a brisé les vellétés d'indépendance galloises, ont empêché l'éclosion d'un véritable Etat indépendant et la création d'institutions politiques au sens moderne du terme.

A défaut d'une dimension institutionnelle historique (contrairement à l'Ecosse), le nationalisme gallois du XIX<sup>e</sup> siècle reposera dès lors davantage sur des facteurs culturels, tels que la langue, la religion et la culture (à l'instar des Corses et des Bretons)<sup>501</sup>. On notera qu'à l'heure actuelle seul 20% des Gallois parlent encore le gallois (une langue celtique proche du breton et du cornique), alors qu'ils étaient encore deux sur trois en 1891. Néanmoins, la présence du gallois est encore importante dans les zones rurales, où il peut représenter jusqu'à 60% des locuteurs<sup>502</sup>.

<sup>496</sup> *An Act for the more effectual Administration of Justice in England an Wales (Law Terms Act 1830, 11 Geo IV & 1 Will IV, c. 70)*. **Williams W.**, *Great Sessions in Wales 1542-1830*, p. 27.

<sup>497</sup> *An Act for the Translating of the Bible and the Divine Service into the Welsh Tongue (5 Eliz I, c. 28)*.

<sup>498</sup> *An Act for the better Propagation and Preaching of the Gospel in Wales, and redress of some Grievances*. Publié dans **Firth/Rait**, *Acts of the interregnum*, p. 342-348 et sur Internet: [www.british-history.ac.uk/report.aspx?compid=56383](http://www.british-history.ac.uk/report.aspx?compid=56383). N'ayant pas obtenu le *Royal Assent*, cet Act est considéré comme juridiquement nul après la Restauration en 1660.

<sup>499</sup> *Wales and Berwick Act 1746 (20 Geo II, c. 42), s. 3*, modifié par le *Welsh Language Act 1967 (c. 66), s. 4*.

<sup>500</sup> Ces deux lois sont parfois abusivement appelées *Acts of Union 1536, 1543*. **Rawlings**, *New Model Wales*, JLS 25/4 (1998), p. 461, note 1.

<sup>501</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 4, 6s et 144, **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 11-12, **McEldowney**, *Public Law*, p. 9, et **Morgan**, *Histoire de la Grande-Bretagne*, p. 240.

<sup>502</sup> **Marx**, *pays de Galles*, p. 58, et **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 153.

### 1.3.2 En Ecosse

#### 1.3.2.1 Rapprochement politique et dynastique

Comme nous l'avons vu ci-dessus<sup>503</sup>, l'Ecosse est sortie victorieuse de son bras de fer avec l'Angleterre entre 1282 et 1357 et son indépendance est entérinée. Elle se développe comme une nation à part entière et connaît son propre destin. En politique étrangère, elle privilégie des alliances avec la France. Les relations avec l'Angleterre sont très fluctuantes, ponctuées de guerres et de traités; suite à la conclusion d'une trêve, Henri VII, roi d'Angleterre, offre en 1497 la main de sa fille aînée, Marguerite Tudor, à Jacques IV d'Ecosse. Ce mariage mérite d'être signalé car il aura ultérieurement des conséquences insoupçonnées sur le moment.

Entre temps, l'Ecosse n'échappe pas aux divisions qui parcourent l'Europe avec l'avènement de la Réforme. La lutte interne entre le parti français et le parti anglais se double d'une querelle religieuse. Finalement, en 1560, le Parlement écossais opte pour la Réforme, principalement conduite dans le pays par John Knox et son courant presbytérien. L'alliance avec la France devient caduque et l'Ecosse se rapproche progressivement de l'Angleterre, qui a également renié l'autorité de Rome, sous l'impulsion décisive d'Henri VIII, l'Eglise ayant refusé l'annulation de son mariage avec Catherine d'Aragon<sup>504</sup>.

A la mort d'Elisabeth I<sup>re</sup> en 1603, la descendance d'Henri VIII étant éteinte, Jacques VI d'Ecosse hérite du trône d'Angleterre par son arrière-grand-mère, Marguerite Tudor, qui était la fille du roi d'Angleterre Henri VII et avait épousé le souverain écossais Jacques IV en 1497. Un premier lien institutionnel entre l'Ecosse et l'Angleterre est établi.

Jacques VI d'Ecosse est proclamé roi d'Angleterre sous le titre de Jacques I<sup>er</sup>. Il s'installe à Londres, se désigne lui-même comme roi de Grande-Bretagne et gouverne avec la plume (selon ses propres dires), mais l'Ecosse garde ses institutions politiques, son Parlement et ses lois. Il s'agit d'une union personnelle, purement dynastique, des trois royaumes d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande<sup>505</sup>, Henri VIII s'étant octroyé depuis 1541 le titre de roi d'Irlande<sup>506</sup>. L'Ecosse et l'Angleterre n'ayant pas les mêmes règles de succession, une scission des deux couronnes reste parfaitement possible<sup>507</sup>.

Néanmoins, l'Ecosse et l'Angleterre connaissent un destin similaire durant le XVII<sup>e</sup> siècle, un siècle de bouleversements en Grande-Bretagne. Les conflits politiques

---

<sup>503</sup> Cf. *supra*, chap. 1.2.2, p. 108.

<sup>504</sup> **Marx**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 900, **Duchain**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 158 et 208-211, **Marx**, *Grande-Bretagne*, p. 680-683, **Morris**, *Histoire du Royaume-Uni*, p. 66-68, **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 13, et **Morgan**, *Histoire de la Grande-Bretagne*, p. 243.

<sup>505</sup> **Morgan**, *Histoire de la Grande-Bretagne*, p. 289, **Marx**, *Grande-Bretagne*, p. 683-685, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 8, et **Duchain**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 247-251.

<sup>506</sup> Cf. *infra*, chap. 1.3.3.2, p. 119.

<sup>507</sup> **Murray**, *Scottish Perspective*, LQR 96 (1980), p. 35.

et religieux entre le roi, Charles Ier, et le Parlement de Westminster augmentent, puis tournent à l'affrontement militaire. Les Ecossais se rangent d'abord du côté du Parlement, notamment pour des motifs religieux (le roi veut leur imposer l'anglicanisme), puis rallient la cause du roi en 1648. La révolution se radicalise. Le roi est finalement jugé, puis exécuté en 1649. La République (*Commonwealth and Free State*) est proclamée, l'Ecosse et l'Irlande matées et, en 1654, Cromwell décrète l'union des trois royaumes sous l'autorité d'un seul Parlement.

Ce régime ne survit guère à la mort de Cromwell en 1658 et la monarchie est finalement restaurée en 1660 par une décision du Parlement, qui demande le retour du roi, non sans fixer ses conditions. Charles II<sup>508</sup> les accepte par la Déclaration de Bréda; l'Ecosse retrouve ses institutions politiques et son Parlement, mais le roi reste à Londres<sup>509</sup>.

Suite à cette première révolution, l'Ecosse semble avoir sauvegardé son indépendance juridique, même si l'union personnelle des deux couronnes continue. Mais une deuxième révolution (*Glorious Revolution*) a bientôt lieu, qui, par ses conséquences constitutionnelles, ouvre la voie à l'unification des royaumes d'Ecosse et d'Angleterre.

Cette deuxième révolution est essentiellement due au courant anti-catholique qui s'oppose au nouveau roi, ouvertement catholique, Jacques II (Jacques VII en Ecosse)<sup>510</sup>, et qui craint la perpétuation d'une dynastie catholique à la naissance d'un prince héritier en juin 1688, immédiatement baptisé selon le rite romain. La révolte est déclenchée par des aristocrates protestants qui font appel à un prince étranger, Guillaume d'Orange. De religion protestante, il a épousé la fille aînée, protestante, du roi et il est lui-même fils de la soeur du roi. Il débarque dans le Devon en novembre 1688. Sans guère d'appui, la résistance du roi tourne court et celui-ci s'enfuit auprès de Louis XIV<sup>511</sup>. En 1689, une Convention s'arroge, sans légitimité, les pouvoirs d'un Parlement, assimile la fuite du roi à une abdication et constate la vacance du trône. Elle choisit Guillaume d'Orange et sa femme Marie comme roi et reine d'Angleterre, écartant ainsi le fils de Jacques II né en juin 1688, Jacques François Edouard<sup>512</sup>.

La défaite des jacobites (partisans catholiques de Jacques II, puis de son fils ainsi que de son petit-fils) s'étend à l'Ecosse, où une Convention semblable (*the Estates*) déclare le roi Jacques VII (Jacques II d'Angleterre) déchu de ses droits au trône, constate la vacance et choisit aussi Guillaume d'Orange et sa femme Marie comme roi et reine d'Ecosse.

---

<sup>508</sup> Il avait déjà brièvement été appelé au trône d'Ecosse entre 1649 et 1651 avant d'être chassé par Cromwell.

<sup>509</sup> **Frisson**, *Histoire constitutionnelle*, p. 49-68 et 77-79, **Duchain**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 267-293, **Marx**, *Grande-Bretagne*, p. 686-687, et **Marx**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 901.

<sup>510</sup> Qui succède à son frère Charles II, mort en 1685.

<sup>511</sup> Il s'installe au château de Saint-Germain-en-Laye avec sa cour.

<sup>512</sup> Prétendant au trône d'Angleterre et d'Ecosse sous le nom de Jacques III d'Angleterre (et Jacques VIII d'Ecosse), appelé aussi le Vieux Prétendant.

Si, en Angleterre, cette révolution de palais se passe sans trop de violence (*the bloodless Revolution*), la résistance des jacobites en Ecosse, surtout dans les Highlands<sup>513</sup>, est écrasée dans le sang, tandis que Jacques VII (II) lui-même, soutenu par Louis XIV, est défait par les troupes de Guillaume III (les Orangistes) à la bataille de la Boyne en 1690 en Irlande<sup>514</sup>.

Guillaume III est dès lors bien établi sur le trône d'Angleterre et d'Ecosse, néanmoins, il a dû accepter les conditions posées par les Parlements anglais et écossais pour y accéder. D'une part, il a signé la *Declaration of Rights*, qui acquerra force de loi sous le nom de *Bill of Rights 1689*<sup>515</sup>. D'autre part, il a dû accepter par serment de respecter son pendant écossais, le *Claim of Right Act 1689*<sup>516</sup>. Dès lors, la monarchie devient constitutionnelle, la loi devient la source de l'autorité royale, le roi, institution juridique, est responsable devant le parlement ou plutôt devant deux parlements de deux Etats souverains, poursuivant chacun leur propre politique. Inéluctablement, l'union des parlements ou la séparation des couronnes se dessine<sup>517</sup>.

### 1.3.2.2 L'Union de 1707

Au vu de la nécessité pour le roi de réunir régulièrement le Parlement anglais afin de voter des impôts pour financer sa guerre contre Louis XIV, le Parlement de Westminster s'impose comme une institution incontournable, davantage que le Parlement d'Edimbourg, aussi bien envers le roi qu'envers les autres institutions politiques.

Le Parlement d'Edimbourg essaye d'abord de garantir son autorité et l'indépendance du royaume, il adopte notamment le *Act of Security 1704*<sup>518</sup>, par lequel il maintient ses prérogatives en cas de vacance du trône, alors que les Anglais ont déterminé la ligne de succession, définitivement protestante, pour le trône d'Angleterre par l'*Act of Settlement 1700*<sup>519</sup>. L'Angleterre prend des mesures de rétorsion en promulguant l'*Aliens Act 1705*<sup>520</sup> qui interdit les importations en provenance d'Ecosse et déclare ressortissants étrangers les Ecossais installés en Angleterre.

La tension entre les deux nations est à son comble, mais finalement les esprits modérés l'emportent. Un accord est trouvé pour unifier les deux royaumes.

<sup>513</sup> Victoire à Killiecrankie en juillet 1689, mais défaite à Dunkeld en août de la même année.

<sup>514</sup> **Duchain**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 303, **Frison**, *Histoire constitutionnelle*, p. 91-93, et **Marx**, *Grande-Bretagne*, p. 687. Pour le volet irlandais, cf. *infra*, chap. 1.3.3.3, p. 120.

<sup>515</sup> 1 Will & Mary Sess. 2, c. 2.

<sup>516</sup> 1689, c. 28 [*Old Scottish Parliament*].

<sup>517</sup> **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 79-81, et **Murray**, *Scottish Perspective*, LQR 96 (1980), p. 36-37.

<sup>518</sup> *Act for securing the true Protestant religion and presbyterian government (RPS 1702/6/30)*.

<sup>519</sup> 12&13 Will III, c. 2.

<sup>520</sup> *An Act for the effectual securing the Kingdom of England from the apparent Dangers that may arise from several Act lately passed in the Parliament of Scotland (Union of England and Scotland Act 1704)*, 3&4 Anne, c. 6.

L'Ecosse obtient le libre accès au marché anglais et surtout à celui des colonies anglaises, alors que l'Angleterre, en guerre contre Louis XIV, écarte définitivement le risque d'une restauration jacobite et catholique (populaire dans les Highlands) dans le royaume voisin du Nord.

Le traité prévoit l'union politique et économique des deux royaumes en un Royaume-Uni de Grande-Bretagne, dont l'héritage de la Couronne est réglé par l'*Act of Settlement 1700*. Les Ecossais auraient préféré une union fédérale, selon les conceptions de l'époque, plutôt une Confédération en réalité, mais une telle solution n'aurait pas remédié aux problèmes<sup>521</sup>. En remplacement des Parlements anglais et écossais, le traité instaure un seul Parlement de Grande-Bretagne avec une représentation équitable des Ecossais. Le traité garantit néanmoins le maintien d'institutions identitaires des Ecossais (davantage que le Parlement!), à savoir leurs propres lois civiles (de courant romaniste et continental) et pénales, leur système judiciaire et surtout l'Eglise presbytérienne d'Ecosse.

Cette union correspond à une fusion volontaire de deux royaumes. Chacun des deux Parlements entérine le traité par une décision conforme à son droit interne, même si certains auteurs parlent de cas de corruption et de menaces. Le Parlement écossais adopte le 16 janvier 1707 le *Union with England Act 1707*<sup>522</sup> (par 110 voix contre 69), puis, le 6 mars suivant, le Parlement anglais édicte le *Union with Scotland Act 1706*<sup>523</sup>. L'union prend effet au 1<sup>er</sup> mai 1707.

Parler d'un *Union Act 1706*, comme on le rencontre parfois, adopté uniquement par Westminster, serait dès lors abusif et ne reflète pas le consentement réciproque donné à cette union, qui se distingue ainsi fondamentalement de la procédure d'intégration forcée du pays de Galles (et de l'Irlande, mais pour des raisons différentes, voir ci-dessous, chap. 1.3.3.4, p. 122)<sup>524</sup>.

### 1.3.2.3 Les contestations de l'Union

L'union entre l'Ecosse et l'Angleterre n'est de loin pas définitivement acquise pour autant. En 1708 déjà, le fils de Jacques VII (II), Jacques François Edouard (qu'on appelle aussi le Vieux Prétendant<sup>525</sup>), monte une entreprise pour retourner en Ecosse, mais il ne parvient pas à débarquer<sup>526</sup>. En 1713, un député écossais à

<sup>521</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 12-13, et **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), p. 22.

<sup>522</sup> 1707, c. 7 [*Old Scottish Parliament*].

<sup>523</sup> 6 Anne, c. 11. Le millésime 1706 s'explique par le fait que l'Angleterre n'adoptera le calendrier grégorien qu'en 1752. **Murray**, *Scottish Perspective*, LQR 96 (1980), p. 38.

<sup>524</sup> **Murray**, *Scottish Perspective*, LQR 96 (1980), p. 36-38, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 8-15, **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 13-16, **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), p. 21-24, et **Frison**, *Histoire constitutionnelle*, p. 93.

<sup>525</sup> Jacques VIII d'Ecosse resp. Jacques III d'Angleterre pour ses partisans légitimistes.

<sup>526</sup> **Duchain**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 329-330.

Westminster introduit une motion à la *House of Lords* pour révoquer l'union, elle n'est repoussée que de quatre voix<sup>527</sup>.

En 1715, les maladresses politiques du nouveau roi de Grande-Bretagne, Georges I<sup>er</sup>, entraîne une fronde en Ecosse. Une nouvelle tentative de débarquement est menée, mais le Vieux Prétendant débarque trop tard et la mort de Louis XIV empêche un véritable soutien français. D'autres ennemis de l'Angleterre tentent d'exploiter le jacobisme, notamment la Suède et l'Espagne<sup>528</sup>.

La menace se précise à nouveau de manière dramatique en 1745. Le fils du Vieux Prétendant, le prince Charles-Edouard Stuart<sup>529</sup>, parvient à débarquer dans l'Ouest de l'Ecosse et rallier les clans des Highlands. Il remporte d'abord plusieurs succès et parvient habilement à s'enfoncer en Angleterre jusqu'à Derby, mais là ses troupes, peu intéressées par Londres et le trône d'Angleterre, l'obligent à retourner en Ecosse, où l'hiver le contraint à une tactique de guérilla. Au printemps, le 16 avril 1746, il tente le tout pour le tout, mais subit une lourde défaite à Culloden. La bataille se transforme en "boucherie", les blessés sont achevés, les rescapés poursuivis et les rebelles pourchassés des semaines durant. Une dure répression s'abat sur tout le pays. Le pouvoir clanique est sapé par des mesures législatives entraînant de profondes modifications sociales et la construction d'un réseau routier doit favoriser d'éventuelles répressions futures.

Le caractère romanesque de la fuite du prince favorisera la transformation en légende de cette dernière tentative de restauration jacobite<sup>530</sup>.

### 1.3.3 En Irlande

#### 1.3.3.1 L'arrivée des Anglo-Normands

L'oeuvre unificatrice du grand roi Brian Boru ne survit guère à la mort de celui-ci en 1014. L'Irlande retrouve ses conflits locaux et ses guerres de clans<sup>531</sup>.

En 1169, des chevaliers normands, venus des Marches galloises, débarquent en Irlande<sup>532</sup>, appelés par le roi de Leinster, Diarmait Mac Murchada (Dermot Mac Murrough), dépossédé de sa couronne par le roi de Connacht. Sous la conduite de Richard FitzGilbert de Clare, comte de Pembroke, surnommé Strongbow, les Anglais s'imposent rapidement dans le Sud-Est. Le roi d'Angleterre, Henry II, débarque alors dans l'île pour affirmer sa suzeraineté sur ses barons anglo-normands. Il est également reconnu seigneur d'Irlande par une partie des rois gaëls, mais cela ne suffit pas à achever la conquête.

<sup>527</sup> **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 16, et **Duchain**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 332.

<sup>528</sup> **Duchain**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 333-336.

<sup>529</sup> Appelé aussi le Jeune Prétendant, par opposition à son père, mais surtout connu par son surnom populaire de *Bonnie prince Charlie*.

<sup>530</sup> **Marx**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 901, et **Duchain**, *Histoire de l'Ecosse*, p. 345-359.

<sup>531</sup> Cf. *supra*, chap. 1.2.1, p. 107.

<sup>532</sup> Avec l'approbation du Pape, qui souhaite remettre au pas l'Eglise d'Irlande (Bulle *Laudabiliter* de 1155).

Bientôt, seule une portion de territoire autour de Dublin, qui deviendra le *Pale*, et quelques villes sont formellement sous domination anglaise, pour le reste, l'Irlande est partagée entre une zone de forteresses sous le contrôle de barons anglo-normands négligés par la Couronne et une zone gaële, plus rurale<sup>533</sup>.

Au contact des nouveaux colons, les Irlandais assimilent leurs techniques et remportent quelques victoires militaires, notamment sous la conduite d'Edouard Bruce, qui débarque en Ulster depuis l'Ecosse (1315-1318), où son frère, le roi Robert I<sup>er</sup> a forgé l'indépendance écossaise. Lorsque la peste noire atteint l'Irlande en 1349-1350, elle frappe en premier lieu les villes, essentiellement peuplées d'Anglais. Les Irlandais, leur langue et leur culture reprennent davantage d'influence. Une partie des colons, notamment les barons anglo-normands, est progressivement assimilée<sup>534</sup>, à tel point qu'en 1366 sont édictés les Statuts de Kilkenny, prohibant les mariages entre Irlandais et Anglais et interdisant à ceux-ci de parler gaëlique. Cette tentative législative reste vaine. Le roi anglais Richard II débarque en 1394 et 1399 avec une armée, mais il ne parvient pas à mater les Gaëls et les seigneurs anglo-normands plus ou moins irlandisés, qualifiés "d'Anglais dégénérés". Le *Pale* anglais est réduit à une mince bande de terre entre Dublin et Dundalk. L'Irlande reste divisée en trois sociétés et entités politiques distinctes<sup>535</sup>.

### 1.3.3.2 L'achèvement de la conquête par les Tudors

Affaibli par la guerre de Cent ans et la guerre civile des Deux-Roses, la Couronne anglaise a dû relâcher encore son emprise sur la colonie irlandaise, qui mène sa propre politique, généralement sous l'influence des comtes de Kildare, menant même parfois une politique hostile au trône durant la guerre civile. L'avènement des Tudors sur le trône d'Angleterre entraîne une reprise en main progressive de l'Irlande.

Après s'être emparé de la Couronne en 1485, Henri VII envoie Sir Edward Poynings en Irlande pour y affermir son autorité mise à mal. Celui-ci fera notamment adopter, par le Parlement irlandais, la *Poynings' Law 1495*<sup>536</sup> qui restaure l'autorité du droit anglais en Irlande et exige l'approbation du roi et de son conseil avant que le Parlement irlandais n'édicte une loi.

Henri VIII profite ensuite de révoltes dans les années 1530 pour se faire remettre les terres des barons et des chefs irlandais pour les leur restituer *ex dono regis*. Or, subtilité juridique du droit féodal, ce que le roi donne, il peut le reprendre, notamment en cas de forfaiture. La possibilité de la confiscation des terres, qui sera utilisée ultérieurement, est établie.

<sup>533</sup> Duffy/Doherty/Gillespie/Kelly/Lennon/Smith, *Atlas historique de l'Irlande*, p. 36-41, Heurley, *Irlande*, p. 14, Fréchet, *Histoire de l'Irlande*, p. 28 et 31-32, ainsi que Joannon, *Irlande*, p. 619.

<sup>534</sup> On les disait même plus irlandais que les Irlandais eux-mêmes. Fréchet, *Histoire de l'Irlande*, p. 36.

<sup>535</sup> Joannon, *Irlande*, p. 620, et Fréchet, *Histoire de l'Irlande*, p. 41.

<sup>536</sup> 10 Hen VII, c. 22 [*Old Irish Parliament*].

Par ailleurs, le roi entraîne, dès 1536, l'Irlande dans sa rupture avec Rome et lui impose sa nouvelle politique religieuse. Mais, les Irlandais s'opposent viscéralement à la Réforme et la conquête anglaise prend la forme d'une guerre de religion.

Henri VIII se fait finalement proclamer roi d'Irlande (et non plus seigneur d'Irlande) par le Parlement en 1541<sup>537</sup>, afin de bien marquer qu'il ne doit en rien au Pape son autorité sur l'île, encore considérée comme un fief papal par Rome.

Double d'un conflit religieux, le mouvement de rébellion des Gaëls et des barons anglo-normands gaëlisés (ou Vieux Anglais) contre le pouvoir royal s'étend et s'intensifie. La fin du XVI<sup>e</sup> siècle est marqué par les révoltes, notamment dans l'Ulster (guerre de Neuf Ans, 1594-1603). Les Tudors ne parviendront à l'emporter que sur la fin du règne d'Elisabeth I<sup>re</sup> (1603) en matant sans ménagement les insurgés. Ils inaugurent également (dès 1556, sous le règne de Mary Tudor) une politique de peuplement (*plantation*) des terres confisquées aux insurgés qui va bouleverser l'île et sa société<sup>538</sup>.

### 1.3.3.3 La politique de peuplement massif

Suite à la rébellion des O'More et des O'Connor, une première politique de confiscation systématique et de peuplement massif a lieu en 1556 dans les comtés de Laois, renommé comté de la Reine (*Queen's County*), et de l'Offaly, renommé comté du Roi (*King's County*).

Suite aux rébellions des Desmond à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, une partie de la province de Munster se voit imposer la confiscation de ses terres et l'arrivée de colons anglais, anglicans et fidèles à la Couronne<sup>539</sup>.

Toutefois, la colonisation la plus efficace a lieu en Ulster. Cette province, qui était la plus farouchement gaële et rebelle à la civilisation anglaise, est finalement soumise à la fin de la guerre de Neuf Ans en 1603. Comme le reste de l'Irlande, elle est alors découpée en comtés. Commencée par des colons venus des Lowlands écossais dans les comtés d'Antrim et de Down, la politique de peuplement s'accroît véritablement après la "fuite des comtes" (*Flight of the Earls*).

Une nuit de septembre 1607, une centaine de seigneurs d'Ulster s'embarquent pour l'Espagne, espérant trouver sur le continent un soutien catholique pour résister à la pression croissante des Anglais, dont la politique d'abord conciliante se durcit. Profitant de ce qu'il considère comme une forfaiture pour les destituer de leurs droits et de leurs terres, le roi Jacques I<sup>er</sup> d'Angleterre (VI d'Ecosse) décide

---

<sup>537</sup> *Crown of Ireland Act 1542, 33 Hen VIII, c. 1 [Old Irish Parliament].*

<sup>538</sup> **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), p. 46, **Heurley**, *Irlande*, p. 15-18, **Joannon**, *Irlande*, p. 616 et 620s, **Duffy/Doherty/Gillespie/Kelly/Lennon/Smith**, *Atlas historique de l'Irlande*, p. 46-60, et **Morgan**, *Histoire de la Grande-Bretagne*, p. 240-242.

<sup>539</sup> **Duffy/Doherty/Gillespie/Kelly/Lennon/Smith**, *Atlas historique de l'Irlande*, p. 58-59, et **Fréchet**, *Histoire de l'Irlande*, p. 49-50.

d'effectuer un peuplement massif de colons anglais et écossais (anglicans ou presbytériens) dans les comtés d'Armagh, Cavan, Donegal, Fermanagh, Derry et Tyrone.

Cette fuite de l'élite gaële marque symboliquement la fin de la civilisation celtique, de son mode de vie ainsi que de son droit des *Brehons* (ou code *brehon*), remplacé par le droit coutumier anglais<sup>540</sup>.

Durant le XVII<sup>e</sup> siècle, la politique de colonisation atteint un nouveau paroxysme, alors que l'Angleterre est elle-même déchirée par la guerre civile. En 1641, une violente jacquerie en Ulster se transforme en soulèvement général des Irlandais et des Vieux Anglais catholiques contre les colons protestants.

La répression ne se fait guère attendre, lorsque, après l'exécution du roi Charles I<sup>er</sup> (1649), Olivier Cromwell débarque en Irlande avec son armée. Puritain et anglais, il mène une double guerre sacrée contre les Irlandais. Après une répression atroce, il accentue encore la désolation des Irlandais en redistribuant les terres à ses soldats et en planifiant le transfert des meilleures terres à des colons, alors que les Irlandais sont contraints à l'exil intérieur dans la province aux terres ingrates du Connacht ou du comté de Clare (*Cromwellian Settlement*). Le peuplement massif de petits colons propriétaires est renforcé en Ulster, mais, dans le reste de l'île, un régime de grands domaines latifundiaires se met en place, dont les propriétaires préfèrent rester en Angleterre (*absentee landlords*). Le transfert foncier n'en est pas moins considérable. Alors que les catholiques possédaient encore 60% des terres en 1641, leur portion se réduit à moins de 20% en 1660. Le clivage entre l'Ulster, essentiellement peuplé de presbytériens et le reste de l'île, où les catholiques sont asservis par de grands propriétaires anglicans se met en place<sup>541</sup>.

Après la Restauration en 1660, les espoirs des catholiques de voir leurs terres restituées sont déçus par Charles II, qui limite les restitutions à un tiers des terres. Le Parlement est rétabli à Dublin, alors que les trois Parlements d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande avaient été unifiés par Cromwell<sup>542</sup>.

Après son couronnement en 1685, Jacques II (Jacques VII en Ecosse), roi ouvertement catholique, ménage davantage l'Irlande, alors qu'il affronte une certaine opposition en Angleterre. Les catholiques peuvent à nouveau accéder à certaines fonctions, ainsi Richard Talbot, comte de Tyrconnel, est nommé lord-lieutenant d'Irlande, représentant du roi en Irlande.

---

<sup>540</sup> **Fréchet**, *Histoire de l'Irlande*, p. 53 et 55-58, **Heurley**, *Irlande*, p. 16-17, **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), p. 46, **Joannon**, *Irlande*, p. 620-621, et **Duffy/Doherty/Gillespie/Kelly/Lennon/Smith**, *Atlas historique de l'Irlande*, p. 60-63.

<sup>541</sup> **Joannon**, *Irlande*, p. 621-622, **Morris**, *Histoire du Royaume-Uni*, p. 96, **Guiffan**, *Histoire de l'Irlande*, p. 74, et **Heurley**, *Irlande*, p. 18-20 (carte).

<sup>542</sup> Pour l'implication de ces événements en Ecosse, cf. *supra*, chap. 1.3.2.1, p. 114.

Mais Jacques II est renversé en 1688 par Guillaume d'Orange, son gendre, soutenu par les protestants (*Glorious Revolution*). Excepté en Ulster, l'Irlande prend largement parti pour les jacobites. Après avoir fui auprès de Louis XIV, Jacques II tente de reconquérir son trône en débarquant en Irlande, mais il est lourdement défait par les Orangistes en 1690 sur les rives de la Boyne. Cette défaite entérine la colonisation protestante<sup>543</sup>.

#### 1.3.3.4 L'éclosion d'une nation protestante et le traité d'union de 1800

La domination britannique s'appuie alors sur deux piliers, d'une part, les petits propriétaires presbytériens d'Ulster et, d'autre part, les colons anglicans. Ces derniers, qui ne représentent que dix pour cent de la population, dominent les institutions, l'administration et le commerce, alors que septante pour cent de la population, catholique, est progressivement asservie par des mesures discriminatoires<sup>544</sup>. Celles-ci, connues sous le nom de *Penal Laws* (1695-1727), visent tous ceux qui ne se réclament pas de l'Eglise anglicane. Les protestants non-conformistes, notamment les presbytériens, sont donc également touchés. Ainsi, dès 1692, seuls les anglicans sont éligibles au Parlement de Dublin.

Toutefois, les catholiques sont victimes de restrictions encore bien plus étendues, afin de les priver de tout pouvoir politique, économique ou social. Des terres ayant appartenu à un protestant ne peuvent revenir à un catholique, même par don ou héritage. En 1778, la part foncière des catholiques s'est réduite à 5%. Les catholiques ne peuvent épouser des protestants, ni accéder à des fonctions publiques, entre autres, et à partir de 1728, ils sont privés du droit de vote.

Parallèlement, les Anglo-Irlandais eux-mêmes subissent des mesures de la part de la Grande-Bretagne, regroupant l'Angleterre et l'Ecosse depuis 1707. Ces mesures sont essentiellement économiques et protectionnistes, mais elles limitent également le pouvoir législatif de Dublin et transfèrent la juridiction d'appel du Parlement irlandais à la Chambre des Lords de Westminster<sup>545</sup>. Face à la Grande-Bretagne, l'Irlande est une colonie, avec toute l'exploitation économique et la dépendance politique qui en découlent.

Le XVIII<sup>e</sup> siècle en Irlande se caractérise alors par une revendication croissante par les élites protestantes de leur autonomie et de l'égalité de traitement face à la métropole (mouvement patriote). Alors que le sentiment de nation protestante (dans un pays néanmoins aux trois-quarts catholique<sup>546</sup>) se développe parmi cette *ascendancy* anglo-irlandaise, la grande majorité catholique reste asservie

---

<sup>543</sup> **Guiffan**, *Histoire de l'Irlande*, p. 76-78, **Joannon**, *Irlande*, p. 622, et **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 56.

<sup>544</sup> **Guiffan**, *Histoire de l'Irlande*, p. 85.

<sup>545</sup> *Dependency of Ireland on Great Britain Act 1719*, 6 Geo I, c. 5 (*Declaratory Act*).

<sup>546</sup> Selon **Duffy/Doherty/Gillespie/Kelly/Lennon/Smith** (*Atlas historique de l'Irlande*, p. 76), en 1732, 73% des foyers irlandais sont catholiques, dont 79% dans la province du Leinster, 89% dans le Munster, 91% dans le Connacht et 38% (seulement) en Ulster.

économiquement et étouffée politiquement, quelques épisodes de rébellion dans les campagnes ne dépassent guère le stade de simples jacqueries<sup>547</sup>.

Alors que l'Angleterre est aux prises avec ses colonies américaines, dont les griefs économiques contre l'Angleterre sont semblables aux leurs, les Irlandais en profitent pour obtenir une certaine ouverture pour leurs exportations (1779-1780). De plus, ils obtiennent l'indépendance législative<sup>548</sup> et judiciaire face à Westminster dès 1783, mais l'exécutif reste nommé et contrôlé par la Couronne. Par ailleurs, les idées progressistes s'imposent également en matière de citoyenneté et certaines mesures vexatoires contre les catholiques sont abolies entre 1778 et 1782<sup>549</sup>.

Sous l'influence des idées jacobines de la Révolution française, les revendications irlandaises s'étendent et se radicalisent, surtout parmi les presbytériens. Un mouvement réunit alors, sous la direction de Theobald Wolfe Tone, jeune avocat d'origine anglicane, des protestants libéraux et des catholiques au sein de la *Society of United Irishmen*, qui se donne pour but "*of uniting Irishmen of all religions against unjust influence of Great Britain*"<sup>550</sup>. Il exige une réforme du Parlement qu'il considère comme corrompu et non représentatif. Il obtient en 1793 le rétablissement des catholiques dans leur droit de vote (censitaire)<sup>551</sup>, mais l'éligibilité au Parlement leur est toujours et encore refusée.

Menacés par l'influence de la France révolutionnaire, les Anglais réagissent, avec l'appui des protestants conservateurs à Dublin. Des mesures répressives sont prises, de nouvelles milices apparaissent et le fanatisme religieux est attisé, l'Ordre d'Orange est fondé par des protestants en Ulster en 1795. Avec l'appui de la France, une grande insurrection éclate en 1798, mais elle est rapidement réprimée et la flotte française arrive trop tard<sup>552</sup>.

Ce risque d'une Irlande séparatiste et hostile convainc le gouvernement britannique d'entamer un projet d'union, dont il est déjà question depuis une quinzaine d'années. Il s'agit d'éviter que le Parlement irlandais cristallise le mouvement séparatiste. Le premier ministre William Pitt espère rééditer le succès de l'union de 1707 avec l'Ecosse. L'union obtient le soutien de l'Eglise anglicane et des conservateurs, mais hérisse les protestants patriotes et libéraux.

Un premier projet échoue en 1799 devant le Parlement irlandais à cinq voix près. La corruption et l'octroi par la Couronne de titres modifiant la composition du

<sup>547</sup> **Guiffan**, *Histoire de l'Irlande*, p. 79-81 et 86.

<sup>548</sup> Par l'adoption du *Repeal of Act for securing dependence of Ireland* (22 Geo III, c. 53) et du *Irish Appeals Act 1783* (23 Geo III, c. 28), abrogeant le *Dependency of Ireland on Great Britain Act 1719* (6 Geo I, c. 5, *Declaratory Act*) et la *Poyning's Law 1495* (10 Hen VII, c. 22, *Old Irish Parliament*).

<sup>549</sup> **Keir**, *Constitutional History*, p. 436-437, **Duffy/Doherty/Gillespie/Kelly/Lennon/Smith**, *Atlas historique de l'Irlande*, p. 84, **Joannon**, *Irlande*, p. 622, et **Guiffan**, *Histoire de l'Irlande*, p. 92-94.

<sup>550</sup> **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), p. 47.

<sup>551</sup> Par le *Roman Catholics Act 1793* (33 Geo III, c. 44).

<sup>552</sup> **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 17.

Parlement permettent de faire accepter le projet en 1800. Le Parlement irlandais, où les catholiques ne sont toujours pas représentés, adopte le *Act of Union (Ireland) 1800*<sup>553</sup> et le Parlement de Westminster adopte le *Act of Union with Ireland 1800*<sup>554</sup>.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1801 est ainsi créé le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. L'union établit un régime de libre-échange en matière économique et un Parlement unique. L'Eglise d'Irlande fusionne avec l'Eglise d'Angleterre, pour former la *United Church of England and Ireland*, la seule Eglise "établie" en Irlande, d'obédience anglicane. Le Parlement de Dublin est aboli et l'Irlande envoie cent députés et 32 lords à Westminster. L'émancipation catholique devient acceptable politiquement, car les catholiques resteraient minoritaires à Westminster. Certaines assurances avaient d'ailleurs été données que les dernières mesures discriminatoires contre les catholiques, notamment leur inéligibilité, seraient levées une fois l'union politique entérinée. Toutefois, cette promesse tacite n'est pas tenue en raison du veto du roi, Georges III, qui la considère contraire à son serment de couronnement de maintenir la religion protestante<sup>555</sup>.

Cette union ne réussit dès lors jamais à s'imposer pleinement. Elle n'apporte pas aux catholiques l'émancipation politique espérée (il faudra attendre 1829). De plus, elle impose en Irlande la domination de la seule Eglise anglicane et de sa dîme, alors que l'union avec l'Ecosse garantissait précisément la maintien de l'Eglise presbytérienne. Enfin, l'union de 1800 ne parvient pas véritablement à répondre aux attentes socio-économiques irlandaises. L'espoir de William Pitt que le Parlement de Westminster, par son éloignement, saurait gérer les affaires irlandaises avec davantage de sagesse et d'impartialité s'avère utopique<sup>556</sup>.

Rapidement, le mouvement de contestation contre l'union prend de l'ampleur au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et conduit à des tentatives d'autonomisation (*Home Rule*), dont l'échec partiel entraîne l'indépendance du Sud de l'île. Ces événements feront l'objet du chapitre 2.1 ci-dessous.

### **1.3.4 La prédominance du principe de la suprématie du Parlement sur la nature constitutionnelle des traités**

Au-delà des événements développés ci-dessus qui décrivent l'évolution des rapports entre l'Angleterre et les royaumes voisins, un autre processus historique va jouer un rôle important dans l'extension du pouvoir anglais. Il s'agit de l'épreuve de force entre le Roi et le Parlement. Or, ce dernier l'emporte clairement sur le Roi

---

<sup>553</sup> 40 Geo III, c. 38 [*Old Irish Parliament*].

<sup>554</sup> 39&40 Geo III, c. 67.

<sup>555</sup> **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 18, **Keir**, *Constitutional History*, p. 437-438, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 16-17, **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), p. 18 et 47, **McLean/McMillan**, *England and the Union*, p. 28, et **Guiffan**, *Histoire de l'Irlande*, p. 106-107.

<sup>556</sup> **Keir**, *Constitutional History*, p. 439, et **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 17.

en 1689, lorsque est entériné le *Bill of Rights*<sup>557</sup>, suite à la Révolution Glorieuse, qui débouche sur une monarchie constitutionnelle.

Dorénavant, la suprématie du Parlement (*legislative supremacy* ou aussi *parliamentary sovereignty*) est établie, non seulement envers les prérogatives du roi, mais aussi envers la *common law*. L'autorité législative du Parlement est illimitée, aucune autre institution ne peut restreindre sa capacité législative. Ce principe représente un fondement de l'ordre juridique britannique, qui n'a pas de Constitution formelle, écrite<sup>558</sup>. Il s'agit dès lors d'examiner sa portée sur les actes d'union de 1707 et 1800.

#### 1.3.4.1 La nature différente des trois unions

Auparavant, il nous faut brièvement rappeler la nature différente des trois unions qui ont débouché sur un Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande en 1801. Dès 1536, un acte juridique confirme l'intégration ou même l'incorporation du pays de Galles au royaume d'Angleterre, situation qui découle partiellement déjà d'une loi de 1284. Il s'agit là d'un acte juridique unilatéral des Anglais; le terme "union" est lui-même probablement impropre<sup>559</sup>. L'union de 1707 avec l'Ecosse est d'une nature totalement différente puisqu'il s'agit d'un traité entre deux royaumes juridiquement indépendants<sup>560</sup>. Quant à l'union avec l'Irlande en 1800<sup>561</sup>, elle découle également d'un traité ratifié par deux Parlements, néanmoins le Parlement irlandais de l'époque ne peut pas être représentatif, même au sens donné à ce mot à cette époque, car seuls des anglicans (très minoritaires) peuvent y siéger<sup>562</sup>. De plus, les couronnes d'Irlande et de Grande-Bretagne sont déjà unies non pas seulement par des liens dynastiques ou personnels, mais juridiquement, car l'Irlande est bien un royaume dépendant, "propriété" de la Couronne anglaise, puis britannique<sup>563</sup>.

#### 1.3.4.2 La nature constitutionnelle des traités de 1707 et 1800

Dans ce contexte, les actes d'union de 1707 et 1800 pourraient avoir une portée constitutionnelle, au vu de leur nature et de leur contenu. Ils prévoient en effet tous deux que l'union est conclue pour toujours (art. 1 *Union with Scotland Act 1706*<sup>564</sup> et art. 1 *Union with Ireland Act 1800*<sup>565</sup>). Ils offrent également des

<sup>557</sup> 1 Will & Mary Sess. 2, c. 2.

<sup>558</sup> **Barendt**, *Fundamental Principles*, no 1.80, p. 31, et **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 79-81.

<sup>559</sup> Cf. *supra*, chap. 1.3.1, p. 112.

<sup>560</sup> Cf. *supra*, chap. 1.3.2.2, p. 116.

<sup>561</sup> Cf. *supra*, chap. 1.3.3.4, p. 122.

<sup>562</sup> **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), p. 18.

<sup>563</sup> **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 18.

<sup>564</sup> *Article I, in initio, Union with Scotland Act 1706 (6 Anne, c. 11):*

*That the Two Kingdoms of Scotland and England, shall upon the first day of May which shall be in the year one thousand seven hundred and seven and forever after, be United into One Kingdom by the name of Great Britain [...].*

<sup>565</sup> *Article First, in initio, Union with Ireland Act 1800 (39&40 Geo III, c. 67):*

garanties quand à l'établissement des Eglises d'Ecosse et (anglicane) d'Irlande (art. 5 *Union with Ireland Act 1800*) ainsi que la perpétuation du droit privé et du système judiciaire écossais (art. 19 et art. 20 *Union with Scotland Act 1706*). Ces normes contenues dans un traité peuvent être considérées comme des normes constitutionnelles ou "supralégales" qui ont pour but de protéger des caractéristiques identitaires d'une nation (minorisée à l'avenir) et qui, à cet effet, ne devraient pas pouvoir être amendées ou abrogées par une simple procédure législative<sup>566</sup>.

### 1.3.4.3 La prédominance du principe de la suprématie du Parlement

Toutefois, comme nous l'avons dit, le Parlement de Westminster a acquis une souveraineté législative illimitée à partir de 1689. Cette suprématie implique qu'il ne peut être lié par des actes adoptés par des Parlements antérieurs. Inversement, le Parlement ne peut limiter le pouvoir des Parlements postérieurs. Le nouveau Parlement découlant de l'union de 1707 garde cette prérogative et le principe de la suprématie du Parlement aura des conséquences cruciales sur la portée constitutionnelle de l'union de 1707<sup>567</sup>.

En effet, elle implique que le Parlement peut entreprendre librement des révisions du traité d'union de 1707 même en allant à l'encontre de dispositions garantissant une protection perpétuelle, ce qu'il fait, à tout le moins matériellement, dès 1712<sup>568</sup>, par exemple concernant l'Eglise d'Ecosse<sup>569</sup>. La problématique est la même concernant le traité d'union avec l'Irlande de 1800, qui garantit l'établissement irrévocable de l'Eglise (anglicane) d'Irlande, mais elle est révoquée dès 1869 et le grief d'inconstitutionnalité est rejeté par les tribunaux<sup>570</sup>. L'Union avec l'Irlande elle-même est en grande partie révoquée par Westminster en 1921<sup>571</sup>.

L'opinion opposée, selon laquelle le caractère antérieur des traités d'union limite les nouveaux Parlements ainsi créés (par deux fois, en 1707 et en 1800) semble être très minoritaire. Selon la doctrine majoritaire et dans la pratique, le principe

---

*Great Britain and Ireland united into one kingdom*

*That it be the First Article of the Union of the kingdoms of Great Britain and Ireland, that the said kingdoms of Great Britain and Ireland shall, upon the first day of January which shall be in the year of our Lord one thousand eight hundred and one, and for ever after, be united into one kingdom, by the name of the United Kingdom of Great Britain and Ireland [...].*

<sup>566</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 9-11, et **Murray**, *Scottish Perspective*, LQR 96 (1980), p. 38-40.

<sup>567</sup> **Gamper**, *Schottland – "Quasiföderalismus"*, ZÖR 56 (2001), p. 408.

<sup>568</sup> *Scottish Episcopalians Act 1711 (10 Anne, c. 10)* et *Church Patronage (Scotland) Act 1711 (10 Anne, c. 21)*. Pour des exemples ultérieurs, voir notamment **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 69.

<sup>569</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 13-14.

<sup>570</sup> Ex parte Canon Selwyn (1872) 36 JP 54 (QB).

<sup>571</sup> Cf. *infra*, chap. 2.1.2.3, p. 134. **Barendt**, *Fundamental Principles*, no 1.84, p. 32, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 14, et **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 21.

constitutionnel de la suprématie du Parlement l'emporte et aucune disposition ne peut lier un Parlement futur<sup>572</sup>. D'un point de vue historique, l'absence de mécanismes de contrôle et l'ineffectivité des normes de protection contenues dans le traité de 1707 est d'ailleurs déjà soulevée par ses adversaires au moment de sa ratification<sup>573</sup>.

Cette prédominance du principe de la suprématie du Parlement a des implications capitales pour la nature des traités de 1707 et 1800 et spécialement sur l'effectivité des protections qu'ils offrent. Nous l'avons vu, les garanties sont rapidement remises en cause et laissées à l'appréciation du seul Parlement de Westminster. On retrouvera également cette problématique dans le cadre de l'analyse du régime de dévolution en vigueur de nos jours<sup>574</sup>.

---

<sup>572</sup> **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 62-78 (avec un résumé et une discussion de la doctrine minoritaire ainsi que de la jurisprudence), **Munro**, *Union of 1707*, p. 89-98, **Barendt**, *Fundamental Principles*, no 1.84-1.85, p. 32-33, **Ellis**, *Legislative Supremacy of Parliament*, no 2.168-2.172, p. 153-155, **Allen/Thompson**, *Constitutional & Administrative Law*, p. 81, et **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), no 56, p. 18-19.

<sup>573</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 13.

<sup>574</sup> Sur la Constitution britannique non écrite, cf. *infra*, chap. 4.1, p. 171. Sur le principe de la suprématie du Parlement ainsi que son implication sur la dévolution, cf. *infra*, chap. 4.2, p. 173, et quatrième partie, spécialement chap. 1.1.4.3, p. 206.

## 2. Les prémices de la dévolution

Les différentes unions qui ont abouti à la création du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande en 1801 ont connu des fortunes diverses et on peut même dire que la dernière en date n'a jamais véritablement réussi. La situation ne s'est en effet jamais stabilisée en Irlande. Quant aux échos de la problématique irlandaise en Ecosse et au pays de Galles, ils seront moindres.

La recherche d'une solution au problème irlandais, qui présente le plus d'acuité, mènera ainsi aux premiers essais de *Home Rule*. Paradoxalement, c'est l'Irlande du Nord, alors qu'elle n'en veut pas, qui bénéficiera d'un régime d'autonomie, prévu à l'origine pour l'île entière, tandis que les revendications du Sud déboucheront finalement sur son indépendance (chap. 2.1).

Des mesures de moindre ampleur sont également adoptées en faveur de l'Ecosse (chap. 2.2) et du pays de Galles (chap. 2.3), alors qu'une tentative plus ambitieuse échoue en référendum populaire (chap. 2.4).

La dévolution actuelle trouve ainsi ses racines dans un mouvement de *Home Rule all round* datant de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>575</sup>, dans lequel l'Irlande, respectivement l'Irlande du Nord, ont joué un rôle central<sup>576</sup>.

### 2.1 Le Home Rule en Irlande

Comme nous l'avons laissé entendre ci-dessus, l'échec de l'union avec l'Irlande et les tensions qui en découlent vont conduire le Parlement de Westminster à tenter d'y répondre en instaurant un régime d'autonomie. Néanmoins, après plusieurs échecs durant le XIX<sup>e</sup> siècle (chap. 2.1.1), ce n'est qu'après la Première Guerre mondiale qu'un tel régime (*Home Rule*) voit le jour. Toutefois, ce régime ne parvient pas à empêcher le Sud de l'île de déclarer son indépendance (chap. 2.1.2) et seul le Nord, unioniste, se voit appliquer ce régime. Ainsi, son attachement loyaliste conduit l'Irlande du Nord à être la première région du Royaume-Uni à expérimenter la dévolution entre 1921 et 1972, alors qu'elle n'en voulait pas vraiment (chap. 2.1.3).

#### 2.1.1 Les problèmes et les premiers échecs

L'union de 1800 n'avait pas apporté de véritable apaisement en Irlande. Les catholiques n'obtiennent pas la suppression de leur inéligibilité aux fonctions publiques; ils ne peuvent siéger au Parlement. Par ailleurs, l'industrialisation du Nord presbytérien creuse le fossé avec le Sud, catholique et rural.

Un avocat, Daniel O'Connell, devient la figure de proue des revendications catholiques. Il obtient finalement leur émancipation en 1829<sup>577</sup>, lorsqu'il est

---

<sup>575</sup> Torre, *Devolution nel Regno Unito*, p. 236.

<sup>576</sup> Meehan, *Belfast Agreement*, PA 52/1 (1999), p. 19.

<sup>577</sup> *Roman Catholic Relief Act 1829 (10 Geo IV, c. 7)*.

magistralement élu au Parlement de Westminster, alors qu'il est juridiquement inéligible.

Il cherche ensuite à améliorer la situation catastrophique des petits fermiers catholiques, qui doivent notamment payer la dîme à l'Eglise anglicane et obtient une victoire partielle en 1838. Grand rassembleur et excellent organisateur, il bénéficie d'une popularité énorme. Alors qu'il a œuvré jusqu'alors pour davantage de droits au sein de l'Union, dans le sens d'une véritable intégration, il commence à durcir ses positions et lutte pour l'abrogation de l'Union à partir des années 1840 (*Repeal*).

Toutefois, la Grande Famine qui dure de l'automne 1845 à 1849 fait passer ces revendications politiques au second plan, non sans révéler aux yeux des Irlandais l'indifférence et le mépris de l'Angleterre face à leurs problèmes socio-économiques et son incapacité à y apporter des solutions.

Les relations anglo-irlandaises continuent de buter sur trois obstacles majeurs. En premier lieu, le problème agraire garde toute son acuité sur le plan socio-économique. En deuxième lieu, sur le plan religieux, l'Eglise anglicane reste la seule Eglise établie. Enfin, sur le plan politique, les revendications irlandaises proviennent, d'un côté, des "indépendantistes", dans la mouvance de Wolfe Tone, qui réunissent les aspirations à une indépendance *nationale* de l'île entière<sup>578</sup>, de l'autre côté, des mouvements catholiques, inspirés par O'Connell, mais qui provoquent la crispation et l'opposition des protestants de l'Ulster. Progressivement, les revendications se radicalisent (mouvement *Irish Republican Brotherhood* ou *Fenians*) et plusieurs insurrections sont matées, notamment en 1867<sup>579</sup>.

Face à cette évolution, le premier ministre libéral William Gladstone fait adopter le *Irish Church Act 1869*<sup>580</sup>, qui "désétablit" l'Eglise anglicane en Irlande. La dîme payée par les catholiques ne lui revient plus.

Sur le plan agraire, une première réforme timide a lieu en 1870<sup>581</sup>, mais les troubles dans les campagnes continuent (évictions de fermiers, boycott des propriétaires y ayant recouru<sup>582</sup>). Une loi de 1881<sup>583</sup> entérine les revendications principales de la *Land League* (Ligue agraire), résumées par trois F (*fair rent, fixity of tenure, freedom of tenant to sell*). Mais d'autres lois seront encore nécessaires

<sup>578</sup> Ils ont d'ailleurs créé, dans la foulée du mouvement romantique de 1848, le drapeau tricolore irlandais rassemblant le vert des catholiques, l'orange des protestants et le blanc de la paix. Cf. **Guiffan**, *Histoire de l'Irlande*, p. 123.

<sup>579</sup> **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), p. 47-48, **Guiffan**, *Histoire de l'Irlande*, p. 107-127, **Keir**, *Constitutional History*, p. 438-441, et **Joannon**, *Irlande*, p. 623-624.

<sup>580</sup> *An Act to put an end to the Establishment of the Church of Ireland, and to make provision in respect of the Temporalities thereof, and in respect of the Royal College of Maynooth (32&33 Vict, c. 42)*.

<sup>581</sup> *Landlord and Tenant (Ireland) Act 1870 (33&34 Vict, c. 46)*.

<sup>582</sup> Dont la première victime est précisément le capitaine Boycott.

<sup>583</sup> *Land Law (Ireland) Act 1881 (44&45 Vict, c. 49)*.

en 1885 et 1903 pour assurer les conditions d'existence des paysans, en leur permettant de racheter leurs terres avec l'aide de l'Etat, entraînant le déclin de la vieille aristocratie terrienne<sup>584</sup>.

Au niveau politique, la solution du *Home Rule* (autonomie législative pour la gestion des affaires internes) commence à s'imposer sur le devant de la scène. Déjà représentés depuis les années 1870, les nationalistes constitutionnels de l'*Irish Parliamentary Party* obtiennent 85 sièges sur les 103 sièges irlandais à Westminster en 1885, grâce à une réforme électorale qui permet à la majorité des hommes de voter en Irlande. Sous la direction du brillant Charles Stewart Parnell, les nationalistes irlandais poussent le mécanisme de l'obstructionnisme à son paroxysme. Ils empêchent le travail du Parlement en monopolisant les débats et en amenant les problèmes irlandais sur le devant de la scène. De plus, leur poids politique leur permet de faire et défaire les majorités, les deux grands partis britanniques (Libéraux et Conservateurs) n'ayant pas la majorité absolue. Dès 1886, William Gladstone propose un projet de *Home Rule*<sup>585</sup>.

Au plan constitutionnel, ce projet de *Home Rule* (*Government of Ireland Bill 1886*) prévoit le rétablissement d'un Parlement régional à Dublin, tout en réservant certains domaines au Parlement de Westminster, dont il supprime toute représentation irlandaise, sur le modèle des relations avec le Canada après 1867<sup>586</sup>. Toutefois, Westminster garde davantage de compétences envers l'Irlande qu'envers le Canada, notamment en matière de taxes et de douanes. On retrouve le paradoxe qui avait conduit à la révolte des colonies américaines (*taxation without representation*).

Ce projet rencontre un fort rejet de la part des conservateurs et cristallise l'opposition des unionistes de l'Ulster contre une solution qui les verrait être dominés par les catholiques dans une Irlande autonome. Quant aux libéraux (parti de W. Gladstone), ils sont très divisés. Finalement, le projet est rejeté par 343 voix (dont 93 libéraux) contre 313, le gouvernement de William Gladstone tombe et le parti libéral se déchire<sup>587</sup>.

Un deuxième projet de *Home Rule* est présenté au Parlement en 1893 (*Government of Ireland Bill 1893*), lorsque William Gladstone obtient son quatrième et dernier mandat de premier ministre. Il est adopté par la *House of Commons*, mais largement rejeté par les Lords à 419 voix contre 41. On notera qu'on avait opté cette fois-ci pour une représentation irlandaise à Westminster, mais réduite à 80 sièges au lieu de 103. Cette solution conserve néanmoins comme désavantages la possibilité pour la députation irlandaise de faire pencher

---

<sup>584</sup> **Fréchet**, *Histoire de l'Irlande*, p. 100-104, **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 19, **Marx**, *Grande-Bretagne*, p. 692, **Duffy/Doherty/Gillespie/Kelly/Lennon/Smith**, *Atlas historique de l'Irlande*, p. 108-109, et **Keir**, *Constitutional History*, p. 535.

<sup>585</sup> **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), p. 48.

<sup>586</sup> *British North America Act 1867 (30&31 Vict, c. 3)*.

<sup>587</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 19 et 28-29, ainsi que **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 20.

la balance dans des votes sur des questions anglaises, écossaises ou galloises ainsi que de continuer à imposer la discussion des problèmes irlandais à Westminster (politique de l'obstructionnisme)<sup>588</sup>.

On ne parvient donc pas à résoudre une problématique qui continue de se poser de nos jours, à savoir la question de la représentation d'une région autonome au sein du Parlement de Westminster.

Un troisième projet, déposé en avril 1912, ne parvient pas non plus à obtenir le soutien des Lords. Néanmoins, depuis l'adoption du *Parliament Act 1911*<sup>589</sup>, ce rejet n'a qu'un effet suspensif pour une durée de deux ans. Le texte devient ainsi le *Government of Ireland Act 1914*<sup>590</sup>, mais son entrée en vigueur est reportée par le *Suspensory Act 1914*<sup>591</sup>, car la Première Guerre mondiale a éclaté entre temps.

En réalité, il n'entre jamais en vigueur<sup>592</sup>, la longueur de sa procédure parlementaire a permis aux unionistes de l'Ulster de se mobiliser en masse et de se radicaliser. Déjà le 28 septembre 1912, une déclaration, la *Solemn League and Covenant*, signée par un demi-million d'Irlandais, rejette toute autonomie irlandaise (*Home Rule*) et annonce une opposition *par tous les moyens*. Les unionistes protestants prennent toutefois conscience qu'ils ne pourront probablement pas s'opposer à l'adoption du *Home Rule* par Westminster, mais vont chercher à éviter qu'ils ne soient inclus dans un régime qui les transformeraient, eux, en une minorité dans une Irlande catholique ("*Rome Rule*")<sup>593</sup>.

La Première Guerre mondiale, qui va durer plus de quatre ans, voit les fronts se renforcer et la solution prévue d'une autonomie pour toute l'Irlande sans disposition spécifique en faveur de la minorité protestante, majoritaire en Ulster, n'est plus réalisable politiquement. Au contraire, les événements vont conduire à l'indépendance d'une partie de l'île (chap. 2.1.2), alors que le Nord reste loyaliste (chap. 2.1.3).

## 2.1.2 La scission de l'Irlande et l'indépendance du Sud

### 2.1.2.1 Radicalisation des revendications

Comme nous venons de le voir, les fronts se radicalisent entre les nationalistes catholiques et les loyalistes protestants. Des deux côtés, des milices sont créées

<sup>588</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 19, 30 et 33.

<sup>589</sup> 1&2 Geo V, c. 13.

<sup>590</sup> 4&5 Geo V, c. 90. Pour une description de son contenu, voir par exemple **Koellreuter**, *Grossbritannien 1914-1921*, JöR XI (1922), p. 134-135.

<sup>591</sup> 4&5 Geo V, c. 88.

<sup>592</sup> Il est remplacé par le *Government of Ireland Act 1920* (10&11 Geo V, c. 67). **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 19, et **Koellreuter**, *Grossbritannien 1914-1921*, JöR XI (1922), p. 136.

<sup>593</sup> **Hadfield**, *Territorial State*, p. 595-598, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 58-59, **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), p. 48, et **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 20.

et on cherche à obtenir des quantités massives d'armes, fournies notamment par l'Allemagne (trop heureuse d'affaiblir un ennemi). Les loyalistes, qui ont de forts appuis parmi les conservateurs et dans l'armée (*cf. the Curragh Incident*), sont prêts à se rebeller militairement contre toute solution qui leur imposerait l'autorité de Dublin. Politiquement, les prochains projets d'autonomie devront tenir compte de ce refus farouche des unionistes et de leur exigence à un traitement séparé, germe d'une future partition<sup>594</sup>.

La Première Guerre mondiale relègue toutefois la problématique irlandaise au second plan, à tout le moins elle évite qu'une guerre civile n'éclate. Néanmoins, un groupe de jusqu'au-boutistes irlandais se soulève en avril 1916 (*Easter Rising*). Cette insurrection déclenchée le lundi de Pâques est vouée à l'échec par manque d'armes et de combattants. Néanmoins, un gouvernement provisoire, soutenu par un millier de combattants, proclame la République d'Irlande sur le parvis du *General Post Office* de Dublin. Face à seize mille soldats britanniques appuyés par l'artillerie, ce gouvernement provisoire capitule après cinq jours. On s'accorde à dire que ce mouvement, d'abord geste désespéré de combattants sans illusions et sans soutien de la population, est transformé en haut fait de la lutte pour la liberté par la réaction disproportionnée des Britanniques. L'exécution des responsables de l'insurrection provoque un ralliement populaire à la cause irlandaise.

Aux élections générales de décembre 1918, le Sinn Féin, parti indépendantiste révolutionnaire, fait un raz-de-marée. Sur les 105 sièges irlandais, il en obtient 73 alors que les unionistes en obtiennent 26 dans leur fief de l'Ulster<sup>595</sup>.

Les députés du Sinn Féin<sup>596</sup>, fidèles à leur promesse électorale, ne se rendent pas à Westminster, mais se réunissent en Dáil Éireann (Assemblée d'Irlande) à Dublin le 21 janvier 1919. Ils proclament l'indépendance et élisent Eamon De Valera président du gouvernement.

La guerre d'indépendance anglo-irlandaise éclate alors entre l'IRA (*Irish Republican Army*), héritière des milices volontaires, et les forces britanniques, notamment les tristement célèbres *Black and Tans*<sup>597</sup>. Cette guerre de libération nationale dure jusqu'en juillet 1921<sup>598</sup>.

---

<sup>594</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 59, et **Joannon**, *Irlande*, p. 624.

<sup>595</sup> Pour une carte, voir **Duffy/Doherty/Gillespie/Kelly/Lennon/Smith**, *Atlas historique de l'Irlande*, p. 115.

<sup>596</sup> A tout le moins ceux qui n'étaient ni en prison, ni en exil, ni en fuite, à savoir 27 députés selon **Heurley**, *Irlande*, p. 32.

<sup>597</sup> Vétérans de la guerre 1914-1918.

<sup>598</sup> **Joannon**, *République d'Irlande*, p. 634, **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 21, **Duffy/Doherty/Gillespie/Kelly/Lennon/Smith**, *Atlas historique de l'Irlande*, p. 112-114, et **Hadfield**, *Territorial State*, p. 599-600.

### 2.1.2.2 Le Government of Ireland Act 1920

Parallèlement, le Parlement de Westminster adopte le *Government of Ireland Act 1920 (GoIA 1920)*<sup>599</sup>. Celui-ci prévoit cette fois (et contrairement aux trois précédents projets) un double régime de *Home Rule*, avec deux Parlements et Gouvernements séparés, l'un pour le Nord, l'autre pour le Sud<sup>600</sup>.

On s'accorde à dire que la partition entre le Nord et le Sud de l'île est devenue irrémédiable et inévitable à ce moment-là. Toutefois, deux autres choix vont s'avérer lourds de conséquences. D'une part, le fait d'accorder également un régime de *Home Rule* au Nord et, d'autre part, le découpage territorial choisi.

L'autonomie accordée au Nord de l'île ne s'explique pas par les aspirations des protestants. Les unionistes protestants de l'Ulster ne se considèrent pas comme une nation à part, mais ils aspirent au contraire à rester des citoyens britanniques à part entière du Royaume-Uni. La création d'un Parlement régional sert principalement les intérêts de Londres. Il s'agit de s'assurer que plus aucun nationaliste irlandais, où qu'il se trouve, ne puisse affirmer que la Grande-Bretagne continue de gérer une part des affaires intérieures de l'Irlande. Par ailleurs, les unionistes voient finalement dans la création d'un Parlement régional, l'assurance qu'ils ne se retrouveront pas dans une Irlande autonome sous "domination" catholique et, politiquement, Westminster ne pourra plus décider du sort de la province sans le consentement de ce Parlement<sup>601</sup>.

Quant au découpage finalement entériné par le *Government of Ireland Act 1920*, il ne résulte nullement d'une procédure démocratique<sup>602</sup>. Lorsque, dès 1912, la partition de l'île devient un sujet de discussion, diverses propositions sont faites. On parle de la séparation des quatre comtés majoritairement protestants ou de toute la province de l'Ulster, qui comprend neuf comtés. Des solutions temporaires (par exemple six ans) sont également avancées. La possibilité, artificielle, d'une exclusion de six comtés est mentionnée pour la première fois en juillet 1914<sup>603</sup>.

Finalement, les dirigeants unionistes opèrent le choix tactique d'une solution à six comtés et parviennent à l'imposer. Ils obtiennent ainsi une entité économiquement viable avec une majorité confortable de protestants (66%) au lieu de l'étroite majorité de 56% qu'ils représentent dans l'ensemble de la province de l'Ulster (neuf comtés). L'Irlande du Nord (que l'on continue d'appeler Ulster) regroupe dès lors les six comtés d'Antrim (79.8% de protestants au recensement de 1911), de Down (68.4%), d'Armagh (54.7%), de Londonderry (58.5%), ainsi que de Tyrone

<sup>599</sup> 10&11 Geo V, c. 67, abrogeant le *Government of Ireland Act 1914*. **McEldowney**, *Public Law*, no 19-23 et note 20, p. 661.

<sup>600</sup> **Koellreuter**, *Grossbritannien 1914-1921*, JöR XI (1922), p. 136-137, qui en résume le contenu.

<sup>601</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 61-62 et 68.

<sup>602</sup> "Découpage arbitraire, effectué à huis clos, au mépris des aspirations de la population qui ne fut consultée à aucun moment" (**Joannon**, *Irlande*, p. 625).

<sup>603</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 60.

et Fermanagh où ils sont toutefois légèrement minoritaires (44.6%, respectivement 43.8%). Le Donegal, le Cavan et le Monaghan sont rattachés à l'Irlande du Sud<sup>604</sup>.

La loi de 1920 prévoit également un certain nombre d'instances communes à l'ensemble de l'île telles qu'un Conseil de l'Irlande (GoIA 1920, s. 2) et permet aux deux Parlements de décider leur réunification, sans en référer à Westminster (GoIA 1920, s. 3). Cette solution des deux Parlements – et la partition elle-même – est vue comme une mesure temporaire, facilitant une réunification ultérieure; en réalité, elle donne à l'Irlande du Nord un droit de veto et celle-ci bloque les instances communes qui ne fonctionneront jamais. L'absence des députés du Sinn Féin au sein du Parlement de Westminster explique probablement le caractère particulièrement désavantageux de ces dispositions relatives à la réunification et au découpage territorial<sup>605</sup>.

Le *Government of Ireland Act 1920* restera toutefois lettre morte dans le Sud, qui obtient l'indépendance (chap. 2.1.2.3) et le Nord se verra appliquer un régime d'autonomie qu'il n'a pas vraiment voulu, dont on détaillera les institutions ci-dessous (chap. 2.1.3).

### 2.1.2.3 Indépendance juridique de l'Irlande du Sud

Confronté à la guerre d'indépendance menée par l'IRA, le Gouvernement britannique est finalement contraint de négocier avec les dirigeants irlandais. Une trêve est signée le 10 juillet 1921 et les *Articles of Agreement for a Treaty between Great Britain and Ireland* sont conclus le 6 décembre 1921<sup>606</sup>. Ils sont entérinés par la législation de Westminster<sup>607</sup> qui crée juridiquement un *Irish Free State* (*Saorstát Éireann*). La suprématie britannique en Irlande datant de 1172 prend fin, l'Union de 1800 est dissoute, mais l'Irlande du Nord peut opter pour son maintien en ce qui la concerne (sous le régime du *Government of Ireland Act 1920*), ce qu'elle s'empresse de faire selon la procédure prévue. L'Etat libre d'Irlande, comprenant finalement 26 comtés, obtient un statut équivalent à celui du Dominion du Canada, du Commonwealth d'Australie, du Dominion de Nouvelle-Zélande ou de l'Union d'Afrique du Sud au sein de l'Empire britannique (art. 1 du

<sup>604</sup> GoIA 1920, s. 1(2) *a contrario*.

<sup>605</sup> **Hadfield**, *Territorial State*, p. 600-601, et **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 64-66.

<sup>606</sup> Pour le texte intégral, voir par exemple **Koellreuter**, *Grossbritannien 1914-1921*, JöR XI (1922), p. 137-139.

<sup>607</sup> *Irish Free State (Agreement) Act 1922* (12&13 Geo V, c. 4), qui entérine l'accord en droit britannique, *Irish Free State (Constitution) Act 1922* (13 Geo V Sess. 2, c. 1), qui entérine la Constitution adoptée par le *Dáil Éireann* (*Constitution of the Irish Free State [Saorstát Éireann] Act 1922 [1/1922]*), ainsi que le *Irish Free State (Consequential Provisions) Act 1922* (13 Geo V Sess. 2, c. 2) qui adapte le *Government of Ireland Act 1920* (10&11 Geo V, c. 67) à la nouvelle situation (il ne s'applique plus qu'à l'Irlande du Nord). **Loewenstein**, *heutige Verfassungsrecht*, JöR XIII (1925), p. 431-433 consacrées à l'Irlande du Nord, p. 435-444 consacrées à l'Etat libre d'Irlande et à sa Constitution, dont le texte intégral est retranscrit, p. 488-497.

Traité)<sup>608</sup>. A cet égard, les membres du Parlement irlandais doivent prêter serment d'allégeance à la Couronne britannique.

Du côté irlandais<sup>609</sup>, le traité est ratifié par le Dáil Éireann le 7 janvier 1922 par 64 voix contre 57, mais les nationalistes sont déchirés et une guerre civile sévit entre juin 1922 et mai 1923. Les partisans du traité l'emportent finalement.

Les derniers liens avec l'Empire britannique seront progressivement coupés et le rôle du roi réduit, notamment suite à l'adoption du *Statute of Westminster 1931*<sup>610</sup>, qui accorde une indépendance législative totale aux Parlements des Dominions par rapport au Parlement impérial de Westminster<sup>611</sup>. L'Irlande supprime alors notamment le serment d'allégeance tant honni (en 1933)<sup>612</sup>, une nouvelle Constitution est finalement adoptée en 1937 et l'Etat libre d'Irlande rebaptisé Eire. Enfin, en 1949, la République d'Irlande est proclamée. Elle est reconnue par Westminster dans le *Ireland Act 1949*<sup>613</sup> qui garantit par la même occasion de ne pas modifier le statut de l'Irlande du Nord sans le consentement de son Parlement régional, qui siège à Stormont, dans la banlieue de Belfast<sup>614</sup>.

### 2.1.3 La (première) dévolution en Irlande du Nord

Il découle de la tentative de *Home Rule* en Irlande, suivie de l'indépendance du Sud de l'île, une situation paradoxale. L'Irlande du Nord, majoritairement unioniste et revendiquant surtout l'égalité avec les autres citoyens britanniques se voit attribuer un régime privilégié d'autonomie.

Ce premier et seul antécédent de dévolution mérite d'être étudié, même s'il s'agit en quelque sorte d'une dévolution à l'envers, acceptée non par aspiration indépendantiste, mais pour éviter d'être soumis à la loi de Dublin<sup>615</sup>.

Dans ce chapitre, nous expliciterons tout d'abord les principales caractéristiques des institutions autonomes (chap. 2.1.3.1), puis nous esquisserons l'évolution juridique et politique qui mènera à une profonde crise entraînant finalement la suspension des institutions nord-irlandaises en 1972 (chap. 2.1.3.2). Nous résumerons ensuite le contrôle direct de la province par Londres (chap. 2.1.3.3)

---

<sup>608</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 69, **Hadfield**, *Territorial State*, p. 602-603, et **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 21.

<sup>609</sup> Le traité prévoit également une ratification par le Parlement légitime d'Irlande du Sud, instauré par le *Government of Ireland Act 1920*, ce qu'il a fait. **Koekkoek**, *Ireland*, p. 424.

<sup>610</sup> 22&23 Geo V, c. 4.

<sup>611</sup> **Keir**, *Constitutional History*, p. 558-559.

<sup>612</sup> **Hadfield**, *Territorial State*, p. 605-606.

<sup>613</sup> 12&13&14 Geo VI, c. 41, s. 1(1), resp. s. 1(2) concernant la garantie accordée à l'Irlande du Nord. **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 68.

<sup>614</sup> **Joannon**, *République d'Irlande*, p. 635 et 637. Pour un résumé des événements irlandais entre 1916 et 1937, voir par exemple **Koekkoek**, *Ireland*, p. 422-427.

<sup>615</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 55. Pour l'évolution qui a mené à ce choix, cf. *supra*, chap. 2.1.2.2, p. 133.

avant de faire une brève appréciation de la dévolution en Irlande du Nord (chap. 2.1.3.4).

### 2.1.3.1 Les principales caractéristiques des institutions de 1920

Les institutions créées par le *Government of Ireland Act 1920* entrent en fonction en 1921, lorsque le roi George V inaugure le Parlement d'Irlande du Nord le 22 juin. Ce parlement, composé de deux chambres ainsi que d'un représentant de la Couronne (*Lord Lieutenant*, plus tard *Governor*), est calqué sur le modèle anglais. La *House of Commons* de Stormont est toutefois élue à la proportionnelle (jusqu'en 1929<sup>616</sup>).

Ce Parlement bénéficie en Irlande du Nord d'un pouvoir décrit ainsi: "*make laws for the peace, order and good government*"<sup>617</sup>. La même disposition prévoit ensuite toutefois un certain nombre de domaines qui restent réservés au Parlement de Westminster, tels que les relations et le commerce extérieurs, la Couronne, la défense et la nationalité<sup>618</sup>.

Un mécanisme est prévu pour assurer la conformité des lois adoptées au droit supérieur, avec notamment la possibilité d'un contrôle par le *Judicial Committee of the Privy Council* (GoIA 1920, s. 51). De plus, la *section 75*<sup>619</sup> précise que le Parlement de Westminster reste l'autorité suprême, sans réserve. Il pourrait ainsi légiférer sur toute question nord-irlandaise et n'est pas lié par le partage des compétences, qui ne s'applique par conséquent qu'au Parlement d'Irlande du Nord. En réalité, le Parlement de Westminster, par "convention", n'intervient pas du tout<sup>620</sup>. Nous reviendrons sur cette caractéristique très importante du régime de dévolution<sup>621</sup>.

Quant à la députation nord-irlandaise à Westminster, elle est réduite, mais pas supprimée, selon le modèle adopté depuis le deuxième *Irish Home Rule Bill*. Elle passe de 17 à 13 sièges (puis à 12 en 1948). Son influence est toutefois

<sup>616</sup> Cf. *infra*, chap. 2.1.3.2, p. 137.

<sup>617</sup> GoIA 1920, s. 4(1).

<sup>618</sup> Le rapport Kilbrandon (**Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), p. 50) mentionne "*the making of peace and war, the armed services, foreign and Commonwealth relations, elections to the Parliament of the United Kingdom, dignities and titles, treason, aliens, naturalisation, trade with places outside Northern Ireland, merchant shipping, wireless telegraphy, aerial navigation, coinage, trade marks, copyrights, patents, the Supreme Court of Judicature of Northern Ireland, the postal services, customs and excise, income tax and any tax on profits.*"

<sup>619</sup> GoIA 1920, s. 75:

*Saving for supreme authority of the Parliament of the United Kingdom*

*Notwithstanding the establishment of the Parliaments of Southern and Northern Ireland, or the Parliament of Ireland, or anything contained in this Act, the supreme authority of the Parliament of the United Kingdom shall remain unaffected and undiminished over all persons, matters, and things in Ireland and every part thereof.*

<sup>620</sup> **Joannon**, *Irlande*, p. 625, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 69-72, et **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 23.

<sup>621</sup> Cf. *infra*, chap. 4.2, p. 173, et chap. 4.4, p. 181, ainsi que quatrième partie, chap. 1.1.4.3, p. 206.

nettement moindre et moins problématique que ne l'avait été celle de la députation irlandaise (toute entière) auparavant<sup>622</sup>.

Au vu de la situation démographique et des tensions politiques, la question religieuse est particulièrement sensible. La *section 5(1)* prévoit une stricte interdiction de toute loi qui interférerait avec l'égalité ou la liberté religieuses.

### 2.1.3.2 L'évolution de la dévolution jusqu'à sa suppression en 1972

Depuis 1919, un système d'élection à la proportionnelle est prévu pour toutes les autorités locales irlandaises, afin de garantir une certaine protection aux minorités; les autorités des comtés de Fermanagh et de Tyrone sont notamment aux mains des nationalistes catholiques.

Mais dès 1922, le Parlement d'Irlande du Nord veut changer ce système et adopter le scrutin majoritaire. Après des hésitations, le *Royal Assent* est accordé à cette modification<sup>623</sup>. De plus, les circonscriptions électorales sont réaménagées afin d'assurer des fiefs unionistes, ainsi les autorités des comtés de Fermanagh et Tyrone ainsi que de la ville de Londonderry passent en mains unionistes, alors que la population y est majoritairement catholique.

En 1929, les unionistes modifient même le système électoral du Parlement de l'Irlande du Nord pour remplacer l'élection proportionnelle par un scrutin majoritaire<sup>624</sup>. Le passage au système majoritaire ne modifie pas tant la proportion entre nationalistes irlandais et unionistes, mais elle cimenter les deux blocs en renforçant le poids des unionistes (également face à Westminster) et en affaiblissant d'autres partis tels que le *Northern Ireland Labour Party*, qui cherche à imposer d'autres thèmes comme les questions économiques et sociales. Ainsi, toute la vie politique reste polarisée et focalisée sur la question du maintien de l'union ou de sa suppression. Le clivage communautariste est institutionnalisé et l'hégémonie des unionistes est assurée, ils transforment l'Etat en un Etat protestant avec un parti quasi unique. Les catholiques ne peuvent plus s'identifier avec les autorités nord-irlandaises et n'en attendent plus rien. Les catholiques sont systématiquement discriminés en matière d'emploi, d'éducation et de logement. Alors que le débat politique est verrouillé, des lois répressives matent toute tentative de contestation; le *Civil Authorities (Special Powers) Act 1922*, qui permet à l'exécutif de réglementer l'internement et la détention est maintenu en vigueur jusqu'à la suspension du Parlement d'Irlande du Nord en 1972. Les deux

<sup>622</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 70-71 qui cite un exemple concret, en 1965, où le premier ministre a exprimé le souhait que les députés nord-irlandais n'influencent pas un vote à Westminster dans un domaine où la norme ne s'appliquerait pas à l'Irlande du Nord, car cette compétence était transférée à Belfast. Sur la situation antérieure, voir ci-dessus, chap. 2.1.1, p. 128.

<sup>623</sup> **Hadfield**, *Territorial State*, p. 609-610, qui estime la loi contraire au *Government of Ireland Act 1920*, et **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 74-76, qui, à l'inverse, l'estime conforme. Sur les enjeux juridiques de ces événements, voir ci-dessous, quatrième partie, chap. 1.1.4.3, p. 206.

<sup>624</sup> *House of Commons (Method of Voting and Redistribution of Seats) Act (Northern Ireland) 1929 [Northern Ireland Parliament]*. **Hadfield**, *Constitution of Northern Ireland*, p. 51-54, et **Calvert**, *Constitutional Law in Northern Ireland*, note 44, p. 141.

communautés vivent en camps retranchés et le surplus des naissances chez les catholiques est compensé par leur émigration massive.

BOGDANOR<sup>625</sup> en vient à conclure que le gouvernement britannique est en grande partie responsable, pour n'avoir pas mis fin aux abus protestants, d'une situation qui dégénère totalement à la fin des années soixante.

Finalement, lorsque la situation dégénère en troubles sociaux et en violence interreligieuse, le gouvernement britannique est néanmoins contraint d'intervenir. Au départ, des manifestations non violentes pour l'égalité des droits civiques, notamment dans l'attribution des logements sociaux, commencent à avoir lieu en Irlande du Nord à partir de 1968, mais rapidement elles se heurtent à la police et à des contre-manifestants loyalistes. La poudrière explose en violences communautaires durant l'été 1969, entraînant le déploiement de l'armée britannique. Mais les affrontements continuent, les positions se radicalisent et, politiquement, la situation est bloquée. Le 30 mars 1972, les institutions nord-irlandaises sont suspendues temporairement et le pouvoir direct (*direct rule*) de Londres est rétabli<sup>626</sup>.

### 2.1.3.3 Le contrôle direct par Londres entre 1972-1998

Une nouvelle tentative de dévolution avec un Parlement élu au scrutin proportionnel a lieu en 1973<sup>627</sup>. Mais l'Ulster semble ingouvernable et le gouvernement de Brian Faulkner tombe en 1974, sous la pression des loyalistes. Ceux-ci refusent en effet un accord entre les gouvernements nord-irlandais, britannique et irlandais, conclu le 6 décembre 1973 à Sunningdale, et prévoyant la création d'un Conseil de l'Irlande. Le contrôle direct de la province par Londres est rétabli<sup>628</sup>. Le *Northern Ireland Office* est institué et dirigé par un Secrétaire d'Etat avec rang de ministre (*Secretary of State for Northern Ireland*); celui-ci est toutefois issu des rangs du parti majoritaire à la *House of Commons* et non d'Irlande du Nord, car les partis nord-irlandais n'ont guère d'influence à Westminster. Quant à la sous-représentation de l'Irlande du Nord à Westminster, elle est abolie.

Comme le Parlement régional est aboli, la garantie que l'Irlande du Nord ne sera pas cédée sans son consentement doit être adaptée. Dorénavant, l'Irlande du Nord ne pourra cesser d'être une part du Royaume-Uni sans le consentement de la majorité de sa population, s'exprimant lors d'un vote<sup>629</sup>.

<sup>625</sup> Bogdanor, *Devolution in the UK*, p. 81.

<sup>626</sup> *Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972 (c. 22)*. Joannon, *Irlande*, p. 625-626, Fréchet, *Histoire de l'Irlande*, p. 118-120, et Bogdanor, *Devolution in the UK*, p. 74-81.

<sup>627</sup> *Northern Ireland Constitution Act 1973 (c. 36)* abrogeant les institutions nord-irlandaises datant de 1920.

<sup>628</sup> *Northern Ireland Act 1974 (c. 28)*.

<sup>629</sup> *Ireland Act 1949 (12&13&14 Geo VI, c. 41), s. 1(2)*, remplacé par le *Northern Ireland Constitution Act 1973 (c. 36), s. 1*, puis par le *Northern Ireland Act 1998 (c. 47), s. 1(1)*. Bogdanor, *Devolution in the UK*, p. 98.

Malgré quelques accords et plans de négociations, l'Irlande du Nord reste plongée dans la violence et ne connaît pas de nouvelle autonomie législative avant 1998<sup>630</sup>.

#### 2.1.3.4 Brève appréciation de la dévolution en Irlande du Nord

Fondamentalement, la dévolution dans le contexte nord-irlandais, même s'il s'agissait, dans les années vingt, davantage de répondre à la problématique globale posée par les revendications irlandaises dans leur ensemble, s'est révélée une solution inappropriée renforçant les communautarismes en laissant le pouvoir à une majorité unioniste et protestante aux abois et en état de siège et en supprimant le recours aux mécanismes démocratiques et de l'Etat de droit que pouvaient attendre de Londres les catholiques minoritaires<sup>631</sup>. Selon BOGDANOR<sup>632</sup>, un système basé sur le modèle de Westminster avec une alternance du parti au pouvoir est clairement inapproprié pour une société divisée, que ce soit par la langue, la religion ou sur des critères ethniques. De telles sociétés nécessitent un système de partage du pouvoir (*power-sharing*).

## 2.2 Les premières mesures en faveur de l'Ecosse

Lors de l'union de 1707 entre l'Angleterre et l'Ecosse, celle-ci obtient le maintien de ses lois civiles et pénales, de son système judiciaire ainsi que de son Eglise presbytérienne. Par ailleurs, l'institution du *Secretary for Scotland* est maintenue. On se souvient en effet que le roi d'Ecosse s'était installé à Londres après être monté sur le trône d'Angleterre en 1603 et se targuait de gouverner l'Ecosse avec la plume.

Après 1745 et la révolte des Jacobites en Ecosse<sup>633</sup>, le poste distinct de *Secretary for Scotland* est toutefois supprimé. Il ne réapparaît qu'en 1885<sup>634</sup>, lorsque l'agitation irlandaise réveille quelque aspiration nationaliste en Ecosse. Dès 1892, le *Secretary for Scotland* fait partie du Cabinet (en temps de paix) et, en 1926, il devient un *Secretary of State* (plus haut rang ministériel possible)<sup>635</sup>. Il dirige le *Scottish Office* qui regroupe progressivement la plupart des affaires écossaises (agriculture, pêche, éducation, santé, police, prisons), qui relèvent de ministères spécifiques pour les autres régions, et s'installe à Edimbourg (St Andrew's House) en 1939. Son importance dans la gouvernance de l'Ecosse devient donc de plus en plus importante. Néanmoins, sa couleur politique est alignée sur celle du

---

<sup>630</sup> Bogdanor, *Devolution in the UK*, p. 97-105, et Koekkoek, *Ireland*, p. 434-435.

<sup>631</sup> Munro, *Studies in Constitutional Law*, p. 24-25.

<sup>632</sup> Bogdanor, *Devolution in the UK*, p. 102-103.

<sup>633</sup> Cf. *supra*, chap. 1.3.2.3, p. 117.

<sup>634</sup> *Secretary for Scotland Act 1885 (48&49 Vict, c. 61)*.

<sup>635</sup> *Secretaries of State Act 1926 (16&17 Geo V, c. 18)*.

gouvernement de Londres (à savoir celle de la majorité à Westminster), qui ne correspond pas toujours à celle de la députation écossaise à Westminster<sup>636</sup>.

Quant au Parlement de Westminster précisément, il légifère parfois de manière distincte dans certains domaines, l'Ecosse ayant son propre système légal et sa propre organisation judiciaire. On instaure dès lors progressivement, à partir de 1894, des commissions regroupant principalement, au sein de la *House of Commons*, des députés écossais pour délibérer sur des questions et des projets de lois spécifiquement écossais. On trouve ainsi un *Scottish Grand Committee* (dès 1894, forum de discussion), deux *Scottish Standing Committees*, à partir de 1957 (respectivement 1962), qui examinent et amendent certains projets de lois lors du *Committee Stage* dans la procédure parlementaire, et un *Select Committee on Scottish Affairs* (rôle de surveillance du gouvernement et de l'administration, à partir de 1969).

Ces différents mécanismes ne limitent toutefois en rien le pouvoir de la *House of Commons* lors de ses séances plénières<sup>637</sup>. Alors que le traité d'union de 1707 croyait préserver l'identité écossaise en garantissant la pérennité de son système légal et surtout l'autonomie de son Eglise presbytérienne, l'évolution sociale a engendré une importance croissante du Parlement et des institutions gouvernementales. Dès lors, les nouvelles revendications nationalistes vont bientôt se focaliser sur le retour d'un Parlement et d'un gouvernement à Edimbourg, reflétant plus efficacement les intérêts et les préoccupations des Ecossais<sup>638</sup>.

### 2.3 Les premières mesures en faveur du pays de Galles

Durant le XIXe siècle, le mouvement nationaliste qui parcourt l'Europe et l'agitation irlandaise toute proche n'épargnent pas le pays de Galles. Incorporé à l'Angleterre dès le XVIe siècle, le pays de Galles n'a pas connu d'institutions politiques propres telles qu'un Parlement élu. La spécificité galloise s'est forgée davantage sur sa langue gaëlique, sa religion non-conformiste (presbytérienne) et sa culture.

En 1881, le Parlement de Westminster adopte le *Sunday Closing (Wales) Act*<sup>639</sup>, premier texte législatif qui s'applique uniquement au pays de Galles et non à l'Angleterre<sup>640</sup>. Mais il faudra attendre 1967 pour que la règle selon laquelle toute

<sup>636</sup> **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), p. 24-25, **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 25-26, **Hadfield**, *Territorial State*, p. 613-614, et **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 111-114.

<sup>637</sup> Il est vrai que l'Ecosse – tout comme le pays de Galles – est très légèrement surreprésentée à Westminster, pour des raisons historiques. **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 98. L'Ecosse, qui représente 9% de la population, obtient ainsi 11% des députés. **Leruez**, *L'Ecosse vers l'autonomie politique*, Vingtième Siècle 65, p. 121.

<sup>638</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 115-119, **Hadfield**, *Territorial State*, p. 614, et **Gamper**, *Schottland – "Quasiföderalismus"*, ZÖR 56 (2001), p. 409.

<sup>639</sup> 44&45 Vict, c. 61.

<sup>640</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 146.

loi qui s'applique à l'Angleterre vaut automatiquement aussi pour le pays de Galles soit abrogée<sup>641</sup>.

Le nationalisme politique gallois s'estompe avec la fin du *Cymru Fydd*<sup>642</sup> en 1896. Les revendications galloises se concentrent alors sur le désétablissement de l'Eglise anglicane au pays de Galles (*Church of Wales*), contestant notamment le prélèvement obligatoire de la dîme même parmi les non-anglicans. Le *Welsh Church Act 1914*<sup>643</sup> désétablit finalement l'Eglise anglicane en 1920<sup>644</sup>.

Parallèlement, on reconnaît que la situation du pays de Galles mérite des solutions spécifiques et certaines entités administratives sont décentralisées de Londres à Cardiff. Ainsi, en 1907, est créé le *Welsh Department of the Board of Education*. Il est suivi par la *Welsh Insurance Commission* établie par le *National Insurance Act* en 1911. Puis, en 1919, un *Welsh Board of Health* et un *Welsh Department of the Ministry of Agriculture* sont institués. Au fil du temps, cette dévolution administrative se renforce et on compte une quinzaine d'unités décentralisées<sup>645</sup>, mais il faut attendre 1951 pour qu'un poste ministériel, responsable des affaires galloises (*Minister of Welsh Affairs*), soit créé et un *Secretary of State for Wales*, ministre à part entière, est nommé à partir de 1964. Il est chargé de diriger le *Welsh Office*, institué depuis 1962 et regroupant progressivement les différentes compétences déléguées. Celui-ci joue alors un rôle analogue au *Scottish Office*, même si son champ d'action est moins étendu<sup>646</sup>.

Par ailleurs, un *Welsh Grand Committee* est établi en 1960 au sein du Parlement de Westminster, mais la législation relative au pays de Galles représente une quantité très faible, voire négligeable, et son rôle est très secondaire<sup>647</sup>.

## 2.4 Une approche plus globale: le Kilbrandon Report et ses suites

Au sortir de la Première Guerre mondiale, une *Speaker's Conference*, présidée par le *Speaker* de la *House of Commons*, examine la question de la dévolution, mais elle est dépassée par les événements en Irlande du Nord, dont elle renonce à examiner la situation. La dynamique politique est rompue et la thématique

<sup>641</sup> *Welsh Language Act 1967* (c. 66), abrogeant le *Wales and Berwick Act 1746* (20 Geo II, c. 42), cf. *supra*, chap. 1.3.1, p. 112. **Hadfield**, *Territorial State*, p. 615, et **Himsworth**, *Jurisdictional Asymmetries*, MLR 70/1 (2007), p. 35.

<sup>642</sup> *Wales of the Future*.

<sup>643</sup> 4&5 Geo V, c. 91. Cet Act, adopté selon le *Parliament Act 1911* (1&2 Geo V, c. 13), n'entre en vigueur qu'après la Première Guerre mondiale (*Suspensory Act 1914*, 4&5 Geo V, c. 88).

<sup>644</sup> **Koellreuter**, *Grossbritannien 1914-1921*, JöR XI (1922), p. 131-132, et **Hadfield**, *Territorial State*, p. 597-598.

<sup>645</sup> **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), p. 36-37, et **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 157-158.

<sup>646</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 158-160. Pour un historique précis de ces entités administratives, voir: [www.ndad.nationalarchives.gov.uk/AH/6/detail.html](http://www.ndad.nationalarchives.gov.uk/AH/6/detail.html).

<sup>647</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 162.

reléguée à l'arrière-plan, son acuité politique étant finalement intimement liée au problème irlandais<sup>648</sup>.

Durant les années soixante, les partis nationalistes gagnent en influence au pays de Galles et en Ecosse. Une part croissante d'électeurs estime que Londres n'apporte pas de réponses convaincantes aux problèmes économiques de leur région. La pression politique s'accroît.

Pour tenter d'y répondre, le gouvernement *Labour* instaure en 1969 la *Royal Commission on the Constitution*, chargée d'examiner les rapports entre le centre et les régions ou nations qui composent le Royaume-Uni. Son rapport, le *Kilbrandon Report*, du nom de son président, n'est publié qu'en 1973, quatre ans et demi plus tard. Au vu de la situation bloquée en Irlande du Nord, il se concentre sur l'Ecosse et le pays de Galles. Il rejette l'idée de séparatisme, tout comme celle de fédéralisme, davantage adaptée pour des nations qui s'unissent, selon ses conclusions<sup>649</sup>. Il examine de manière détaillée les différents types de dévolution, mais la commission est très divisée sur les changements à entreprendre, admettant que la dévolution administrative au *Secretary of State* a atteint ses limites. Plus tard, on en retient surtout qu'il propose la création d'assemblées régionales élues par le peuple en Ecosse et au pays de Galles<sup>650</sup>.

La nouvelle progression des partis nationalistes aux élections suivantes, en 1974, oblige en effet le gouvernement à proposer une solution. Le Parlement de Westminster adopte finalement le *Scotland Act 1978 (c. 51)* et le *Wales Act 1978 (c. 52)*, qui instituent deux Assemblées régionales directement élues par le peuple. En Ecosse, l'Assemblée se voit attribuer certaines compétences législatives, alors que celle du pays de Galles n'obtient que des pouvoirs de nature exécutive.

Ces deux lois sont toutefois chacune pourvues d'une clause référendaire<sup>651</sup>, renforcée par un amendement durant les débats parlementaires contre l'avis du gouvernement (*Cunningham amendment*). Celui-ci prévoit que, si les lois ne sont pas approuvées par au moins 40% des *électeurs* (et non des votants), le Parlement de Westminster se prononcera sur leur abrogation.

Ce mécanisme appelle deux remarques. D'une part, ce mécanisme reflète d'une certaine manière une majorité qualifiée comme on en trouve dans d'autres pays pour une innovation considérée comme un changement constitutionnel irréversible, afin de s'assurer que la dévolution est bien voulue par la population concernée. D'autre part, même si le quorum du référendum n'est pas atteint, cela n'empêche pas, juridiquement, le Parlement de maintenir la dévolution.

---

<sup>648</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 48-50.

<sup>649</sup> **Royal Commission**, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973), no 526, p. 157-158.

<sup>650</sup> **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 29-31, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 170-177, et **Hadfield**, *Territorial State*, p. 616-617.

<sup>651</sup> *Scotland Act 1978 (c. 51)*, s. 85 et sched. 17 ainsi que *Wales Act 1978 (c. 52)*, s. 80 et sched. 12.

Le vote a lieu le 1<sup>er</sup> mars 1979. En Ecosse, la dévolution obtient 51,6% de oui avec une participation de 62,9%. Le oui ne représente donc que 32,85% de l'électorat. Au pays de Galles, l'échec est massif avec seulement 20,2% de oui (participation de 58,8%).

Les deux lois auront réuni contre elle l'opposition des conservateurs unionistes et la déception des nationalistes. Elles sont abrogées par le Parlement de Westminster en juin 1979. Cet échec entraîne finalement la chute du gouvernement travailliste et inaugure une hégémonie des conservateurs, hostile à toute idée d'autonomie, qui durera dix-huit ans (gouvernements Thatcher et Major)<sup>652</sup>. Durant cette période, le *Secretary of State for Scotland* est conservateur, alors que l'Ecosse vote majoritairement *Labour*. Il est dès lors davantage un "*ambassador of a hostile power*" qu'un porte-parole de l'opinion écossaise<sup>653</sup>.

---

<sup>652</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 186-191, **Hadfield**, *Territorial State*, p. 619-620, **Munro**, *Studies in Constitutional Law*, p. 32, **Marx**, *pays de Galles*, p. 58, et **Gamper**, *Schottland – "Quasiföderalismus"*, ZÖR 56 (2001), p. 409.

<sup>653</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 114 (citation) et 117-118. **Himsworth/Munro** (*Scotland Act 1998*, p. xvii) relèvent que "*then the Secretary of State had perhaps something of the appearance of being a colonial governor*". Quant aux *Secretaries of State for Wales* conservateurs, ils étaient généralement issus de circonscriptions anglaises (**Burrows**, *Devolution*, p. 18).

### **3. La dévolution instaurée à partir de 1997**

Entre 1979 et 1997, les conservateurs dirigent le Royaume-Uni. Ils appliquent une politique résolument centralisatrice et peu à l'écoute des minorités territoriales. En réaction, l'autonomie régionale apparaît progressivement comme un moyen de protection contre la politique de Londres et une éventuelle dévolution des pouvoirs vers les régions est étudiée et discutée au sein des partis d'opposition.

En vue des élections générales de 1997, le *Labour Party* s'engage à tenir des référendums sur la dévolution en Ecosse et au pays de Galles et à légiférer rapidement en cas de réponse positive<sup>654</sup>. Suite à sa victoire confortable, il va pouvoir instituer des assemblées régionales en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, où la situation est toutefois compliquée par des violences interreligieuses.

Nous allons examiner en détail dans les chapitres qui suivent les mécanismes mis en place dans ces trois régions, dont chaque régime est spécifique (chap. 3.1, 3.2 et 3.3). Enfin, nous étudierons brièvement les autres mesures de décentralisation mises en place en Angleterre sans qu'on puisse pour autant parler de dévolution (chap. 3.4).

Il faut également relever que ce processus s'inscrit dans un mouvement de réformes constitutionnelles plus vastes qui visent notamment la *House of Lords*, la justiciabilité des droits de l'Homme et la juridiction constitutionnelle. Nous y reviendrons dans le chapitre 4, sur les caractéristiques du système britannique.

#### **3.1 La dévolution en Ecosse**

Avec l'arrivée des travaillistes au pouvoir à Westminster aux élections du 1<sup>er</sup> mai 1997, l'Ecosse va obtenir de nouvelles institutions et une large autonomie législative.

Nous étudierons tout d'abord les travaux préparatoires (chap. 3.1.1) menant à l'instauration de ces nouvelles institutions (chap. 3.1.2), puis le partage des compétences (chap. 3.1.3) ainsi que les mécanismes de contrôle mis en place (chap. 3.1.4), pour finir par la compétence fiscale dévolue (chap. 3.1.5).

Cette partie a pour but de donner une vue d'ensemble globale de la dévolution en Ecosse afin de pouvoir par la suite chercher à analyser le modèle britannique dans une discussion plus vaste.

---

<sup>654</sup> **Himsworth/Munro**, *Scotland Act 1998*, p. xiii, **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 89 et 92-93, ainsi que **Torre**, *Devolution nel Regno Unito*, p. 241, qui parle de *tartanisation* pour illustrer l'influence des dirigeants écossais au sein du parti travailliste.

### 3.1.1 Les travaux préparatoires

#### 3.1.1.1 La Scottish Constitutional Convention

Le gouvernement du premier ministre Tony Blair va pouvoir s'appuyer largement sur les travaux effectués par la *Scottish Constitutional Convention*. Celle-ci regroupe dès 1989 des représentants de la société civile ainsi que de tous les partis à l'exception du *Scottish National Party (SNP)* et des conservateurs (pour des raisons opposées). Sa création suit la publication d'un document intitulé *A Claim of Right for Scotland*, signé par de nombreuses personnalités, qui affirme le droit souverain du peuple écossais de décider de son cadre constitutionnel et qui appelle au rassemblement d'une telle Convention<sup>655</sup>.

Après un premier document publié en 1990<sup>656</sup>, la Convention détaille ses propositions concernant un Parlement écossais dans son rapport final *Scotland's Parliament - Scotland's Right* en 1995<sup>657</sup>. Ce document codifie un consensus pour la création d'un Parlement régional, élu partiellement à la proportionnelle, avec des compétences législatives et le pouvoir de corriger le taux d'imposition du revenu de trois pour cent ainsi que pour l'instauration d'un gouvernement régional.

Trois mois après sa victoire aux élections, le gouvernement travailliste publie un *White Paper*, intitulé *Scotland's Parliament*<sup>658</sup>, largement basé sur les travaux de la Convention et qui devient un best-seller<sup>659</sup>. Il explicite le projet de dévolution envisagé par le gouvernement pour l'Ecosse.

Le gouvernement de Tony Blair souhaite néanmoins qu'un référendum populaire soit tenu avant qu'un projet de loi ne soit présenté au Parlement et non après, comme en 1979<sup>660</sup>. Il espère ainsi désamorcer une part de l'opposition qui ne manquera pas de surgir au Parlement.

#### 3.1.1.2 La tenue d'un référendum en septembre 1997

Le Parlement adopte alors le *Referendums (Scotland and Wales) Act 1997 (c. 61)* et un référendum est tenu le 11 septembre 1997 en Ecosse. Le peuple écossais doit répondre à deux questions. Il doit se prononcer sur l'institution d'un Parlement écossais et si un tel Parlement doit avoir la compétence de modifier le taux fiscal (*tax-varying powers*). Il faut relever que ce scrutin ne lie pas obligatoirement les autorités et que les autres régions du Royaume-Uni ne sont pas consultées.

---

<sup>655</sup> [www.almac.co.uk/business\\_park/scc/backg.htm](http://www.almac.co.uk/business_park/scc/backg.htm).

<sup>656</sup> **Scottish Constitutional Convention**, *Towards Scotland's Parliament*.

<sup>657</sup> **Scottish Constitutional Convention**, *Scotland's Parliament – Scotland's Right*.

<sup>658</sup> **Scottish Office**, *Scotland's Parliament*, Cm. 3658 (1997). Un *White Paper* est un document présenté au Parlement et contenant une proposition politique majeure.

<sup>659</sup> **Asthor/Finch**, *Constitutional Law in Scotland*, p. 10-11, et **Himsworth/Munro**, *Scotland Act 1998*, p. xii-xiii.

<sup>660</sup> Cf. *supra*, chap. 2.4, p. 141.

Les citoyens écossais<sup>661</sup> approuvent la création d'un Parlement par 74,3% de oui et la possibilité de le doter de pouvoirs fiscaux avec 63,5% de oui. La participation atteint 60,2%.

On relèvera que 44,7% de l'électorat a voté pour la création d'un Parlement, mais seulement 38,1% pour une compétence fiscale. Ainsi, la création d'un Parlement régional aurait été approuvée, mais la dévolution d'une compétence fiscale aurait été rejetée, si une clause de 40% avait été prévue comme lors des votations de 1979<sup>662</sup>.

### 3.1.1.3 La procédure parlementaire

Suite à ce résultat positif, le gouvernement présente, le 17 décembre 1997, un projet de loi au Parlement de Westminster, le *Scotland Bill*, dont les grandes lignes sont déjà largement connues, par le biais des propositions contenues dans le *White Paper*, intitulé *Scotland's Parliament*<sup>663</sup>.

Comme il s'agit d'un projet constitutionnel d'importance, les délibérations à la *House of Commons* ont lieu en plénum également pour le *Committee stage*, qui, sinon, aurait lieu en commission<sup>664</sup>. Néanmoins, le gouvernement bénéficie d'une confortable majorité de 177 sièges (ce qui n'était plus arrivé depuis 1935). De plus, le principe même de la dévolution ne peut guère être contesté au vu des résultats du référendum et la durée des débats est limitée par une motion d'ordre, évitant toute tentative d'obstruction systématique. Contrairement à d'autres projets de dévolution antérieurs, le *Scotland Bill* ne connaît pas de bouleversements majeurs.

Le projet de loi est examiné de manière beaucoup plus détaillée à la *House of Lords*, mettant en lumière plusieurs difficultés relatives à un processus de dévolution. Toutefois, ici aussi, les résultats du référendum ainsi que la *Salisbury Convention* – qui empêche les Lords de rejeter une mesure contenue dans le programme électoral du gouvernement – restreignent la marge de manoeuvre de la *House of Lords* et le projet de dévolution ne subit que peu de changements<sup>665</sup>.

Moins d'une année après son dépôt, le projet obtient le *Royal Assent* le 19 novembre 1998 et devient le *Scotland Act 1998 (c. 46)*, qui octroie à l'Ecosse des

---

<sup>661</sup> Étaient légitimés à voter ceux qui avaient le droit de vote en matière d'élections locales, à savoir les citoyens britanniques, irlandais, de l'Union européenne et du Commonwealth of Nations, en vertu des *Referendums (Scotland and Wales) Act 1997 (c. 61), s. 1(3)* et *Representation of the People Act 1983 (c. 2), s. 2(1)(c)* tel qu'amendé par *The Local Government Elections (Changes to the Franchise and Qualification of Members) Regulations 1995 (S.I. 1995/1948), regs 1(2) et 4(1)(a)*.

<sup>662</sup> Cf. *supra*, chap. 2.4, p. 141. **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 196-199.

<sup>663</sup> **Scottish Office**, *Scotland's Parliament*, Cm. 3658 (1997).

<sup>664</sup> Pour une description détaillée de la procédure parlementaire, voir par exemple **Bradley/Ewing**, *Constitutional and Administrative Law*, p. 195-197.

<sup>665</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 201-202, et **Himsworth/Munro**, *Scotland Act 1998*, p. xiii-xvii.

institutions et un régime d'autonomie comme elle n'en a plus connus depuis 1707 et dont il s'agit maintenant d'étudier les principales caractéristiques.

### 3.1.2 La création d'organes législatif et exécutif écossais

#### 3.1.2.1 L'instauration d'un Parlement écossais

Le *Scotland Act 1998*, c. 46 (SA 1998) consacre à son article premier<sup>666</sup> l'existence d'un Parlement écossais, après que son prédécesseur avait accepté sa propre dissolution près de 300 ans plutôt tôt (en 1707). Pour la première fois, le 6 mai 1999, l'Ecosse élit démocratiquement son Parlement, qui prend officiellement ses fonctions le 1<sup>er</sup> juillet 1999<sup>667</sup>.

Ce Parlement se compose de 129 élus. Ceux-ci sont toutefois élus selon deux modes différents, en deux phases. Chacune des 72 circonscriptions utilisées pour la *House of Commons* de Westminster désigne un élu à la majorité simple. La circonscription unique des îles Shetlands et des îles Orcades est toutefois scindée en deux pour l'occasion. Cela fait donc un total de 73 élus selon le système de la majorité simple (*first past the post*), traditionnellement utilisé pour les élections de la *House of Commons*. Les 56 membres restants sont élus à la proportionnelle dans huit régions ayant 7 sièges chacune, selon la variante du "*additional member system*", qui tient compte des sièges déjà obtenus par les partis lors de la première phase, pour attribuer les sièges restants à la proportionnelle.

Les huit régions étaient celles utilisées auparavant pour chacun des 8 sièges écossais au Parlement européen<sup>668</sup>. A l'heure actuelle, l'Ecosse ne forme toutefois plus qu'une seule circonscription pour les élections européennes<sup>669</sup>.

Le *Scotland Act 1998* (s. 86) prévoyait que le nombre de sièges écossais à Westminster serait réduit, entraînant automatiquement une baisse proportionnelle du nombre de mandats au Parlement écossais aussi bien pour les circonscriptions que pour les régions<sup>670</sup>. Le Parlement écossais s'est toutefois opposé à une telle baisse, arguant qu'elle l'empêcherait de fonctionner correctement. Le Parlement de Westminster a admis cet argument et une loi a été adoptée pour maintenir les 129 sièges du Parlement écossais<sup>671</sup>.

Ce système électoral mixte est principalement le résultat d'un compromis politique entre les travaillistes et les libéraux-démocrates lors de la *Scottish Constitutional*

<sup>666</sup> SA 1998, s. 1(1):

(1) *There shall be a Scottish Parliament.*

<sup>667</sup> *The Scotland Act 1998 (Commencement) Order 1998 (S.I. 1998/3178).*

<sup>668</sup> *European Parliamentary Constituencies (Scotland) Order 1996 (S.I. 1996/1926).*

<sup>669</sup> *European Parliamentary Elections Act 1999* (c. 1), remplacé par le *European Parliamentary Elections Act 2002* (c. 24). **Convery**, *Governance of Scotland*, p. 14–1, **Burrows**, *Devolution*, p. 29–30, et **Hadfield**, *Nature of Devolution*, EdinLR 3/1 (1999), p. 7–8.

<sup>670</sup> **Himsworth/Munro**, *Scotland Act 1998*, p. 105–106, et **Page/Reid/Ross**, *Guide to the Scotland Act*, p. 15–16.

<sup>671</sup> *Scottish Parliament (Constituencies) Act 2004* (c. 13). **Lardy**, *Devolution and Democracy*, p. 92.

*Convention.* Corrigeant partiellement l'amplification découlant du système majoritaire, sa composante proportionnelle permet d'éviter les craintes que le Parlement écossais ne soit dominé par le *Labour* avec seulement 35% des voix ou par le parti indépendantiste SNP et désamorcer un des arguments qui a conduit au rejet du *Scotland Act 1978* en référendum.

On relèvera que les élections des sièges régionaux ont lieu sur des listes bloquées, ce qui donne un large pouvoir à la direction des partis, qui détermine l'ordre sur la liste<sup>672</sup>.

Une des conséquences directes du système proportionnel est qu'il implique généralement la nécessité de créer des coalitions pour pouvoir gouverner.

### 3.1.2.2 La nomination du Gouvernement écossais

Une fois élu, le Parlement écossais choisit son gouvernement. Alors qu'auparavant l'Ecosse était gouvernée par la majorité issue des élections à la *House of Commons* de Westminster, elle est dorénavant dirigée par un gouvernement issu de la majorité écossaise. On rappellera notamment que l'Ecosse a voté majoritairement travailliste durant les dix-huit ans de gouvernance conservatrice avant 1997.

Formellement, le premier ministre écossais (*First Minister*)<sup>673</sup> est nommé par la Reine parmi les membres du Parlement écossais. Elle choisit la personne désignée par le Parlement, dont le choix lui est communiqué par le *Presiding Officer* (président du Parlement écossais).

L'exécutif (*Scottish Executive*) est complété par des *Ministers* ainsi que par le *Lord Advocate* et le *Solicitor General for Scotland*. L'inclusion de ces deux *Law Officers* dans le gouvernement est controversée, car elle limiterait l'indépendance de leur fonction judiciaire. Par ailleurs, aucun membre du gouvernement ne peut exercer de fonction ministérielle au niveau du Royaume-Uni<sup>674</sup>.

### 3.1.2.3 La fin de la surreprésentation écossaise à Westminster

Avant la dévolution, un nombre minimal de 71 circonscriptions écossaises était requis de par la loi<sup>675</sup>. Cela garantissait arithmétiquement une surreprésentation de la région au Parlement de Westminster, essentiellement pour des raisons d'évolution démographique et de choix politiques<sup>676</sup>.

Avec la création d'un Parlement régional, chargé de légiférer pour les questions écossaises, cette surreprésentation perd néanmoins de sa raison d'être. En

---

<sup>672</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 219-227.

<sup>673</sup> La désignation de *Prime Minister* est réservée au chef du gouvernement du Royaume-Uni.

<sup>674</sup> **Convery**, *Governance of Scotland*, p. 21-3 à 21-7, **Burrows**, *Devolution*, p. 94-97, et **Himsworth/Munro**, *Scotland Act 1998*, p. 58-61.

<sup>675</sup> *Parliamentary Constituencies Act 1986* (c. 56), sched. 2, rule 1(2).

<sup>676</sup> Voir **McLean**, *Are Scotland and Wales over-represented?*, PolQ 66/4 (1995), p. 250-268.

conséquence, le *Scotland Act 1998* (s. 86) abroge ce nombre minimal. Lors des élections générales de 2005, le nombre de députés écossais passe ainsi de 72 à 59, la parité avec les députés anglais est rétablie, proportionnellement à leur population respective<sup>677</sup>.

La problématique de la représentation des régions au Parlement de Westminster n'est pas résolue pour autant; fondamentalement, la fameuse *West Lothian Question* reste posée. Nous y reviendrons<sup>678</sup>.

### 3.1.3 Le partage des compétences

Il s'agit maintenant d'examiner l'étendue des pouvoirs attribués à l'Ecosse et plus particulièrement les compétences législatives de son Parlement ainsi que les mécanismes de contrôle mis en place.

#### 3.1.3.1 Les compétences législatives du Parlement écossais

Au Royaume-Uni, la dévolution de compétences s'effectue généralement selon deux différents modèles, à savoir soit par un transfert de compétences déterminées à une autorité régionale (*transferring model*) soit par le maintien de certaines compétences spécifiques entre les mains du pouvoir central (*retaining model*).

Le *Scotland Act 1998* (c. 46), s. 28(1)<sup>679</sup> attribue au Parlement écossais un pouvoir général de légiférer, sous réserve de certaines limitations, notamment dans les domaines qui sont réservés au Parlement de Westminster. On a donc choisi le *retaining model* comme dans le *Government of Ireland Act 1920*, alors qu'il avait été écarté dans le *Scotland Act 1978*<sup>680</sup>.

Même si le choix de l'un ou l'autre de ces modèles n'a, à proprement parler, aucun impact sur l'étendue des pouvoirs dévolus, le modèle conférant une compétence générale, avec des exceptions, au Parlement écossais a été préféré. Il a le bénéfice d'une plus grande clarté (l'expérience du *Scotland Act 1978* avait été négative à cet égard) et il correspond davantage à l'idée d'une souveraineté de l'Ecosse concédant des compétences à Westminster, telle qu'exprimée dans le premier rapport de la *Scottish Constitutional Convention*<sup>681</sup>.

<sup>677</sup> **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 98, **Hadfield**, *English Question*, PL 2005, p. 289, **Asthor/Finch**, *Constitutional Law in Scotland*, no 6.06, p. 127-128, et **Lardy**, *Devolution and Democracy*, p. 92.

<sup>678</sup> Cf. *infra*, chap. 4.6, p. 186.

<sup>679</sup> SA 1998, s. 28(1):

(1) Subject to section 29, the Parliament may make laws, to be known as Acts of the Scottish Parliament.

<sup>680</sup> Sur ces deux *Acts*, cf. *supra*, chap. 2.1.3.1, p. 136, respectivement chap. 2.4, p. 141. **Asthor/Finch**, *Constitutional Law in Scotland*, p. 106-107.

<sup>681</sup> **Scottish Constitutional Convention**, *Towards a Scottish Parliament*, p. 35-36. **McFadden/Lazarowicz**, *Scottish Parliament*, p. 7, et **Burrows**, *Devolution*, p. 67.

Cette attribution générale de compétences est soumise à plusieurs restrictions (SA 1998, s. 29<sup>682</sup>) que l'on examinera ci-dessous en essayant d'en donner la synthèse<sup>683</sup>.

Le Parlement écossais doit tout d'abord, à titre préliminaire, respecter les limites territoriales de sa compétence, qui est restreinte à l'Ecosse, englobant certaines zones maritimes (notion importante pour la pêche, compétence dévolue)<sup>684</sup>. Il doit ensuite respecter le droit européen ainsi que les droits découlant de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH)<sup>685</sup>. En vertu de la *section 126(1)*, cette notion de droits contenus dans la CEDH doit être comprise comme les droits inclus dans le *Human Rights Act 1998 (c. 42)*, celui-ci ne reprend par exemple pas l'article 13 CEDH.

Le Parlement écossais doit également – restriction la plus importante – éviter de légiférer dans les domaines réservés à Westminster<sup>686</sup>. Ceux-ci sont mentionnés dans le *schedule 5*.

Dans une première partie, celui-ci réserve les affaires étrangères, la défense, la fonction publique et les crimes de trahison ainsi que certains aspects constitutionnels (notamment la succession à la Couronne, l'union des Royaumes d'Angleterre et d'Ecosse ainsi que l'existence de la *High Court of Justiciary* et de la *Court of Session*). On relèvera que la fonction de *Lord Advocate*, et son indépendance judiciaire en tant que procureur général, est protégée par la *section 29(2)(e)* elle-même<sup>687</sup>.

Dans une deuxième partie, le *schedule 5* regroupe des restrictions spécifiques et parfois fort détaillées dans onze différents domaines réservés à Westminster, avec

---

<sup>682</sup> SA 1998, s. 29:

(1) *An Act of the Scottish Parliament is not law so far as any provision of the Act is outside the legislative competence of the Parliament.*

(2) *A provision is outside that competence so far as any of the following paragraphs apply-*

(a) *it would form part of the law of a country or territory other than Scotland, or confer or remove functions exercisable otherwise than in or as regards Scotland,*

(b) *it relates to reserved matters,*

(c) *it is in breach of the restrictions in Schedule 4,*

(d) *it is incompatible with any of the Convention rights or with Community law,*

(e) *it would remove the Lord Advocate from his position as head of the systems of criminal prosecution and investigation of deaths in Scotland.*

(3) [...]

<sup>683</sup> Pour une description plus précise, voir les commentaires relatifs aux dispositions respectives in **Himsworth/Munro**, *Scotland Act 1998*, ainsi que **Asthor/Finch**, *Constitutional Law in Scotland*, p. 108-114, et **Himsworth/O'Neill**, *Scotland's Constitution*, p. 167-195.

<sup>684</sup> SA 1998, s. 29(2)(a) ainsi que s. 126(1) et (2).

<sup>685</sup> SA 1998, s. 29(2)(d).

<sup>686</sup> SA 1998, s. 29(2)(b).

<sup>687</sup> **Himsworth/Munro**, *Scotland Act 1998*, p. 63.

parfois des exceptions en faveur du Parlement écossais<sup>688</sup>. L'Ecosse est néanmoins largement compétente dans de nombreux domaines, comme le droit privé, le droit pénal, les affaires intérieures, l'autonomie locale (*local government*), le travail social, le logement, l'éducation, la santé, l'agriculture, les forêts, la pêche, le développement économique, l'aménagement du territoire, l'environnement, le sport et les arts<sup>689</sup>.

Ces compétences législatives comprennent également la possibilité d'abroger ou de modifier, pour l'Ecosse, des *Acts* du Parlement de Westminster dans les domaines dévolus<sup>690</sup>. Néanmoins, ici aussi, une liste, contenue dans le *schedule 4*, soustrait un certain nombre d'*Acts* au pouvoir du Parlement écossais. Cette disposition était à l'origine destinée à éviter que le Parlement écossais ne puisse modifier les dispositions du *Scotland Act* lui-même (et donc le mécanisme de dévolution), respectivement à régler les exceptions. Durant les délibérations parlementaires, cette disposition est devenue une liste utilisée pour protéger également d'autres actes législatifs que le Parlement écossais ne peut pas modifier, comme le *Human Rights Act 1998* ou le *European Communities Act 1972* ou encore certains articles des *Union with Scotland Act 1706* et *Union with England Act 1707*. De plus, elle précise également, en complément des *sections 29(3)* et *29(4)*, comment interpréter la notion de domaines réservés (*reserved matters*), spécialement en relation avec le droit privé ou pénal qui ont une portée transversale, ignorant la frontière entre domaines réservés et domaines dévolus. Cette complexité rédactionnelle semble impliquer une interprétation du partage des compétences non dénuée de difficultés<sup>691</sup>.

<sup>688</sup> Par exemple, la compétence en matière de charbon est réservée, à l'exception de certains aspects environnementaux et d'aménagement du territoire.

*Scotland Act 1998, Sched. 5 (Reserved Matters), Part II (Specific Reservations), rule D3 (Coal):*

*Coal, including its ownership and exploitation, deep and opencast coal mining and coal mining subsidence.*

*Exceptions*

*The subject-matter of-*

*(a) Part I of the Environmental Protection Act 1990, and*

*(b) sections 53 (environmental duties in connection with planning) and 54 (obligation to restore land affected by coal-mining operations) of the Coal Industry Act 1994.*

<sup>689</sup> **Page/Reid/Ross**, *Guide to the Scotland Act*, p. 47, **White/Willock**, *Scottish Legal System*, p. 44-47, **Munro J.**, *Public Law*, p. 106-113, **McFadden/Lazarowicz**, *Scottish Parliament*, p. 8-18, et **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 204, ainsi que les références citées ci-dessus, note 683. Des dispositions spécifiques sont consacrées aux entités publiques qui ont des tâches relevant à la fois des domaines réservés et des domaines dévolus ainsi qu'aux institutions ayant des activités transfrontières (SA 1998, s. 88, 89, 90 et sched. 5, part III). **Himsworth/Munro**, *Scotland Act 1998*, p. 107-114 et 211-212.

<sup>690</sup> Le principe du parallélisme des formes semble avoir une importance nettement moindre dans le système législatif du Royaume-Uni, où nombre d'actes sont finalement promulgués par la Reine.

<sup>691</sup> **Himsworth/O'Neill**, *Scotland's Constitution*, p. 189-193, **Himsworth/Munro**, *Scotland Act 1998*, p. 41-42 et 167-168, et **Himsworth**, *Jurisdictional Asymmetries*, MLR 70/1 (2007), p. 44-45.

Il est important de noter que le partage des compétences peut être amendé selon une procédure particulière, en vertu de la *section 30(2)*. En effet, les *schedules 4* et *5* peuvent être modifiés par un *Order in Council*<sup>692</sup>, celui-ci ne peut toutefois être présenté à la Reine pour signature que si son projet a été approuvé par chacune des deux chambres de Westminster ainsi que par le Parlement écossais lui-même<sup>693</sup>. Ce dernier obtient ainsi un certain pouvoir de codécision sur le partage des compétences<sup>694</sup>. Cette procédure a déjà été utilisée, par exemple pour permettre au Parlement écossais de légiférer sur la promotion et la construction de certains chemins de fer<sup>695</sup>.

### 3.1.3.2 Le maintien de la souveraineté de Westminster

Pour bien comprendre le système de la répartition des compétences, il faut relever l'existence d'une clause rappelant un principe fondamental du droit constitutionnel du Royaume-Uni.

En effet, le pouvoir législatif du Parlement de Westminster reste plein et entier, même pour les domaines dévolus au Parlement écossais. Le principe fondamental de la souveraineté du Parlement de Westminster reste acquis. Cette règle est précisée par la *section 28(7)* du *Scotland Act 1998*<sup>696</sup>. Une clause comparable était prévue dans le *Government of Ireland Act 1920* (s. 75)<sup>697</sup>.

Le *White Paper* présentant le projet de dévolution écossais précise que la nature constitutionnelle de la dévolution transfère beaucoup de compétences législatives,

<sup>692</sup> Un *Order in Council* est un arrêté formellement adopté par la Reine lors d'une séance du *Privy Council*. En pratique, la Reine avalise ainsi les décisions les plus importantes prises par l'Exécutif, notamment sur la base de pouvoirs législatifs délégués par un *Act of Parliament* (*secondary legislation*).

<sup>693</sup> Procédure de type A (SA 1998, sched. 7).

<sup>694</sup> Contrairement à ce que semble penser **Gamper**, *Schottland – "Quasiföderalismus"*, ZÖR 56 (2001), note 47, p. 415. Voir par exemple **Himsworth/Munro**, *Scotland Act 1998*, p. 43. Nous y reviendrons ci-dessous, chap. 4.3.3, p. 179.

<sup>695</sup> *The Scotland Act 1998 (Modifications of Schedule 5) Order 2002* (S.I. 2002/1629) qui établit une exception supplémentaire à la réserve établie en faveur de Westminster concernant le transport par rail; voir aussi, pour les modifications effectuées jusqu'à fin 2007, *The Scotland Act (Modifications of Schedules 4 and 5) Order 1999* (S.I. 1999/1749) qui concerne divers domaines, *The Scotland Act 1998 (Modifications of Schedule 5) Order 2000* (S.I. 2000/3252) qui touche notamment aux chemins de fer, à l'import-export, aux postes et au commerce, *The Scotland Act 1998 (Modifications of Schedule 4) Order 2000* (2000/1831) qui concerne le régime des retraites, *The Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2001* (S.I. 2001/1456) qui concerne l'insolvabilité de certains bailleurs, *The Scotland Act 1998 (Modifications of Schedule 5) (No. 2) Order 2005* (S.I. 2005/866) sur l'interception de télécommunications, *The Scotland Act 1998 (Modifications of Schedule 5) Order 2005* (S.I. 2005/865) sur la sécurité en matière d'incendie, *The Scotland Act 1998 (Modifications of Schedule 5) Order 2006* (2006/609) qui empêche l'Ecosse de légiférer sur la *Commission for Equality and Human Rights*, *The Scotland Act 1998 (Modifications of Schedule 5) Order 2004* (2004/3329) qui concerne notamment les élections, la recherche et les chemins de fer.

<sup>696</sup> SA 1998, s. 28(7):

(7) *This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland.*

<sup>697</sup> Cf. *supra*, chap. 2.1.3.1, p. 136.

mais que le Parlement de Westminster reste souverain "*in all matters*" et sans diminuer aucunement ses propres compétences, car Westminster ne peut pas limiter son propre pouvoir pour l'avenir<sup>698</sup>.

Cette règle confirme ainsi la théorie de la souveraineté du Parlement. Lors des délibérations parlementaires, il est rappelé que cette disposition n'est pas nécessaire en soi, mais que son rôle est symbolique et qu'elle sert à marquer dans la loi la nature non fédérale de la dévolution<sup>699</sup>. Certains ont tout de même souligné son caractère offensant.

A titre d'exemple pour son éventuelle utilisation, le gouvernement cite le cas d'une obligation internationale qui doit être transposée à la fois dans des domaines réservés et dans des domaines transférés<sup>700</sup>.

L'importance pratique de cette clause doit toutefois être relativisée et cela a été mentionné dès les délibérations au Parlement. En effet, à l'instar des relations que Westminster entretenaient avec le Parlement d'Irlande du Nord, une "convention" a été établie selon laquelle Westminster ne légiférerait pas dans des domaines transférés sans l'accord du Parlement écossais (*Sewel Convention*, du nom de Lord Sewel, *Under-Secretary of State for Scotland*, qui l'a formulée devant la Chambre des Lords le 21 juillet 1998)<sup>701</sup>.

### 3.1.3.3 Le transfert de compétences exécutives

Dans la logique du système, l'Exécutif écossais est chargé d'appliquer et d'exécuter les lois adoptées par le Parlement écossais (SA 1998, s. 52). De plus, il est chargé de maintes tâches administratives et exécutives, mais non de toutes (s. 56), qui relevaient autrefois du gouvernement central et qui tombent dans des domaines où la compétence législative est dévolue (s. 53). En outre, des compétences exécutives supplémentaires peuvent être dévolues aux ministres écossais, chargés ainsi d'appliquer des lois ne relevant pas de la compétence du Parlement régional. Selon les cas, la compétence exécutive peut être exercée par le ministre écossais seul ou concurremment avec le ministre du gouvernement central ou encore par ce dernier, mais avec l'accord ou après consultation du ministre écossais (s. 63)<sup>702</sup>.

---

<sup>698</sup> **Scottish Office**, *Scotland's Parliament*, Cm. 3658 (1997), no 4.2, p. 12.

<sup>699</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 202.

<sup>700</sup> **Himsworth/Munro**, *Scotland Act 1998*, p. 36-37.

<sup>701</sup> Hansard HL Deb, vol. 592, col. 791, 21.7.1998. Au sujet de la *Sewel Convention* voir **Winetrobe**, *Counter-Devolution?*, SLPQ 6 (2001), p. 286-292, **Page/Batey**, *Westminster Legislation about Devolved Matters*, PL 2002, p. 501-505, et **Himsworth/Munro**, *Scotland Act 1998*, p. 37.

<sup>702</sup> **Convery**, *Governance of Scotland*, p. 21–11 à 21–17, et **Himsworth/Munro**, *Scotland Act 1998*, p. 66-73, 78-80 et 187-210 (exemples de fonctions exécutives transférées).

### 3.1.4 Les mécanismes de contrôle de la répartition des compétences

Le *Scotland Act 1998* formalise plusieurs mécanismes de contrôle de la répartition des compétences. Il existe tout d'abord différents contrôles avant la promulgation d'une loi écossaise.

Premièrement, lorsqu'il présente un projet de loi devant le Parlement écossais, le ministre responsable doit certifier que le Parlement est compétent pour légiférer en la matière<sup>703</sup>. Deuxièmement, le président du Parlement (*Presiding Officer*) doit en faire de même pour tout projet de loi<sup>704</sup>. Troisièmement, une fois la loi adoptée par le Parlement, elle peut être déférée à une autorité judiciaire, à savoir la Cour suprême (*Supreme Court*), qui a remplacé le *Judicial Committee of the Privy Council* dans cette fonction au 1er octobre 2009<sup>705</sup>. La Cour suprême peut être saisie, dans les quatre semaines, par le *Lord Advocate*, l'*Advocate General for Scotland*<sup>706</sup> ou l'*Attorney General*<sup>707</sup>.

Enfin, le gouvernement central, par l'intermédiaire d'un *Secretary of State* peut intervenir pour bloquer un projet de loi lorsqu'il estime que celui-ci viole une obligation internationale du Royaume-Uni, qu'il est contraire aux intérêts de la défense ou de la sécurité nationale ou encore lorsqu'il contredit la législation dans un domaine réservé (s. 35). Ceci ne se résume toutefois pas à un contrôle de compétence, mais permet une intervention politique du gouvernement central. Celle-ci doit être rapportée au Parlement de Westminster et peut être annulée par l'une ou l'autre des deux chambres (*schedule 7*, procédure de type I)<sup>708</sup>.

Hormis cette intervention qui peut être politique, nous sommes donc en présence d'un contrôle abstrait, concentré et préventif. Un contrôle concret est également prévu, de manière (partiellement) diffuse. Les contestations d'une loi écossaise *ultra vires* aboutissent également en dernier lieu à la *Supreme Court*<sup>709</sup>.

<sup>703</sup> SA 1998, s. 31(1).

<sup>704</sup> SA 1998, s. 31(2). Pour une discussion de cette compétence et des premiers cas d'application, voir **Himsworth**, *Presiding Officer Statements*, EdinLR 11/3 (2007), p. 397-401.

<sup>705</sup> Par le passé, le *Judicial Committee of the Privy Council* jouait un rôle semblable non seulement pour l'Écosse, mais également pour plusieurs États fédéraux du Commonwealth ainsi que pour l'Irlande du Nord sous le régime du *Government of Ireland Act 1920 (10&11 Geo V, c. 67)*. **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, p. 99, **O'Neill**, *Judicial Review of Legislation*, p. 200-201, et **Oliver**, *Constitutional Reform*, p. 347. Concernant l'instauration d'une *Supreme Court* regroupant les compétences tant du *Judicial Committee of the Privy Council* que de la *House of Lords*, voir le *Constitutional Reform Act 2005 (c. 4)*, s. 40 et *sched. 9*, ainsi que **Himsworth**, *Jurisdictional Asymmetries*, MLR 70/1 (2007), p. 37-39, **Oliver**, *Constitutional Reform*, p. 345-349, et **Bradley/Ewing**, *Constitutional and Administrative Law*, p. 384-385.

<sup>706</sup> Conseiller du gouvernement central en matière de droit écossais (SA 1998, s. 87). **Page/Reid/Ross**, *Guide to the Scotland Act*, p. 6 et 129.

<sup>707</sup> SA 1998, s. 33(1).

<sup>708</sup> **Convery**, *Governance of Scotland*, p. 18-12 à 18-14, et **Himsworth/Munro**, *Scotland Act 1998*, p. 44-50.

<sup>709</sup> **Asthor/Finch**, *Constitutional Law in Scotland*, p. 216-223, et **Convery**, *Governance of Scotland*, p. 18-36 à 18-40.

### 3.1.5 Une compétence fiscale minimale

Lors du référendum de 1997, les citoyens écossais acceptent que leur Parlement ait la compétence de faire varier de plus ou moins 3% le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. L'alternative serait de ne pas lui attribuer de compétence fiscale du tout. Ce mécanisme avait néanmoins été revendiqué dans le rapport final de la *Scottish Constitutional Convention* en 1995<sup>710</sup>.

Le Parlement écossais peut ainsi modifier la ponction fiscale en Ecosse d'environ 450 millions de livres sterling, montant dont il pourrait alors bénéficier, respectivement dont il devrait se priver. Par ailleurs, les institutions écossaises obtiennent un budget financier en un bloc, versé par le gouvernement central, qu'elles doivent gérer. Cette somme correspond plus ou moins au budget qu'obtenait le *Scottish Office* avant la dévolution. On notera que l'Ecosse est entièrement libre quant à l'affectation qu'elle souhaite faire de cette somme<sup>711</sup>.

De plus, cette somme ne fait en principe pas l'objet de négociations entre l'Ecosse et le gouvernement du Royaume-Uni. En effet, depuis la fin des années septante, une formule arithmétique (*Barnett Formula*), basée sur la population, détermine quelle part de toute augmentation ou diminution du budget central est attribuée à l'Ecosse (respectivement au pays de Galles ou encore à l'Irlande du Nord). Pour l'Ecosse, il s'agit d'environ 10 pour cent. Ainsi, si le budget en matière d'éducation augmente de 100, la part dévolue à l'Ecosse sera de 10. Cette manière de faire évite, d'une part, une négociation territoriale des budgets annuels et, d'autre part, garantit une part proportionnelle aux régions, tout en maintenant leurs acquis antérieurs. Ces régions continuent donc de bénéficier d'une dépense globale par habitant supérieure, pour des raisons historiques<sup>712</sup>.

En conclusion, la création d'un Parlement régional, avec des compétences législatives importantes, constitue évidemment la caractéristique principale de la dévolution en Ecosse. Le rapport de celui-ci avec Westminster, qui semble quelque peu surprenant, à tout le moins du point de vue d'un constitutionnaliste du continent, constitue un des points sur lequel on reviendra lors de la discussion du modèle britannique<sup>713</sup>. Auparavant, nous devons encore examiner la dévolution instituée au pays de Galles et en Irlande du Nord.

### 3.2 La dévolution au pays de Galles

En parallèle à la dévolution en Ecosse, l'arrivée au pouvoir des travaillistes en 1997 va apporter un régime de dévolution au pays de Galles. Nous présenterons

---

<sup>710</sup> Cf. *supra*, chap. 3.1.1, p. 145.

<sup>711</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 239, et **Convery**, *Governance of Scotland*, p. 20–1 et 20–5 à 20–6.

<sup>712</sup> **Asthor/Finch**, *Constitutional Law in Scotland*, p. 209-211 et 214, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 243-245, et **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, *Publius* 29/3 (1999), p. 99-100.

<sup>713</sup> Cf. *infra*, chap. 4.4, p. 181, et quatrième partie, chap. 1.1.4, p. 203.

en premier lieu les travaux préliminaires (chap. 3.2.1), avant de traiter des institutions (chap. 3.2.2), puis de leurs compétences (chap. 3.2.3).

### 3.2.1 Les travaux préliminaires

Contrairement à ce qui se passe en Ecosse, il n'existe pas véritablement de projet commun pour la dévolution au pays de Galles, même si trois des quatre principaux partis préconisent l'instauration d'une assemblée régionale dans leur programme pour les élections de 1997<sup>714</sup>.

Une fois arrivé aux affaires, le gouvernement travailliste publie néanmoins rapidement un *White Paper* qui explicite son projet de dévolution au pays de Galles<sup>715</sup>.

Sur la base du *Referendums (Scotland and Wales) Act 1997 (c. 61)*, un référendum est organisé le 18 septembre 1997 au pays de Galles, soit une semaine après le vote des Ecossais<sup>716</sup>. On espère ainsi que le résultat probablement favorable en Ecosse favorise le oui au pays de Galles.

Le résultat confirme le scénario. Alors que l'Ecosse approuve la dévolution à près de 75%, le résultat est nettement plus serré au pays de Galles, le oui l'emportant avec moins de 7000 voix d'écart, sur plus d'un million de suffrages (50,3% de oui contre 49,7% de non, taux de participation de 50,1%). Néanmoins, le refus à près de 80% de 1979 est effacé<sup>717</sup>.

Le Parlement débat alors du projet de loi, rédigé très rapidement par le gouvernement. A l'instar du *Scotland Act 1998*, ce texte fait l'objet de délibérations strictement corsetées par une planification très serrée des débats et, malgré des améliorations, le texte final laisse apparaître certaines faiblesses. Contrairement au scénario écossais, le projet de dévolution n'est pas le fruit d'une longue réflexion entre les partis, mais principalement le résultat empirique de conflits internes aux travaillistes gallois, qui restent divisés sur la question de la dévolution<sup>718</sup>. On reviendra plus tard<sup>719</sup> sur ces circonstances qui ont conditionné le choix de la dévolution exécutive et du mode d'élection de l'Assemblée.

Avec l'adoption du *Government of Wales Act 1998, c. 38 (GoWA 1998)*, Westminster institue une assemblée régionale directement élue, la première de

---

<sup>714</sup> **McAllister**, *Establishing the Assembly for Wales*, PA 52/4 (1999), p. 637-638.

<sup>715</sup> **Welsh Office**, *A Voice for Wales – Llais dros Gymru*, Cm. 3718 (1997).

<sup>716</sup> Cf. *supra*, chap. 3.1.1.2, p. 145.

<sup>717</sup> **Williams D.**, *Past and Future*, WJLP 4/1 (2005), p. 17, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 199, **Rawlings**, *New Model Wales*, JLS 25/4 (1998), p. 475, et **McAllister**, *Welsh Devolution Referendum*, PA 51/2 (1998), p. 160-162. Pour les résultats, voir aussi <http://www.electoralcommission.org.uk/referendums/wales1997.cfm> (consulté le 21 janvier 2008).

<sup>718</sup> **Hazell**, *Dynamism of Constitutional Reform*, PA 60/1 (2007), p. 4, et **Rawlings**, *New Model Wales*, JLS 25/4 (1998), p. 473-475.

<sup>719</sup> Cf. *infra*, chap. 3.2.2, p. 157, et chap. 3.2.3.1, p. 158.

l'Histoire au pays de Galles. Il s'agit maintenant d'examiner son mode d'élection et ses compétences ainsi que les développements qui ont suivi.

### 3.2.2 L'instauration d'une assemblée régionale, puis d'un exécutif

Une assemblée régionale, intitulée *National Assembly for Wales* ou *Cynulliad Cenedlaethol Cymru*, est instaurée<sup>720</sup>. Elle est composée de 60 députés. A l'instar du modèle écossais, elle comprend des députés élus à la majorité simple (*first past the post*) pour chacune des 40 circonscriptions utilisées pour les élections à la Chambre des Communes et 20 députés élus sur des listes régionales, selon la variante du "*additional member system*", qui tient compte des sièges déjà obtenus par les partis lors de la première phase, pour attribuer les sièges restants à la proportionnelle.

Chacune des cinq anciennes régions électorales<sup>721</sup> utilisées pour le Parlement européen envoie donc quatre députés à la *National Assembly for Wales*, alors qu'en Ecosse ce nombre s'élève à sept dans chacune des huit régions.

Le résultat arithmétique donne ainsi une assemblée moins "proportionnelle" au pays de Galles qu'en Ecosse, car le nombre d'élus à la proportionnelle par rapport aux députés élus à la majoritaire est plus faible au pays de Galles (20 à 40 soit 1 pour 2, contre 56 à 73 soit environ 3 pour 4 en Ecosse) et le nombre de sièges par circonscription est moindre.

Cette composition est le résultat concret des compromis issus de luttes au sein des travaillistes. En effet, le projet, rejeté, de dévolution de 1978 prévoyait une assemblée de 80 membres élus entièrement selon le système majoritaire et dominée par les travaillistes, selon toute vraisemblance. Les travaillistes gallois, sûrs de leur forte implantation au pays de Galles, maintiennent leur préférence pour un modèle majoritaire encore quelques mois avant les élections générales de 1997. Dans un compromis avec la direction centrale du Labour, ils acceptent finalement le modèle écossais du "*additional member system*", en échange d'une réduction du nombre des membres de 80 à 60<sup>722</sup>.

Cette Assemblée obtient des fonctions essentiellement réglementaires (dévolution exécutive), néanmoins son mode de fonctionnement est assez ambigu, à mi-chemin entre le modèle des autorités locales et celui d'un Parlement avec un Cabinet. L'Assemblée nomme parmi ses membres un *Assembly First Secretary*. Celui-ci forme alors un *Executive Committee* en nommant des *Assembly*

<sup>720</sup> GoWA 1998, s. 1(1):

(1) *There shall be an Assembly for Wales to be known as the National Assembly for Wales or Cynulliad Cenedlaethol Cymru (but referred to in this Act as the Assembly).*

<sup>721</sup> *European Parliamentary Constituencies (Wales) Order 1994 (S.I. 1994/428)*. Comme l'Ecosse, le pays de Galles ne forme maintenant plus qu'une seule circonscription pour les élections du Parlement européen. *European Parliamentary Elections Act 2002 (c. 24)*, s. 1(1)(b).

<sup>722</sup> Rawlings, *New Model Wales*, JLS 25/4 (1998), p. 475-477, Rawlings, *Delineating Wales*, p. 44-47, Bogdanor, *Devolution in the UK*, p. 220-221, et McAllister, *Establishing the Assembly for Wales*, PA 52/4 (1999), p. 641-642.

*Secretaries*. Ce comité exécutif n'a pas de pouvoirs propres, mais seulement ceux que lui délègue l'Assemblée plénière, qui a elle-même obtenu ses compétences par délégation du *Secretary of State*<sup>723</sup>.

En octobre 2000, les membres de l'Exécutif se nomment eux-mêmes ministres, de leur propre autorité. La distinction est d'abord seulement informelle<sup>724</sup>, car la séparation légale entre les deux organes, à savoir entre un législatif et un exécutif, n'interviendra que plus tard.

En mars 2004, un rapport circonstancié de la Commission Richard, mandatée par l'Assemblée, préconise en effet la claire distinction entre un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif, ainsi que l'attribution de compétences en matière de législation primaire à l'Assemblée et l'augmentation de ses membres de 60 à 80 (élus à la proportionnelle), afin de leur permettre de faire face à l'augmentation de la charge de travail qui en découle<sup>725</sup>.

Ne faisant que partiellement suite à ces propositions, Westminster adopte le *Government of Wales Act 2006, c. 32 (GoWA 2006)*<sup>726</sup>. Celui-ci crée un véritable exécutif doté de pouvoirs propres, le *Welsh Assembly Government* ou *Llywodraeth Cynulliad Cymru* (s. 45), dont le *First Minister* ou *Prif Weinidog* est nommé par la Reine (s. 46), à l'instar de son collègue écossais. La nouvelle loi ne change par contre rien à la composition de l'Assemblée et à son système électoral, car l'opposition des travaillistes gallois est trop forte<sup>727</sup>.

Avec la création d'un véritable exécutif nommé par la Couronne, le pays de Galles obtient ainsi des institutions comparables dans leur forme à celles en Ecosse. Néanmoins, il faut encore examiner les compétences attribuées à ces institutions pour juger de l'autonomie réellement contenue dans ce régime de dévolution.

### **3.2.3 Une compétence d'abord réglementaire (dévolution exécutive)**

#### **3.2.3.1 Une dévolution exécutive depuis 1999**

L'idée principale de la dévolution lors de l'entrée en fonction de l'Assemblée galloise en 1999 est de lui transférer les compétences exercées jusqu'alors par le

<sup>723</sup> **McAllister**, *Establishing the Assembly for Wales*, PA 52/4 (1999), p. 642.

<sup>724</sup> **Elis-Thomas**, *Body Corporate*, WJLP 4/1 (2005), p. 14-15, et **Rawlings**, *Hastening Slowly*, PL 2005, p. 830.

<sup>725</sup> **Commission on the Powers and Electoral Arrangements**, *Report of the Richard Commission*. Les travaux de la commission, qui ont impliqué les différents partis ainsi que le public, peuvent être vus comme les résultats d'une *Convention*. Cf. par exemple **McAllister**, *Richard Commission*, CW 17/3 (2004), p. 134-136 et 138. Voir également le site de la Commission: [www.richardcommission.gov.uk](http://www.richardcommission.gov.uk).

<sup>726</sup> Le Gouvernement du Royaume-Uni avait auparavant publié sa position dans un *White Paper: Wales Office, Better Governance for Wales*, Cm. 6582 (2005).

<sup>727</sup> **Hazell**, *Dynamism of Constitutional Reform*, PA 60/1 (2007), p. 4, **Rawlings**, *Virtual Parliament*, p. 73-74, et **Trench**, *Government of Wales Act 2006*, PL 2006, p. 687-689. A noter que le nom de *Welsh Assembly Government* a déjà été adopté par l'instance exécutive le 1<sup>er</sup> mars 2002. **Rawlings**, *Delineating Wales*, p. 143-144.

*Secretary of State for Wales*. Elle reprend ainsi principalement une tâche réglementaire, à savoir édicter les dispositions d'exécution (*secondary or subordinate legislation*)<sup>728</sup>.

Cette dévolution exécutive, moindre par rapport aux pouvoirs législatifs qu'a obtenus l'Ecosse, reprend clairement une distinction déjà existante entre les deux régimes de dévolution prévus par le *Scotland Act 1978 (c. 51)* et le *Wales Act 1978 (c. 52)*. L'origine de cette distinction est néanmoins plus difficile à établir.

Elle remonte probablement aux travaux de la Commission Kilbrandon dont les résultats furent très partagés et mitigés. Seuls deux de ces treize membres ont spécifiquement soutenu la distinction entre le régime de dévolution à octroyer à l'Ecosse et celui à octroyer au pays de Galles. Néanmoins, cette distinction devient soudainement un principe de base en 1974 dans le programme électoral des travaillistes, dont le gouvernement est aux abois juste avant les élections, et les lois de 1998 ont maintenu cette différence intrinsèque<sup>729</sup>.

Le *Government of Wales Act 1998*<sup>730</sup> dresse une liste de domaines dans lesquels un premier transfert de compétences réglementaires peut avoir lieu. Il s'agit principalement du développement économique, des transports, de l'agriculture et de la pêche, de la santé, des services sociaux et du logement, des autorités locales et de l'éducation, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, ainsi que de la culture et de la langue galloise. Le transfert a lieu par un *Order in Council* qui doit être approuvé par chacune des deux chambres du Parlement de Westminster.

Après l'entrée en fonction de l'Assemblée, celle-ci peut obtenir d'autres compétences soit par un nouvel *Order in Council* soit par des clauses spécifiques dans les différentes lois afin de déléguer l'édition des dispositions exécutives à l'Assemblée. Un *Order in Council* ne peut toutefois pas modifier ou révoquer une compétence dévolue précédemment sans l'approbation de l'Assemblée régionale<sup>731</sup>.

L'Assemblée a exceptionnellement aussi quelques compétences pour modifier des lois (*primary legislation*) au travers de sa législation réglementaire, mécanisme appelé *Henry VIII clause*. Elle peut par exemple réorganiser, voire abroger, des organismes publics ayant des tâches spécifiques au pays de Galles, notamment

---

<sup>728</sup> Jeffery, *Durch Devolution zur Föderalstruktur?*, p. 109.

<sup>729</sup> Bogdanor, *Devolution in the UK*, p. 173-179 et 254-255, Williams D., *The Welsh Perspective*, p. 22-25, Rawlings, *New Model Wales*, JLS 25/4 (1998), p. 465, Rawlings, *Delineating Wales*, p. 27-28, Laffin/Thomas, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 94, et Himsworth, *Jurisdictional Asymmetries*, MLR 70/1 (2007), p. 41.

<sup>730</sup> GoWA 1998, sched. 2 et s. 22.

<sup>731</sup> Bogdanor, *Devolution in the UK*, p. 209-210 et p. 258-259, Rawlings, *Delineating Wales*, p. 61-63, et Rawlings, *Quasi-Legislative Devolution*, NILQ 52/1 (2001), p. 55. Les premières compétences sont attribuées par le *National Assembly for Wales (Transfer of Functions) Order 1999 (1999/672)*.

en matière de santé, d'éducation ou de développement économique, et éventuellement reprendre leurs compétences à son propre compte<sup>732</sup>.

Enfin, l'Assemblée gère une enveloppe budgétaire attribuée selon des principes semblables au modèle écossais, sans compétences fiscales toutefois<sup>733</sup>. Son premier budget se montait à 7,3 milliards de livres sterling<sup>734</sup>. Au fur et à mesure des compétences transférées, le budget de l'Assemblée a passé à près de 15 milliards pour 2009<sup>735</sup>.

### 3.2.3.2 Les conclusions de la Commission Richard

Dès octobre 2000, un accord de coalition entre les libéraux-démocrates et les travaillistes au sein de l'Assemblée nationale galloise reconnaît la nécessité d'examiner l'architecture de base ainsi que les compétences de l'Assemblée. La Commission Richard, du nom de son président, entame ses travaux en septembre 2002. Son rapport<sup>736</sup>, publié fin mars 2004, propose principalement et d'ici à 2011 au plus tard:

- d'octroyer des compétences législatives à l'Assemblée nationale galloise (la compétence de varier les taux fiscaux étant souhaitable, mais pas essentielle),
- d'étendre au maximum, dans l'intervalle, les compétences dévolues dans le schéma actuel de la législation-cadre,
- de séparer clairement l'exécutif du législatif,
- d'augmenter de 60 à 80 le nombre de députés de l'Assemblée afin qu'elle puisse exercer convenablement ses compétences législatives,
- de passer, vu cette augmentation, à une élection entièrement proportionnelle<sup>737</sup>.

### 3.2.3.3 Vers une lente dévolution législative

Comme nous l'avons déjà laissé entendre ci-dessus (chap. 3.2.2), la nouvelle loi, le *Government of Wales Act 2006*, ne reprend de loin pas l'ensemble des propositions contenues dans le rapport de la Commission Richard. Si elle entérine la claire séparation du législatif et de l'exécutif, elle se contente de temporiser en matière de compétences législatives et ne change rien concernant le nombre de membres de l'Assemblée et leur mode d'élection. Encore une fois, l'attitude

---

<sup>732</sup> GoWA 1998, s. 27-28 et sched. 4. **Rawlings**, *New Model Wales*, JLS 25/4 (1998), p. 486, et **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 258.

<sup>733</sup> **McAllister**, *Establishing the Assembly for Wales*, PA 52/4 (1999), p. 644.

<sup>734</sup> **Rawlings**, *Delineating Wales*, p. 77.

<sup>735</sup> <http://wales.gov.uk/about/finance/assemblybudgets/?lang=en> (consulté le 31 janvier 2009). A titre de comparaison, le budget du canton de Berne se montait à 8,7 milliards de francs suisses en 2006 pour 960 mille habitants. Le pays de Galles compte lui 3 millions d'habitants.

<sup>736</sup> **Commission on the Powers and Electoral Arrangements**, *Report of the Richard Commission*.

<sup>737</sup> **Williams J.**, *After the Richard Commission*, WJLP 3/2 (2004), p. 251, **Jones/Williams J.**, *Legislative Future of Wales*, MLR 68/4 (2005), p. 642-643, et **Rawlings**, *Hastening Slowly*, PL 2005, p. 826-827.

réticente des parlementaires travaillistes gallois envers la dévolution explique ce résultat. Néanmoins, comme le relève HAZELL, le nouveau bâtiment construit pour l'Assemblée nationale galloise à Cardiff Bay (*Senedd*) est déjà prévu pour accueillir 80 députés<sup>738</sup>, les architectes semblant faire preuve de plus de clairvoyance que les juristes.

Concernant les compétences législatives, la loi prévoit un cheminement en trois étapes. En réalité, la première étape a déjà lieu avant l'entrée en vigueur de loi. Avec la publication du *White Paper* qui précède la loi, le gouvernement modifie sa politique et adopte le principe d'une extension maximum des compétences dévolues au pays de Galles en appliquant le modèle d'une législation-cadre adoptée par Westminster, qui laisse une grande autonomie d'exécution à l'Assemblée nationale galloise. L'assise politique et juridique de cette méthode est néanmoins faible<sup>739</sup>.

La deuxième étape intervient après le renouvellement général de l'Assemblée en 2007. Celle-ci peut désormais obtenir des compétences législatives (primaires). En adoptant une résolution, elle peut proposer qu'une compétence législative spécifique lui soit transférée. Dans la mesure où il l'accepte, le *Secretary of State for Wales* dépose une proposition d'*Order in Council* devant chacune des deux chambres du Parlement, qui doivent l'approuver. A ces conditions seulement, qui dépendent beaucoup des couleurs politiques des différents organes, l'Assemblée peut obtenir de nouvelles compétences législatives, qu'elle exercera en édictant des *Assembly Measures*.

Le *Government of Wales Act 2006* énumère 20 domaines dans lesquels une telle dévolution est possible, il s'agit essentiellement de domaines dans lesquels l'Assemblée avait déjà des compétences réglementaires en vertu du régime précédent<sup>740</sup>.

La troisième étape implique la tenue d'un référendum. Ici également, la décision repose dans les mains du *Secretary of State for Wales*, avec l'approbation des deux chambres du Parlement de Westminster<sup>741</sup>. L'initiative de la procédure

<sup>738</sup> Hazell, *Dynamism of Constitutional Reform*, PA 60/1 (2007), p. 4-5.

<sup>739</sup> Wales Office, *Better Governance for Wales*, Cm. 6582 (2005). Trench, *Government of Wales Act 2006*, PL 2006, p. 689-690.

<sup>740</sup> GoWA 2006, s. 93-94. La pratique montre que le Parlement de Westminster peut également déléguer des compétences législatives dans un *Act of Parliament* ou en modifiant lui-même la liste prévue dans le GoWA 2006, à tout le moins dans une phase transitoire. Navarro, *Wales Devolution Monitoring Report - April 2007*, p. 44, et Navarro, *Wales Devolution Monitoring Report - September 2007*, p. 22 et 27.

<sup>741</sup> GoWA 2006, s. 103(1), (4) et (5):

(1) Her Majesty may by Order in Council cause a referendum to be held throughout Wales about whether the Assembly Act provisions should come into force.

(4) No recommendation is to be made to Her Majesty in Council to make an Order in Council under subsection (1) unless a draft of the statutory instrument containing the Order in Council has been laid before, and approved by a resolution of, each House of Parliament and the Assembly.

revient à l'Assemblée qui doit adopter une résolution en ce sens à la majorité des deux-tiers (qui devrait permettre au *Labour* d'avoir une minorité de blocage)<sup>742</sup>. Si le résultat du référendum est positif, l'Assemblée obtient une compétence législative dans l'ensemble des 20 domaines mentionnés. Ses lois deviennent des *Acts of the Assembly*, entérinés par le *Royal Assent*<sup>743</sup>.

On notera encore que, dans les deux régimes, la compétence de Westminster est explicitement réservée, comme dans le système écossais ou nord-irlandais<sup>744</sup>.

On constate d'emblée que le processus est long et surtout soumis à de nombreuses contraintes politiques, jusqu'à ce que le pays de Galles obtienne une véritable autonomie législative de nature parlementaire. La loi actuelle, censée entériner un régime de dévolution stable après une première loi de nature transitoire et évolutive, continue d'être un régime intérimaire. Elle découle d'une constellation politique divisée entre ceux qui s'opposent à une véritable dévolution législative, favorisés par le système majoritaire, et ceux qui aspirent à un véritable Parlement pour la nation galloise. A condition de trouver un large accord politique inter-partis, les Gallois peuvent néanmoins obtenir une véritable dévolution législative à moyen terme<sup>745</sup>. La première étape en ce sens a d'ailleurs été franchie le 9 février 2010, lorsque l'Assemblée galloise a adopté sans opposition une résolution demandant l'organisation du référendum<sup>746</sup>.

---

(5) But subsection (4) is not satisfied unless the resolution of the Assembly is passed on a vote in which the number of Assembly members voting in favour of it is not less than two-thirds of the total number of Assembly seats.

<sup>742</sup> GoWA 2006, s. 104(1) et (3):

(1) This section applies if—

(a) the Assembly passes a resolution moved by the First Minister or a Welsh Minister appointed under section 48 that, in its opinion, a recommendation should be made to Her Majesty in Council to make an Order in Council under section 103(1), and

(b) the resolution of the Assembly is passed on a vote in which the number of Assembly members voting in favour of it is not less than two-thirds of the total number of Assembly seats.

(3) The Secretary of State must, within the period of 120 days beginning immediately after the day on which it is received—

(a) lay a draft of a statutory instrument containing an Order in Council under section 103(1) before each House of Parliament, or

(b) give notice in writing to the First Minister of the Secretary of State's refusal to do so and the reasons for that refusal.

<sup>743</sup> GoWA 2006, part 4. La part 3 cesse alors d'avoir des effets. **Trench**, *Government of Wales Act 2006*, PL 2006, p. 691-694 et note 24.

<sup>744</sup> GoWA 2006, s. 93(5) et s. 107(5). Cf. *infra*, chap. 4.4, p. 181.

<sup>745</sup> **Hazell**, *Dynamism of Constitutional Reform*, PA 60/1 (2007), p. 4-5, **Trench**, *Government of Wales Act 2006*, PL 2006, p. 695-696, et **Rawlings**, *Hastening Slowly*, PL 2005, p. 847-848 et 851.

<sup>746</sup> [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/wales/wales\\_politics/8506973.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/wales/wales_politics/8506973.stm). Cette décision fait suite aux recommandations de la *All Wales Convention*, qui a organisé une large consultation populaire: [www.allwalesconvention.org](http://www.allwalesconvention.org).

### 3.3 La dévolution en Irlande du Nord

Comme nous l'avons vu<sup>747</sup>, l'histoire et la société nord-irlandaises sont marquées par un profond conflit interconfessionnel. Dans ce cadre, la dévolution doit être vue comme une tentative ou un moyen d'apaisement cherchant à réconcilier les communautés catholique et protestante (chap. 3.3.1). Les institutions prévues par la dévolution reflètent cette volonté d'assurer une cohabitation entre les deux communautés (chap. 3.3.2). Dans le présent chapitre, nous mettrons surtout en évidence les mécanismes spécifiques utilisés à cette fin.

#### 3.3.1 Une dévolution dans le cadre d'une tentative de réconciliation

##### 3.3.1.1 Le contexte particulier de la dévolution en Irlande du Nord

Toute problématique constitutionnelle en Irlande du Nord est conditionnée par le conflit interconfessionnel. Ces circonstances expliquent deux particularités de la dévolution en Irlande du Nord.

Premièrement, le conflit implique également, outre les deux communautés protestante et catholique, les autorités et la souveraineté du Royaume-Uni ainsi que celles de la République d'Irlande. L'Irlande est ainsi largement partie aussi bien dans les institutions mises en place que dans les accords politiques et juridiques à l'origine de la dévolution. La dévolution en Irlande du Nord doit être vue dans le contexte plus large des relations entre les différentes régions et autorités de Grande-Bretagne et d'Irlande.

Deuxièmement, la dévolution doit être considérée, dans ce contexte de tensions, comme un instrument utilisé pour tenter de réconcilier deux communautés en état de guerre civile. L'instauration d'un régime d'autonomie, son fonctionnement et son succès dépendent largement de l'existence d'un consensus minimal intercommunautaire<sup>748</sup>.

##### 3.3.1.2 Les Accords dits du Vendredi Saint ou de Belfast

Le nouveau régime constitutionnel trouve son origine dans un accord multilatéral ayant une approche globale et cherchant à pacifier les relations entre les deux communautés et à mettre fin à trente ans de troubles.

Préalablement à cet accord, l'IRA (*Irish Republican Army*) a prononcé un cessez-le-feu en 1994 qui débouche sur des négociations entre les principaux partis nord-irlandais à partir de 1996 sous la houlette du sénateur américain George Mitchell. Ce processus est accompagné par le Royaume-Uni et l'Irlande. Il débouche sur les Accords dits du Vendredi Saint ou de Belfast<sup>749</sup>.

<sup>747</sup> Cf. *supra*, chap. 1.3.3, p. 118, et chap. 2.1, p. 128.

<sup>748</sup> **Torre**, *Devolution nel Regno Unito*, p. 235, **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 90, et **Meehan**, *Belfast Agreement*, PA 52/1 (1999), p. 19.

<sup>749</sup> **McCrudden**, *Northern Ireland*, p. 238-240, **Harvey**, *New Beginning*, p. 24-26, et **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 105.

Ces accords sont entérinés le 22 mai 1998 par deux votes populaires. L'un se tient en Irlande du Nord où les accords sont approuvés par 71,1% des votants (participation de 81,1%) et l'autre a lieu en Irlande, où 94,4% des votants (56,3% de participation) acceptent par la même occasion une modification de la Constitution irlandaise.

Outre le régime de dévolution que nous allons examiner dans le chapitre suivant (3.3.2), ces accords prévoient l'instauration d'un conseil des ministres nord-sud (*North-South Ministerial Council*) contrebalancé par un Conseil britannico-irlandais (*British-Irish Council*)<sup>750</sup>. Les loyalistes voient en effet toute institution couvrant l'ensemble de l'île comme le début d'une réunification de l'Irlande du Nord avec le Sud. Ainsi, ils boycottent et coulent deux institutions semblables prévues en 1920 et en 1973. Pour tenter de remédier à ces craintes, les accords de Belfast prévoient donc une deuxième institution interétatique qui regroupera les gouvernements d'Irlande et du Royaume-Uni ainsi que les autorités régionales d'Irlande du Nord, d'Ecosse et du pays de Galles, voire potentiellement d'Angleterre, ainsi que des représentants de l'île de Man et des îles Anglo-Normandes. Ces deux institutions sont surtout des forums de discussion et de coopération et toute décision doit y être prise à l'unanimité<sup>751</sup>.

Les accords ancrent également le principe d'un vote populaire pour décider d'une sécession de l'Irlande du Nord. La souveraineté du Royaume-Uni est reconnue et la Constitution irlandaise doit être modifiée en conséquence<sup>752</sup>. Néanmoins, le Royaume-Uni doit accepter la sécession de l'Irlande du Nord si une majorité se prononce en ce sens lors d'un vote populaire. Après un éventuel résultat négatif, un tel vote ne peut plus être organisé pour une période de sept ans.

Finalement, les Accords abordent divers aspects touchant au désarmement, au renforcement des droits de l'Homme et à l'égalité socio-économique des citoyens<sup>753</sup>.

### 3.3.1.3 Un régime de dévolution subordonné à une entente interconfessionnelle

La dévolution est véritablement une incitation obligeant les deux communautés à s'entendre. Le fonctionnement de ses institutions en dépend. En cas de désaccord, le régime de dévolution peut être suspendu par le *Secretary of State*

---

<sup>750</sup> Quant aux relations bilatérales entre le gouvernement britannique et le gouvernement irlandais, elles sont dorénavant formalisées dans une *British-Irish Intergovernmental Conference*.

<sup>751</sup> **McCrudden**, *Northern Ireland*, p. 231 et 241-242.

<sup>752</sup> *Nineteenth Amendment of the Constitution Act 1998 – An tAcht um an Naoú Leasú Déag ar an mBunreacht 1998*, modifiant notamment les art. 2 et 3 de la *Constitution of Ireland – Bunreacht Na hÉireann*. Pour une discussion à ce sujet, voir **O'Donnell**, *Constitutional Background*, NILQ 50/1 (1999).

<sup>753</sup> **Meehan**, *Belfast Agreement*, PA 52/1 (1999), p. 20-23, **McCrudden**, *Northern Ireland*, p. 233-234, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 107-109, et **Hadfield**, *Belfast Agreement*, PL 1998, p. 600 et 611-613.

for Northern Ireland. Inversément, il peut être restauré si un accord intercommunautaire se dessine<sup>754</sup>.

Ainsi, après avoir été instaurée le 2 décembre 1999, la dévolution en Irlande du Nord a été suspendue du 11 février au 30 mai 2000, puis à partir du 14 octobre 2002 de manière indéfinie<sup>755</sup>. Il faut attendre le 13 octobre 2006 pour que les partis s'accordent sur un calendrier devant aboutir à des élections le 7 mars 2007 et à la désignation de l'exécutif au plus tard le 26 mars 2007<sup>756</sup>.

Lors des élections de l'Assemblée nord-irlandaise le 7 mars 2007, le *Democratic Unionist Party (DUP)* de Ian Paisley obtient 36 sièges avec 30,1% des voix, il est suivi par le *Sinn Féin (SF)*, nationaliste, avec 28 sièges et 26,2% des voix. Le *Ulster Unionist Party (UUP)* récolte 18 sièges et 14,9% des voix, alors que le *Social and Democratic Labour Party (SDLP)*, nationaliste modéré, décroche 16 sièges et 15,2% des voix. Enfin, un parti intercommunautaire, le *Alliance Party*, obtient 7 sièges avec 5,2% des voix et trois petits partis se partagent les trois sièges restants. Ces résultats donnent un mandat démocratique clair aux deux plus grands partis unioniste et nationaliste de poursuivre sur la voie de la négociation pour remettre en oeuvre le processus de dévolution.

Le dernier jour du nouveau délai fixé pour arriver à un accord, sous peine d'abrogation de l'Assemblée ainsi que des salaires des parlementaires, le DUP et le SF arrivent à un accord historique pour former un exécutif, dont Ian Paisley (DUP) sera le premier ministre et Martin McGuinness (SF) le vice-premier ministre<sup>757</sup>. Le DUP obtient quatre ministères supplémentaires, le SF trois, le UUP deux et le SLDP un ministère. Sur douze sièges gouvernementaux, les unionistes en occupent sept et les nationalistes cinq.

Le 8 mai 2007, le régime de dévolution est entièrement rétabli en Irlande du Nord, avec des institutions intercommunautaires où cohabitent unionistes et nationalistes<sup>758</sup>. Il s'agit maintenant d'examiner le fonctionnement de ces institutions prévues par la dévolution.

### **3.3.2 Des institutions intercommunautaires**

#### *3.3.2.1 La composition de l'Assemblée et de l'Exécutif*

On se souvient que le premier régime de dévolution en Irlande du Nord avait été caractérisé par l'hégémonie protestante des institutions, entraînant la discrimination de la minorité catholique (cf. *supra*, chap. 2.1.3, p. 135).

---

<sup>754</sup> *Northern Ireland Act 2000 (c. 1)*.

<sup>755</sup> **Burns**, *Divide and fall*, NLJ 156/7235 (2006), p. 1202.

<sup>756</sup> *St Andrews Agreement*, formalisé dans le *Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006 (c. 53)*.

<sup>757</sup> *Les frères ennemis nord-irlandais ouvrent le chemin d'une «paix durable»*, article in *Le Temps* du 9 mai 2007.

<sup>758</sup> *Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2007 (c. 4)*. **Burns**, *The dawn of devolution*, NLJ 157/7271 (2007), p. 613-614.

Le *Northern Ireland Act 1998, c. 47 (NIA 1998)* prévoit l'instauration d'un Parlement régional composé de 108 membres<sup>759</sup>. Dans l'idée de garantir la représentation des différentes communautés, les parlementaires sont élus selon un système proportionnel. Chacune des dix-huit circonscriptions utilisées pour le Parlement de Westminster désigne six députés à l'Assemblée d'Irlande du Nord (*Northern Ireland Assembly*).

Au début de chaque législature, les élus doivent déclarer s'ils veulent être considérés comme "unioniste", "nationaliste" ou "autre". Les décisions importantes se prennent ensuite selon une forme particulière de majorité qualifiée. Pour pouvoir être adoptée, une proposition doit réunir soit une triple majorité – à savoir la majorité des voix exprimées, la majorité des votes "unionistes" et la majorité des votes "nationalistes" – soit une majorité de 60% des voix exprimées, combinée avec 40% des voix "nationalistes" et 40% des voix "unionistes"<sup>760</sup>.

De manière semblable, le premier ministre (*First Minister*) et le vice-premier ministre (*Deputy First Minister*)<sup>761</sup> doivent obtenir le soutien des deux communautés pour être élus. Ils doivent récolter la majorité des voix exprimées ainsi que la majorité des voix "nationalistes" et la majorité des voix "unionistes" (NIA 1998, s. 16). Ils sont élus conjointement et ne peuvent pas fonctionner l'un sans l'autre. Politiquement, il découle de cette règle que le tandem sera formé d'un représentant de chacune des deux communautés. Les autres ministres sont répartis entre les partis de manière proportionnelle<sup>762</sup>.

Par la suite, il s'avère que le mécanisme d'élection pour les premier et vice-premier ministres peut également être utilisé pour bloquer les institutions. Depuis l'accord de St Andrews du 13 octobre 2006, le premier ministre est désigné par le plus grand parti du groupe (unioniste, nationaliste ou autre) ayant le plus de représentants à l'Assemblée. Le vice-premier ministre est désigné par le plus grand parti du deuxième groupe (unioniste, nationaliste ou autre) le plus important de l'Assemblée. Ils continuent à devoir fonctionner conjointement. Si l'un démissionne, l'autre est également démis de sa charge<sup>763</sup>.

### 3.3.2.2 La répartition des compétences

Lorsqu'il n'est pas suspendu, le régime de dévolution attribuée à l'Irlande du Nord une compétence générale en matière législative, tout en maintenant certains

<sup>759</sup> La représentation nord-irlandaise à Westminster n'est pas diminuée, à l'inverse de ce qui s'est passé avec la députation écossaise. Cf. *infra*, chap. 4.6, p. 186.

<sup>760</sup> NIA 1998, s. 4(5).

<sup>761</sup> Il s'agit en réalité plutôt de deux "co-premiers ministres". A l'exception de leurs titres, ils ont les mêmes pouvoirs. **McCrudden**, *Northern Ireland*, p. 231.

<sup>762</sup> **McCrudden**, *Northern Ireland*, p. 235-237, **Harvey**, *New Beginning*, 36-37, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 106, **Burrows**, *Devolution*, p. 37, 45-46 et 100-101, ainsi que **Hadfield**, *Nature of Devolution*, EdinLR 3/1 (1999), p. 18-19.

<sup>763</sup> NIA 1998, s. 16A-16B, introduites par le *Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006 (c. 53)*, s. 8. **McCrudden**, *Northern Ireland*, p. 264-267.

domaines réservés à Westminster. Il s'approche ainsi du modèle écossais. Toutefois, l'Assemblée nord-irlandaise n'a pas de compétence fiscale.

Le *Northern Ireland Act 1998* prévoit fondamentalement trois catégories de compétences. En premier lieu, les compétences exclues du régime de dévolution et donc réservées à Westminster (*excepted matters*) énumérées dans une longue liste<sup>764</sup> et comparables à celles exclues du régime de dévolution en Ecosse<sup>765</sup>. A cela s'ajoute, en deuxième lieu, certains domaines qui sont provisoirement retenus à Londres (*reserved matters*)<sup>766</sup>. Il s'agit par exemple des compétences en matière de police, de justice et de droit pénal, domaines sensibles. L'Assemblée peut néanmoins déjà légiférer en la matière avec l'accord du *Secretary of State for Northern Ireland (NIA 1998, s. 8)* et à condition qu'elle le décide à une majorité intercommunautaire. Après l'accord de Hillsborough Castle du 5 février 2010 entre les deux partis au pouvoir (*Sinn Féin* et *Democratic Unionist Party*)<sup>767</sup>, la dévolution complète de ces domaines a été adoptée par l'Assemblée nord-irlandaise le 9 mars 2010 et est entrée en vigueur le 12 avril 2010<sup>768</sup>. Finalement, la troisième catégorie est constituée des compétences dévolues (*transferred matters*), à savoir essentiellement l'agriculture, l'éducation, la santé, les services sociaux, le développement économique et l'environnement<sup>769</sup>.

Dans les grandes lignes, nous constatons que la dévolution en Irlande du Nord est comparable à celle dont bénéficie l'Ecosse dans sa nature (dévolution législative). Les spécificités nord-irlandaises exigent par contre des règles spécifiques concernant le fonctionnement des institutions, dans la mesure où on tente de concilier la coexistence de deux communautés. Les premières années de ce régime révèlent néanmoins qu'il est difficile de surmonter un manque de volonté politique de coopérer et que la bonne foi des acteurs politiques reste un préalable au fonctionnement démocratique des institutions.

### 3.4 L'absence de dévolution en Angleterre

Dans le cadre d'une étude de la dévolution au Royaume-Uni, l'Angleterre doit surtout être mentionnée comme un contre-exemple. Regroupant plus de 80 pour cent de la population, mais sans véritable régime de dévolution, elle démontre le caractère véritablement asymétrique du système. Pour l'essentiel, l'Angleterre

---

<sup>764</sup> NIA 1998, s. 4(1) et sched. 2.

<sup>765</sup> Le *Scotland Act 1998* les qualifie par contre de *reserved matters*.

<sup>766</sup> NIA 1998, s. 4(1) et sched. 3.

<sup>767</sup> [www.guardian.co.uk/politics/2010/feb/05/northern-ireland-power-sharing-deal1](http://www.guardian.co.uk/politics/2010/feb/05/northern-ireland-power-sharing-deal1).

<sup>768</sup> Sur la base du *Northern Ireland Act 2009 (c. 3)*. **Hazell/Black**, *Devolution and the Centre Monitoring Report – May 2009*, p. 21-22. Voir également. [www.independent.co.uk/news/uk/politics/assembly-passes-policing-and-justice-devolution-1918742.html](http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/assembly-passes-policing-and-justice-devolution-1918742.html).

<sup>769</sup> **Birrell**, *Northern Ireland Business in Parliament*, PA 60/2 (2007), p. 301, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 105, **Burrows**, *Devolution*, p. 65-66, et **Hadfield**, *Nature of Devolution*, p. 16-17.

continue d'être régie par le Parlement de Westminster, composé de représentants de l'ensemble du Royaume-Uni<sup>770</sup>.

Deux éléments importants méritent toutefois d'être mentionnés. D'une part, la tentative d'un commencement de dévolution dans les régions anglaises et son échec lors d'un référendum en 2004 (chap. 3.4.1) et, d'autre part, le régime d'institutions spécifiques dont bénéficie la métropole londonienne (chap. 3.4.2).

### **3.4.1 Le projet d'assemblées régionales élues en Angleterre**

Parallèlement aux projets de dévolution en Ecosse et en Irlande du Nord, le gouvernement prévoit d'instaurer une certaine décentralisation en Angleterre. Des agences pour le développement économique sont créées en 1998, suivant un découpage de l'Angleterre en huit régions (en plus de Londres). Elles sont chargées de formuler des stratégies de régénération économique et de promouvoir l'activité économique, les investissements et la compétitivité de leur région<sup>771</sup>. Principalement financées par le gouvernement central, ces agences doivent également permettre d'obtenir des fonds de l'Union européenne, attribués sur une base régionale.

A ces agences, peuvent s'ajouter des assemblées régionales, composées d'élus locaux ainsi que de membres de la société civile et devant contribuer à la définition de stratégies régionales, y compris certains aspects de transport, de logement et d'aménagement du territoire. Il s'agit donc d'une relative décentralisation administrative ayant notamment pour but de répondre aux problèmes des régions économiquement défavorisées. Ces organes se caractérisent néanmoins par l'absence de contrôle démocratique et leur dépendance du gouvernement central<sup>772</sup>.

Dans une deuxième étape, le gouvernement travailliste propose qu'une Assemblée régionale soit élue à la proportionnelle, selon la variante du *Additional Member System*, comme en Ecosse ou au pays de Galles. Composée de 25 à 35 membres, cette assemblée reprendrait les fonctions de l'assemblée régionale déjà existante et pourrait obtenir davantage de compétences en matière de développement économique, de logement et de culture. Ces compétences pourraient néanmoins varier d'une région à l'autre. Il s'agirait d'une autorité qui définirait les grandes lignes stratégiques en matière de politique régionale.

Toutefois, ce vaste projet de réorganisation administrative reste lettre morte suite à un échec en votation populaire. Un premier référendum concernant l'instauration d'une telle institution se tient en effet dans la région du Nord-Est, perçue comme la région la plus réceptive à davantage d'autonomie. Le projet est néanmoins

---

<sup>770</sup> **Hadfield**, *English Question*, PL 2005, p. 291.

<sup>771</sup> *Regional Development Agencies Act 1998* (c. 45).

<sup>772</sup> **Leyland**, *Regional Government in England*, NILQ 56/4 (2005), p. 447-452, **Keating**, *From functional to political regionalism*, p. 153, **Hazell/Russell/Seyd/Sinclair**, *British Constitution in 1998-99*, PA 53/2 (2000), p. 250-251, et **Leigh**, *Local Government*, p. 309-310.

largement rejeté par 78% des votants (participation de 47.8%) en novembre 2004<sup>773</sup>. Cet échec met un terme politique au projet.

Pour tenter de relancer sa politique régionale, le gouvernement travailliste institue en juin 2007 un "ministre régional" pour chacune des huit régions d'Angleterre (en plus de Londres). Membre du gouvernement central, il est censé défendre les intérêts de sa région et se faire le porte-parole du gouvernement central dans cette dernière<sup>774</sup>. Cette mesure a été suivie en novembre 2008 par la création de huit commissions parlementaires spécifiques (*Regional Select Committees*) discutant des questions politiques propres à chaque région. Une commission spécifique pour Londres a également été instituée en juin 2009. La composition de ces commissions est toutefois partielle, en raison de l'obstruction des partis d'opposition, et leur existence n'est prévue que jusqu'au renouvellement général du Parlement en 2010<sup>775</sup>.

### 3.4.2 Les institutions de la métropole londonienne

Avec l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement travailliste en 1997, le statut de Londres est également revu. Il faut rappeler que le gouvernement Thatcher a aboli en 1986 les institutions métropolitaines de Londres et des six autres métropoles anglaises (Liverpool, Manchester, Sheffield, Leeds, Newcastle-upon-Tyne et Birmingham). Bastions aux mains des travaillistes, ces autorités menaient une politique antagoniste à celle voulue par le centre<sup>776</sup>.

Le gouvernement travailliste propose de restaurer une assemblée londonienne directement élue par le peuple et d'innover avec l'élection d'un maire. Cette *Greater London Authority* serait créée après un référendum auprès des citoyens de la ville. Le référendum est tenu le 7 mai 1998. La création de nouvelles autorités est approuvée à une majorité de 72%, avec un participation de 34%<sup>777</sup>. Le *Greater London Authority Act 1999* est alors adopté, afin d'instaurer ces nouvelles institutions démocratiques.

<sup>773</sup> *Regional Assemblies (Preparations) Act 2003 (c. 10)*. Leigh, *Local Government*, p. 310, Leyland, *Regional Government in England*, NILQ 56/4 (2005), p. 453-458, et Sandford, *Institutional answers in the regions*, p. 185-186.

<sup>774</sup> Ministry of Justice, *The Governance of Britain*, Cm. 7170 (2007), no 115-120, p. 37-39, ainsi que Burch/Harding/Rees, *English Regions Devolution Monitoring Report – January 2008*, p. 12 et 15-16.

<sup>775</sup> *Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2009*, s. 152F. Hazell/Black, *Devolution and the Centre Monitoring Report – May 2009*, p. 42-47, et Burch/Harding/Rees, *English Regions Devolution Monitoring Report – September 2008*, p. 11-12.

<sup>776</sup> Et notamment le *Greater London Council* présidé par Ken Livingstone. Celui-ci deviendra néanmoins le premier maire élu de Londres en 2000. Le *Local Government Act 1985 (c. 51)* abolissant les institutions métropolitaines est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 1986. Loughlin, *Legality and Locality*, p. 118-119, et Supperstone/Pitt-Payne, *Greater London Authority Bill*, PL 1999, p. 581.

<sup>777</sup> *Greater London Authority (Referendum) Act 1998 (c. 3)*. Tomaney, *Governance of London*, p. 247.

La *London Assembly* est composée de 25 membres élus selon la variante du *Additional Member System*, à l'instar des assemblées écossaise et galloise. Quatorze membres sont élus selon le système majoritaire à un tour dans des circonscriptions uninominales et onze membres sont élus à la proportionnelle sur l'ensemble de la métropole (les quatorze sièges "majoritaires" étant pris en compte dans les calculs de la proportionnalité).

Le maire, élu au suffrage universel, est chargé de déterminer la stratégie et les objectifs politiques.

Ces deux institutions complémentaires sont donc fondamentalement chargées de déterminer les lignes stratégiques et de coordonner les politiques pour gérer une métropole telle que Londres. Elles sont par exemple responsables de la politique des transports, du développement économique, de la planification urbanistique, de l'environnement, de la police ou encore de la culture.

Une révision législative adoptée en 2007<sup>778</sup> accorde encore davantage de compétences à la *Greater London Authority*, notamment en matière de planification du logement et pour lutter contre les inégalités en matière de santé.

Bien que dotée d'un budget important et désignée par plusieurs millions d'électeurs, cette autorité se distingue toutefois nettement, de par la nature de ses compétences, des autorités instituées par le régime de dévolution en Ecosse ou en Irlande du Nord et même au pays de Galles, car elle ne bénéficie d'aucun pouvoir législatif<sup>779</sup>.

On peut ainsi conclure qu'il n'existe pas, en Angleterre, de dévolution comme on en trouve dans les régions périphériques et que l'asymétrie est par conséquent très marquée. Nous traiterons de ce point dans notre chapitre 4.5.1, p. 183.

---

<sup>778</sup> *Greater London Authority Act 2007*, c. 24.

<sup>779</sup> **Leyland**, *Regional Government in England*, NILQ 56/4 (2005), p. 441-442, et **Leigh**, *Local Government*, p. 306-308.

## 4. Les caractéristiques du système britannique

La dévolution qui a cours au Royaume-Uni s'inscrit dans un mouvement de réformes constitutionnelles beaucoup plus vaste. Toutefois, ces innovations ne constituent nullement une révision globale de la Constitution britannique; elles relèvent davantage d'une approche pragmatique et sectorielle.

Parmi les bouleversements récents, nous mentionnerons notamment la réforme de la *House of Lords*, la généralisation progressive de l'élection selon le mode proportionnel (sauf pour la *House of Commons*) ou le recours au référendum populaire<sup>780</sup>.

Ces réformes n'empêchent pas le Royaume-Uni de rester fondamentalement imprégné par son histoire constitutionnelle, qui se distingue par l'absence de révolution depuis le XVII<sup>e</sup> siècle. En conséquence, les institutions britanniques ont hérité de deux caractéristiques qui vont jouer un rôle prépondérant dans notre contexte. D'une part, le Royaume-Uni est dépourvu de Constitution codifiée. D'autre part, le principe de séparation des pouvoirs ne se reflète guère dans la structure de ses institutions politiques. Le parti majoritaire à la *House of Commons* dispose d'un pouvoir que l'on pourrait qualifier de souverain pour gouverner le pays<sup>781</sup>.

Dès lors, il s'agit d'examiner, dans un premier temps, ces deux piliers fondamentaux de l'ordre constitutionnel du Royaume-Uni, à savoir l'absence de constitution codifiée (chap. 4.1) et le principe de la souveraineté du Parlement (chap. 4.2). Nous pourrions ensuite nous concentrer sur les caractéristiques du régime de dévolution. Nous traiterons tout d'abord des sources juridiques de la dévolution (chap. 4.3), puis de la protection, non judiciaire, de l'autonomie régionale (chap. 4.4) et du caractère fortement asymétrique de la dévolution (chap. 4.5), pour finir par la représentation des régions au Parlement de Westminster (chap. 4.6).

### 4.1 Un ordre juridique sans constitution codifiée

Un Etat adopte généralement une Constitution au sens formel après une révolution ou une autre rupture majeure de son ordre constitutionnel. Néanmoins, cette idée d'une Constitution au sens moderne ne s'est imposée qu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Or, comme nous l'avons vu, le Royaume-Uni a vécu sa révolution un siècle auparavant. D'une certaine manière, le Royaume-Uni a inauguré le principe d'une monarchie constitutionnelle, ou plus précisément parlementaire, avant même que le concept de Constitution formalisée dans un acte normatif ne soit

---

<sup>780</sup> **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 242, qui mentionne quinze différentes réformes.

<sup>781</sup> **Jeffery**, *Durch Devolution zur Föderalstruktur?*, p. 110-111.

finalisé. Dès lors, l'ordre juridique du Royaume-Uni se caractérise par l'absence d'une constitution codifiée<sup>782</sup>.

Cette absence n'empêche évidemment pas l'existence de normes constitutionnelles, le Royaume-Uni reste régi par une Constitution au sens matériel. Celle-ci repose sur des lois (*statutes*), sur la jurisprudence et sur des "conventions" (*constitutional conventions*)<sup>783</sup>.

Par contre, ces règles ne sont pas édictées sous forme de normes de rang supérieur selon une procédure spécifique ou qualifiée. Les normes constitutionnelles ne se distinguent des autres règles de droit ni par leur nature, ni dans leur origine.

Il nous faut toutefois ajouter deux petites précisions. D'une part, une "convention" exige que les projets constitutionnels de grande importance soient traités, lors du *Committee Stage*, en délibération plénière de la *House of Commons* et non par une commission<sup>784</sup>. D'autre part, les juges n'appliquent pas la théorie de *l'implicit repeal* aux normes "constitutionnelles". Le Parlement doit exprimer clairement sa volonté de modifier une règle constitutionnelle antérieure<sup>785</sup>.

Malgré cela, le droit constitutionnel du Royaume-Uni est extrêmement flexible, en ce sens qu'il peut être modifié par un simple acte législatif du Parlement<sup>786</sup>.

Pour compléter la description de cet ordre constitutionnel non codifié, il nous faut encore mentionner le rôle relativement important joué par les "conventions". Ces normes non écrites réglementent généralement le fonctionnement des institutions étatiques. En renforçant le contrôle de l'activité des autorités, elles concrétisent le principe de la démocratie et de la représentativité du Parlement, adaptant aux exigences d'un Etat moderne une structure à l'architecture ancestrale.

Il ne s'agit pas simplement d'une pratique, ces règles ont un caractère obligatoire. Même si elles ne peuvent pas faire l'objet d'une exécution judiciaire, leur non-respect implique généralement une sanction politique. Leur autorité est renforcée par leur rôle historique dans un Etat sans Constitution formelle<sup>787</sup>.

Une telle "convention" ne peut cependant pas limiter juridiquement la faculté du Parlement d'adopter une loi, en vertu du principe de la souveraineté du Parlement, que nous allons examiner ci-dessous.

---

<sup>782</sup> Tomkins, *Public Law*, p. 7-8, et Mitchell, *Sovereignty of Parliament*, LQR 79 (1963), p. 196.

<sup>783</sup> Barendt, *Constitutional Law*, p. 32-33.

<sup>784</sup> Bradley/Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, p. 196, note 26. Voir aussi, pour une étude approfondie, Hazell, *Parliamentary scrutiny of constitutional bills*, PL 2006, p. 247ss.

<sup>785</sup> Thoburn v. Sunderland City Council, [2002] EWHC 195 (Admin), [2003] QB 151, [2002] 3 WLR 247 (opinion exprimée dans un obiter dictum par le juge Laws LJ). Barendt, *Fundamental Principles*, no 1.87, p. 33, et no 1.116, p. 43, ainsi que Oliver, *Constitutional Reform*, p. 100-101.

<sup>786</sup> Bradley, *Sovereignty of Parliament*, p. 36-37, et Barendt, *Fundamental Principles*, no 1.14-1.15, p. 7-8.

<sup>787</sup> Tomkins, *Public Law*, p. 10, et Barendt, *Fundamental Principles*, no 1.32-1.33, p. 14.

Dans la perspective de notre sujet, ces caractéristiques de l'ordre constitutionnel conditionnent les sources juridiques de la dévolution et le contexte, particulier, dans lequel doit se faire la réflexion sur l'existence ou non de garanties constitutionnelles concernant le régime d'autonomie.

## 4.2 Un Parlement souverain, en principe

### 4.2.1 La définition du principe

Le principe de la souveraineté ou de la suprématie législative du Parlement cristallise un fondement primordial du droit constitutionnel du Royaume-Uni. Dans son essence, il statue que le Parlement (*Queen in Parliament*) a le droit d'édicter et d'abroger toute norme et qu'aucune autre institution ne peut renverser ou suspendre les lois édictées par le Parlement. De plus, il en découle que le Parlement n'est pas lié par ses actes précédents et qu'il ne peut pas lier ses successeurs. Nous rappellerons à cet égard que les traités d'union avec l'Ecosse et l'Irlande n'ont jamais acquis une véritable nature constitutionnelle qui empêcherait Westminster de légiférer à l'encontre de leurs dispositions, y compris celles qui se déclaraient perpétuelles<sup>788</sup>.

Dans l'ordonnancement des pouvoirs, la suprématie législative du Parlement implique que les tribunaux doivent toujours appliquer un *Act of Parliament* (mais pas forcément les autres types d'actes).

D'une certaine manière, on peut y voir certaines similitudes avec l'immunité des lois fédérales en Suisse. A l'instar de celle-ci, on avance traditionnellement l'argument de la légitimité démocratique pour restreindre le pouvoir des juges<sup>789</sup>.

Ce principe de la suprématie législative du Parlement subit néanmoins certaines restrictions qu'il s'agit d'examiner. D'une part, l'intégration juridique du Royaume-Uni dans un contexte européen a imposé une adaptation très concrète aux obligations qui découlent du droit communautaire de l'Union européenne ainsi que de la Convention européenne des Droits de l'Homme. D'autre part, le principe de la souveraineté du Parlement semble difficile à concilier de prime abord avec l'idée même d'une autonomie régionale.

### 4.2.2 Les restrictions

#### 4.2.2.1 La primauté du droit communautaire

Depuis 1973, le Royaume-Uni est membre de l'Union européenne. Le droit européen crée des droits et des obligations qui s'adressent directement aux

---

<sup>788</sup> Cf. *supra*, chap. 1.3.4, p. 124.

<sup>789</sup> **Dicey**, *Law of the Constitution*, p. 39-40, **Bradley**, *Sovereignty of Parliament*, p. 28-29 et 31-33, et **Barendt**, *Fundamental Principles*, no 1.79-1.81, p. 30-31. L'argument démocratique peut également justifier une restriction de la suprématie du Parlement, voir **Jowell**, *New Constitutional Hypothesis*, PL 2006, p. 571-579. Concernant l'immunité des lois fédérales en Suisse, voir par exemple, **Mahon**, *Commentaire ad art. 190*, p. 1453-1462, ou **Auer/Malinverni/Hottelier**, *Droit constitutionnel suisse (vol. I)*, p. 653-670.

individus (effet direct)<sup>790</sup>. Or, le Royaume-Uni est un Etat dualiste dans son appréhension du droit international. Les relations internationales et la conclusion de traités relèvent de la Couronne et de son gouvernement, mais l'incorporation de droits et d'obligations dans son ordre juridique interne nécessite l'adoption d'une loi par le Parlement.

Lors de l'entrée du Royaume-Uni dans ce qui était alors les Communautés Européennes, la réception du droit communautaire en vigueur et futur est formalisée par le *European Communities Act 1972 (c. 68)*. Celui-ci ne précise néanmoins pas que le Parlement du Royaume-Uni ne peut plus légiférer à l'encontre du droit communautaire, cela aurait été une rupture trop brutale du principe de la souveraineté parlementaire.

En lieu et place, il contient les règles que doivent suivre les juges en cas de conflit entre le droit européen directement applicable et un *Act of Parliament*. Conformément au droit européen lui-même<sup>791</sup>, les cours britanniques doivent interpréter les lois à la lumière du droit communautaire. Les tribunaux en ont ensuite déduit qu'un *Act of Parliament*, même ultérieur au *European Communities Act 1972 (c. 68)*, ne peut pas être appliqué s'il est inconciliable avec le droit européen.

Il s'agit là clairement d'une restriction du principe de la souveraineté du Parlement, même si cette exception pourrait être tempérée par le fait que le Parlement a lui-même concédé une telle restriction. Sur un plan au moins théorique, le Parlement pourrait révoquer la loi de 1972 et mettre un terme à la primauté du droit communautaire, avec toutes les conséquences qui s'ensuivent au niveau international.

Néanmoins, dans la réalité juridique, le Parlement a accepté une restriction importante de sa souveraineté. Des juges britanniques ont la tâche de décider s'ils vont appliquer un *Act of Parliament* ou non. Il faut dire que la jurisprudence de la Cour de Luxembourg empêchait probablement toute alternative<sup>792</sup>.

#### 4.2.2.2 Les mécanismes en matière de droits de l'Homme

Ce mécanisme diffère passablement de la restriction découlant du droit européen. Même si les droits fondamentaux de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) ont finalement été incorporés par le *Human Rights Act 1998, c. 42 (HRA 1998)* dans l'ordre juridique du Royaume-Uni (à l'exception de l'art. 13 CEDH), ceux-ci ne peuvent pas justifier qu'un tribunal n'applique pas un *Act of Parliament*.

---

<sup>790</sup> CJCE, arrêt Van Gend en Loos, du 5 février 1963, aff. 26-62, rec. 1963 (vol. IX), p. 3. **Simon**, *Système juridique communautaire*, p. 387-388.

<sup>791</sup> CJCE, arrêt Costa contre ENEL, du 15 juillet 1964, aff. 6-62, rec. 1964 (vol. X), p. 1141. **Simon**, *Système juridique communautaire*, p. 78 et 108.

<sup>792</sup> **Bradley**, *Sovereignty of Parliament*, p. 41-47, **Oliver**, *Constitutional Reform*, p. 83-84, et **Barendt**, *Constitutional Law*, p. 97-99.

Néanmoins, des mécanismes sont prévus pour remédier à la non-conformité de l'ordre juridique britannique avec la Convention européenne des Droits de l'Homme. Ils comprennent fondamentalement trois volets.

Le premier concerne la procédure législative. Le ministre en charge d'un projet de loi doit statuer devant le Parlement, alternativement, que le texte est conforme à la Convention ou alors que le gouvernement souhaite voir le Parlement adopter le projet malgré son incompatibilité. Dans ce cas, une telle déclaration ne manquera pas d'attirer l'attention du *Joint Committee on Human Rights* lors des délibérations parlementaires. En conséquence, un choix législatif allant à l'encontre de la Convention sera pris en connaissance de cause.

Le deuxième aspect vise les juges. Le *Human Rights Act 1998* les charge clairement d'interpréter, dans la mesure du possible, toutes les lois actuelles et futures conformément à la Convention.

Le troisième volet est le plus délicat et le plus original, car il concerne le pouvoir des juges dans l'hypothèse ultime d'une norme incompatible avec la Convention européenne des Droits de l'Homme. S'il s'agit de la législation secondaire, les juges ont la possibilité et le devoir de ne pas l'appliquer. Par contre, s'il s'agit d'une norme primaire (*Act of Parliament*), les juges sont dans l'obligation de l'appliquer, alors même qu'elle viole la Convention.

Toutefois, dans cette situation, les tribunaux supérieurs peuvent faire une déclaration d'incompatibilité. Une telle déclaration, sans effet juridique, incitera néanmoins le justiciable à poursuivre la procédure jusqu'à Strasbourg. Surtout, elle indique clairement au Gouvernement et au Parlement qu'une modification législative est souhaitée. Pour ce faire, elle ouvre la possibilité, à certaines conditions, d'un amendement législatif selon une procédure facilitée. Le Gouvernement peut en effet adopter un *remedial order* qui doit être approuvé par une résolution de chacune des deux chambres du Parlement pour modifier la disposition litigieuse<sup>793</sup>.

Ce mécanisme s'avère respecter formellement la suprématie législative du Parlement. Néanmoins, le pouvoir matériel de celui-ci est soumis à une forme substantielle d'examen par les juges, à défaut d'un contrôle judiciaire à proprement parler<sup>794</sup>. De plus, comme le fait remarquer ELLIS, si les déclarations d'incompatibilité sont systématiquement traduites en amendements législatifs par le Parlement, on obtiendrait, dans la pratique, un système qui ne différerait guère d'un contrôle judiciaire de la législation primaire. Par ailleurs, il est hautement improbable, toujours selon ELLIS<sup>795</sup>, que le Parlement abroge le *HRA 1998*.

---

<sup>793</sup> **Feldman**, *Human Rights*, no 7.86-7.89, p. 413-414, et no 7.107-7.130, p. 420-428, ainsi que **Oliver**, *Constitutional Reform*, p. 112-115.

<sup>794</sup> **Bradley**, *Sovereignty of Parliament*, p. 56.

<sup>795</sup> **Ellis**, *Legislative Supremacy of Parliament*, no 2.161, p. 150.

Cet exemple nous montre qu'une affirmation dogmatique du principe de la suprématie législative du Parlement occulterait une réalité plus subtile où des mécanismes et des procédures autant législatives que judiciaires tentent d'imposer et tendent à imposer une certaine modération au Parlement de Westminster dans son activité législative<sup>796</sup>.

#### 4.2.2.3 Des restrictions potentielles en relation avec les régions ?

Les deux restrictions explicitées ci-dessus montrent que la souveraineté du Parlement est un principe fondamental de l'ordre juridique du Royaume-Uni et qu'on ne s'en écarte que difficilement. Néanmoins, lorsque cela apparaît comme inévitable, des solutions sont élaborées qui ménagent plus ou moins directement le principe suivant les possibilités. Selon BOGDANOR<sup>797</sup>, la forme spécifique de la dévolution cherche à réconcilier le principe de la souveraineté du Parlement avec l'octroi d'une autonomie législative aux régions.

Dans la perspective de notre sujet, la création de Parlements régionaux interpelle forcément le principe de la souveraineté du Parlement. Un mécanisme a néanmoins pu être trouvé qui ne bouleverse pas l'idée même du principe. En effet, il a été décidé que la souveraineté du Parlement de Westminster pouvait être maintenue formellement et même réaffirmée dans les lois de dévolution. Par contre, dans la pratique, l'utilisation qui est faite de ce pouvoir souverain est bien plus modérée. Des "conventions" (*constitutional conventions*) règlent ainsi les circonstances dans lesquelles Westminster légifère dans des domaines où la compétence est attribuée à un Parlement régional, à savoir uniquement avec l'accord du Parlement concerné. Une telle "convention" régissait déjà les rapports entre Westminster et le Parlement de Stormont en Irlande du Nord entre 1921 et 1972 ou entre Westminster et les Dominions du Canada et d'Australie entre 1926 et 1931. Une nouvelle "convention" de ce genre a été établie pour les relations entre Westminster et le Parlement écossais dès sa création en 1999.

Ces "conventions" respectent le principe de la souveraineté du Parlement dans la mesure où les *Acts of Parliament* ne sont pas soumis à un contrôle judiciaire, les juges doivent donc les appliquer même s'ils entament la répartition des compétences prévue<sup>798</sup>. Par contre, l'instauration de "conventions" fournit une certaine protection non judiciaire aux compétences des Parlements régionaux<sup>799</sup>. Il s'agira d'explicitier ces mécanismes dans notre chapitre sur la protection non judiciaire de la dévolution (chap. 4.4), puis de discuter la portée de la souveraineté du Parlement dans une lecture fédéraliste du modèle (quatrième partie, chap. 1.1.4.3).

Dans l'ensemble, nous avons décrit trois exemples de restrictions, découlant du droit européen, du *Human Rights Act 1998* et du régime de dévolution. Ils illustrent

---

<sup>796</sup> Oliver, *Constitutional Reform*, p. 354-355.

<sup>797</sup> Bogdanor, *Devolution in the UK*, p. 1.

<sup>798</sup> Pour un auteur prônant une solution opposée, voir Burrows, *Devolution*, p. 65.

<sup>799</sup> Oliver, *Constitutional Reform*, p. 355-356, et Bradley, *Sovereignty of Parliament*, p. 50-51.

comment la souveraineté du Parlement subit une certaine remise en question et surtout comment on tente d'adapter le principe à une réalité politique et juridique en mouvement. Car, au delà des discussions relevant de la théorie du droit, la pratique révèle que le Parlement du Royaume-Uni est bel et bien lié par les exigences découlant du droit européen et, selon ELLIS, il paraît probable que dans les années à venir une évolution comparable ait lieu en matière de droits fondamentaux et de dévolution<sup>800</sup>.

### **4.3 Une source unilatérale, avec une dimension participative**

#### **4.3.1 Une source juridique dans la loi**

Formellement, le régime de dévolution est institué par des lois. Il ne pouvait guère en être autrement dans un Etat dont la constitution n'est pas codifiée. Chacune des différentes régions obtient un régime différent avec ses lois spécifiques.

En Ecosse, la dévolution est régie par le *Scotland Act 1998, c. 46 (SA 1998)*. Au pays de Galles, elle est instaurée par le *Government of Wales Act 1998, c. 38 (GoWA 1998)*, puis son régime est fondamentalement revu par le *Government of Wales Act 2006, c. 32 (GoWA 2006)*.

En Irlande du Nord, le régime de dévolution est intrinsèquement conditionné par un accord intercommunautaire. Celui-ci repose fondamentalement sur les Accords dits de Belfast ou du Vendredi Saint. Ces accords engagent également le Royaume-Uni et la République d'Irlande en tant que sujets de droit internationaux. Le principe d'une autonomie régionale en Irlande du Nord est donc ancré dans un traité multilatéral de nature complexe, doté d'une dimension internationale. Néanmoins, le régime en lui-même est instauré, au niveau juridique, par des lois du Royaume-Uni<sup>801</sup>. Au gré des soubresauts politiques, la dévolution est suspendue puis restaurée, les institutions sont adaptées, toujours au travers de décisions normatives de Londres. Le régime de dévolution repose sur le *Northern Ireland Act 1998 (c. 47)*, amendé ou complété par le *Northern Ireland Act 2000 (c. 1)*, le *Northern Ireland Act 2006 (c. 17)*, le *Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006 (c. 53)*, le *Northern Ireland (St Andrews Agreement) 2007 (c. 4)* et le *Northern Ireland Act 2009 (c. 3)*.

Même si la réponse doit être nuancée pour l'Irlande du Nord, nous constatons que fondamentalement les régimes de dévolution sont ancrés dans des lois de l'ordre juridique interne au Royaume-Uni. En raison de leur importance, elles ont parfois été traitées de lois de nature constitutionnelle<sup>802</sup>. Comme nous l'avons vu ci-

---

<sup>800</sup> Ellis, *Legislative Supremacy of Parliament*, no 2.211, p. 172, Bradley, *Sovereignty of Parliament*, p. 57-58, Oliver, *Constitutional Reform*, p. 356-357, et Bogdanor, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 259.

<sup>801</sup> McCrudden, *Northern Ireland*, p. 232-233.

<sup>802</sup> Bogdanor, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 259, et Oliver, *Constitutional Reform*, p. 100-101. Voir également ci-dessus, chap. 4.1, p. 171, et les références citées, spécialement aux notes 784 et 785.

dessus, une telle caractéristique n'a pas la portée qu'on lui donne habituellement dans un ordre juridique doté d'une Constitution formelle. Le rôle de constituant et de législateur repose entre les mêmes mains, celles du Parlement de Westminster.

Cependant, les lois régissant la dévolution se différencient encore des lois ordinaires de deux manières. Premièrement, elles ont acquis une plus grande légitimité démocratique de par la démarche politique qui a précédé leur adoption. En second lieu, la procédure de révision de ces lois et notamment du partage des compétences est tout à fait particulière.

### 4.3.2 Une légitimité démocratique

Nonobstant la fragilité de leur nature constitutionnelle, ces lois peuvent prétendre à une assise démocratique forte. Premièrement, leur contenu a fait l'objet de nombreuses discussions et négociations, dans les régions, entre les partis ainsi que dans la société civile, avant la formalisation d'un régime de dévolution dans la loi.

En Ecosse, une Convention "constituante" (la *Scottish Constitutional Convention*) a abouti à un document exposant clairement la vision des Ecossais concernant un futur statut d'autonomie. Même sans assise juridique spécifique, cette assemblée a siégé durant cinq ans pour aboutir à un consensus démocratique large<sup>803</sup>. Elle a affirmé le droit souverain du peuple écossais de déterminer lui-même la forme de son gouvernement. Pour HADFIELD, le régime écossais est enraciné autant dans le peuple que dans l'autorité de Westminster. La souveraineté du Parlement trouverait ses limites dans la revendication de la souveraineté populaire<sup>804</sup>.

En Irlande du Nord, le statut d'autonomie repose sur les accords de Belfast conclus entre les deux communautés et liant la plupart des partis politiques ainsi que les gouvernements du Royaume-Uni et de l'Irlande. L'institution d'autorités régionales aurait été impossible sans un tel consensus<sup>805</sup>.

Au pays de Galles, les travaux préliminaires du régime de dévolution ont probablement une assise populaire moindre par rapport à l'Ecosse et à l'Irlande du Nord. Une large consultation de la population a néanmoins eu lieu avant la deuxième loi de dévolution, lors des travaux de la Commission Richard<sup>806</sup>.

De plus, aucun régime de dévolution n'est entré en vigueur sans une consultation référendaire sur le principe. Les Ecossais ont largement approuvé le principe de la dévolution le 11 septembre 1997, les Gallois ont voté le 18 septembre 1997, avec un résultat beaucoup plus serré. Les accords de Belfast ont été plébiscités le 22

---

<sup>803</sup> Cf. *supra*, chap. 3.1.1.1, p. 145, et **Oliver**, *Constitutional Reform*, p. 258.

<sup>804</sup> **Hadfield**, *Territorial State*, p. 622-623. Voir aussi **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 254, et **Asthor/Finch**, *Constitutional Law in Scotland*, no 4.36, p. 85-86.

<sup>805</sup> Cf. *supra*, chap. 3.3.1.2, p. 163.

<sup>806</sup> Cf. *supra*, chap. 3.2.3.2, p. 160. **Hadfield**, *Evolution in Wales and the Unanswered English Question*, p. 274, ainsi que **McAllister**, *Richard Commission*, CW 17/3 (2004), p. 134-136 et 138.

mai 1998, par plus de 70% des votants. Même si ces référendums n'avaient pas un caractère obligatoire en raison du principe de la souveraineté du Parlement, leur existence même – dans un Etat où ils étaient fondamentalement étrangers à la culture politique encore récemment – démontre l'importance de la consultation populaire avant l'instauration d'un régime de dévolution.

Lors des travaux préparatoires, le gouvernement du Royaume-Uni a par ailleurs fait part de sa conviction, tout en réaffirmant la souveraineté parlementaire de Westminster, que l'appui populaire manifesté envers le Parlement écossais assurerait la pérennité constitutionnelle des institutions écossaises<sup>807</sup>.

Des référendums populaires ont également eu lieu concernant les projets de dévolution pour le Nord-Est de l'Angleterre et pour Londres.

Enfin, un nouveau référendum est exigé par le *Government of Wales Act 2006* dans l'hypothèse où l'Assemblée galloise solliciterait une véritable dévolution législative sur le modèle de l'Ecosse.

BOGDANOR envisage ainsi la possibilité qu'une "convention" (*constitutional convention*) soit née, imposant une consultation populaire avant que les pouvoirs du Parlement soient transférés à une autre instance, que ce soit à Bruxelles, à Edimbourg ou ailleurs. A cet égard, il cite Locke, pour qui le législateur ne tient finalement qu'un pouvoir délégué par le peuple. Ce serait le début d'une distinction entre les lois fondamentales exigeant un référendum (même s'il est consultatif) et les lois ordinaires<sup>808</sup>.

#### **4.3.3 Participation des autorités régionales à la révision du régime**

Si la source juridique de la dévolution figure dans une loi, le régime, notamment le partage des compétences, peut être modifié par des mécanismes autres que la révision de la loi par le législateur. Ceux-ci impliquent la participation des instances régionales.

En Ecosse par exemple, le partage des compétences est réglé par le *Scotland Act 1998*, spécialement les *schedules* 4 et 5. Or, ceux-ci peuvent être modifiés par un *Order in Council*<sup>809</sup>, à condition que le projet de modification ait été approuvé tant par le Parlement de Westminster que par le Parlement écossais (procédure de type A, *schedule* 7).

En Irlande du Nord, la répartition des compétences est effectuée par le *Northern Ireland Act 1998*. Celui-ci prévoit que certaines compétences puissent être transférées, dans un sens ou dans l'autre, par un *Order in Council* (s. 4). Un tel transfert ne peut toutefois avoir lieu que s'il a été décidé par l'Assemblée à une

---

<sup>807</sup> **Scottish Office**, *Scotland's Parliament*, Cm. 3658 (1997), no 4.2, p. 12. Voir aussi **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 94.

<sup>808</sup> **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 245-246.

<sup>809</sup> Pour la définition, voir ci-dessus, note 692, p. 152.

majorité intercommunautaire et qu'il a été approuvé par chacune des deux chambres du Parlement de Westminster.

Il est vrai que la situation en Irlande du Nord a également illustré que la dévolution peut être suspendue unilatéralement par Londres, lorsqu'un désaccord intercommunautaire mène à une impasse politique. C'est le cas entre le 11 février et le 30 mai 2000, puis à partir du 14 octobre 2002 jusqu'au 8 mai 2007, sans parler de la période précédant 1998.

Concernant le pays de Galles, le *Government of Wales Act 1998* n'attribue pas directement de compétences à l'Assemblée régionale. Celles-ci sont régies par des *Orders in Council*. Si ces derniers modifient ou révoquent une compétence préalablement attribuée à l'Assemblée, ils doivent néanmoins avoir été approuvés par l'Assemblée auparavant<sup>810</sup>.

Par ailleurs, le *Government of Wales Act 2006* prévoit que l'Assemblée peut obtenir des pouvoirs d'une nature plus large (*Assembly Measures*). Même si Londres peut refuser de déléguer des pouvoirs de ce genre, l'initiative de la délégation appartient à l'Assemblée.

Enfin, comme nous venons de le voir, le pays de Galles peut obtenir à terme un régime de dévolution semblable à celui de l'Ecosse. L'Assemblée doit se prononcer à une majorité des deux-tiers et une consultation populaire doit être organisée<sup>811</sup>.

Ces exemples nous montrent que le régime de dévolution, formalisé dans une loi, comporte différents mécanismes empêchant que nombre de modifications ne puissent être apportées sans l'approbation des instances régionales.

Il est vrai que la source formelle dans une loi implique que la dévolution peut être fondamentalement modifiée ou abrogée par le Parlement par une révision législative, en vertu du principe de la souveraineté du Parlement. Dans sa mise en oeuvre et en pratique, la loi elle-même prévoit pourtant que les modifications du régime doivent se faire en accord avec les autorités régionales. Une modification unilatérale du centre (comme en Irlande du Nord) semble être réservée pour les circonstances exceptionnelles telles qu'elles peuvent surgir dans une région au sortir d'une guerre civile.

Il s'agit maintenant d'examiner les mécanismes de protection qui sanctionnent ou évitent que le Parlement central n'empiète sur les compétences d'un Parlement régional.

---

<sup>810</sup> GoWA 1998, s. 22(4)(b).

<sup>811</sup> **Hadfield**, *Evolution in Wales and the Unanswered English Question*, p. 287-288.

#### 4.4 Des mécanismes de protection non judiciaires

En préambule, il nous faut rappeler que la législation des Parlements régionaux est soumise à un contrôle judiciaire tant abstrait (et préventif) que concret, exercé en dernier lieu par la *Supreme Court*<sup>812</sup>.

La situation est très différente pour la législation du Parlement de Westminster, entraînant ainsi une asymétrie dans le système. En effet, les différentes lois de dévolution garantissent explicitement le maintien de la suprématie législative du Parlement de Westminster.

En Ecosse, une telle clause est contenue dans la *section 28(7)* du *Scotland Act 1998*. En Irlande du Nord, il s'agit de la *section 5(6)* du *Northern Ireland Act 1998*. Dans le régime gallois, cette précision n'a pas lieu d'être, dans un premier temps, car il n'octroie pas une dévolution législative. La réserve est néanmoins introduite avec l'adoption du *Government of Wales Act 2006*, qui attribue potentiellement des pouvoirs de législation primaire à l'Assemblée galloise<sup>813</sup>.

Enfin, une clause comparable était prévue dans le *Government of Ireland Act 1920 (s. 75)*. Son libellé était d'ailleurs encore beaucoup plus catégorique quant au pouvoir direct de Westminster *sur toutes les personnes, les affaires et les biens* de l'Irlande du Nord<sup>814</sup>.

Ces dispositions législatives reflètent la volonté de ne pas remettre en question le principe de souveraineté du Parlement dans ce domaine<sup>815</sup>. Aucune cour ne peut empêcher le Parlement de légiférer à l'encontre de la répartition des compétences prévue. La dévolution n'est pas protégée judiciairement<sup>816</sup>.

Néanmoins, des mécanismes sont prévus pour tenir compte de la réalité politique. Nous mentionnerons tout d'abord la *Sewel Convention*, puis la suppression de la responsabilité du gouvernement pour les affaires "intérieures" des régions.

##### 4.4.1 La Sewel Convention

Le principe de la suprématie législative du Parlement de Westminster est clairement relativisé par la pratique. Pour éviter de brusquer des autorités régionales qui peuvent s'appuyer sur une légitimité démocratique, une "convention" est créée à ce sujet dès les délibérations sur le *Scotland Act 1998* au Parlement de Westminster. Elle a été formulée par Lord Sewel, *Under-Secretary of State for Scotland*, devant la Chambre des Lords en juillet 1998.

La *Sewel Convention* prévoit que Westminster ne légiférera pas dans des domaines dont la compétence a été dévolue au Parlement écossais sans que ce

---

<sup>812</sup> Pour une illustration du système, voir ci-dessus, chap. 3.1.4, p. 154.

<sup>813</sup> GoWA 2006, s. 93(5) et s. 107(5).

<sup>814</sup> Bogdanor, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 256.

<sup>815</sup> Oliver, *Constitutional Reform*, p. 248-249.

<sup>816</sup> Bradley, *Sovereignty of Parliament*, p. 48.

dernier n'ait avalisé cette intervention dans sa sphère de pouvoir. Si le gouvernement écossais est convaincu qu'une telle ingérence est nécessaire, il dépose un mémorandum devant le Parlement écossais expliquant le but et les effets de la législation en cause. Celui-ci donne son accord sous forme de motion, dénommée *Legislative Consent Motion* à partir de novembre 2005. De manière surprenante, ces motions sont relativement fréquentes, probablement en raison de la forte interconnexion des compétences des deux Parlements<sup>817</sup>.

Il faut relever qu'une "convention" semblable vaut probablement aussi pour les autres organes législatifs régionaux. Le gouvernement du Royaume-Uni s'est engagé à respecter une telle pratique dans un *Memorandum of Understanding*<sup>818</sup>, convenu avec tous les gouvernements régionaux<sup>819</sup>.

#### 4.4.2 Le transfert de la responsabilité gouvernementale

Dans un modèle parlementaire très prononcé comme celui du Royaume-Uni, la responsabilité ministérielle envers le Parlement joue un rôle très important.

Or, avec la dévolution de certains domaines à des autorités régionales, cette responsabilité gouvernementale est profondément modifiée. En effet, dès l'entrée en vigueur du régime de dévolution, les ministres du Royaume-Uni commencent à nier leur responsabilité pour des problèmes dont la compétence a été transférée à des entités régionales autonomes. Le *Speaker* précise alors que les questions qui se rapportent à ces sujets ne peuvent plus être débattues au sein de la *House of Commons*. Les *Standing Orders* sont complétés en conséquence en octobre 1999<sup>820</sup>. Il faut relever que cette règle est également valable pour le pays de Galles, alors que la responsabilité de la législation primaire reste aux mains de Westminster (à tout le moins dans un premier temps).

Cette restriction des débats au Parlement influence également sa capacité législative, il est difficile d'imaginer comment il peut légiférer, en temps normal, concernant les affaires intérieures d'une région au sujet desquelles il ne peut plus débattre et pour lesquelles aucun ministre ne peut être interpellé et tenu responsable<sup>821</sup>.

Ces circonstances montrent que la mise en oeuvre concrète du régime de dévolution diffère passablement de ce que l'on pourrait attendre d'un modèle théorique de suprématie législative du Parlement. En dehors de circonstances

---

<sup>817</sup> **Winetrobe**, *Scottish Devolution*, p. 217, et le site internet du Parlement écossais [www.scottish.parliament.uk/business/legConMem/sewelConvention.htm](http://www.scottish.parliament.uk/business/legConMem/sewelConvention.htm). Pour une analyse détaillée au sujet de la *Sewel Convention*, voir **Winetrobe**, *Partnership of the Parliaments*.

<sup>818</sup> **Office of the Deputy Prime Minister**, *Devolution – Memorandum of Understanding*, Cm. 5240 (2001), paragraphe 13, ainsi que, pour la nouvelle version révisée en 2010, **Wales Office**, *Devolution – Memorandum of Understanding*, Cm. 7864 (2010), paragraphe 14.

<sup>819</sup> **Oliver**, *Constitutional Reform*, p. 251-252.

<sup>820</sup> *Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2009, Appendix I, Questions to Ministers - Resolution of 25 October 1999*.

<sup>821</sup> **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 255, et *Devolution in the UK*, p. 291.

exceptionnelles, comme les a connues l'Irlande du Nord, l'autonomie politique et législative dont bénéficient les régions se révèle donc comme particulièrement vaste. Nous ne manquerons pas de revenir sur cette question pour savoir si les relations entre le centre et les régions peuvent être qualifiées de quasi-fédérales dans leur nature, comme le font certains auteurs<sup>822</sup>.

#### **4.5 Un régime de dévolution très asymétrique**

Le système de dévolution mis en place au Royaume-Uni se caractérise tout d'abord, de manière cruciale, par une profonde asymétrie entre les régions bénéficiant d'une autonomie et l'Angleterre ainsi que, dans une moindre mesure, par les différences existant entre les régimes de dévolution élaborés pour l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord.

Avant de développer ces deux aspects, nous devons encore rappeler brièvement que la sanction du partage des compétences diffère suivant qu'il s'agit de lois du Parlement ou de normes régionales. En effet, les lois édictées par Westminster, contrairement aux lois des Parlements régionaux, ne sont pas soumises à un contrôle judiciaire, mais à d'autres facteurs de restrictions (chap. 4.4).

##### **4.5.1 Le statut de l'Angleterre**

Dans un système où toutes les autres régions bénéficient d'une forme de dévolution, l'Angleterre se distingue par l'absence de toute autonomie en sa faveur.

Il n'existe pas de Parlement anglais. Les affaires intérieures de l'Angleterre, dans des domaines qui ailleurs relèvent d'institutions régionales, restent en mains du Parlement de Westminster. Celui-ci cumule le rôle de Parlement national (affaires extérieures, etc.) et de Parlement régional pour l'Angleterre. Autrement dit, l'Angleterre est la seule région dont toutes les lois sont formulées par un organe "pan-britannique" et non par une institution élue, représentative de l'Angleterre seulement<sup>823</sup>.

De plus, à l'intérieur du Parlement de Westminster, il n'existe pas de mécanisme spécifique permettant que les projets de lois soient examinés dans une perspective "anglaise". Même si une loi ne s'applique qu'à l'Angleterre, elle est adoptée suivant la procédure ordinaire.

Cette forte asymétrie soulève plusieurs questions regroupées généralement sous le terme de *English Question*. Celle-ci comprend en fait deux volets. D'une part, la position de l'Angleterre au sein de l'Union. D'autre part, le problème des

---

<sup>822</sup> Par exemple, **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 258-259. Nous y reviendrons ci-dessous, quatrième partie, chap. 1.1.4.3, p. 206.

<sup>823</sup> **Hadfield**, *English Question*, PL 2005, p. 291.

différentes régions d'Angleterre gouvernées depuis Londres et dont les intérêts spécifiques sont parfois mal défendus<sup>824</sup>.

Plusieurs réponses pourraient être apportées à cette asymétrie du statut de l'Angleterre. Ainsi, des voix s'élèvent pour demander un Parlement anglais. Néanmoins, l'instauration d'un tel parlement créerait certes formellement un système plus symétrique, mais l'entité la plus puissante politiquement et économiquement, regroupant quatre cinquièmes de la population, risquerait de déséquilibrer l'ensemble. Selon HAZELL, il a fallu séparer la Prusse en plusieurs entités pour que le modèle allemand instauré par la *Grundgesetz* de 1949<sup>825</sup> fonctionne durablement<sup>826</sup>.

D'autres demandent qu'un mécanisme spécifique soit instauré à Westminster pour examiner les projets de loi qui concernent seulement l'Angleterre. Ainsi, le *Scotland Act 1978 (c. 51)*, qui n'est toutefois jamais entré en vigueur, prévoyait qu'un nouveau vote ait lieu 14 jours plus tard, s'il s'avérait que les députés écossais avaient fait pencher la balance sur une question concernant l'Angleterre seule<sup>827</sup>.

De manière moins directe, le renforcement des compétences et de la légitimité démocratique des autorités au sein des différentes régions anglaises pourrait également réduire l'écart entre l'autonomie dont bénéficie l'Ecosse, le pays de Galles ou l'Irlande du Nord et la centralisation du pouvoir qui caractérise l'Angleterre.

Enfin, une troisième voie consisterait à modifier l'équilibre entre les représentations des régions au Parlement de Westminster. Cette modification pourrait avoir lieu de manière numérique, nous y reviendrons ci-dessous (chap. 4.6).

Cette modification pourrait également se faire de manière plus subtile en modifiant le système électoral. Une des raisons politiques renforçant le poids des députés écossais et gallois réside dans la force électorale des travaillistes dans ces régions périphériques. Or, un système électoral basé sur la majoritaire uninominale à un tour renforce le décalage entre le centre et la périphérie. Un système proportionnel atténuerait cette différence de sensibilité politique. Dans le cadre d'une réforme de la *House of Lords*, on pourrait également imaginer que cette deuxième chambre endosse une fonction davantage régionale au sein du Parlement<sup>828</sup>.

---

<sup>824</sup> **Oliver**, *Constitutional Reform*, p. 289-290, et **Hazell**, *The English Question*, Publius 36/1 (2006), p. 38-39.

<sup>825</sup> *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. Mai 1949.*

<sup>826</sup> **Hazell**, *The English Question*, Publius 36/1 (2006), p. 40-42.

<sup>827</sup> **Convery**, *Governance of Scotland*, p. 3–22, et **Oliver**, *Constitutional Reform*, p. 289.

<sup>828</sup> **Hazell**, *The English Question*, Publius 36/1 (2006), p. 37-39 et 44, ainsi que **Oliver**, *Constitutional Reform*, p. 292.

#### 4.5.2 Des régimes de dévolution différenciés et évolutifs

Deuxième source d'asymétrie, les régimes de dévolution en vigueur sont le résultat de législations spécifiques. Leurs différences sont justifiées par la nécessité de répondre à des problèmes distincts, suivant les circonstances propres à chaque cas<sup>829</sup>. Il en découle une hétérogénéité entre les différents régimes.

Ces différences concernent principalement l'étendue des compétences dévolues et la structure des institutions.

En premier lieu, les compétences dévolues – et même leur nature – varient suivant les régions. Ainsi, l'Ecosse bénéficie d'une large dévolution législative. Le centre ne retient que les compétences énumérées dans la loi. Par ailleurs, le partage peut être modifié, y compris en faveur de l'Ecosse, par un *Order in Council* soumis à l'approbation des deux Parlements.

Quant à l'Irlande du Nord, elle bénéficie fondamentalement d'une dévolution législative semblable à celle du modèle écossais, néanmoins, le partage ne peut être modifié que partiellement, certaines compétences restant hors de portée de l'Assemblée nord-irlandaise<sup>830</sup>. De plus, le centre retient davantage de compétences, à tout le moins dans un premier temps, notamment en raison des tensions internes, en Irlande du Nord, face à certains sujets (police, justice).

Enfin, le pays de Galles obtient, à partir de 1999, la dévolution de certaines compétences, de nature exécutive, et énumérées dans la loi. A partir de 2007, l'Assemblée galloise peut demander que certaines compétences législatives spécifiques (Assembly Measures) lui soient octroyées. Une compétence législative globale ne peut être dévolue qu'après l'organisation d'un nouveau référendum populaire.

En second lieu, les institutions créées par la dévolution varient d'une région à l'autre. L'Ecosse obtient un parlement et un gouvernement de nature étatique. Les institutions nord-irlandaises, également étatiques, se différencient par de nombreux aménagements afin de garantir la cohabitation intercommunautaire. Ces mécanismes se sont grippés à plusieurs reprises, entraînant la suspension du régime de dévolution. Quant au pays de Galles, il a évolué du modèle des institutions locales (une assemblée déléguant ses pouvoirs à des comités) au modèle plus étatique de la séparation des pouvoirs entre un organe législatif et un organe exécutif<sup>831</sup>.

Ainsi, les différentes régions bénéficient de compétences et d'institutions spécifiques. En outre, leur régime évolue au fil du temps, à un rythme qui leur est

---

<sup>829</sup> **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 96, et **Jeffery**, *Durch Devolution zur Föderalstruktur?*, p. 110.

<sup>830</sup> **Hadfield**, *Nature of Devolution*, EdinLR 3/1 (1999), p. 16.

<sup>831</sup> Concernant les différentes institutions et leurs compétences, voir ci-dessus, chap. 3.1, p. 144 (Ecosse), chap. 3.2, p. 155 (pays de Galles), et chap. 3.3, p. 163 (Irlande du Nord).

propre<sup>832</sup>. On peut tout de même constater que l'évolution tend à se faire en direction d'un modèle de dévolution législative avec des organes de nature étatique, tel qu'établi pour l'Ecosse. L'Irlande du Nord garde néanmoins ses dispositions intercommunautaires spécifiques et l'Angleterre reste (momentanément?) en dehors du mouvement dévolutif.

Cette spécificité de chaque régime résulte également d'une approche pragmatique et bilatérale cherchant à répondre à des revendications concrètes, plutôt que d'une approche idéologique cherchant à imposer un modèle théorique quant à la structure de l'Etat. Cette évolution s'est faite au détriment de la vue d'ensemble, à tout le moins dans un premier temps<sup>833</sup>.

#### **4.6 Le maintien de la nature unitaire du Parlement**

La représentation des régions au sein du Parlement de Westminster est une thématique qui occupe une place importante dans un système de dévolution marqué par une grande asymétrie. Les réponses apportées jusqu'à maintenant se caractérisent par le maintien d'un système essentiellement unitaire.

Le Parlement du Royaume-Uni est composé de deux chambres, la *House of Commons* et la *House of Lords*. La *House of Lords* a subi une importante réforme en 1999<sup>834</sup>. Elle comprend dorénavant 92 pairs héréditaires (*hereditary peers*) et jusqu'à 26 évêques et archevêques de l'Eglise d'Angleterre (*Lords Spirituals*) ainsi que les pairs à vie (*life peers*), environ 600, nommés par la Reine, qui suit toutefois toujours les recommandations du premier ministre à cet effet. Les membres de la chambre haute sont donc principalement désignés par le premier ministre et ne sont en aucun cas élus par le peuple. De plus, les pouvoirs législatifs de la *House of Lords* sont restreints par rapport à la chambre du peuple<sup>835</sup>.

La question de la représentation des régions au Parlement concerne donc essentiellement la *House of Commons*, élue selon le système de la majoritaire uninominale à un tour. Le découpage des circonscriptions est régulièrement revu pour tenir compte de l'évolution démographique. D'autres critères doivent être pris en compte dans ce réexamen tels que les spécificités géographiques<sup>836</sup>.

Ainsi, l'Ecosse et le pays de Galles ont réussi à maintenir une légère surreprésentation au Parlement de Westminster lors des dernières modifications de la composition de la *House of Commons*. Ce privilège ne reflète toutefois pas

---

<sup>832</sup> **Torre**, *Devolution nel Regno Unito*, p. 235-236.

<sup>833</sup> **Hazell**, *The next Thirty Years*, p. 6, et **Hadfield**, *Nature of Devolution*, EdinLR 3/1 (1999), p. 6.

<sup>834</sup> *House of Lords Act 1999*, c. 34.

<sup>835</sup> **Hazell/Russell/Seyd/Sinclair**, *British Constitution in 1998-99*, PA 53/2 (2000), p. 242-245, **Oliver**, *Modernization of Parliament*, p. 174-182, et **Oliver**, *Constitutional Reform*, p. 188-193.

<sup>836</sup> **Convery**, *Governance of Scotland*, p. 3-23.

une intention de leur octroyer un traitement particulier en raison de leur spécificité en tant que nation, mais reflète surtout leur réalité géographique excentrée.

Dans un système où le Parlement de Westminster constitue le cœur du pouvoir, la représentation de régions bénéficiant d'une autonomie est une thématique importante qui n'a pas manqué de soulever de nombreux débats. Cette question semble par contre être nettement moins controversée en Espagne, dont le régime n'est toutefois pas aussi catégoriquement asymétrique<sup>837</sup>.

Au Royaume-Uni, ce problème s'est posé dès les premiers projets de dévolution, que ce soit en faveur de l'Irlande toute entière puis de la seule Irlande du Nord ou ensuite en faveur de l'Ecosse (et du pays de Galles) à partir des années 1970, sous le nom de *West Lothian Question*<sup>838</sup>. Comment justifier, suite à la dévolution, qu'un député écossais puisse continuer de voter sur une question concernant exclusivement l'Angleterre, mais qu'un député anglais ne puisse plus voter sur une question concernant l'Ecosse ? Pourquoi un député écossais peut-il se prononcer sur un texte de loi qui ne s'appliquera pas à ses électeurs, car le domaine relève du Parlement écossais et non de Westminster<sup>839</sup> ?

Dans un système électoral majoritaire où le Parlement est traditionnellement divisé entre le gouvernement et l'opposition, cette question est importante lorsqu'un projet de loi ne concerne que l'Angleterre. Suivant l'équilibre électoral, le gouvernement dispose parfois d'une majorité garantie seulement par les députés écossais (ou irlandais à l'époque) alors qu'il serait minorisé si on ne prenait que les députés anglais en considération. Cette dernière situation est arrivée, de manière remarquable, lors de deux votes sur le financement des hôpitaux, en 2003, et sur les taxes universitaires, en 2004<sup>840</sup>.

Plusieurs solutions sont possibles pour tenter de résoudre le problème. La première est de prévoir un système où les députés écossais ne peuvent plus se prononcer sur les lois concernant seulement l'Angleterre. Un tel système aurait l'inconvénient politique de créer deux classes de députés et de rendre le gouvernement responsable devant un Parlement de couleur politique différente suivant les domaines. De plus, cela exigerait de distinguer clairement quelles sont les lois qui concernent l'Angleterre et quelles sont les lois qui concernent le Royaume-Uni dans son ensemble, une distinction guère réalisable techniquement<sup>841</sup>.

Une deuxième solution, moins directe, consiste à réduire le nombre de députés pour les régions bénéficiant d'une autonomie législative. Même si, suivant l'équilibre des forces, les députés des régions non concernées par le projet

---

<sup>837</sup> Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 4.3, p. 98.

<sup>838</sup> **Hadfield**, *English Question*, PL 2005, p. 287.

<sup>839</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 227, **Oliver**, *Constitutional Reform*, p. 288, et **Tierney**, *Scottish devolution within a unitary state*, IJCL 2007 (5/4), p. 748-749.

<sup>840</sup> **Russell/Lodge**, *Government of England by Westminster*, p. 72.

<sup>841</sup> **Russell/Lodge**, *Government of England by Westminster*, p. 84-88.

peuvent continuer de faire pencher la balance, les probabilités que cela arrive sont cependant moindres.

Un tel système peut s'appuyer sur le précédent de l'Irlande du Nord entre 1921 et 1972, lorsqu'un Parlement régional existait à Stormont. La députation nord-irlandaise à Westminster est alors réduite d'environ un tiers (passant d'abord de 17 à 13, puis même à 12 en 1948)<sup>842</sup>.

Actuellement, on a réduit la surreprésentation écossaise pour parvenir à une équivalence avec le nombre des députés anglais. Par contre, la surreprésentation galloise n'a pas été modifiée, car les compétences dévolues au pays de Galles ne sont pas (encore) de nature législative. La représentation nord-irlandaise est restée paritaire avec 18 parlementaires.

Si on appliquait vraiment la règle de la réduction d'un tiers en dessous de la parité aux députations écossaises et galloises, on obtiendrait les résultats suivants. Le nombre de députés écossais passerait de 59 à environ 40. Les députés gallois sont actuellement 40, alors que la parité équivaldrait à 33 (et que la loi fixe un minimum de 35<sup>843</sup>). Si on réduit ce nombre d'un tiers, ils ne seraient plus que 22<sup>844</sup>. La réduction de la députation nord-irlandaise n'est plus vraiment discutée à l'heure actuelle, probablement parce que la dévolution ne fonctionne effectivement que depuis peu de temps et qu'une réduction modifierait l'équilibre des forces entre unionistes et nationalistes.

Une troisième solution consisterait à renforcer l'influence des députés anglais au sein du Parlement par des procédures spécifiques, on irait alors vers une atténuation de l'asymétrie, comme nous l'avons vu ci-dessus (chap. 4.5.1, p. 183).

Fondamentalement, le problème semble inhérent au système de la dévolution, où des compétences législatives sont déléguées sans que le système constitutionnel du centre ne soit fondamentalement bouleversé. Ce problème a été qualifié de "*Bermuda Triangle of Devolution*"<sup>845</sup>.

En réalité, une solution plus nette exigerait probablement un aménagement "fédéraliste", avec une deuxième chambre ayant une composante véritablement régionale<sup>846</sup>.

En conclusion, force est de constater que la plupart des solutions proposées vont toutefois dans la direction inverse, à savoir vers un affaiblissement de la représentation des minorités régionales au Parlement central. La conception fortement unitaire du Parlement de Westminster continue de marquer les esprits.

---

<sup>842</sup> **Hadfield**, *Nature of Devolution*, EdinLR 3/1 (1999), p. 17, note 65.

<sup>843</sup> *Parliamentary Constituencies Act 1986 (c. 56), sched. 2, rule 1(3)*.

<sup>844</sup> **Hazell**, *The English Question*, Publius 36/1 (2006), p. 44 et note 2, p. 54, ainsi que **McLean**, *Are Scotland and Wales over-represented?*, PolQ 66/4 (1995), p. 267-268.

<sup>845</sup> **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 228, citant un discours de Michael Forsyth.

<sup>846</sup> **Convery**, *Governance of Scotland*, p. 3–23.

Pour HAZELL, il s'agirait au contraire de prendre conscience de la dimension territoriale de la législation de Westminster, qui continue souvent de s'appliquer à plusieurs régions, et de renforcer la prise en compte des différents intérêts régionaux<sup>847</sup>.

La problématique de la représentation des régions au sein du Parlement, liée à la problématique de l'asymétrie, constitue un des points essentiels qu'il s'agira de rediscuter dans notre partie analytique<sup>848</sup>.

---

<sup>847</sup> Hazell, "Three-in-One" Legislature, p. 250-251.

<sup>848</sup> Cf. *infra*, quatrième partie, chap. 1.1.3, p. 197, chap. 2.1.4, p. 221, et chap. 2.2.4, p. 227.



## **Quatrième partie: Analyse comparative et conclusions**

### *Remarque liminaire*

Notre partie analytique tentera, dans un premier temps, de déterminer si l'Espagne et le Royaume-Uni constituent des Etats fédéraux au vu des critères explicités dans notre partie introductive.

Dans un deuxième temps, cet examen devrait nous permettre d'examiner si l'Espagne et le Royaume-Uni représentent une nouvelle forme de fédéralisme, à savoir un fédéralisme asymétrique, comme le présuppose notre hypothèse de départ.

Enfin, nous concluons notre analyse par une mise en perspective des systèmes espagnol et britannique par rapport à la problématique beaucoup plus globale de l'Etat-nation et de son corollaire, la souveraineté nationale.

### **1. L'Espagne et le Royaume-Uni sont-ils des Etats fédéraux ?**

Lors de notre introduction, nous avons, d'une part, posé les critères généralement utilisés pour déterminer la nature fédérale d'un Etat. Nous avons d'autre part relativisé la catégorisation dogmatique entre Etats fédéraux et Etats unitaires<sup>849</sup>.

En dépit de cette relativisation, les critères du fédéralisme permettent d'analyser le fonctionnement des Etats décentralisés dans une perspective comparative, en fournissant une grille de lecture. Sur cette base, nous allons donc examiner si l'Espagne et le Royaume-Uni sont des Etats fédéraux, au regard des critères classiques (chap. 1.1). Conscient que cela ne débouchera pas sur une certitude absolue, nous nous attendons néanmoins à ce que la réponse, forcément nuancée, permette de souligner les aspects originaux des systèmes adoptés en Espagne et au Royaume-Uni, suite à l'évolution récente qui y a eu lieu (chap. 1.2).

#### **1.1 Analyse à l'aune des critères du fédéralisme**

Après les deux parties monographiques consacrées précédemment à l'Espagne et au Royaume-Uni, nous utiliserons maintenant une approche horizontale en appliquant à ces deux pays les cinq critères définis dans notre introduction, à savoir:

- le principe de superposition,

---

<sup>849</sup> Cf. *supra*, première partie, chap. 1.2.2, p. 26, et chap. 1.2.3, p. 31.

- le principe d'autonomie,
- le principe de participation,
- le principe de la nature constitutionnelle du fédéralisme,
- le principe de l'égalité des entités fédérées.

L'analyse de chacun de ces cinq critères se terminera par une synthèse du résultat et un examen de la pertinence du critère. Ces informations pourront en effet nous être utiles pour notre conclusion sur l'existence d'une éventuelle forme de fédéralisme asymétrique.

### **1.1.1 Le principe de superposition**

Le principe de superposition constitue l'expression concrète de l'essence même du fédéralisme, qui se définit par l'existence de deux ordres juridiques superposés, s'appliquant à un même groupe de citoyens<sup>850</sup>. Cela implique également une superposition d'institutions étatiques<sup>851</sup>.

#### *1.1.1.1 Une superposition parfois partielle*

Un bref examen du système espagnol nous montre rapidement qu'il répond à ce critère. L'Espagne connaît, d'une part, des autorités centrales édictant des lois d'application directe dans de nombreux domaines, mises en oeuvre par un gouvernement et sanctionnées par des autorités judiciaires. D'autre part, dix-sept Communautés Autonomes sont dotées de leurs propres Parlements et Gouvernements, compétents pour édicter des lois et les mettre en oeuvre. La superposition de deux ordres juridiques sur l'ensemble du territoire espagnol paraît évidente et n'est guère contestée<sup>852</sup>.

Quant au Royaume-Uni, la réponse est probablement moins catégorique. L'application territoriale de la superposition n'est pas intégrale. Trois régions sont dotées chacune d'un Parlement et d'un Gouvernement. Même si leurs compétences ne sont pas identiques, ces institutions représentent clairement un deuxième ordre juridique, distinct et superposé, s'appliquant à leurs citoyens.

Toutefois, la superposition n'est que partielle, dans la mesure où l'Angleterre, représentant une large majorité de la population, ne connaît pas de superposition de deux ordres juridiques. Les lois s'appliquant à l'Angleterre sont toutes édictées par le Parlement de Westminster. Certaines de ces lois ont une portée territoriale nationale, d'autres visent spécifiquement l'Angleterre (ou souvent l'Angleterre et le pays de Galles). Avant la dévolution, l'Ecosse avait aussi son propre ordre juridique. Il était distinct, mais on ne peut guère prétendre qu'il était superposé à un autre.

Cette asymétrie dans la portée du principe de superposition constitue un trait caractéristique du système du Royaume-Uni. Elle reflète le maintien d'un système

---

<sup>850</sup> Cf. *supra*, première partie, chap. 1.2.2.1, p. 27.

<sup>851</sup> **Constantinesco**, *Europe fédérale?*, Cahiers français no 298 (2000), p. 83.

<sup>852</sup> Cf. *supra*, deuxième partie, spécialement chap. 3.3.1, p. 83.

unitaire pour une partie du pays. Cela n'empêche pas que, pour les autres régions, le critère de la superposition est clairement rempli. Cette dualité dans le modèle territorial est un élément original et fondamental du système britannique.

#### 1.1.1.2 Résultat et pertinence du critère

Pour certains auteurs, le principe de superposition est implicitement contenu dans le principe d'autonomie<sup>853</sup>. En effet, les entités fédérées sont censées avoir une autonomie telle qu'elle leur permette de maintenir leur propre ordre juridique, il en résulte une superposition de deux ordres juridiques. De même, l'entité supérieure doit également être dotée de son propre ordre juridique, s'appliquant directement au citoyen, sinon on se trouve dans le cas de la Confédération d'Etats.

Le critère de superposition permet donc de délimiter, dans les grandes lignes, l'Etat fédéral de la Confédération d'Etats ou de l'Etat unitaire, selon la distinction traditionnelle.

Ainsi, l'Espagne répond clairement à ce critère alors que le Royaume-Uni voit son application limitée à certaines régions. Dans ce deuxième cas, l'application du principe peut donc être qualifiée de partielle ou d'asymétrique. Nous verrons par la suite que cette asymétrie est un élément fondateur, nécessaire et utile du modèle, avec de larges répercussions<sup>854</sup>.

Selon nous, le fait que le Royaume-Uni ne remplisse que partiellement ce critère n'entraîne pas une dépréciation de ce dernier, mais révèle que le système britannique maintient certains traits non fédéraux, précisément parce qu'il repose délibérément sur une approche asymétrique, en marge de la théorie du fédéralisme classique.

Cette nuance ne devrait toutefois pas être rédhibitoire, dans la mesure où le principe de superposition a déjà été relativisé pour le modèle classique, par AUBERT par exemple, qui cite deux exemples. Le premier concerne la Confédération suisse, qui se dote en 1817, alors qu'elle est régie par un Pacte de nature confédérale, d'un Règlement militaire général, adopté le 20 août 1817 par la Diète, qui prévoit une autorité fédérale de surveillance et des inspections en matière militaire. Sa mise en oeuvre échappe au libre choix des cantons. Le deuxième exemple cité par AUBERT se rapporte à la Confédération sudiste, rapidement confrontée à une guerre contre le Nord. Ici aussi, les nécessités de la guerre imposent qu'elle se dote d'un pouvoir direct envers les particuliers, malgré la nature confédérale de l'alliance sudiste<sup>855</sup>.

---

<sup>853</sup> Pour un exemple d'une telle présentation du fédéralisme, voir notamment **Burdeau/Hamon/Troper**, *Droit constitutionnel*, p. 97, ou **Grewe/Ruiz Fabri**, *Droits constitutionnels européens*, no 223 *in fine*, p. 298.

<sup>854</sup> Cf. *infra*, notamment chap. 2.1.3, p. 220.

<sup>855</sup> **Aubert**, *Traité de droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 525, p. 200.

### 1.1.2 Le principe d'autonomie

Le principe d'autonomie implique en premier lieu que les autorités des entités fédérées bénéficient de compétences étendues en matière législative. Il comprend parfois également une compétence d'organisation propre (autonomie constitutionnelle). L'autonomie financière constitue le troisième aspect de ce principe mentionné par une partie de la doctrine, sans être toutefois véritablement développé de manière détaillée<sup>856</sup>.

#### 1.1.2.1 L'autonomie législative

Les études tant du système espagnol que de celui du Royaume-Uni démontrent que les entités régionales bénéficient de compétences législatives étendues. L'instauration de Parlements régionaux dans ces deux pays constitue le cœur et le moteur du processus de décentralisation qui a cours en leur sein.

En Espagne, dix-sept Parlements régionaux ont été institués depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978. Les dix-sept Communautés Autonomes couvrent l'ensemble du territoire espagnol à l'exception des villes de Ceuta et Melilla sur la côte nord-africaine. Même si le niveau de compétences peut varier d'une Communauté Autonome à l'autre, elles bénéficient généralement de compétences exclusives en matière d'urbanisme, de logement, de transport régional, d'agriculture et d'assistance sociale ainsi que de compétences concurrentes (dans le cadre déterminé par le centre) en matière de santé, d'éducation, de sécurité sociale, de banques et d'assurances<sup>857</sup>.

Au Royaume-Uni, l'Ecosse et l'Irlande du Nord légifèrent notamment en matière de santé, d'éducation, de services sociaux, d'agriculture, de développement économique et d'environnement. Le pays de Galles obtient des compétences comparables, même si elles restent généralement de niveau réglementaire pour le moment<sup>858</sup>.

On peut donc en conclure que le principe d'autonomie législative est largement présent dans les modèles adoptés par l'Espagne et le Royaume-Uni.

#### 1.1.2.2 L'autonomie constitutionnelle

Selon la théorie classique du fédéralisme, les entités fédérées maintiennent une autonomie constitutionnelle, elles doivent pouvoir déterminer elles-mêmes leur organisation interne, généralement en adoptant leur propre constitution.

---

<sup>856</sup> Cf. *supra*, première partie, chap. 1.2.2.2, p. 28.

<sup>857</sup> Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 3.4, p. 87. **Albertí Rovira**, *Espagne*, p. 359-360, **Blanco Valdés**, *Decentramento in Spagna*, p. 127, **Santaolalla López**, *Derecho Constitucional*, p. 425-426, et **López Guerra**, *Tribunale Costituzionale spagnolo*, p. 275 et 280.

<sup>858</sup> Cf. *supra*, troisième partie, chap. 3.1.3.1, p. 149 (pour l'Ecosse), chap. 3.3.2.2, p. 166 (pour l'Irlande du Nord), et chap. 3.2.3.1, p. 158 (pour le pays de Galles). Voir également **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, *Publius* 29/3 (1999), p. 94, et **Jeffery**, *Durch Devolution zur Föderalstruktur?*, p. 109.

Aussi bien en Espagne qu'au Royaume-Uni, la nature spécifique des sources créant ou réglementant les institutions des entités régionales empêche une application stricte de ce principe. En effet, les institutions régionales espagnoles sont essentiellement réglementées par le Statut d'Autonomie. Or, son adoption et sa révision impliquent un processus de co-décision entre le Parlement central et les institutions régionales.

Au Royaume-Uni, la procédure de co-décision est moins directe, car les lois instituant un régime de dévolution sont formellement du ressort du Parlement de Westminster. Ainsi, des voix s'élèvent en Ecosse, pour que le Parlement puisse s'organiser davantage de son propre chef. On a par exemple constaté une insuffisance en cas d'empêchement du *Presiding Officer*, mais le Parlement ne peut pas instituer de *Deputy Presiding Officer* supplémentaire de sa propre autorité<sup>859</sup>.

Bien que les institutions régionales soient formellement réglées par des lois adoptées à Westminster, nous avons vu que, matériellement, ces lois ont une dimension participative relativement forte, notamment parce qu'elles ont été adoptées suite à un référendum populaire régional et qu'elles reprennent les grandes lignes d'un projet élaboré par une Convention régionale en Ecosse ou lors d'un accord intercommunautaire en Irlande du Nord<sup>860</sup>.

Dès lors, nous sommes ici en présence davantage d'une dimension participative, voire d'une procédure de co-décision, que d'une véritable autonomie des régions qui serait seulement limitée par les normes supérieures de la Constitution. Toutefois, les modèles espagnol et britannique se distinguent également nettement d'un système où les institutions régionales seraient dictées unilatéralement par une norme de l'Etat central. Le critère de l'autonomie constitutionnelle est ainsi partiellement rempli.

### 1.1.2.3 L'autonomie financière

Pour pouvoir mettre en oeuvre l'autonomie législative dont elles bénéficient, les institutions régionales nécessitent des moyens financiers. Cette autonomie financière peut prendre des formes multiples. L'Espagne et le Royaume-Uni ont instaurés des mécanismes fort différents.

En Espagne, le Pays Basque (plus précisément les trois provinces d'Álava, Vizcaya et Guipúzcoa) ainsi que la Navarre bénéficient du régime tout à fait privilégié du *Concierto económico*, respectivement du *Convenio económico*. Ils prélèvent eux-mêmes la plupart des impôts sur leur territoire, dont ils restituent une partie à l'Etat central (*le cupo*) pour contribuer aux charges générales de ce dernier. La Catalogne a également obtenu, lors de la récente révision de son Statut d'autonomie en 2006 une augmentation de ses compétences fiscales et des parts d'impôts que lui restitue l'Etat central sur les recettes fiscales perçues en

<sup>859</sup> HC, Justice Committee, *Devolution: A Decade On (vol. II)*, Ev 95, Q460.

<sup>860</sup> Cf. *supra*, troisième partie, chap. 4.3.2, p. 178.

Catalogne<sup>861</sup>. Le régime financier des différentes régions varie et fait l'objet d'intenses tractations entre chaque Communauté Autonome et l'Etat central. De plus, d'inévitables rivalités entre les régions apparaissent, les moyens financiers n'étant par définition pas inépuisables. Il existe néanmoins un Fonds de compensation interterritorial, qui a pour but de mettre en oeuvre le principe de solidarité entre les différentes régions du pays.

Pour terminer, il nous faut relever que la part des Communautés Autonomes représente actuellement plus du tiers des dépenses publiques et que la part de l'Etat central est passée de 90 pour cent en 1983 à moins de 50 pour cent, vingt ans plus tard. Les Communautés Autonomes sont incontestablement devenues des entités bien réelles dans la vie administrative espagnole<sup>862</sup>.

Au Royaume-Uni, les mécanismes sont diamétralement différents. D'une part, les régions ne bénéficient d'aucune compétence fiscale, à l'exception de l'Ecosse, qui peut modifier de 3 pour cent au maximum le taux d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Elle n'a pour l'heure pas encore recouru à ce mécanisme. D'autre part, la répartition des moyens financiers entre les différentes régions est régie par une formule arithmétique, dénommée la *Barnett Formula*, depuis la fin des années septante. Cette formule, qui n'est pas formalisée dans une norme, est basée sur le critère de la population, sans chercher à évaluer les besoins spécifiques des différentes régions. Elle détermine quelle part de toute augmentation ou diminution du budget central est imputée à l'Ecosse, au pays de Galles ou à l'Irlande du Nord.

En bref, chaque région obtient un montant en bloc (*block grant*), versé par le gouvernement central. Elle est ensuite entièrement libre quant à la gestion de cette somme. Le manque de compétence fiscale est en quelque sorte compensé par la liberté d'affectation des montants reçus de l'Etat central<sup>863</sup>.

Même si ces deux régimes financiers sont fort différents et qu'il existe de nombreuses controverses sur leur équité et la nécessité de leur réforme, aussi bien en Espagne qu'au Royaume-Uni, notre analyse (succinte il est vrai) devrait suffire à démontrer que les régions bénéficient d'une autonomie financière suffisante pour pouvoir considérer que leur autonomie législative n'est pas vidée de sa substance en raison du manque de moyens.

#### 1.1.2.4 Résultat et pertinence du critère

En matière d'autonomie, les systèmes mis en oeuvre en Espagne et au Royaume-Uni sont relativement comparables. D'une part, ils accordent tous deux une large autonomie législative aux entités fédérées. D'autre part, il existe une certaine

---

<sup>861</sup> **Colino**, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 395. Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 3.5, p. 89 (Catalogne), chap. 3.1, p. 79 (Pays Basque), et chap. 3.3.2, p. 85 (Navarre).

<sup>862</sup> **Nagel**, *ein föderalistischer Frühling?*, JdF 2005, p. 458. Voir également **Moreno**, *Federalization*, p. 93, et **Blanco Valdés**, *Decentramento in Spagna*, p. 127.

<sup>863</sup> Cf. *supra*, troisième partie UK, chap. 3.1.5, p. 155, avec des références. Voir également **Oliver**, *Constitutional Reform*, p. 253-256.

autonomie constitutionnelle (ou organisationnelle), non pas tant selon le modèle fédéral classique, mais avec une dimension participative ou de co-décision des régions. Enfin, les régions bénéficient d'une certaine autonomie financière, variable suivant les cas, il est vrai.

Pour déterminer le caractère fédéral des deux systèmes, ces différents aspects doivent être pondérés. L'autonomie législative constitue assurément le volet le plus important. Le pouvoir législatif des régions constitue un des fondements du fédéralisme. En l'occurrence, il s'agit de l'aspect le plus prononcé dans les systèmes espagnol et britannique. Ce critère est donc parfaitement rempli par ces deux pays.

En ce qui concerne l'autonomie constitutionnelle, les systèmes espagnol et britannique se trouvent à mi-chemin entre une véritable autonomie de type fédéral et l'imposition unilatérale des institutions régionales par le centre.

Néanmoins, ce critère peut probablement être relativisé, dans la mesure où l'on se trouve dans un mouvement de décentralisation. Il est vrai que l'autonomie constitutionnelle constitue un aspect important dans un fédéralisme d'association, car elle permet de maintenir dans les régions des institutions significatives et souvent identitaires, alors même qu'elles perdent déjà passablement de pouvoirs au profit du centre. Lors d'une décentralisation, il s'agit plutôt de créer (ou de recréer) des institutions nouvelles dans les régions. Le critère de l'autonomie constitutionnelle a également été relativisé par AUBERT, qui cite l'exemple du fédéralisme autrichien, où les institutions régionales sont largement déterminées par la Constitution fédérale<sup>864</sup>.

Enfin, le principe de l'autonomie financière joue un rôle certain dans les relations entre le centre et la périphérie. Néanmoins, comme la réalité des flux financiers s'analyse davantage par des chiffres que par des normes, ce critère relève principalement des sciences économiques et politiques et n'est souvent traité que partiellement ou succinctement par les juristes. Malgré cette restriction d'ordre méthodologique, notre étude devrait toutefois avoir montré que l'autonomie financière des différentes régions d'Espagne et du Royaume-Uni (à l'exception de l'Angleterre) leur permet de s'inscrire largement dans le paysage administratif quotidien de leurs citoyens.

### **1.1.3 Le principe de participation**

Le principe de participation est un fondement du fédéralisme explicitement mentionné par une partie de la doctrine, comme AUER/MALINVERNI/HOTTELIER<sup>865</sup> ou

---

<sup>864</sup> Aubert, *Essai sur le fédéralisme*, RDP 79/3 (1963), no 40, p. 431, et Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 520, p. 198.

<sup>865</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 910, p. 316.

FAVOREU/GAÏA/GHEVONTIAN ET AL.<sup>866</sup>, sur la base d'une théorie élaborée par SCELLE<sup>867</sup>.

Ce principe comprend trois volets, que nous traiterons dans l'ordre de leur importance dans les pays étudiés. Le principe de participation exige, en premier lieu, l'implication (indirecte) des entités fédérées dans l'élaboration de la législation du centre. En deuxième lieu, les entités fédérées doivent participer à l'adoption des révisions constitutionnelles. Enfin, la désignation des organes exécutifs fédéraux est censée équilibrer la représentation de la diversité en leur sein<sup>868</sup>.

### 1.1.3.1 La participation au pouvoir législatif

Cet aspect est généralement assuré par un Parlement fédéral bicaméral, dont la Chambre haute représente les entités fédérées. Celles-ci disposent parfois également de l'initiative législative ou d'un droit de référendum. De plus, elles constituent généralement la circonscription électorale pour les élections à la Chambre basse<sup>869</sup>.

Or, tant en Espagne qu'au Royaume-Uni, les organes législatifs du centre sont largement de nature unitaire. Le Sénat espagnol (*Senado*) est bien qualifié de *Cámara de representación territorial* par la Constitution (art. 69 al. 1 CE). Néanmoins, sa composition est principalement basée sur les provinces, qui élisent 208 sénateurs, alors que les Parlements des Communautés Autonomes ne peuvent en désigner que 56. Ce Sénat peu représentatif de l'intérêt des Communautés Autonomes remplit d'autant moins son rôle qu'il est largement affaibli dans ses relations avec l'autre chambre (*Congreso de los Diputados*). Un projet nettement plus fédéraliste avait été rejeté lors des débats parlementaires sur la Constitution de 1978. Par contre, les Parlements des Communautés Autonomes bénéficient de l'initiative législative au niveau du centre (art. 87 al. 2 CE)<sup>870</sup>.

Au Royaume-Uni, la représentation des régions est encore plus faible. La *House of Lords* a bien été réformée en 1999, mais ses membres restent essentiellement désignés par l'exécutif, selon des critères politiques. De plus, elle bénéficie, elle aussi, de pouvoirs réduits par rapport à la *House of Commons*. Enfin, la surreprésentation dont bénéficiait l'Ecosse à la Chambre du peuple a été supprimée avec la création d'un Parlement régional à Edimbourg. La tendance actuelle en la matière est en effet de réduire la représentation parlementaire des

<sup>866</sup> Favoreu/Gaïa/Ghevontian et al., *Droit constitutionnel*, no 581, p. 398.

<sup>867</sup> Scelle, *Droit des Gens (vol. I)*, p. 187-206.

<sup>868</sup> Cf. *supra*, première partie, chap. 1.2.2.3, p. 29.

<sup>869</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 920, p. 318-319. Ainsi, les cantons suisses, par exemple, disposent individuellement de l'initiative législative au niveau fédéral (art. 160 al. 1 Cst. CH) et constituent chacun une circonscription pour les élections au Conseil national (art. 149 al. 3 Cst. CH). Ils peuvent également exiger un référendum populaire, si une telle démarche rencontre l'approbation de huit d'entre eux (art. 141 al. 1 lit. b Cst. CH).

<sup>870</sup> Concernant le Sénat, voir *supra*, deuxième partie, chap. 4.4.1, p. 100, ainsi que les références mentionnées. Sur le processus constituant, voir *supra*, deuxième partie, chap. 2.2, p. 57.

régions bénéficiant d'un régime d'autonomie, en s'inspirant du précédent nord-irlandais entre 1921 et 1972<sup>871</sup>.

Aussi bien l'Espagne que le Royaume-Uni sont donc dotés de Parlements centraux fort éloignés du modèle classique<sup>872</sup>. Avant de discuter cette différence, il nous reste à examiner la participation des régions au pouvoir constituant et au pouvoir exécutif.

### 1.1.3.2 La participation au pouvoir constituant

Comme la Constitution est un des principaux instruments pour effectuer le partage des compétences et garantir l'existence des entités fédérées, il convient, selon la théorie du fédéralisme classique, de tenir compte de la volonté des entités fédérées pour modifier la Constitution.

En Espagne, la Constitution établit deux procédures distinctes de révision. Mais ni la procédure pour les révisions ordinaires, ni la procédure qualifiée pour les dispositions considérées comme fondamentales n'impliquent l'approbation de la révision par les Communautés Autonomes, sous une quelconque forme. Les Parlements des Communautés Autonomes ont seulement un droit d'initiative constitutionnelle<sup>873</sup>.

A l'instar de leur participation dans le processus législatif, les régions espagnoles sont donc peu impliquées dans l'adoption des normes constitutionnelles.

Au Royaume-Uni, l'examen de ce critère est évidemment prétérité par l'absence de Constitution formelle. Les normes constitutionnelles au sens matériel sont donc essentiellement édictées sous forme de loi. Or, nous venons de voir que la nature du Parlement reste fortement marquée par une approche unitaire. Il nous faut néanmoins relever deux nuances.

Premièrement, les régimes de dévolution en Ecosse, au pays de Galles, en Irlande du Nord et même pour la métropole londonienne ont fait l'objet d'un référendum populaire. On s'accorde à dire qu'un tel régime ne peut pas être supprimé sans une nouvelle consultation populaire. Même si un tel référendum n'a qu'un caractère consultatif, il constitue une forte implication des régions dans la procédure de révision constitutionnelle matérielle, d'autant plus que chaque région se prononce indépendamment et ne peut donc pas être majorisée par le reste du pays<sup>874</sup>.

Deuxièmement, le pouvoir constituant du Parlement de Westminster peut éventuellement subir des restrictions, non pas tant formelles, mais matérielles, sur lesquelles nous reviendrons dans notre chapitre concernant les garanties

---

<sup>871</sup> Cf. *supra*, troisième partie, chap. 4.6, p. 186, et chap. 3.1.2.3, p. 148.

<sup>872</sup> Pour le Royaume-Uni, **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 106.

<sup>873</sup> Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 4.4.2, p. 102.

<sup>874</sup> Cf. *supra*, troisième partie, chap. 4.3.2, p. 178.

constitutionnelles du fédéralisme, spécialement en relation avec le principe de la suprématie du Parlement (cf. *infra*, chap.1.1.4.3, p. 206).

La participation des régions bénéficiant de la dévolution au Royaume-Uni peut ainsi être considérée comme relativement faible en ce qui concerne le pouvoir constituant, à tout le moins dans une perspective formelle.

### 1.1.3.3 La participation au pouvoir exécutif

Tant en Espagne qu'au Royaume-Uni, la participation des diverses entités fédérées au pouvoir exécutif n'implique pas véritablement la possibilité d'obtenir un certain nombre de représentants régionaux au niveau national<sup>875</sup>. Par contre, un travail important de coordination entre les exécutifs doit être effectué. Cette coordination est toutefois très peu formalisée et relativement peu codifiée.

En Espagne, ce rôle de coordination est assumé par trois différents mécanismes. Il existe tout d'abord une Conférence des Présidents, regroupant le Président du Gouvernement ainsi que ceux de toutes les Communautés Autonomes. Il existe ensuite des conférences sectorielles multilatérales, chargées d'examiner et coordonner les politiques dans différents domaines. Enfin, des conférences bilatérales entre l'administration centrale et l'administration d'une Communauté Autonome sont également mises sur pied. Toutes ces conférences se caractérisent par leur nature informelle et leur composante politique. Elles jouent évidemment un rôle important dans l'aplanissement des conflits entre le centre et la périphérie<sup>876</sup>.

Au Royaume-Uni, le rôle de coordination est également assumé par des structures intergouvernementales très informelles telles que le *Joint Ministerial Committee*, qui réunit plus ou moins régulièrement les premiers et vice-premiers ministres des quatre gouvernements. Il existe également quatre sous-comités ministériels, en matière de santé, d'économie, de science et de relations européennes, sans parler des nombreux contacts bilatéraux au niveau administratif<sup>877</sup>.

Le problème de l'Irlande du Nord a également débouché, en raison de sa dimension internationale, sur la création d'un *British-Irish Council* réunissant les gouvernements du Royaume-Uni, d'Irlande, mais aussi d'Ecosse, du pays de Galles et d'Irlande du Nord ainsi que des représentants de l'île de Man et des îles Anglo-Normandes (*Channel Islands*). Des contacts ministériels ont également lieu

---

<sup>875</sup> A l'inverse de ce qui est par exemple prévu en Suisse, où la Constitution exige que les diverses régions et les communautés linguistiques soient équitablement représentées au gouvernement (art. 175 al. 4 Cst. CH). **Mahon**, *Commentaire ad art. 175*, no 18-21, p. 1337-1338.

<sup>876</sup> **López Castillo**, *Autonome Gemeinschaften statt Föderalismus?*, p. 86-88, et **Moreno**, *Federalization*, p. 139-142.

<sup>877</sup> **Oliver**, *Constitutional Reform*, p. 251, **Winetrobe**, *Scottish Devolution*, p. 216, **Tierney**, *Scottish devolution within a unitary state*, IJCL 2007 (5/4), p. 744-748, et **Gamper**, *Schottland – "Quasiföderalismus"*, ZÖR 56 (2001), p. 424-425.

entre le Nord et le Sud de l'Irlande (*North-South Ministerial Council*) ainsi qu'entre le Royaume-Uni et l'Irlande<sup>878</sup>.

#### 1.1.3.4 Résultat et pertinence du critère

En résumé, tant le système espagnol que celui du Royaume-Uni sont passablement éloignés du modèle fédéral en matière de participation.

D'une part, les institutions législatives du centre ne possèdent guère de composante territoriale. D'autre part, la participation des régions au pouvoir constituant peut difficilement être qualifiée de suffisante à la lumière des pays fédéraux classiques, comme les Etats-Unis (les amendements constitutionnels doivent être adoptés par les trois-quarts des Etats) ou la Suisse (toute révision constitutionnelle doit être adoptée en votation populaire par la majorité du peuple et des cantons, art. 195 Cst. CH<sup>879</sup>).

A la lumière de notre étude, cette vacuité semble être compensée informellement par des mécanismes de coordination au niveau du pouvoir exécutif ou du moins l'importance de ces mécanismes en est renforcée. Alors qu'il s'agit de l'aspect le moins important en matière de participation dans la théorie fédérale classique, les institutions de coordination intergouvernementale se multiplient aussi bien en Espagne qu'au Royaume-Uni. Caractérisées par leur aspect informel et parfois par leur approche bilatérale, elles font davantage penser à des relations "interétatiques" qu'à des mécanismes fédéralistes.

Cette impression se confirme lorsqu'on examine les positions politiques au sujet de ces mécanismes de participation. En premier lieu, il est intéressant de relever que ces aspects, qui sont fort éloignés du modèle fédéral, sont précisément les plus controversés et que la nécessité de leur réforme est très discutée. En second lieu, ces discussions reflètent les différences de vue sur la nature du modèle territorial à adopter.

Ces questions sont tout spécialement discutées en Espagne, où la réforme du Sénat est un thème récurrent<sup>880</sup>. Or, cette réforme bute précisément sur les réticences des nationalistes régionaux, qui s'opposent à un Sénat qui renforcerait l'égalité entre les régions et lisserait l'asymétrie. Une telle mesure méconnaîtrait à leurs yeux les fameuses caractéristiques distinctives (*hecho diferencial*) de leur région par rapport aux autres régions espagnoles. Le régime actuel est ainsi privé d'un mécanisme d'intégration important et il est marqué par des relations plutôt bilatérales, spécialement entre le centre et les Communautés Autonomes avec une forte identité régionale, car leurs particularités exigent (à tout le moins selon

---

<sup>878</sup> Cf. *supra*, troisième partie, chap. 3.3.1.2, p. 163. **McCrudden**, *Northern Ireland*, p. 242, et **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 254.

<sup>879</sup> **Aubert**, *Commentaire ad art. 195*, no 1, p. 1501.

<sup>880</sup> Déjà relevé en 1985 par **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985), p. 241-242.

certain) un traitement spécifique<sup>881</sup>. WENDLAND parle ainsi de *bilateral-paktierender Föderalismus* pour décrire la situation actuelle<sup>882</sup>.

Au Royaume-Uni également, le problème de la représentation des régions à Westminster est un thème très discuté. Néanmoins, la plupart des solutions proposées vont vers un affaiblissement de la représentation des minorités régionales au Parlement central, car on cherche surtout à revaloriser la représentation de l'Angleterre, qui ne bénéficie pas d'un régime de dévolution<sup>883</sup>.

Si le critère de la participation n'est guère présent dans les modèles espagnol et britannique, son importance dans le modèle fédéral pourrait-elle être relativisée ?

En premier lieu, il est vrai que ce principe n'est tout simplement pas mentionné par une partie de la doctrine, spécialement certains auteurs de *Common Law*. Il est notamment ignoré par DICEY<sup>884</sup> ainsi que par WHEARE<sup>885</sup>, dont la théorie a par exemple été reprise par MONAHAN<sup>886</sup>.

En deuxième lieu, des auteurs (comme AUBERT ou FAVOREU/GAÏA/GHEVONTIAN ET AL. par exemple) relativisent ce critère en mentionnant que les sénateurs représentent parfois davantage les intérêts de leur parti que de leur région et que le Sénat dispose parfois d'un pouvoir restreint par rapport à la Chambre du peuple<sup>887</sup>. De plus, en ce qui concerne la participation des régions au pouvoir constituant, il faut rappeler que la Constitution peut aussi être révisée matériellement par l'interprétation que donne le juge constitutionnel au partage des compétences<sup>888</sup>.

Pourtant, à la lumière des controverses concernant le Sénat espagnol, il nous semble que le critère de la participation peut jouer un rôle important dans l'étude d'un Etat quant à sa nature fédéraliste. En effet, il permet de mettre en évidence les différentes conceptions concernant la nature de l'organisation territoriale d'un Etat et spécialement les divergences entre le centre et la périphérie, dont la pluralité et la diversité peuvent varier en intensité d'une région à l'autre. Il reste par conséquent un critère important à nos yeux.

<sup>881</sup> Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 4.4.1, p. 100, avec de nombreuses références, ainsi que **Balaguer Callejón**, *Die Autonome Gemeinschaft Andalusien*, JöR NF 47 (1999), p. 120-121.

<sup>882</sup> **Wendland**, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat ?*, p. 244-246. Cette expression se justifie également en raison de la nature bilatérale du Statut d'Autonomie, voir ci-dessus, deuxième partie, chap. 4.1.2, p. 94.

<sup>883</sup> Pour une opinion opposée (mais minoritaire), voir **Hazell**, *"Three-in-One" Legislature*, p. 250-251, et **Convery**, *Governance of Scotland*, p. 3-23.

<sup>884</sup> **Dicey**, *Law of the Constitution*, p. 144.

<sup>885</sup> **Wheare**, *Federal Government*, p. 10; pour les références citées à l'appui de sa définition, voir note 2, p. 14.

<sup>886</sup> **Monahan**, *Constitutional Law*, p. 97-98. Voir *supra*, première partie, chap. 1.2.2, p. 26.

<sup>887</sup> **Aubert**, *Traité de droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 528, p. 201, et **Favoreu/Gaïa/Ghevontian et al.**, *Droit constitutionnel*, no 602, p. 408.

<sup>888</sup> **Favoreu/Gaïa/Ghevontian et al.**, *Droit constitutionnel*, no 606-624, p. 410-416.

De plus, le principe de participation doit être abordé sous un angle suffisamment général. La participation des régions doit être considérée comme faible malgré l'existence de procédures de participation spécifiques, comme celles examinées ci-dessus pour l'adoption des Statuts d'autonomie en Espagne ou des lois de dévolution au Royaume-Uni. Il faut toutefois noter que la faiblesse du principe de participation n'implique pas forcément que la révision constitutionnelle de l'organisation territoriale soit plus facile pour le centre, en raison de certaines garanties constitutionnelles par exemple.

#### **1.1.4 Le principe des garanties constitutionnelles**

Ce principe délimite le modèle fédéral de deux façons. D'une part, il distingue l'Etat fédéral de la Confédération d'Etats, dans la mesure où les entités fédérées sont liées entre elles par une Constitution et non plus par un traité de droit international dont la révision serait soumise à la règle de l'unanimité. On considère généralement qu'elles perdent ainsi la compétence de la compétence<sup>889</sup>.

D'autre part, ce principe délimite l'Etat fédéral des Etats unitaires décentralisés où l'autonomie régionale dépend de la simple volonté des organes centraux. Or, pour assurer une certaine pérennité du modèle fédéral, on admet qu'une norme supérieure, généralement la Constitution, doit garantir *l'existence* même des entités fédérées. Tout changement dans la structure territoriale de l'Etat fédéral implique donc l'amendement de la Constitution.

Ensuite, la Constitution protège également *l'autonomie* des entités fédérées. La Constitution contient donc généralement les normes déterminant la répartition des compétences entre l'Etat central et la périphérie. Ainsi, elle garantit aux deux niveaux leur autonomie législative dans la mesure où ils respectent le partage des compétences.

Enfin, elle instaure généralement un *mécanisme juridictionnel* sanctionnant le partage des compétences et la supériorité de la Constitution<sup>890</sup>.

##### *1.1.4.1 La garantie de l'existence des entités fédérées*

Aussi bien en Espagne qu'au Royaume-Uni, l'existence des entités fédérées n'est pas garantie par leur simple énumération dans la Constitution, à l'encontre du modèle fédéral classique, comme par exemple en Suisse (art. 1 Cst. CH)<sup>891</sup> ou en

---

<sup>889</sup> Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 917, p. 318.

<sup>890</sup> Cf. *supra*, première partie, chap. 1.2.2.4, p. 29.

<sup>891</sup> Article 1 Cst. CH:

*Confédération suisse*

*Le peuple suisse et les cantons de Zurich, de Berne, de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald et de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, des Grisons, d'Argovie, de Thurgovie, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura forment la Confédération suisse.*

Allemagne (*Präambel GG*)<sup>892</sup>. Néanmoins, leur sort ne dépend pas non plus simplement du législateur central.

En Espagne, la Constitution établit un processus de décentralisation ou de fédéralisation sans mentionner clairement le résultat auquel cette évolution doit aboutir et sans protéger l'existence de Communautés Autonomes, qui n'existent pas encore. Elle garantit néanmoins clairement, à son article 2, un droit aux régions de se constituer en entité autonome et définit les grandes lignes de l'organisation territoriale. L'article 2 CE appartient aux normes constitutionnelles qui ne peuvent être révisées qu'en suivant la voie de la révision qualifiée, particulièrement lourde<sup>893</sup> (sans toutefois impliquer la participation des Communautés Autonomes). Le modèle territorial espagnol et l'existence des dix-sept Communautés Autonomes ainsi créées sont donc garantis constitutionnellement. Seule une révision de la norme fondamentale peut y mettre fin<sup>894</sup>.

Au Royaume-Uni, en l'absence de Constitution formelle, les différents régimes de dévolution sont chacun inscrits dans une loi. Le principe de la dévolution a néanmoins été approuvé lors d'un référendum populaire aussi bien en Ecosse qu'au pays de Galles ou en Irlande du Nord. En conséquence, on admet généralement que le régime de dévolution ne peut pas être supprimé sans qu'un nouveau référendum ne soit organisé<sup>895</sup>.

Pour BOGDANOR, il existe la possibilité que cette exigence d'un scrutin populaire lors de transferts de compétences soit devenue une "convention". Cela donnerait ainsi au régime de dévolution et aux Parlements régionaux une véritable assise constitutionnelle dans une loi fondamentale, malgré les apparences de forme<sup>896</sup>.

---

<sup>892</sup> *Präambel GG*:

*Präambel*

*Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.*

*Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.*

<sup>893</sup> Concernant la voie de la révision qualifiée de l'art. 168 CE, une auteure mentionne, dans un autre contexte et sans autre référence de doctrine, l'éventualité de sa révision préalable par une révision selon la procédure ordinaire de l'art. 167 CE, à l'image d'un scénario utilisé en France par le Général de Gaulle en 1958. **Canedo**, *Le roi est mort*, RFDC 67 (2006), p. 644-645.

<sup>894</sup> **Pérez Royo**, *Derecho constitucional*, p. 997, **Ruiz-Rico Ruiz**, *Potestà statutaria*, p. 84-85, **Cruz Villalón**, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JÖR NF 34 (1985), p. 230, et **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 77-78. Sur la question de la participation des régions à la révision, voir *supra*, chap. 1.1.3.2, p. 199.

<sup>895</sup> **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 94.

<sup>896</sup> **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 245-246 et 256.

Cette protection est d'autant plus forte qu'une région ne peut pas être minorisée par les autres régions, car seule la région concernée est consultée. Dans ce cas, la loi est paradoxalement une protection plus forte qu'une Constitution fédérale classique dont la révision n'implique pas nécessairement une approbation unanime. Ainsi, on pourrait imaginer, à titre d'illustration, la suppression du fédéralisme suisse malgré l'opposition des neufs cantons latins et multilingues.

Il est vrai que le référendum prévu au Royaume-Uni est de nature consultative, mais il n'est guère imaginable qu'un résultat clair ne soit pas respecté par le Parlement de Westminster<sup>897</sup>. Cette problématique s'inscrit dans la question plus large de la suprématie législative du Parlement, qui mérite un traitement dans un chapitre spécifique au vu de son ampleur (chap 1.1.4.3), d'autant plus qu'il concerne également le volet de la protection de l'autonomie des entités fédérées.

#### 1.1.4.2 La garantie du partage des compétences

Dans un Etat fédéral, le partage des compétences est généralement effectué par la Constitution. Ni l'Etat central, ni les entités fédérées ne peuvent être privées de leurs compétences sans modification de la Constitution.

En Espagne, le régime des différentes Communautés Autonomes est réglé par un Statut d'autonomie, qui doit respecter la Constitution. Le partage concret des compétences découle de ces deux textes normatifs. Si la Constitution peut être révisée sans l'approbation formelle des Communautés Autonomes, tous les Statuts d'Autonomie prévoient la participation des instances régionales pour leur révision<sup>898</sup>. Le partage des compétences est ainsi ancré dans des normes supérieures et échappe au seul législateur central. De plus, le Statut d'autonomie fait partie du bloc de constitutionnalité (*bloque de constitucionalidad*), à l'instar de la Constitution. Comme nous le verrons ci-dessous, ce partage est donc également garanti par des moyens juridictionnels devant le Tribunal Constitutionnel.

Au Royaume-Uni, même si le partage des compétences est fondamentalement régi par une loi, il existe des mécanismes spécifiques pour protéger les compétences des régions. En premier lieu, les mécanismes de modification du partage des compétences impliquent la participation des instances régionales. Le Parlement régional doit ainsi approuver le projet d'*Order in Council*, avant qu'il ne puisse être présenté à la Reine pour promulgation<sup>899</sup>.

En second lieu, la *Sewel Convention* restreint le pouvoir législatif du centre. Même si les lois de dévolution réaffirment la compétence du Parlement de Westminster de légiférer dans tous les domaines et pour toutes les régions, en pratique, celui-ci n'empiète sur les compétences des régions qu'avec l'aval des Parlements

---

<sup>897</sup> Bogdanor, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 245-246.

<sup>898</sup> Concernant les statuts d'autonomie et leur procédure d'adoption, voir ci-dessus, deuxième partie, chap. 4.1.2, p. 94.

<sup>899</sup> Cf. *supra*, troisième partie, chap. 4.3, p. 177.

régionaux<sup>900</sup>. De plus, selon BRADLEY, le Parlement écossais peut abroger les lois de Westminster qui tombent dans son domaine de compétences, tant que la loi de dévolution n'est pas modifiée explicitement, en raison de sa nature constitutionnelle, définie par la jurisprudence<sup>901</sup>. Enfin, la responsabilité gouvernementale dans les domaines dévolus n'est plus débattue au sein de Westminster<sup>902</sup>.

Comme pour la garantie de l'existence des entités fédérées, ces mécanismes doivent être appréciés en relation avec la problématique de la suprématie législative du Parlement, que nous allons examiner dans le chapitre suivant, avant d'étudier la protection juridictionnelle du partage de compétences (chap. 1.1.4.4).

#### 1.1.4.3 L'objection de la suprématie du Parlement au Royaume-Uni

Le principe de la suprématie législative du Parlement constitue un des points les plus délicats à évaluer pour déterminer si le système du Royaume-Uni relève du fédéralisme, spécialement quant aux garanties de l'existence et de l'autonomie des entités régionales.

En réaffirmant formellement la souveraineté législative du Parlement, les bases légales de la dévolution s'élèvent en porte-à-faux avec la théorie du fédéralisme qui veut que les compétences du centre et de la périphérie soient limitées. La dévolution postule la délégation de compétences et non leur partage. Il s'agit là d'une différence de concept claire. Néanmoins cette distinction relève peut-être davantage de la forme que du fond, une idée notamment développée par BOGDANOR<sup>903</sup>.

A cet égard, on peut s'appuyer sur le précédent de l'Irlande du Nord. Elle est, historiquement, la seule région à avoir bénéficié d'un régime de dévolution et cela durant plus de cinquante ans entre 1921 et 1972. La suprématie législative de Westminster était clairement garantie par le *Government of Ireland Act 1920*. Dans la pratique, le Parlement nord-irlandais a toutefois bénéficié d'une liberté semblable à celle d'une province dans un Etat fédéral.

Un exemple illustre l'impuissance de Westminster face au Parlement de Stormont. En 1922, celui-ci souhaite remplacer les élections à la proportionnelle des autorités locales par un système majoritaire. Même si cette mesure relève de la compétence de Stormont, le gouvernement britannique souhaite s'y opposer car elle va à l'encontre de la protection des minorités et de l'esprit du traité anglo-irlandais de 1921. Le *Royal Assent* est suspendu durant deux mois. Finalement, le gouvernement britannique doit céder, car le gouvernement unioniste menace de démissionner et de nouvelles élections ne feraient que renforcer la majorité unioniste.

---

<sup>900</sup> Cf. *supra*, troisième partie, chap. 4.4.1, p. 181.

<sup>901</sup> **Bradley**, *Sovereignty of Parliament*, p. 51 et note 138.

<sup>902</sup> Cf. *supra*, troisième partie, chap. 4.4.2, p. 182.

<sup>903</sup> **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 251.

Cette non-interférence se reflète également dans une règle du *Speaker* empêchant les débats au Parlement de Westminster dans des domaines transférés à des autorités régionales.

Il faut attendre que la situation s'aggrave durant les années 1960 pour que le gouvernement britannique se décide à intervenir, puis suspende le régime de dévolution. L'intervention du pouvoir central est ainsi conditionnée par des circonstances véritablement pathologiques, pour ne pas parler de guerre civile<sup>904</sup>.

On peut probablement tirer un parallèle avec les dispositions sur l'exécution fédérale dans un Etat fédéral classique<sup>905</sup>.

Il est vrai qu'on pourrait également ajouter que la nouvelle Assemblée nord-irlandaise a, elle aussi, été suspendue à plusieurs reprises depuis 1998. Toutefois, ces suspensions avaient principalement pour cause des blocages politiques entre les communautés nord-irlandaises et non pas un but centralisateur. Elles cherchaient bien plutôt à obliger les parties en cause à trouver un consensus sur les modalités de leur coopération au sein des nouvelles institutions autonomes<sup>906</sup>.

Comme deuxième exemple de limitation du principe de la souveraineté du Parlement, il nous faut maintenant examiner les relations du Royaume-Uni avec ses colonies et leur évolution au fur et à mesure qu'elles obtiennent davantage d'indépendance.

Dans un premier temps, les parlements instaurés au sein des colonies ne peuvent aller à l'encontre des lois établies par Westminster, quelles qu'elles soient<sup>907</sup>. Puis, en 1926, la Déclaration Balfour établit une "convention" (*constitutional convention*) selon laquelle le Parlement de Westminster ne légifèrera plus pour les Dominions sans leur consentement. Cette règle devient une norme écrite dans le *Statute of Westminster*<sup>908</sup> en 1931. Enfin, la dernière étape consiste à renoncer explicitement à tout pouvoir législatif à l'avenir pour une juridiction déterminée. Ce fut le cas pour le Canada en 1982 (appelé rapatriement de la Constitution, *Canada Act 1982, c. 11*)<sup>909</sup> et pour l'Australie en 1986 (*Australia Act 1986, c. 2*).

---

<sup>904</sup> **Barendt**, *Constitutional Law*, p. 60-61, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 72-75, **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 251-253, et **Hadfield**, *Nature of Devolution*, EdinLR 3/1 (1999), p. 22-24.

<sup>905</sup> Pour la Suisse, voir les art. 49 al. 2, 173 al. 1 lit. d et 186 al. 4 Cst. CH ainsi que, par exemple, **Aubert**, *Commentaire ad art. 49*, no 16, p. 426, **Jaag**, *Rechtsstellung der Kantone*, §30, no 42-45, p. 486-487, ou encore **Bellanger**, *Droit de nécessité*, §80, no 4-20, p. 1262-1266, qui citent, tous trois, comme seul exemple l'affaire du *Fextal*, lorsque le Conseil fédéral a exceptionnellement annulé une décision du Tribunal administratif des Grisons en matière d'aménagement du territoire, parce qu'aucune autorité fédérale ne pouvait recourir devant le Tribunal fédéral en l'espèce (décision du Conseil fédéral du 4 septembre 1974, ZBI 1974, p. 529ss).

<sup>906</sup> Cf. *supra*, troisième partie, chap. 3.3.1, spéc. chap. 3.3.1.1, p. 163, et chap. 3.3.1.3, p. 164.

<sup>907</sup> *Colonial Laws Validity Act 1865 (28&29 Vict, c. 63)*. Le Parlement du Canada a par exemple été instauré par le *British North America Act 1867 (30&31 Vict, c. 3)*.

<sup>908</sup> *Statute of Westminster 1931 (22&23 Geo V, c. 4)*, s. 4.

<sup>909</sup> **Monahan**, *Constitutional Law*, p. 173.

Après avoir renoncé à légiférer pour un territoire et transféré ce pouvoir à une autre autorité, il est difficile d'imaginer que le Parlement de Westminster puisse révoquer ce transfert. Que Westminster légifère à nouveau pour le Canada ou l'Australie serait politiquement inacceptable et saperait sa propre crédibilité, même si cela respecterait le principe de la suprématie du Parlement. En réalité, les juges canadiens ou australiens refuseraient d'appliquer la loi, en invoquant notamment les principes du droit international.

A condition d'être confortée par une réalité politique reconnue et stable<sup>910</sup>, la renonciation au pouvoir de légiférer pour une région déterminée représente bel et bien une limitation de la suprématie législative du Parlement de Westminster. Si une autorité n'exerce plus une réelle autorité ou un contrôle politique, sa suprématie est progressivement vidée de sa substance<sup>911</sup>.

Ces éléments n'apportent pas de réponse définitive à la question de savoir si les Parlements régionaux instaurés en Ecosse, au pays de Galles ou en Irlande du Nord peuvent bénéficier d'une garantie effective quant à leur pérennité, néanmoins ils montrent que le constitutionnaliste ne peut se limiter aux apparences formelles et doit insérer sa réflexion dans une réalité politique concrète. Seule l'évolution future des circonstances politiques permettra de savoir si les Parlements régionaux parviendront à obtenir une légitimité telle que leur pérennité sera assurée et libérée de la bonne volonté de Westminster. Pour ELLIS, une telle évolution semble probable<sup>912</sup>. La dévolution serait alors une forme de fédéralisme sans constitution écrite.

#### 1.1.4.4 La protection juridictionnelle du partage des compétences

Dans le modèle fédéral, un mécanisme juridictionnel assure que le partage des compétences soit respecté.

En Espagne, ce rôle est assuré par le Tribunal Constitutionnel (*Tribunal Constitucional*). Il peut être saisi par l'Etat central ou par les Communautés Autonomes pour trancher les conflits de compétences dans un contrôle abstrait. Un contrôle concret a également lieu par le biais de la question préjudicielle d'inconstitutionnalité. Le Tribunal Constitutionnel assure ainsi de manière judiciaire que le partage des compétences soit respecté tant par l'Etat central que par les Communautés Autonomes. Le fait qu'il ait dû se prononcer sur des actes très controversés politiquement comme la *Ley Orgánica de Armonización del Proceso*

---

<sup>910</sup> Pour un exemple de circonstances conflictuelles où la règle du consentement, nécessaire pour légiférer, n'a pas été respectée, voir le cas de la Rhodésie du Sud. Lorsque son indépendance a été proclamée par un gouvernement raciste blanc, le Royaume-Uni l'a refusée et a continué de légiférer pour le pays, sans son consentement (*Southern Rhodesia Act 1965*, c. 76). **Barendt**, *Fundamental Principles*, no 1.81, p. 31, et **Barendt**, *Constitutional Law*, p. 90.

<sup>911</sup> **Bradley**, *Sovereignty of Parliament*, p. 38, spéc. note 75, **Bogdanor**, *Devolution in the UK*, p. 291, **Barendt**, *Constitutional Law*, p. 89-90 et p. 44, ainsi que **Ellis**, *Legislative Supremacy of Parliament*, no 2.156-2.157, p. 148.

<sup>912</sup> **Ellis**, *Legislative Supremacy of Parliament*, no 2.211, p. 172. Voir également ci-dessus, troisième partie, chap. 4.2.2.3, p. 176.

*Autonómico (LOAPA)* en 1983 et plusieurs Statuts d'Autonomie démontre l'importance de sa fonction<sup>913</sup>.

Au Royaume-Uni, seuls les actes des entités régionales sont soumis à un contrôle judiciaire tant abstrait que concret, exercé en dernière instance par la *Supreme Court*<sup>914</sup>.

A l'inverse, les lois du centre échappent à tout contrôle judiciaire. Elles sont seulement limitées par des mécanismes non justiciables. Les juges sont tenus d'appliquer les lois formelles de Westminster (dans les limites définies ci-dessus<sup>915</sup>), car ils sont les destinataires directs du principe de la suprématie législative du Parlement.

#### 1.1.4.5 Résultat et pertinence du critère

En Espagne, les garanties constitutionnelles sont fortes. D'une part, l'existence même des Communautés Autonomes, ou plus précisément leur droit à l'autonomie est garanti par l'article 2 CE. D'autre part, le partage des compétences est codifié par la Constitution et les différents Statuts d'Autonomies dont la révision exige l'approbation des Parlements régionaux. Enfin, des mécanismes juridictionnels devant le Tribunal Constitutionnel sont institués pour trancher les conflits entre le centre et les Communautés Autonomes.

Au Royaume-Uni, l'analyse doit se faire en l'absence d'une Constitution formelle. Une application formaliste du critère apporterait dès lors une solution trompeuse.

Concrètement, l'exigence d'un référendum populaire pour pouvoir abroger le régime de dévolution semble largement admise. De plus, en vertu d'une "convention" (*constitutional convention*), les Parlements régionaux doivent approuver les intrusions de Westminster dans leurs domaines de compétences.

La pérennité de la décentralisation et l'autonomie des instances régionales semble assurée et leur suppression implique dans les faits des obstacles bien plus importants qu'une simple révision législative.

Il est vrai que ces garanties pourraient être qualifiées de simples usages politiques. Elles ne ressemblent guère aux garanties constitutionnelles auxquelles sont habitués les juristes du continent européen. La doctrine britannique considère néanmoins que les "conventions" sont des normes constitutionnelles, même si elles ne sont pas justiciables, à l'instar de certaines normes dans d'autres Constitutions écrites.

L'effectivité de ces "conventions" peut être difficile à apprécier selon les circonstances, mais leur rôle ne peut pas être nié, lorsqu'on sait que le principe

---

<sup>913</sup> Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 4.2, p. 95.

<sup>914</sup> Cf. *supra*, troisième partie, chap. 4.4, p. 181, et chap. 3.1.4, p. 154.

<sup>915</sup> Cf. *supra*, troisième partie, chap. 4.2.2, p. 173.

même de la monarchie parlementaire repose au Royaume-Uni sur une *constitutional convention*, en vertu de laquelle la Reine ne peut pas refuser le *Royal Assent* aux lois adoptées par le Parlement. D'ailleurs, cette règle, bien que non écrite, peut se fonder sur une longue tradition, vu que le dernier refus, par la Reine Anne, remonte à 1707<sup>916</sup>.

Par contre, la condition des mécanismes juridictionnels n'est que partiellement remplie, car les tribunaux ne peuvent pas sanctionner les lois du Parlement de Westminster qui outrepasseraient ses compétences. Néanmoins, selon BOGDANOR, il est peu probable que le Parlement de Westminster aille à l'encontre de la jurisprudence, lorsque celle-ci aura défini clairement les domaines de compétences des entités régionales<sup>917</sup>.

En résumé, la question des garanties constitutionnelles peut être clairement résolue par l'affirmative pour l'Espagne, alors que la réponse est plus nuancée pour le Royaume-Uni. Des auteurs comme BOGDANOR<sup>918</sup>, ELLIS<sup>919</sup>, BURROWS<sup>920</sup> ou BARENDT<sup>921</sup> (dans une moindre mesure) semblent néanmoins estimer que le système de la dévolution pourrait bien fonctionner comme un modèle fédéral (sans Constitution formelle), à l'exemple du précédent de l'Irlande du Nord entre 1921 et 1972. En effet, aussi bien l'absence de limitation juridique des pouvoirs du centre que l'absence de contrôle judiciaire sur les lois du Parlement découlent du principe de la souveraineté du Parlement. Or, ce principe est un concept qui s'adapte de manière informelle à la réalité politique, comme nous l'avons vu pour la primauté du droit européen par exemple.

Quant à la pertinence du critère des garanties constitutionnelles, les exemples espagnols et britanniques illustrent la nécessité de ne pas en faire une application trop rigide ou formaliste.

En premier lieu, le critère doit logiquement être relativisé par l'absence de Constitution formelle au Royaume-Uni. Dans ce contexte particulier, il s'agit dès lors d'évaluer le fonctionnement de ce système en analysant les autres types de mécanismes qui peuvent s'apparenter à des garanties constitutionnelles.

En deuxième lieu, le critère des garanties constitutionnelles semble être taillé sur mesure pour le fédéralisme d'association. Pour qu'il garde sa pertinence dans d'autres configurations, il ne faut pas en faire une application étroite. Par exemple, lorsqu'on parle de la garantie de l'existence des entités fédérées, on ne peut pas

---

<sup>916</sup> Cf. *supra*, troisième partie, chap. 4.1, p. 171, ainsi que **Barendt**, *Constitutional Law*, p. 40-45.

<sup>917</sup> **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 258.

<sup>918</sup> **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 254-259.

<sup>919</sup> **Ellis**, *Legislative Supremacy of Parliament*, no 2.211, p. 172.

<sup>920</sup> **Burrows**, *Devolution*, p. 65.

<sup>921</sup> **Barendt**, *Constitutional Law*, p. 60-63.

se contenter de vérifier leur énumération dans la Constitution<sup>922</sup>. A cet égard, l'Espagne en est un exemple parlant, puisque les Communautés Autonomes n'existaient pas lors de l'adoption de la Constitution. Par contre, nous avons vu que la Constitution espagnole contient des normes suffisamment claires pour permettre aux régions de se constituer en entités autonomes.

Plus généralement, lors d'un processus de décentralisation, les circonstances politiques et historiques peuvent conduire à un manque de crédibilité de la forme fédérale, débouchant sur la volonté d'éviter un tel choix. Néanmoins, l'alternative choisie peut se caractériser par un fonctionnement et une réalité institutionnelle proches du fédéralisme.

En Espagne, la réticence pour le modèle fédéral remonte au XIXe siècle avec l'échec de la Première République fédérale<sup>923</sup>. L'approche pragmatique pour trouver un consensus de transition démocratique après la mort de Franco a débouché sur un modèle très ouvert et qui ne pouvait pas être explicitement fédéral. Il est dès lors logique qu'on ne retrouve pas dans la Constitution espagnole les traits formels du fédéralisme, à commencer par l'appellation du modèle.

Au Royaume-Uni, le modèle fédéral classique aurait impliqué d'emblée une véritable révolution philosophique et juridique, à savoir l'adoption d'une Constitution formelle. Très pragmatiquement, on n'a pas jugé que cela soit nécessaire pour décentraliser le pays.

Même relativisé dans la façon dont il doit être appliqué, le critère des garanties constitutionnelles garde toute sa pertinence. L'essence du fédéralisme implique la nécessité de garantir les fondements de l'organisation territoriale par des règles, qui s'imposent aux différents législateurs d'un pays. Pour AUER<sup>924</sup>, le concept même de Constitution, son histoire et sa nécessité sont étroitement liés au fédéralisme. En outre, la supériorité de la Constitution et la sanction juridictionnelle du partage des compétences entrent dans la définition même du fédéralisme donnée par DICEY<sup>925</sup>. Le juge constitutionnel est également vu comme le garant de l'équilibre fédéral, assurant le partage des compétences, par FAVOREU/GAÏA/GHEVONTIAN ET AL<sup>926</sup>.

---

<sup>922</sup> Aux Etats-Unis d'Amérique, les Etats fédérés (sauf les treize premiers) ne sont pas non plus mentionnés dans la Constitution ni dans les amendements qui ont suivis, malgré le caractère associatif de ce fédéralisme.

<sup>923</sup> Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 1.4.1, p. 49.

<sup>924</sup> **Auer**, *Constitutional scheme of federalism*, JEPP 12/2 (2005), spéc. p. 420-427.

<sup>925</sup> **Dicey**, *Law of the Constitution*, p. 144. Plus implicite, **Auer/Malinverni/Hottelier**, *Droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 917, p. 318.

<sup>926</sup> **Favoreu/Gaïa/Ghevontian et al.**, *Droit constitutionnel*, no 606, p. 410.

### **1.1.5 Le principe de l'égalité des entités fédérées**

Même s'ils mentionnent ce concept, AUER/MALINVERNI/HOTTELIER<sup>927</sup> le relativisent immédiatement en admettant que des exceptions sont possibles.

Notre étude porte précisément sur l'Espagne et le Royaume-Uni, car nous partons de l'hypothèse de base que ces deux pays représentent peut-être des exemples de fédéralisme asymétrique.

Avec l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978, L'Espagne connaît fondamentalement la cohabitation de deux groupes de Communautés Autonomes, avec deux niveaux d'autonomie, même si la distinction entre les deux fluctue au fil du temps. Au Royaume-Uni, l'inégalité est encore plus forte entre l'Angleterre, sans régime de dévolution, et les autres régions, dotées de pouvoirs législatifs.

Le principe de l'égalité entre les entités fédérées constitue assurément un élément important du fédéralisme d'association, lorsqu'il s'agit de maintenir l'égalité entre les différents partenaires participant à la fondation d'un Etat fédéral<sup>928</sup>. Cette égalité peut être plus ou moins superficielle suivant les circonstances politiques. A cet égard, on n'oubliera pas que la Suisse fédérale est indirectement le résultat d'une (brève) guerre civile (guerre du Sonderbund, 1847).

A l'inverse, une certaine différenciation engendrant des inégalités entre les régions semble inhérente à une forme de fédéralisme qualifiée précisément d'asymétrique. Il s'agira dès lors de discuter cet aspect lorsqu'on examinera l'hypothèse d'un modèle de fédéralisme asymétrique (chap. 2.2.1 et 2.2.2).

## **1.2 Un résultat nuancé et une doctrine partagée**

### **1.2.1 Un résultat globalement nuancé**

En résumé, l'application des critères débouche sur un résultat nuancé. Aussi bien l'Espagne que le Royaume-Uni ont établi un système de décentralisation où les régions bénéficient d'une large autonomie législative et exécutive, répondant ainsi à un critère fédéraliste très important. Si les aspects de l'autonomie constitutionnelle et financière correspondent moins à un fédéralisme classique, ces deux volets ont également dû être relativisés face à la prépondérance du critère de l'autonomie législative<sup>929</sup>.

Les institutions nouvellement instaurées et les normes qu'elles édictent créent par ailleurs un ordre juridique qui vient se superposer à l'ordre juridique national, en s'appliquant directement au citoyen. Ce critère est donc également rempli.

---

<sup>927</sup> **Auer/Malinverni/Hottelier**, *Droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 915, p. 317. Voir également, **Watts**, *Comparing Federal Systems*, p. 18.

<sup>928</sup> **Palermo**, *Asymmetrie*, p. 10.

<sup>929</sup> Cf. *supra*, chap. 1.1.2.4, p. 196.

Quant à la question de la participation, elle est assurément l'aspect le plus éloigné du modèle fédéral traditionnel, notamment en l'absence d'une deuxième chambre jouant véritablement le rôle de la représentation des régions.

Par contre, l'ensemble de la structure est garanti par des normes supérieures, à tout le moins en Espagne, avec l'adoption de Statuts d'autonomie et le rôle d'arbitre attribué au Tribunal Constitutionnel par la Constitution. Au Royaume-Uni, les garanties ne correspondent pas directement aux conceptions des juristes continentaux. Dans une certaine mesure, l'existence de mesures comparables, même si elles sont de nature propre à la philosophie juridique du Royaume-Uni, peut néanmoins être constatée de manière plausible à nos yeux.

### 1.2.2 Une doctrine partagée

Lorsqu'elle se prononce sur la nature fédérale ou non de l'Espagne et du Royaume-Uni, la doctrine relève généralement la spécificité des systèmes et arrive logiquement à une réponse nuancée, pour les deux pays. Néanmoins, les conclusions globales qui en sont tirées ne sont pas unanimes.

Ainsi, MORENO<sup>930</sup> se demande si l'Espagne n'équivaut pas à une "*federation in disguise*". Il note l'existence de deux niveaux de gouvernements avec des pouvoirs législatifs garantis constitutionnellement. La légitimité du niveau régional ne découle pas des autorités du centre mais de la Constitution et le partage des compétences est garanti par le Tribunal Constitutionnel. MORENO relève néanmoins la faiblesse du Sénat dans son rôle territorial.

PFEIFER<sup>931</sup> qualifie l'Espagne de système fédéral dans son essence. De par l'existence de Communautés Autonomes dont l'autonomie est suffisante pour leur garantir une marge de manoeuvre politique et législative, l'Espagne correspond à l'idée même d'un Etat fédéral, où deux ordres juridiques, deux organisations politiques sont superposés dans un tout. Il existe également des garanties constitutionnelles. Il admet par contre que le volet de la participation est moindre ainsi que celui de l'autonomie financière, sauf pour le Pays Basque et la Navarre<sup>932</sup>.

Pour BLANCO VALDÈS<sup>933</sup>, l'Espagne est déjà un Etat fédéral, même si les politiciens n'en parlent qu'au futur (quand ils ne rejettent pas cette forme étatique). Comme d'autres, il constate la présence de deux strates de pouvoirs, y compris législatifs, ce qui implique une répartition des compétences entre les deux. Il ajoute que l'ensemble du système est garanti par la Constitution et les Statuts. Finalement, le Tribunal Constitutionnel exerce son contrôle sur le tout. BLANCO VALDÈS relève

---

<sup>930</sup> **Moreno**, *multinational Spain*, p. 95-97.

<sup>931</sup> **Pfeifer**, *spanischer Föderalismus*, p. 130-131.

<sup>932</sup> D'une certaine manière, l'autonomie financière a également été renforcée en Catalogne depuis le nouveau Statut d'autonomie (*Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, BOE n. 172 de 20-VII-2006). Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 3.5, p. 89.

<sup>933</sup> **Blanco Valdés**, *Decentramento in Spagna*, p. 125-132.

néanmoins deux manques. Premièrement, la collaboration multilatérale entre l'Etat central et les Communautés Autonomes n'est pas institutionnalisée dans un Sénat véritablement fédéral ou une Conférence des Présidents des Communautés Autonomes. Deuxièmement, la loyauté constitutionnelle de certains partis nationalistes envers "les règles du jeu" fait défaut.

PÉREZ CALVO apporte également un éclairage intéressant. Il précise tout d'abord que le critère principal pour distinguer l'Etat fédéral de l'Etat régional devrait être l'autonomie accordée aux entités fédérées et non la souveraineté, dont on devrait restreindre l'usage à la distinction entre la Confédération et l'Etat fédéral. Dans un Etat fédéral, contrairement à un Etat régional, l'autonomie devrait être telle qu'elle permette de modifier l'ordre juridique par des lois adoptées par une assemblée élue par le peuple.

Deuxièmement, PÉREZ CALVO rappelle que la nature de l'Etat est indépendante des qualificatifs qu'on lui donne, spécialement lorsque la Constitution est adoptée avant que la structure territoriale ne soit cristallisée comme ce fut le cas en Espagne.

Pour conclure, il estime que le résultat sur lequel a débouché la décentralisation prévue par la Constitution de 1978 est de nature fédérale au vu de l'autonomie législative dont sont dotées toutes les Communautés Autonomes<sup>934</sup>.

Plusieurs auteurs arrivent ainsi fondamentalement à une constatation semblable à la nôtre en utilisant largement des critères comparables aux nôtres.

D'autres auteurs arrivent par contre à un résultat opposé quant au caractère fédéral de l'Espagne, sur la base des mêmes critères. NAGEL<sup>935</sup> estime ainsi que l'Espagne n'est pas un Etat fédéral, car la participation des Communautés Autonomes à la volonté centrale est trop faible et leur autonomie financière insuffisante. De plus, une réforme constitutionnelle qui renforcerait le caractère fédéraliste de l'Espagne est peu probable dans un proche avenir, selon lui.

Pour BOURNE<sup>936</sup>, l'Espagne n'est pas non plus un Etat fédéral, malgré de nombreux mécanismes qui lui sont similaires ("*föderalismusähnliche Mechanismen*"), dont une forte autonomie législative et une juridiction constitutionnelle en matière de conflits de compétences. Pour elle aussi, il manque, en Espagne, une participation formalisée des régions aux institutions du centre, principalement au Sénat.

---

<sup>934</sup> Pérez Calvo, *Perfeccionamiento del Estado*, RFDUC 1997 (Monográfico 21), p. 155-157.

<sup>935</sup> Nagel, "*Autonomisierung*" Spaniens, JdF 2003, p. 231-232. Sa position semble être moins catégorique in Nagel, *ein föderalistischer Frühling?*, JdF 2005, p. 458 et 473-474.

<sup>936</sup> Bourne, *Baskenland*, JdF 2003, p. 234-236 et 244. Au surplus, elle utilise le critère de la souveraineté, en constatant que, en Espagne, la souveraineté est uniquement attribuée à l'Espagne, ou plus précisément au peuple espagnol, à l'exclusion de tout autre (art. 1 al. 2 CE).

De manière plus globale, BALAGUER CALLEJÓN<sup>937</sup> parle quant à lui d'un Etat régional pour ce qui est de la forme et du processus, mais dont le contenu et le résultat seraient celui d'un Etat fédéral.

Enfin, HARTY<sup>938</sup> estime que l'Espagne n'est pas une "*federation in name*", même s'il admet que celle-ci possède de nombreuses caractéristiques propres à un Etat fédéral et qu'elle pourrait constituer une forme de fédéralisme asymétrique.

Concernant le Royaume-Uni, si certains auteurs rappellent, dans un premier temps, la distinction théorique, claire, entre dévolution et fédéralisme, ces mêmes auteurs admettent, dans un second temps, que la distinction doit probablement être nuancée en pratique.

Ainsi, pour BOGDANOR<sup>939</sup>, le fédéralisme prône le partage de la souveraineté, alors que la dévolution constitue seulement une délégation de souveraineté. Il s'agit d'une distinction conceptuelle claire, mais elle s'avère être davantage une différence formelle que matérielle. En pratique, le régime du Royaume-Uni serait de nature quasi fédérale notamment sous l'angle des garanties constitutionnelles. Cette position est aussi reprise par RAWLINGS<sup>940</sup>.

Pour BARENDT également, le partage des compétences, dans un Etat fédéral, ne peut être modifié que par un amendement constitutionnel auquel participent d'ailleurs aussi bien l'Etat central que les entités fédérées. Une modification unilatérale serait dès lors impossible. A l'inverse, dans le système de la dévolution, le centre peut en principe se réapproprier des compétences par une modification législative ordinaire révoquant ou amendant le transfert de pouvoirs aux régions. Selon lui, cette distinction théorique doit néanmoins être relativisée en pratique<sup>941</sup>. Par la suite, il parle lui aussi des caractéristiques quasi fédérales que revêt désormais la Constitution du Royaume-Uni<sup>942</sup>. Dans cette même optique, PRAKKE<sup>943</sup> relève à son tour que le Royaume-Uni s'est transformé en système quasi fédéral.

Pour un auteur qui ne tire pas véritablement les mêmes conséquences de la situation actuelle, on relèvera la position d'OLIVER, pour qui le Royaume-Uni n'est assurément pas un fédéralisme au sens classique, qui impliquerait une limitation des pouvoirs du centre et la protection constitutionnelle des régions. Tout en relevant la présence de mécanismes de protection informels quasi fédéraux (*informal quasi-federal conventions*), elle doute (dans un ouvrage datant de 2003) que ceux-ci soient efficaces lorsque des partis opposés sont au pouvoir à

---

<sup>937</sup> **Balaguer Callejón**, *Der Beitrag Spaniens*, JöR NF 52 (2004), p. 17.

<sup>938</sup> **Harty**, *Spain*, p. 299.

<sup>939</sup> **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 251, puis 257-259. Pour de plus longs développements, voir ci-dessus, chap. 1.1.4, p. 203.

<sup>940</sup> **Rawlings**, *Delineating Wales*, p. 2.

<sup>941</sup> **Barendt**, *Constitutional Law*, p. 59-60.

<sup>942</sup> **Barendt**, *Fundamental Principles*, no 1.51, p. 20-21.

<sup>943</sup> **Prakke**, *United Kingdom*, p. 916.

Westminster et dans les régions<sup>944</sup>. Depuis 2007, un gouvernement nationaliste (SNP) est néanmoins au pouvoir en Ecosse, tandis que le premier ministre britannique continue d'être travailliste<sup>945</sup>. Au pays de Galles et en Irlande du Nord, les nationalistes font partie de la coalition gouvernementale.

En conclusion, la doctrine arrive probablement à un consensus sur les traits caractéristiques des systèmes espagnol et britannique. Par contre, les déductions qu'elle tire de ses constatations peuvent diverger. Néanmoins, elle s'accorde à dire que la réponse quant à la nature fédérale de l'Espagne et du Royaume-Uni n'est pas franchement nette.

### **1.2.3 Conclusion personnelle: une forme atypique, mais caractérisée**

A nos yeux, il faut admettre que la définition de l'Etat fédéral ne peut pas être absolue. Comme nous l'avons vu dans l'introduction (chap. 1.2.3), cette notion est déjà relativisée depuis longtemps. Sans surprise, l'examen approfondi des modèles espagnol et britannique ne permet pas d'arriver à une réponse tranchée quant à leur nature fédérale. La doctrine n'est d'ailleurs pas unanime à ce sujet, ni non plus sur les critères méthodologiques à appliquer.

Par contre, il nous semble que notre analyse des développements constitutionnels qui ont cours en Espagne et au Royaume-Uni permet de mettre en évidence l'apparition ou le développement, en marge du fédéralisme classique, d'un modèle de fédéralisme certes atypique, mais suffisamment défini et caractérisé pour pouvoir parler de fédéralisme asymétrique, comme le font, par exemple, HARTY<sup>946</sup> pour l'Espagne ou, de manière plus générale, MALINVERNI<sup>947</sup> et PERNTHALER<sup>948</sup>. Nous allons consacrer notre chapitre suivant à cette forme de fédéralisme asymétrique.

---

<sup>944</sup> **Oliver**, *Constitutional Reform*, p. 246 et 293.

<sup>945</sup> Depuis les élections au Parlement de Westminster du 6 mai 2010, le gouvernement britannique est composé d'une coalition de conservateurs et de libéraux-démocrates.

<sup>946</sup> **Harty**, *Spain*, p. 299.

<sup>947</sup> **Malinverni**, *Fédéralisme asymétrique*, RDS 124/I/2 (2005).

<sup>948</sup> **Pernthaler**, *Asymmetric Federalism*, p. 474.

## **2. Vers une forme de fédéralisme asymétrique**

Il ne s'agit pas de prétendre (ré)inventer un modèle de fédéralisme asymétrique. Ce concept est mentionné et étudié par la doctrine depuis un certain temps déjà<sup>949</sup>. De plus, une discussion théorique et *in abstracto* du modèle dépasserait (largement) le cadre de ce travail. Néanmoins, notre étude révèle que les systèmes espagnol et britannique constituent bel et bien, eux aussi, une forme de fédéralisme atypique, mais spécifique: une forme de fédéralisme asymétrique.

En effet, les divergences du modèle classique ne sont pas des incongruités, des erreurs, mais des conséquences logiques. Elles découlent souvent de choix délibérés pour répondre à une situation socio-politique spécifique et permettent ainsi de conclure à l'existence d'un modèle cohérent.

En premier lieu, nous allons donc dresser la liste des caractéristiques essentielles de cette forme de fédéralisme asymétrique, au regard des développements en Espagne et au Royaume-Uni (chap. 2.1).

Nous pourrons ensuite examiner, en second lieu, les implications de ce modèle, en étudiant les avantages et les risques du fédéralisme asymétrique et surtout ses enjeux (chap. 2.2).

### **2.1 Traits fondamentaux**

Nous nous intéresserons, dans un premier temps, à la nature des sources juridiques instaurant une forme de fédéralisme asymétrique (chap. 2.1.1). Les spécificités de ces sources déterminent également la nature parfois atypique des garanties constitutionnelles du système, que nous examinerons dans un deuxième temps (chap. 2.1.2). Dans un troisième temps, nous relèverons l'application asymétrique des principes d'autonomie et de superposition (chap. 2.1.3), avant d'étudier la faiblesse de la participation des régions aux mécanismes du centre (chap. 2.1.4). Nous terminerons par une brève appréciation globale en guise de synthèse (chap. 2.1.5).

#### **2.1.1 Des sources juridiques complexes et hétérodoxes**

Une première caractéristique des systèmes espagnol et britannique a trait à la complexité des sources juridiques du modèle.

Tant dans le modèle espagnol que dans l'exemple britannique, les sources juridiques sont fortement imprégnées par une approche pragmatique. Elles reflètent la réalité politique qui les a forgées. On a privilégié des solutions concrètes à l'orthodoxie d'un modèle théorique, tel que le fédéralisme classique, qui ne pouvait faire l'objet d'aucun consensus pour des raisons historiques et politiques.

---

<sup>949</sup> Voir par exemple, **Malinverni**, *Fédéralisme asymétrique*, RDS 124/II/2 (2005), ou **Palermo**, *Asymmetrie*.

Ce pragmatisme se reflète dans une législation ad hoc.

Au Royaume-Uni, il n'existe pas de Constitution formelle. Chaque région obtient son autonomie par une loi spécifique, avec des mécanismes spécifiques en réponse à des conditions particulières ("*a justified response to dissimilar conditions*"<sup>950</sup>), le tout débouchant sur un résultat plutôt hétérogène ("*a system of amazing untidiness*"<sup>951</sup>).

Ces lois constituent une forme de codification de normes constitutionnelles, au sens matériel<sup>952</sup>. De plus, elles se distinguent des lois ordinaires britanniques par une plus forte légitimité démocratique, car elles font suite à un référendum sur le principe de la dévolution et leur révision implique, en principe, l'accord du Parlement régional concerné.

En Espagne, la structure territoriale a essentiellement été déterminée par voie de procédure. Elle ne découle pas d'un choix de principe préliminaire. La Constitution établit des procédures, différentes voies, pour décentraliser le pays. Le cadre constitutionnel (au sens matériel) de chaque région est ensuite déterminé par son Statut d'autonomie, une norme d'une nature juridique tout à fait particulière vu qu'elle implique une coopération bilatérale entre des autorités régionales et des instances centrales.

De plus, la Constitution contient elle aussi de nombreuses normes qui, même si elles sont rédigées de manière abstraite, concernent plus ou moins spécifiquement certaines régions, tout particulièrement dans les dispositions additionnelles et transitoires. Ainsi, par exemple, le Pays Basque, la Catalogne et la Galice ont bénéficié de la deuxième disposition transitoire de la Constitution espagnole qui leur a permis de se constituer par un simple vote à la majorité absolue des organes préautonomes. Cette norme répondait directement à l'énorme pression venant de régions avec un important sentiment identitaire et cherchant à obtenir une forte autonomie. On a alors utilisé comme critère formel le précédent historique des référendums populaires qui ont eu lieu dans ces trois régions sous la Deuxième République.

De plus, il existe également une disposition additionnelle sur les droits historiques. Elle concerne essentiellement les quatre provinces d'Álava, de Guipúzcoa, de Vizcaya et de Navarre, qui bénéficient d'un régime financier très privilégié.

Enfin, l'article 150 CE permet au centre de déléguer davantage de compétences, en dehors du cadre constitutionnel ordinaire, par le biais d'une loi organique, comme dans le cas des îles Canaries et de la Communauté de Valence<sup>953</sup>.

---

<sup>950</sup> **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 250.

<sup>951</sup> **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 250, citant Douglas Hurd.

<sup>952</sup> **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 96.

<sup>953</sup> Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 3.3.2, p. 85.

En résumé, la structure territoriale espagnole est déterminée par la Constitution, les Statuts d'autonomie et des lois organiques.

Quant au partage des compétences, il est régi de manière tout à fait originale tant en Espagne (deux clauses résiduelles différentes) qu'au Royaume-Uni (compétence générale de Westminster, mais domaines transférés aux parlements régionaux).

Dans le chapitre suivant, nous allons voir que cette complexité des sources influence aussi la nature parfois atypique des garanties constitutionnelles du modèle.

### **2.1.2 Des garanties constitutionnelles atypiques**

Une deuxième caractéristique générale des systèmes espagnol et britannique concerne la problématique des garanties constitutionnelles censées assurer la pérennité du modèle.

Il est vrai que, dans les deux systèmes, les garanties constitutionnelles se démarquent de celles qu'on trouverait dans un fédéralisme associatif classique, mais la démarche suivie n'est précisément pas celle d'un processus d'association d'Etats débouchant sur une Constitution fédérale au sens formel.

Néanmoins, comme nous l'avons déjà vu, des garanties, même atypiques, existent dans une large mesure.

En Espagne, même si les Communautés Autonomes ne sont pas énumérées dans la Constitution, leur existence et leur autonomie échappent à la simple volonté du législateur. La suppression du modèle exigerait une révision constitutionnelle et toute modification du partage des compétences impose une révision du Statut d'autonomie. Il est vrai que les Communautés Autonomes ne participent pas à la procédure de révision de la Constitution<sup>954</sup>. Néanmoins, le choix de mécanismes juridictionnels forts est clairement explicité dans les voies de droit instaurées devant le Tribunal Constitutionnel, reflétant d'ailleurs, plus largement, le choix de l'Etat de droit au sortir de la dictature franquiste.

Au Royaume-Uni, la problématique est conditionnée par l'absence de constitution formelle. En dépit de cela, divers instruments peuvent servir de garanties constitutionnelles. Ainsi, l'existence même du régime de dévolution est largement garantie par son approbation populaire lors d'un référendum régional<sup>955</sup>. De plus, une modification des prérogatives régionales implique l'approbation du Parlement régional et le partage des compétences est protégé par le mécanisme, non juridictionnel, de la *Sewel Convention*.

---

<sup>954</sup> Nous y reviendrons ci-dessous, sous l'angle du principe de la participation (chap. 2.1.4, p. 221).

<sup>955</sup> Pour **Laffin/Thomas**, il s'agit d'une réalité constitutionnelle quasiment impossible à supprimer politiquement. **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 106.

Ce genre de fédéralisme n'est donc pas formalisé dans une Constitution (qui n'existe d'ailleurs pas). D'une certaine manière, il s'agit d'un fédéralisme informel, qui justifie, parmi d'autres raisons, la dénomination de *quasi-federalism*. Au lieu de révolutionner frontalement l'ordre juridique britannique, il s'y inscrit en respectant ses particularités. On peut ainsi le comparer avec les mécanismes non contraignants instaurés pour que le Parlement respecte la Convention européenne des Droits de l'Homme, tout en ménageant le principe de la suprématie du Parlement. A cet égard, nous ne manquerons pas de rappeler que la Suisse connaît également le principe de l'immunité des lois fédérales.

En résumé, l'étude des garanties constitutionnelles en Espagne et au Royaume-Uni mettent en lumière des solutions alternatives à une Constitution strictement fédérale. Suivant les spécificités propres de l'ordre juridique concerné, des instruments comme le référendum populaire, le Statut d'autonomie négocié bilatéralement ou les *constitutional conventions* d'inspiration anglo-saxonnes peuvent offrir des assurances suffisantes à un modèle de fédéralisme asymétrique.

### **2.1.3 Une autonomie et une superposition marquées par l'asymétrie**

La troisième caractéristique que nous allons examiner maintenant est probablement la plus évidente, celle qui justifie, en premier lieu, le qualificatif d'*asymétrique* pour cette forme de fédéralisme.

Cette asymétrie se retrouve tout d'abord dans l'application partielle du principe de superposition au Royaume-Uni. En effet, une grande partie de l'Angleterre n'est dotée d'aucune institution démocratiquement élue au niveau régional. Il s'agit là d'une première source possible d'asymétrie dans cette forme de fédéralisme. Une partie du territoire peut continuer d'être organisée de manière unitaire. Ensuite, l'Ecosse, l'Irlande du Nord et le pays de Galles bénéficient d'institutions différentes et la nature même de leur autonomie est spécifique: dévolution législative pour les deux premières, dévolution exécutive pour le troisième.

En Espagne, l'asymétrie concerne davantage le niveau d'autonomie législative et financière dont sont titulaires les différentes régions. Nous avons notamment relevé que le Pays Basque ou la Catalogne, par exemple, bénéficient de compétences législatives plus étendues dans différents domaines. De plus, le Pays Basque et la Navarre bénéficient d'une plus grande autonomie financière<sup>956</sup>.

Au vu de l'évolution des Communautés Autonomes ordinaires en Espagne et du régime du pays de Galles au Royaume-Uni, on pourrait se demander s'il n'existe pas une tendance de fond à l'harmonisation des régimes avec le temps. Cela ne devrait toutefois pas occulter le fait que ces régimes restent fortement marqués par l'asymétrie. D'une part, les régions privilégiées semblent insister sur le

---

<sup>956</sup> Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 4.3, p. 98.

maintien de la distinction à long terme<sup>957</sup>, d'autre part, la dimension asymétrique caractérise le régime, de manière plus fondamentale, par le fait qu'on privilégie une approche bilatérale pour résoudre des problèmes régionaux spécifiques en lieu et place d'une approche d'ensemble, multilatérale et traitant les régions sur un pied d'égalité. Nous y reviendrons (chap. 2.2.4, p. 227).

En effet, cette asymétrie correspond généralement à une réalité plus profonde, à des traits sociaux et culturels identitaires. Cette asymétrie juridique n'est que le reflet d'une diversité bien plus profondément ancrée dans la société espagnole ou britannique.

#### **2.1.4 Une participation faible dans des institutions unitaires**

La dernière caractéristique commune que nous examinerons concerne les institutions du centre, qui se distinguent par la faiblesse de la participation régionale. Nous avons certes vu que les régions participaient de manière importante à l'élaboration des normes concernant directement leur statut d'autonomie (modification du partage des compétences au Royaume-Uni, révision du Statut d'autonomie en Espagne). Mais il s'agit plutôt de savoir dans quelle mesure les institutions du centre reflètent la diversité régionale composant l'Etat.

Or, nous avons vu qu'il s'agissait du principe fédéraliste le moins présent aussi bien en Espagne qu'au Royaume-Uni.

En Espagne, les Communautés Autonomes ne participent pas à la révision constitutionnelle<sup>958</sup>. De plus, le Sénat n'est pas à proprement parler représentatif des régions et la représentation des minorités régionales n'est pas garantie au Tribunal Constitutionnel<sup>959</sup>. Sur un plan plus symbolique, NAGEL souligne que ni le nom de l'Etat, ni la monnaie, ni les timbres ne reflètent le caractère plurinational de l'Etat<sup>960</sup>.

Au Royaume-Uni également, la deuxième chambre parlementaire ne possède en rien une dimension régionale<sup>961</sup>.

Cette faiblesse dans la représentation régionale prétérite spécialement la dimension intégrative des institutions du centre. De plus, cela engendre un déficit démocratique, car la collaboration intergouvernementale est gérée par les exécutifs.

<sup>957</sup> Voir par exemple, le nouveau Statut d'autonomie catalan (*Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE n. 172 de 20-VII-2006*). Voir également ci-dessus, deuxième partie, chap. 3.5, p. 89.

<sup>958</sup> **Ruiz-Rico Ruiz**, *Potestà statutaria*, p. 83-84.

<sup>959</sup> **López Mira**, *Spanien*, JdF 2001, p. 275 et 279, **Nagel**, "Autonomisierung" Spaniens, JdF 2003, p. 226, ainsi que **López Castillo**, *Autonome Gemeinschaften statt Föderalismus?*, p. 86. Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 4.4.1, p. 100.

<sup>960</sup> **Nagel**, *ein föderalistischer Frühling?*, JdF 2005, p. 459.

<sup>961</sup> **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 106. Cf. *supra*, troisième partie, chap. 4.6, p. 186.

### **2.1.5 Un modèle accommodant autonomie et unitarisme**

De la synthèse de ces diverses caractéristiques, il ressort que ce type de fédéralisme asymétrique correspond à la réponse d'un Etat de conception plutôt unitaire à un problème régional ou à des problèmes régionaux spécifiques, qu'il cherche à résoudre par une approche bilatérale<sup>962</sup>.

Ce modèle est caractérisé par des institutions régionales qui sont d'essence fédérales (forte autonomie) alors que les institutions du centre restent de conception unitaire (principe de participation faible). Comme il s'agit d'une négociation foncièrement bilatérale entre le centre et une ou plusieurs régions minoritaires qui se démarquent par un fort sentiment identitaire, on tend vers des solutions ad hoc sans refondation globale de l'Etat dans son ensemble. Ces solutions sont généralement transposées dans des normes ad hoc, éloignées du modèle fédéral classique (Constitution fédérale).

Néanmoins, l'idée essentielle du fédéralisme, à savoir accommoder unité et diversité par un partage du pouvoir étatique entre le centre et les régions, est maintenue. Le modèle appartient ainsi au courant du fédéralisme au sens large tel que défini par MCGARRY<sup>963</sup> et WATTS<sup>964</sup>. Toutefois, l'équilibre entre unité et diversité n'est pas réparti de manière homogène sur le territoire, d'où précisément cette forme de fédéralisme asymétrique.

Ces particularités du fédéralisme asymétrique impliquent des avantages et des inconvénients et conditionnent les enjeux et les évolutions possibles du modèle. Il s'agit dès lors d'en faire une appréciation globale dans le prochain chapitre.

## **2.2 Avantages, risques et enjeux du modèle**

Les exemples espagnol et britannique mettent en lumière plusieurs problématiques inhérentes au fédéralisme asymétrique, reflétant à la fois ses avantages, ses risques et ses enjeux.

Nous traiterons en premier lieu des avantages de sa nature ambivalente (chap. 2.2.1). Nous examinerons ensuite son asymétrie comme source de tensions (chap. 2.2.2), puis les avantages et les inconvénients de son caractère fortement évolutif (chap. 2.2.3), enfin les implications et les enjeux liés à son approche bilatérale (chap. 2.2.4).

---

<sup>962</sup> Jeffery, *Durch Devolution zur Föderalstruktur?*, p. 113.

<sup>963</sup> McGarry, *Federal Systems and National Minorities*, p. 416. Voir également Auer, pour qui l'essence du fédéralisme repose sur une accommodation d'unité et de diversité. Auer, *Constitutional scheme of federalism*, JEPP 12/2 (2005), p. 421.

<sup>964</sup> Watts, *Comparing Federal Systems*, p. 8.

### **2.2.1 La perception asymétrique d'un modèle ambivalent**

Comme nous venons de le voir, le fédéralisme asymétrique permet d'accommoder la nécessité d'une forte autonomie périphérique avec une conception plus unitaire du centre.

De manière plus globale, il tente d'éviter l'épineuse problématique de l'Etat-nation. Selon une conception classique fondée sur la corrélation entre la nation et l'Etat, chaque nation devrait s'ériger en un Etat souverain et à chaque Etat devrait correspondre sa nation. Cette conception était à la base de l'idée de l'Etat durant les deux derniers siècles.

Or, cette notion de nation peut entraîner une confrontation entre deux nationalismes: l'un étendant l'idée de nation largement (l'Espagne ou le Royaume-Uni, par exemple), l'autre de manière plus étroite (la Catalogne ou l'Ecosse, par exemple)<sup>965</sup>. Il en découle généralement un conflit qui peut s'avérer très violent, car il interpelle l'idée même de souveraineté de la nation (par définition exclusive).

Un des grands avantages de ce modèle consiste ainsi en ce qu'il permet la cohabitation de deux conceptions différentes, si ce n'est opposées, de la nation, par exemple en Espagne: alors que la majorité considère qu'il y a une seule nation espagnole souveraine, les minorités nationales veulent concevoir l'Etat espagnol comme un Etat plurinational, constitué par un pacte fédéral ou fédéraliste entre différentes nations à la base souveraines. Au Royaume-Uni, une vaste région est dominée par la conception unitaire, la dévolution n'est donc pas appliquée à l'entier du territoire, mais les régions périphériques voient leurs aspirations autonomistes prises en compte.

Cette distinction dans la conception de la nation explique qu'une partie des institutions et des mécanismes soient fortement inspirés du fédéralisme (les institutions régionales) alors que d'autres sont encore marquées du sceau de l'Etat unitaire (les institutions du centre, spécialement la deuxième chambre du Parlement).

Le fédéralisme asymétrique, en contournant les critères qui définissent traditionnellement la souveraineté permet une asymétrie dans la perception de la décentralisation. Pour les tenants de l'Etat central, la décentralisation n'implique pas de transfert de souveraineté. Cette perception correspond à la vérité formelle. A l'inverse, pour les bénéficiaires de la décentralisation, il s'agit souvent d'une reconnaissance historique et ils veulent y voir un élément fondateur d'une souveraineté matérielle pour leur minorité régionale. A l'instar des deux faces d'une même pièce, le fédéralisme asymétrique possède une image différente suivant le côté depuis lequel on le regarde, une justification supplémentaire pour le qualifier d'asymétrique.

---

<sup>965</sup> Keating, *Asymmetrical Government*, Publius 29/1 (1999), p. 85.

Le fédéralisme asymétrique peut faciliter une déconnection entre nation, Etat, langue et culture et permet de dépasser la notion de nation homogène dans une société toujours plus métissée et mondialisée.

Dans un contexte dont les enjeux sont à la fois la souveraineté des nations et la protection des minorités, voire la survie des deux, le fédéralisme asymétrique cherche en effet non seulement à faire coexister deux ou plusieurs nations dans un espace commun, mais aussi à concilier deux conceptions fondamentalement opposées de la nation.

C'est peut-être là que réside l'intérêt fondamental de ce modèle qui réussit à faire cohabiter deux perceptions différentes de la structure de l'Etat. Il cherche à lisser la tension qui se crée entre centre et périphérie, entre Etat unitaire ou Etat pluraliste, pour résoudre l'apparente contradiction entre unité et diversité<sup>966</sup>. En cela, il relève de la théorie du fédéralisme au sens large, mais il a ceci de spécifique qu'il s'inscrit dans un contexte particulier où la diversité est asymétrique, notamment dans son intensité: intensité variable des sentiments identitaires, qu'ils soient dus à des critères socioculturels, économiques ou même ethniques et linguistiques; asymétrie entre des régions qui acceptent un Etat-nation plus global et d'autres qui revendiquent avec véhémence une grande autonomie, si ce n'est l'indépendance. Il suffit de penser, par exemple, au Pays Basque ou à la Catalogne.

### **2.2.2 Tensions autour de l'asymétrie**

Si l'asymétrie permet d'accommoder deux perceptions différentes entre le centre et la périphérie, elle peut également se retrouver au coeur de tensions entre les différentes régions. En optant pour le fédéralisme asymétrique, on renonce en effet explicitement à un principe que certains auteurs attribuent au fédéralisme: l'égalité entre les entités fédérées.

Il est vrai que l'asymétrie, essentiellement dans le niveau d'autonomie accordé aux régions, permet de répondre aux exigences des régions marquées par un fort sentiment d'identité. Celles-ci se considèrent en effet comme distinctes sur plusieurs plans, notamment culturel et linguistique, voire ethnique. Il s'agit du fameux *hecho diferencial* en Espagne<sup>967</sup>. Néanmoins, l'autonomie privilégiée qu'ont obtenue certaines régions peut réveiller les ambitions d'autres entités régionales qui cherchent alors à obtenir des avantages semblables. S'il existe un souhait de se distinguer chez les uns, il existe également un souhait d'obtenir l'égalité chez les autres. Mais l'atténuation de l'asymétrie est alors critiquée par les régions privilégiées<sup>968</sup>. LÓPEZ MIRA<sup>969</sup> voit ainsi clairement dans la création des Communautés Autonomes non historiques en Espagne, l'application d'une

---

<sup>966</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 30-31.

<sup>967</sup> **Keating**, *Asymmetrical Government*, Publius 29/1 (1999), p. 80.

<sup>968</sup> **Colino**, *Dimensionen und Wandel föderaler Asymmetrien in Spanien*, p. 82.

<sup>969</sup> **López Mira**, *Spanien*, JdF 2001, p. 275.

stratégie politique cherchant à créer des contrepoids pour concurrencer les volontés d'autonomie des nationalistes.

Certains craignent dans cette dynamique un risque de surenchère: le privilège d'autonomie obtenu dans une région réveille des volontés de traitement égalitaire ailleurs. On pourrait alors imaginer une spirale déconstructive dans laquelle serait entraîné l'Etat central et qui menacerait de le priver de ses compétences et de ses ressources<sup>970</sup>.

En Espagne, une volonté d'égalité s'est d'abord concrétisée en Andalousie, qui a obtenu une autonomie privilégiée dès le départ (malgré les obstacles procéduraux), alors qu'elle n'était pas considérée comme une des nationalités historiques visées par le constituant. Cette revendication d'égalité s'est ensuite également manifestée dans les autres régions<sup>971</sup>.

Par contre, le phénomène de concurrence semble être moins largement répandu au Royaume-Uni. Un référendum sur un renforcement des institutions régionales dans l'Angleterre du Nord-Est a en effet largement échoué en 2004. Néanmoins, il est vrai qu'au pays de Galles des revendications pour un régime de dévolution semblable au système écossais se font entendre de manière relativement importante, alors que le mouvement écossais pour davantage d'autonomie continue d'être actif<sup>972</sup>.

Assurément, les tensions entre égalité et asymétrie continuent d'être au coeur de la dynamique du modèle et un équilibre est difficile à trouver<sup>973</sup>. Dans la phase la plus récente, l'asymétrie s'est maintenue en Espagne<sup>974</sup>. Selon LÓPEZ CASTILLO, elle est inhérente au système, car elle trouve sa source dans les traits fondateurs de la diversité espagnole<sup>975</sup>. En effet, d'une part, les régions privilégiées insistent sur le maintien de la distinction à long terme (voir par exemple la modification du Statut catalan), d'autre part, les autres régions se sentent concurrencées et cherchent à obtenir une égalisation. La dimension asymétrique caractérise le régime, de manière plus profonde, par le fait que les circonstances politiques semblent imposer une approche bilatérale pour résoudre des problèmes régionaux spécifiques, en lieu et place d'une approche multilatérale impliquant l'ensemble des régions. Nous y reviendrons (chap. 2.2.4).

Il nous faut toutefois encore mentionner un autre genre d'asymétrie qui menace également de déséquilibrer le modèle. Tant le Royaume-Uni que l'Espagne sont

---

<sup>970</sup> **Keating**, *Asymmetrical Government*, Publius 29/1 (1999), p. 84, qui ne semble néanmoins pas adhérer à cette vision pessimiste.

<sup>971</sup> **Moreno**, *Federalization*, p. 94 et 97, ainsi que **Watts**, *Distribution of Powers*, p. 465.

<sup>972</sup> **Jeffery**, *Durch Devolution zur Föderalstruktur?*, p. 114, et **Hazell**, *Dynamism of Constitutional Reform*, PA 60/1 (2007), p. 5. Les deux auteurs soulèvent la question en ayant l'exemple espagnol à l'esprit.

<sup>973</sup> **Colino**, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 385 et 399.

<sup>974</sup> Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 3.5, p. 89.

<sup>975</sup> **López Castillo**, *Autonome Gemeinschaften statt Föderalismus?*, p. 88.

confrontés au risque de la prépondérance excessive du noyau fondateur de l'Etat unitaire initial. C'est probablement pourquoi la solution de plusieurs Parlements régionaux découpant l'Angleterre est privilégiée, même si elle n'a pas encore abouti. On peut citer à cet égard l'exemple de l'Allemagne. La grande taille de la Prusse avait déséquilibré la République de Weimar. Par la suite, on a favorisé un découpage plus important des régions allemandes dans la Constitution de 1949<sup>976</sup>. En Espagne, la Castille a également été partagée en deux et Madrid a été constituée en une petite entité géographique pour qu'elle ne domine pas toute la région périphérique. La situation de Londres, qui bénéficie déjà d'un régime de dévolution sans intégrer l'ensemble de l'Angleterre, se rapproche ainsi de l'exemple madrilène.

### 2.2.3 Une dynamique évolutive en guise de système

Aussi bien en Espagne qu'au Royaume-Uni, le système se démarque par son caractère fortement évolutif. Il a été qualifié explicitement comme un processus au Royaume-Uni<sup>977</sup>. En Espagne, la Constitution établit également un processus de décentralisation davantage qu'un modèle territorial, exprimant en réalité l'impossibilité de s'accorder sur un modèle d'organisation territoriale<sup>978</sup>. On se trouve clairement ici dans une approche davantage pragmatique et pratique plutôt que dogmatique ou relevant du choix de principe.

A défaut de résultat "final", le processus continue d'évoluer, comme au pays de Galles<sup>979</sup>, ou se répète par vagues, comme en Espagne<sup>980</sup>.

Cette caractéristique est un avantage dans la mesure où elle permet une certaine flexibilité pour s'adapter. L'organisation territoriale est entre les mains des acteurs politiques régionaux et nationaux<sup>981</sup>. Elle implique également un certain flou sur le résultat "final" qui permet d'atteindre peut-être plus facilement un consensus. Les points délicats sont négociés plus tard.

Pour l'Espagne, on doit ainsi reconnaître que ce modèle a réussi la transition d'une dictature centraliste à une démocratie décentralisée, après la mort de Franco<sup>982</sup>. En effet, la flexibilité de l'organisation territoriale prévue par la Constitution espagnole a probablement permis de laisser ouvertes des perspectives d'épanouissement aux mouvements autonomistes, voire indépendantistes, assurant leur participation au processus. Conjointement, cette même qualité a probablement permis aussi aux mouvements conservateurs de ne pas trop s'effrayer devant la direction prise.

---

<sup>976</sup> **Hazell**, *The English Question*, Publius 36/1 (2006), p. 40-42.

<sup>977</sup> **Laffin/Thomas**, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 96.

<sup>978</sup> **Blanco Valdés**, *Decentramento in Spagna*, p. 115-117.

<sup>979</sup> Cf. *supra*, troisième partie, chap. 3.2, p. 155.

<sup>980</sup> Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 3, spéc. 3.5, p. 89.

<sup>981</sup> **Blanco Valdés**, *Decentramento in Spagna*, p. 117.

<sup>982</sup> **López Mira**, *Spanien*, JdF 2001, p. 279.

Le système entraîne comme risque ou défaut important l'absence d'un résultat final. On en reste au stade d'une solution transitoire sans cesse renégociée, qui inquiète les tenants de la stabilité et les défenseurs de l'Etat central, car le processus ressemble à un mouvement de décentralisation sans fin<sup>983</sup>.

Une révision constitutionnelle devrait-elle alors institutionnaliser la pratique et entériner l'accord trouvé, le mode de cohabitation atteint, comme le suggère à moyen terme MORENO<sup>984</sup> ?

CRUZ VILLALÓN<sup>985</sup> fait toutefois remarquer que si la direction prise consiste à homogénéiser le modèle espagnol et à adopter un fédéralisme coopératif, on se heurtera à l'opposition des nationalismes régionaux. En effet, aussi bien en Catalogne qu'au Pays Basque, on tient résolument à la différenciation entre les "nationalités" et les autres régions espagnoles ainsi qu'à la garantie de leur indépendance dans la gestion de leurs compétences.

Une cristallisation, la constitutionnalisation de ces relations, rigidifierait le système et bloquerait de beaucoup leur marge de manoeuvre. Le système perdrait alors une de ses grandes qualités, à savoir la flexibilité qui a peut-être permis son succès. Une cristallisation pourrait dès lors être contre-productive<sup>986</sup>.

#### **2.2.4 Une approche bilatérale au détriment d'un multilatéralisme intégratif**

Comme nous l'avons déjà vu ci-dessus, l'asymétrie constitue non seulement un trait caractéristique important du modèle, mais elle joue également un rôle crucial. Elle reflète en effet les différences d'approche des acteurs politiques. Le modèle se distingue ainsi du fédéralisme classique par une approche bilatérale au détriment d'un multilatéralisme plus intégratif.

Ainsi, au Royaume-Uni, la dévolution se caractérise par une approche bilatérale et distincte, déjà dans la conception des trois régimes de dévolution, sans parler du statut de Londres. Pour LAFFIN/THOMAS, l'évolution de ces régimes et des relations entre le centre et la périphérie sera également séparée et se fera sur une base bilatérale<sup>987</sup>.

Toujours selon LAFFIN/THOMAS, les relations bilatérales entre le centre et les régions autonomes vont donc continuer d'imprégner le modèle. L'absence de dévolution pour l'Angleterre empêche le développement de mécanismes de coopération efficaces sur un plan multilatéral. Les conférences inter-gouvernementales sont trop peu intégratives, de nature trop confédérale pour ce rôle.

---

<sup>983</sup> Colino, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 403.

<sup>984</sup> Moreno, *Federalization*, p. 154-156.

<sup>985</sup> Cruz Villalón, *Zehn Jahre spanische Verfassung*, JöR NF 37 (1988), p. 112.

<sup>986</sup> Barrios, *Spanien*, JdF 2000, p. 318-319.

<sup>987</sup> Laffin/Thomas, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 96 et 104.

A plus long terme, ces auteurs envisagent (en 1999) trois scénarios. En premier lieu, une fédéralisation du régime permettrait de réduire les problèmes inhérents à la forte asymétrie actuelle prônant l'Angleterre, cela nécessiterait toutefois le développements de gouvernements régionaux en Angleterre. Le deuxième scénario voit une polarisation du régime, en raison d'une position trop anglocentrique du centre (le centre s'identifie avec l'Angleterre et marginalise les périphéries), l'asymétrie exacerbe les tensions intergouvernementales et pourrait déboucher sur une sécession écossaise. Le troisième scénario nécessite une accommodation mutuelle pour permettre le maintien de liens étroits entre les régions et le centre, dont les institutions doivent conserver une forte identité "panbritannique", plurinationale en quelque sorte. Ce serait alors le succès de l'approche pragmatique britannique<sup>988</sup>.

LEYLAND plaide, quant à lui, pour la création d'autorités régionales sur le modèle de Londres dans le reste de l'Angleterre, ce qui représenterait une bonne solution aux défis constitutionnels et administratifs actuels du Royaume-Uni et permettrait de faire contre-poids à la dévolution dans les autres régions<sup>989</sup>.

HAZELL constate également la prépondérance des relations bilatérales, prônant une stratégie d'ensemble. Il propose concrètement de fusionner les fonctions des trois *Secretaries of States* qui s'occupent séparément de l'Ecosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord. Il en irait de même pour les trois *Select Committees for Scottish, Welsh and Northern Irish Affairs* à la *House of Commons*.

Il conseille aussi de faire examiner par une commission indépendante et largement représentative la *Barnett Formula* répartissant les ressources budgétaires. Enfin, toujours selon HAZELL, il faudrait faire revivre le *Joint Ministerial Committee*, afin qu'il soit rôdé lorsqu'on entre dans une période de turbulences<sup>990</sup>.

En Espagne également, l'approche bilatérale domine, d'une part, car les Statuts d'autonomie se négocient de manière bilatérale entre le centre et chaque région<sup>991</sup>. D'autre part, cela reflète également la conception de certaines régions quant à leur statut spécifique. Ces nationalités "historiques" ont surtout utilisé les mécanismes des négociations bilatérales au niveau politique pour régler leurs relations avec le centre, grâce au rôle charnière (*partidos bisagra*) des partis nationalistes dans des coalitions au niveau de l'Etat central, par exemple avec les conservateurs en 1996<sup>992</sup>.

En réalité, on cherche à résoudre des problèmes sur une base bilatérale, alors que ces négociations influencent l'ensemble du pays, spécialement dans le domaine des finances<sup>993</sup>. NAGEL<sup>994</sup> cite ainsi l'exemple de l'autonomie financière et

<sup>988</sup> Laffin/Thomas, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 106-107.

<sup>989</sup> Leyland, *Regional Government in England*, NILQ 56/4 (2005), p. 459.

<sup>990</sup> Hazell, *The next Thirty Years*, p. 6.

<sup>991</sup> Colino, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 391.

<sup>992</sup> Barrios, *Spanien*, JdF 2000, p. 315-316.

<sup>993</sup> Colino, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 391 et 396-397.

des moyens financiers de la Catalogne qui prêterent les moyens financiers à disposition des autres régions moins favorisées, une crainte par exemple exprimée par la Rioja.

Plusieurs propositions sont émises pour remédier à cette faiblesse des mécanismes multilatéraux. Elles impliquent généralement un renforcement du principe de participation.

LÓPEZ CASTILLO prône le renforcement du caractère territorial du Sénat en Espagne<sup>995</sup>. Il en va de même pour MORENO, qui souhaiterait une fédéralisation du Parlement, intégrant les différentes composantes territoriales espagnoles<sup>996</sup>. Une telle solution est également envisagée dans un scénario de NAGEL où la participation des régions aux institutions du centre est renforcée. Par contre, ce dernier estime que l'instauration d'un véritable Etat plurinational impliquerait des réformes constitutionnelles trop importantes (notamment du titre VIII CE, *De la Organización Territorial del Estado*) pour qu'un tel scénario soit réaliste. Il n'envisage pas non plus une évolution en direction d'un Etat "confédéral-asymétrique" lié par un accord d'association avec le Pays Basque, spécialement parce que cela impliquerait la reconnaissance d'un droit d'auto-détermination (tel que contenu dans le plan Ibarrexe)<sup>997</sup>.

Enfin, COLINO constate que l'Espagne vient de vivre une phase de renforcement des asymétries et des solutions spécifiques, sur une base bilatérale, et que les réformes de nature multilatérale comme celles du fédéralisme financier et du Sénat sont repoussées à plus tard<sup>998</sup>.

En résumé, les exemples espagnol et britannique montrent que le fédéralisme asymétrique permet une perception ambivalente du modèle, même si l'asymétrie reste une source de tensions importante. Le système se caractérise également par une forte dynamique évolutive qui a ses avantages et ses inconvénients. Enfin, le fédéralisme asymétrique privilégie une approche bilatérale qui se fait néanmoins au détriment d'un multilatéralisme intégratif.

---

<sup>994</sup> Nagel, *Stand der Reform*, JdF 2006, p. 408.

<sup>995</sup> López Castillo, *Autonome Gemeinschaften statt Föderalismus?*, p. 86-87 et 89-90.

<sup>996</sup> Moreno, *Federalization*, p. 134-135.

<sup>997</sup> Nagel, *ein föderalistischer Frühling?*, JdF 2005, p. 473 (points 2 à 4).

<sup>998</sup> Colino, *neue Reformrunde*, JdF 2007, p. 403.

### 3. Vers une relativisation de la notion de souveraineté ?

La souveraineté de l'Etat-nation reste généralement un étalon de référence lorsqu'il s'agit d'appréhender la nature d'une entité étatique. Néanmoins, cette notion absolue, indivisible, exclusive et de nature dogmatique nous empêche parfois de percevoir la substance concrète d'un arrangement institutionnel en nous enfermant dans une grille de lecture théorique biaisée. Ce critère est d'ailleurs généralement évité par les auteurs lorsqu'il s'agit de synthétiser la théorie du fédéralisme<sup>999</sup> et AUBERT<sup>1000</sup> qualifie même la souveraineté de substantif dangereux.

D'ailleurs, l'Etat-nation est, en réalité, une création assez artificielle, souvent héritée de monarchies absolues, comme en France ou en Espagne par exemple. Auparavant, la souveraineté était partagée, voire morcelée avec des structures politiques, territoriales, personnelles, économiques et religieuses entrecroisées. La tendance à l'uniformité de l'Etat-nation est d'abord apparue avec l'exigence de l'égalité des droits des citoyens (démocratie libérale), puis sous l'influence de l'uniformisation administrative avec le développement de la bureaucratie, enfin par l'importance toujours plus grande de l'Etat-providence visant l'égalité matérielle des citoyens<sup>1001</sup>.

Néanmoins, des clivages régionaux et ethniques ont subsisté, l'Etat-nation n'est pas devenu une entité parfaitement homogène. A cet égard, nous avons présenté en particulier l'évolution historique de l'Espagne et du Royaume-Uni<sup>1002</sup>.

Ces deux pays illustrent également les possibilités de solutions originales pour gérer l'hétérogénéité, les nationalismes régionaux et la nature plurinationale teintée d'asymétrie d'un Etat.

Nous avons vu les avantages de l'asymétrie qui permet de différencier la perception du modèle suivant que l'on se trouve au centre ou à la périphérie, que l'on défende une vision unitaire ou plurinationale de l'Etat. Au Royaume-Uni, le modèle est encore plus ouvert et même l'approche de la souveraineté nationale ne semble guère être dogmatique. En effet, il est admis qu'il existe un droit de sécession pour l'Irlande du Nord, le droit britannique impose seulement que ce droit soit exercé dans des conditions de procédure spécifiques<sup>1003</sup>. Pour HADFIELD et BOGDANOR, les développements précédant l'instauration d'un Parlement en Ecosse (Convention, puis référendum régional) ont montré que la source constitutionnelle de ce régime de dévolution se trouvait autant dans la

---

<sup>999</sup> Cf. *supra*, première partie, chap. 1.2, p. 24.

<sup>1000</sup> **Aubert**, *Traité de droit constitutionnel suisse (vol. I)*, no 8, p. 405.

<sup>1001</sup> **Keating**, *Asymmetrical Government*, Publius 29/1 (1999), p. 72.

<sup>1002</sup> Cf. *supra*, deuxième partie, chap. 1, p. 35 (pour l'Espagne), et troisième partie, chap. 1, p. 105 (pour le Royaume-Uni). **Keating**, *Asymmetrical Government*, Publius 29/1 (1999), p. 71.

<sup>1003</sup> **Hadfield**, *Belfast Agreement*, PL 1998, p. 610-612, et **Bogdanor**, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 254.

souveraineté populaire que dans la suprématie supposée du Parlement de Westminster<sup>1004</sup>. Certains auteurs, comme HAZELL par exemple, tendent à penser qu'il serait difficile de refuser à l'Ecosse un droit de sécession, alors qu'on le reconnaît à l'Irlande du Nord<sup>1005</sup>. Finalement, le Royaume-Uni ne se définit-il pas comme une union volontaire?

En Espagne, il a été proposé qu'on introduise dans la Constitution la réglementation d'une éventuelle procédure de sécession pour permettre que celle-ci se déroule en restant dans un cadre constitutionnel et légal<sup>1006</sup>.

Concernant le droit de sécession, AUBERT rappelle tout de même que son exercice et son succès dépendent surtout du rapport de force. Même si elle n'est pas conforme à l'ordre juridique, une sécession peut réussir si elle est entérinée par la force ou, à l'inverse, même légitime, elle peut être annihilée par les armes<sup>1007</sup>.

L'évolution constatée en Espagne et au Royaume-Uni nous interpelle forcément, à un moment ou à un autre, sur la question – épineuse – de la souveraineté. Elle s'inscrit toutefois dans une tendance beaucoup plus générale et dans un contexte beaucoup plus large. Nous pensons évidemment au rôle crucial joué par l'Union européenne dans la relativisation de la souveraineté et dans la dilution relative de l'Etat-nation<sup>1008</sup>.

A cet égard, il est intéressant de noter que les mouvements autonomistes, notamment catalans et basques, voient parfois dans l'Union européenne la possibilité de créer l'Europe des Régions et d'échapper au concept d'Etat-nation<sup>1009</sup>. Celui-ci est ainsi non seulement soumis à une pression depuis le bas (les régions), mais également depuis le haut (l'Europe). La Belgique, qui a subi un quasi-démembrement de l'Etat-nation, semble en être un exemple encore plus parlant que l'Espagne ou le Royaume-Uni<sup>1010</sup>.

Ces phénomènes relativisant le modèle de l'Etat-nation souverain sont de plus en plus thématiques par la doctrine. A cet égard, on peut par exemple citer la contribution de KEATING *"Plurinational Democracy In A Post-Sovereign Order"*<sup>1011</sup>, dont le titre est particulièrement évocateur, ou encore un article de TIERNEY, consacré à la remise en cause, voire au bouleversement, de l'ordre constitutionnel

<sup>1004</sup> Hadfield, *Territorial State*, p. 623, et Bogdanor, *New Constitution*, LQR 120 (2004), p. 245 et 254.

<sup>1005</sup> Hazell, *The next Thirty Years*, p. 3 et 8.

<sup>1006</sup> Nagel, *ein föderalistischer Frühling?*, JdF 2005, p. 459-460, avec des références.

<sup>1007</sup> Aubert, *Essai sur le fédéralisme*, RDP 79/3 (1963), no 14, p. 409.

<sup>1008</sup> Keating, *Asymmetrical Government*, Publius 29/1 (1999), p. 83, et Laffin/Thomas, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 93.

<sup>1009</sup> Tierney, *Reframing Sovereignty?*, ICLQ 54/1 (2005), p. 170-171. Pour une opinion plus critique, voir, par exemple, Pérez Calvo, *Estado constitucional español*, p. 239-240.

<sup>1010</sup> Moreno, *Federalization*, p. 93 et, de manière plus approfondie, p. 144-149, ainsi que Keating, *Asymmetrical Government*, Publius 29/1 (1999), p. 76-77.

<sup>1011</sup> Keating, *Plurinational Democracy In A Post-Sovereign Order*, NILQ 53/4 (2002), voir spécialement les pages 361-365.

des Etats-nations par les nationalismes régionaux, notamment québécois, catalan et écossais, ainsi que leur effet de relativisation sur la notion de souveraineté<sup>1012</sup>.

Cette évolution pourrait être la première lueur d'un idéal de fédéralisation de l'ordre juridique international. Pour SCELLE, en 1932 déjà, "*le fédéralisme est une loi constante de l'évolution des sociétés humaines*", dont l'aboutissement idéal serait une forme de fédéralisme universel<sup>1013</sup>.

Sans préjuger de l'évolution future, on peut en mentionner comme éléments précurseurs, outre les faibles mécanismes de la Charte des Nations-Unies, le *jus cogens*, qui contraint tout Etat au respect de quelques règles élémentaires, ainsi que l'instauration de l'individu comme sujet de droit international au regard de certains mécanismes internationaux de protection des droits de l'Homme et de justice pénale.

---

<sup>1012</sup> Tierney, *Reframing Sovereignty?*, ICLQ 54/1 (2005), spécialement p. 168-175.

<sup>1013</sup> Scelle, *Droit des Gens (vol. I)*, p. 188.

---

## Bibliographie

- Albertí Rovira Enoch**, *Espagne (Communautés Autonomes)*, in **Denis de Rougement (dir.), François Saint-Ouen (éd.)**, *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruxelles 1994, p. 358-362. [Albertí Rovira, *Espagne*]
- Allen Michael, Thompson Brian**, *Cases & Materials on Constitutional & Administrative Law*, Seventh Edition, Oxford 2002. [Allen/Thompson, *Constitutional & Administrative Law*]
- Álvarez Conde Enrique**, *Curso de derecho constitucional*, Vol. II: *los órganos constitucionales, el Estado autonómico*, Quinta edición, Madrid 2005. [Álvarez Conde, *Curso de derecho constitucional (vol. II)*]
- Álvarez Conde Enrique**, *Curso de derecho constitucional*, Vol. II: *los órganos constitucionales, el Estado autonómico*, Primera edición, Madrid 1993. [Álvarez Conde, *Curso de derecho constitucional (vol. II), 1ª edición*]
- Ashton Christina, Finch Valerie**, *Constitutional Law in Scotland*, Edinburgh 2000. [Ashton/Finch, *Constitutional Law in Scotland*]
- Atienza Javier Corcuera**, *La singularité basque au sein du système autonome espagnol*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, JöR Neue Folge* 43 (1995), p. 541-571. [Atienza, *La singularité basque*, *JöR NF* 43 (1995)]
- Aubert Jean-François**, *Commentaire ad art. 49*, in **Jean-François Aubert, Pascal Mahon**, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich 2003. [Aubert, *Commentaire ad art. 49*]
- Aubert Jean-François**, *Commentaire ad art. 195*, in **Jean-François Aubert, Pascal Mahon**, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich 2003. [Aubert, *Commentaire ad art. 195*]
- Aubert Jean-François**, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Vol. I, Neuchâtel 1967. [Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse (vol. I)*]
- Aubert Jean-François**, *Essai sur le fédéralisme*, *Revue du Droit Public et de la Science politique en France et à l'Etranger*, RDP 79/3 (1963), p. 401-452. [Aubert, *Essai sur le fédéralisme*, RDP 79/3 (1963)]
- Auer Andreas**, *The constitutional scheme of federalism*, *Journal of European Public Policy*, Special Issue: *Towards a Federal Europe ?*, JEPP 12/3 (2005), p. 419-431. [Auer, *Constitutional scheme of federalism*, JEPP 12/3 (2005)]
- Auer Andreas, Malinverni Giorgio, Hottelier Michel**, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. I: *L'Etat*, Berne 2006. [Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse (vol. I)*]
- Balaguer Callejón Francisco**, *Der Beitrag Spaniens zur europäischen Rechtskultur*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, JöR Neue Folge* 52 (2004), p. 11-20. [Balaguer Callejón, *Der Beitrag Spaniens*, *JöR NF* 52 (2004)]

- Balaguer Callejón Francisco**, *Die Autonome Gemeinschaft Andalusien im Bildungsprozess des Autonomen Spanischen Staates*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, JöR Neue Folge 47 (1999), p. 109-147. [Balaguer Callejón, *Die Autonome Gemeinschaft Andalusien*, JöR NF 47 (1999)]
- Barendt Eric**, *Fundamental Principles*, in **David Feldman**, *English Public Law*, Oxford 2004, p. 3-43. [Barendt, *Fundamental Principles*]
- Barendt Eric**, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford 1998. [Barendt, *Constitutional Law*]
- Barrios Harald**, *Spanien – Politische Dezentralisierung als flexibles Verhandlungssystem*, Jahrbuch des Föderalismus 2000: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, JdF 2000, p. 308-320. [Barrios, *Spanien*, JdF 2000]
- Bellanger François**, *Droit de nécessité et état d'exception*, in **Daniel Thürer, Jean-François Aubert, Jörg Paul Müller** (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2001, p. 1261-1271. [Bellanger, *Droit de nécessité*]
- Birrell Derek**, *Northern Ireland Business in Parliament: the Impact of the Suspension of Devolution 2002*, Parliamentary Affairs, PA 60/2 (2007), p. 297-312. [Birrell, *Northern Ireland Business in Parliament*, PA 60/2 (2007)]
- Blair Peter Hunter**, *An Introduction to Anglo-Saxon England*, Third edition, Cambridge 2003. [Blair, *Anglo-Saxon England*]
- Blanco Valdés Roberto Luis**, *Cinque tesi sul decentramento in Spagna*, in **Silvio Gambino** (a cura di), *Regionalismo, Federalismo, Devolution – Competenze e diritti – Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano 2003, p. 105-144. [Blanco Valdés, *Decentramento in Spagna*]
- Blanco Valdés Roberto Luis**, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino 1999. [Blanco Valdés, *Costituzione spagnola*]
- Bogdanor Vernon**, *Our New Constitution*, Law Quarterly Review, LQR 120 (2004), p. 242-262. [Bogdanor, *New Constitution*, LQR 120 (2004)]
- Bogdanor Vernon**, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford 2001. [Bogdanor, *Devolution in the UK*]
- Borgmann Matthias**, *Das Dezentrale Spanien in der EG – Unter besonderer Berücksichtigung der Comunidades Autónomas des Baskenlands, Kataloniens, Galiciens, Asturiens und Aragóns*, Tübingen 1991. [Borgmann, *Dezentrale Spanien in der EG*]
- Boucein Wilhelm**, *Spanischer Regionalismus und der katalanische Nationalismus*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, JöR Neue Folge 27 (1978), p. 41-73. [Boucein, *katalanischer Nationalismus*, JöR NF 27 (1978)]
- Boucein Wilhelm**, *Verfassungssicherung und Verfassungsgerichtsbarkeit in der zweiten spanischen Republik (1931-1936)*, Heidelberg 1977. [Boucein, *Verfassungsgerichtsbarkeit*]

- Bourne Angela**, *Föderalismus und das Baskenland*, Jahrbuch des Föderalismus 2003: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, JdF 2003, p. 233-244. [Bourne, *Baskenland*, JdF 2003]
- Bradley Anthony Wilfred**, *The Sovereignty of Parliament – Form or Substance?*, in **Jeffrey Jowell**, **Dawn Oliver**, *The Changing Constitution*, Sixth Edition, Oxford 2007, p. 25-58. [Bradley, *Sovereignty of Parliament*]
- Bradley Anthony Wilfred**, **Ewing Keith David**, *Constitutional and Administrative Law*, Fourteenth Edition, Harlow 2007. [Bradley/Ewing, *Constitutional and Administrative Law*]
- Brewer-Carías Allan R.**, *Etudes de droit public comparé*, Bruxelles 2001. [Brewer-Carías, *Etudes de droit public comparé*]
- Burch Martin**, **Harding Alan**, **Rees James**, *English Regions Devolution Monitoring Report – September 2008*, London 2008 ([www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/research/devolution/dmr/Regions\\_Sept08.pdf](http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/research/devolution/dmr/Regions_Sept08.pdf)). [Burch/Harding/Rees, *English Regions Devolution Monitoring Report – September 2008*]
- Burch Martin**, **Harding Alan**, **Rees James**, *English Regions Devolution Monitoring Report – January 2008*, London 2008 ([www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/research/devolution/dmr/Regions\\_Jan08.pdf](http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/research/devolution/dmr/Regions_Jan08.pdf)). [Burch/Harding/Rees, *English Regions Devolution Monitoring Report – January 2008*]
- Burdeau Georges**, **Hamon Francis**, **Troper Michel**, *Droit constitutionnel*, 23<sup>e</sup> édition, Paris 1993. [Burdeau/Hamon/Troper, *Droit constitutionnel*].
- Burns Seamus**, *The dawn of devolution*, New Law Journal, NLJ 157/7271 (2007), p. 613-614. [Burns, *The dawn of devolution*, NLJ 157/7271 (2007)]
- Burns Seamus**, *Divide and fall*, New Law Journal, NLJ 156/7235 (2006), p. 1202-1203. [Burns, *Divide and fall*, NLJ 156/7235 (2006)]
- Burrows Noreen**, *Devolution*, London 2000. [Burrows, *Devolution*]
- Calvert Harry**, *Constitutional Law in Northern Ireland – A Study in regional Government*, London 1968. [Calvert, *Constitutional Law in Northern Ireland*]
- Canedo Marguerite**, *Le roi est mort, vive... le roi ou la reine ?*, Revue française de droit constitutionnel, RFDC no 67 (2006), p. 639-649. [Canedo, *Le roi est mort*, RFDC 67 (2006)]
- Clavero Bartolomé**, *Manual de historia constitucional de España*, Madrid 1992. [Clavero, *Historia constitucional*]
- Colino César**, *Dimensionen und Wandel föderaler Asymmetrien in Spanien. Zurück an den Anfang?*, in **Francesco Palermo**, **Rudolf Hrbek**, **Carolin Zwilling**, **Elisabeth Alber** (Hrsg.), *Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus*, Baden-Baden 2007, p. 81-96. [Colino, *Dimensionen und Wandel föderaler Asymmetrien in Spanien*]
- Colino César**, *Den spanischen Föderalismus vertiefen oder transformieren? Die neue Reformrunde und die Herausforderungen für den Autonomiestaat*, Jahrbuch des

Föderalismus 2007: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, JdF 2007, p. 385-403. [Colino, *neue Reformrunde*, JdF 2007]

**Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales**, *Report of the Richard Commission*, Cardiff Bay 2004 ([www.richardcommission.gov.uk/content/finalreport/index-e.asp](http://www.richardcommission.gov.uk/content/finalreport/index-e.asp)). [Commission on the Powers and Electoral Arrangements, *Report of the Richard Commission*]

**Constantinesco Vlad**, *Europe fédérale, Confédération européenne, Fédération d'Etat-nations ?*, Cahiers français no 298 (2000), p. 80-89. [Constantinesco, *Europe fédérale?*, Cahiers français no 298 (2000)]

**Convery Jane**, *The Governance of Scotland*, 2nd Edition, Edinburgh 2001. [Convery, *Governance of Scotland*]

**Cruz Villalón Pedro**, *La reforma del Estado de las Autonomías*, Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, REAF 2/2006, p. 77-99. [Cruz Villalón, *Reforma del Estado*, REAF 2/2006]

**Cruz Villalón Pedro**, *Weitere zehn Jahre spanische Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, JöR Neue Folge 48 (2000), p. 311-323. [Cruz Villalón, *Weitere zehn Jahre spanische Verfassung*, JöR NF 48 (2000)]

**Cruz Villalón Pedro**, *Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zu den Autonomen Gebietskörperschaften (1981-1986)*, in **Antonio López Pina** (Hrsg.), *Spanisches Verfassungsrecht*, Heidelberg 1993, p. 195-222. [Cruz Villalón, *Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts*]

**Cruz Villalón Pedro**, *Zehn Jahre spanische Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, JöR Neue Folge 37 (1988), p. 87-114. [Cruz Villalón, *Zehn Jahre spanische Verfassung*, JöR NF 37 (1988)]

**Cruz Villalón Pedro**, *Die Neugliederung des Spanischen Staates durch die «Autonomen Gemeinschaften»*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, JöR Neue Folge 34 (1985), p. 195-243. [Cruz Villalón, *Neugliederung des Spanischen Staates*, JöR NF 34 (1985)]

**de Agapito Serrano Rafael**, *Presupuestos constitucionales de la integración de las Comunidades Autónomas en la orgánica del Estado: la reforma del Senado*, in **José María Vidal Beltrán, Miguel Ángel García Herrera** (coord.), *El Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, Vol. I, Madrid 2005, p. 213-228. [de Agapito Serrano, *Reforma del Senado*]

**de Esteban Jorge**, *Las Constituciones de España*, Madrid 1987. [Esteban, *Constituciones*]

**de Miguel Bárcena Josu**, *La reforma constitucional del Senado ante la Unión Europea*, in **José María Vidal Beltrán, Miguel Ángel García Herrera** (coord.), *El Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, Vol. II, Madrid 2005, p. 409-426. [de Miguel Bárcena, *Reforma constitucional del Senado*]

**de Vega Pedro**, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Segunda reimpression, Madrid 1991. [de Vega, *Reforma constitucional*]

- Defourneaux Marcelin**, *Espagne – Des Wisigoths aux Rois Catholiques*, Encyclopaedia Universalis, Paris 1996, Vol. 8, p. 755-760. [Defourneaux, *Des Wisigoths aux Rois Catholiques*]
- Dicey Albert Venn**, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Tenth Edition, London 1959. [Dicey, *Law of the Constitution*]
- Duchein Michel**, *Histoire de l'Ecosse*, Paris 1998. [Duchein, *Histoire de l'Ecosse*]
- Duffy Seán, Doherty Gabriel, Gillespie Raymond, Kelly James, Lennon Colm, Smith Brendan**, *Atlas historique de l'Irlande*, Paris 2002. [Duffy/Doherty/Gillespie/Kelly/Lennon/Smith, *Atlas historique de l'Irlande*]
- Durand Yves**, *Bourbons*, Encyclopaedia Universalis, Paris 1996, Vol. 4, p. 434-439. [Durand, *Bourbons*]
- Elis-Thomas Dafydd**, *From Body Corporate to Parliamentary Service*, Wales Journal of Law and Policy – Cylchgrawn Cyfraith a Pholisi Cymru, WJLP 4/1 (2005), p. 12-16. [Elis-Thomas, *Body Corporate*, WJLP 4/1 (2005)]
- Ellis Evelyn**, *The Legislative Supremacy of Parliament and its Limits*, in **David Feldman**, *English Public Law*, Oxford 2004, p. 142-172. [Ellis, *Legislative Supremacy of Parliament*]
- Favoreu Louis, Gaïa Patrick, Ghevontian Richard, Mestre Jean-Louis, Pfersmann Otto, Roux André, Scoffoni Guy**, *Droit constitutionnel*, 9<sup>e</sup> édition, Paris 2006. [Favoreu/Gaïa/Ghevontian et al., *Droit constitutionnel*].
- Feldman David**, *Standards of Review and Human Rights in English Law*, in **David Feldman**, *English Public Law*, Oxford 2004, p. 373-445. [Feldman, *Human Rights*]
- Firth Charles Harding, Rait Robert Sangster**, *Acts and ordinances of the interregnum, 1642-1660*, London 1911 ([www.british-history.ac.uk/source.aspx?pubid=606](http://www.british-history.ac.uk/source.aspx?pubid=606)). [Firth/Rait, *Acts of the interregnum*]
- Fleiner Thomas**, *Unterschiedlicher Föderalismus in Ländern des Common Law und des kontinentaleuropäischen Rechts*, Jahrbuch des Föderalismus 2008: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, JdF 2008, p. 65-85. [Fleiner, *Föderalismus, Common Law und kontinentaleuropäisches Recht*, JdF 2008]
- Fréchet René**, *Histoire de l'Irlande*, Paris 1992. [Fréchet, *Histoire de l'Irlande*]
- Frison Danièle**, *Histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne*, Paris 2005. [Frison, *Histoire constitutionnelle*].
- Gamper Anna**, *Schottland – Präzedenzfall eines neuen "Quasiföderalismus" in Europa?*, Zeitschrift für öffentliches Recht, ZÖR 56 (2001), p. 405-433. [Gamper, *Schottland – "Quasiföderalismus"*, ZÖR 56 (2001)]
- Gmelin Hans**, *Die Entwicklung des Verfassungsrechts in Spanien von 1913-1932*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, JöR 21 (1933-1934), p. 335-465. [Gmelin, *Spanien 1913-1932*, JöR 21 (1933-1934)]
- Grewe Constance, Ruiz Fabri Hélène**, *Droits constitutionnels européens*, Paris 1995. [Grewe/Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*]

- Guiffan Jean**, *histoire de l'Irlande*, Paris 1992. [Guiffan, *Histoire de l'Irlande*].
- Hadfield Brigid**, *Devolution and the Changing Constitution: Evolution in Wales and the Unanswered English Question*, in **Jeffrey Jowell**, **Dawn Oliver**, *The Changing Constitution*, Sixth Edition, Oxford 2007, p. 271-292. [Hadfield, *Evolution in Wales and the Unanswered English Question*]
- Hadfield Brigid**, *Devolution, Westminster and the English Question*, Public Law, PL 2005, p. 286-305. [Hadfield, *English Question*, PL 2005].
- Hadfield Brigid**, *The United Kingdom as a Territorial State*, in **Vernon Bogdanor** (ed.), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford 2003, p. 585-630. [Hadfield, *Territorial State*]
- Hadfield Brigid**, *The Nature of Devolution in Scotland and Northern Ireland: Key Issues of Responsibility and Control*, *Edinburgh Law Review*, EdinLR 3/1 (1999), p. 3-31. [Hadfield, *Nature of Devolution*, EdinLR 3/1 (1999)]
- Hadfield Brigid**, *The Belfast Agreement, Sovereignty and the State of the Union*, Public Law, PL 1998, p. 599-616. [Hadfield, *Belfast Agreement*, PL 1998].
- Hadfield Brigid**, *The Constitution of Northern Ireland*, Belfast 1989. [Hadfield, *Constitution of Northern Ireland*]
- Hamilton Alexander**, **Madison James**, **Jay John**, *The Federalist Papers – Edited by Clinton Rossiter, with a New Introduction and Notes by Charles R. Kesler*, New York 1999.
- Harty Siobhán**, *Spain*, in **Ann L. Griffiths**, **Karl Nerenberg**, *Handbook of Federal Countries 2002*, Montreal 2002, p. 296-313. [Harty, *Spain*]
- Harvey Colin J.**, *The New Beginning: Reconstructing Constitutional Law and Democracy in Northern Ireland*, in **Colin J. Harvey** (ed.), *Human Rights, Equality and Democratic Renewal in Northern Ireland*, Oxford 2001, p. 9-51. [Harvey, *New Beginning*]
- Hazell Robert**, *The Acts of Union – the next Thirty Years*, Sunningdale Accountability Lecture, 29 January 2008 ([www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/staff/Accountability\\_Lecture.pdf](http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/staff/Accountability_Lecture.pdf)). [Hazell, *The next Thirty Years*]
- Hazell Robert**, *The Continuing Dynamism of Constitutional Reform*, *Parliamentary Affairs*, PA 60/1 (2007), p. 3-25. [Hazell, *Dynamism of Constitutional Reform*, PA 60/1 (2007)]
- Hazell Robert**, *The English Question*, *Publius: The Journal of Federalism*, *Publius* 36/1 (2006), p. 37-56. [Hazell, *The English Question*, *Publius* 36/1 (2006)]
- Hazell Robert**, *Time for a new convention: parliamentary scrutiny of constitutional bills 1997-2005*, Public Law, PL 2006, p. 247-298. [Hazell, *Parliamentary scrutiny of constitutional bills*, PL 2006]
- Hazell Robert**, *Westminster as a "Three-In-One" Legislature for the UK and its Devolved Territories*, in **Robert Hazell**, **Richard Rawlings** (ed.), *Devolution, Law Making and the Constitution*, Exeter 2005, p. 226-251. [Hazell, *"Three-in-One" Legislature*]

- Hazell Robert, Black Simon**, *Devolution and the Centre Monitoring Report – May 2009*, London 2009 ([www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/research/devolution/dmr/Centre\\_May09.pdf](http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/research/devolution/dmr/Centre_May09.pdf)). [Hazell/Black, *Devolution and the Centre Monitoring Report – May 2009*]
- Hazell Robert, Russell Meg, Seyd Ben, Sinclair David**, *The British Constitution in 1998-99: The Continuing Revolution*, Parliamentary Affairs, PA 53/2 (2000), p. 242-261. [Hazell/Russell/Seyd/Sinclair, *British Constitution in 1998-99, PA 53/2 (2000)*]
- Hermet Guy**, *Espagne – L'ère franquiste*, Encyclopaedia Universalis, Paris 1996, Vol. 8, p. 771-776. [Hermet, *L'ère franquiste*]
- Hermet Guy**, *Espagne – Le retour à la démocratie*, Encyclopaedia Universalis, Paris 1996, Vol. 8, p. 776-779. [Hermet, *Le retour à la démocratie*]
- Heurley Jennifer**, *L'Irlande*, Paris 2003. [Heurley, *Irlande*]
- Himsworth Christopher M. G.**, *Devolution and its Jurisdictional Asymmetries*, Modern Law Review, MLR 70/1 (2007), p. 31-58. [Himsworth, *Jurisdictional Asymmetries, MLR 70/1 (2007)*]
- Himsworth Christopher M. G.**, *Presiding Officer Statements on the Competence of Bills*, Edinburgh Law Review, EdinLR 11/3 (2007), p. 397-401. [Himsworth, *Presiding Officer Statements, EdinLR 11/3 (2007)*]
- Himsworth Christopher M. G., Munro Colin Roy**, *The Scotland Act 1998*, Second Edition, Edinburgh 2000. [Himsworth/Munro, *Scotland Act 1998*]
- Himsworth Christopher M. G., O'Neill Christine M.**, *Scotland's Constitution: Law and Practice*, Edinburgh 2003. [Himsworth/O'Neill, *Scotland's Constitution*]
- Homère**, *L'Odyssée – "Poésie homérique"*, Tome II: *Chants VIII-XV*, texte établi et traduit par Victor Bérard, Paris 1924.
- Hopkins John**, *Devolution in Context: Regional, Federal and Devolved Government in the European Union*, London 2002. [Hopkins, *Devolution in Context*]
- House of Commons, Justice Committee**, *Devolution: A Decade On*, Vol. II: *Oral and written evidence*, HC 529-II ([www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmjust/529/529ii.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmjust/529/529ii.pdf)). [HC, Justice Committee, *Devolution: A Decade On (vol. II)*]
- Jaag Tobias**, *Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung*, in **Daniel Thürer, Jean-François Aubert, Jörg Paul Müller** (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2001, p. 473-489. [Jaag, *Rechtsstellung der Kantone*]
- Jeffery Charlie**, *Durch Devolution zur Föderalstruktur? Aktuelle Entwicklungen in Grossbritannien*, in **Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung** (Hrsg.), *Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2003, p. 109-117. [Jeffery, *Durch Devolution zur Föderalstruktur?*]
- Jeffery Charlie, Palmer Rosanne**, *Devolution, öffentliche Meinung und nationale Identität im Vereinigten Königreich*, Jahrbuch des Föderalismus 2006:

- Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, JdF 2006, p. 409-419. [Jeffery/Palmer, *Devolution*, JdF 2006]
- Joannon Pierre**, *Irlande*, Encyclopaedia Universalis, Paris 1996, Vol. 12, p. 616-631. [Joannon, *Irlande*]
- Joannon Pierre**, *Irlande (République d')*, Encyclopaedia Universalis, Paris 1996, Vol. 12, p. 632-637. [Joannon, *République d'Irlande*]
- Jones Timothy H., Williams Jane M.**, *The Legislative Future of Wales*, Modern Law Review, MLR 68/4 (2005), p. 642-653. [Jones/Williams J., *Legislative Future of Wales*, MLR 68/4 (2005)]
- Jowell Jeffrey**, *Parliamentary Sovereignty under the New Constitutional Hypothesis*, Public Law, PL 2006, p. 562-579. [Jowell, *New Constitutional Hypothesis*, PL 2006]
- Keating Michael**, *From functional to political regionalism: England in comparative perspective*, in **Robert Hazell** (ed.), *The English Question*, Manchester, New York 2006, p. 142-157. [Keating, *From functional to political regionalism*]
- Keating Michael**, *Plurinational Democracy In A Post-Sovereign Order*, Northern Ireland Legal Quarterly, NILQ 53/4 (2002), p. 351-365. [Keating, *Plurinational Democracy In A Post-Sovereign Order*, NILQ 53/4 (2002)]
- Keating Michael**, *Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe*, Publius 29/1 (1999), p. 71-86. [Keating, *Asymmetrical Government*, Publius 29/1 (1999)]
- Keir David Lindsay**, *The Constitutional History of Modern Britain since 1485*, Eighth Edition, London 1966. [Keir, *Constitutional History*]
- Koekkoek Adriaan Kornelis**, *Ireland*, in **Lucas Prakke, Constantijn Kortmann** (ed.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer 2004, p. 417-478. [Koekkoek, *Ireland*]
- Koellreuter Otto**, *Das öffentliche Recht Grossbritanniens in den Jahren 1914-1921*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, JöR XI (1922), p. 122-143. [Koellreuter, *Grossbritannien 1914-1921*, JöR XI (1922)]
- Laffin Martin, Thomas Alys**, *The United Kingdom: Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999), p. 89-107. [Laffin/Thomas, *Federalism in Denial?*, Publius 29/3 (1999)]
- Lapeyre Henri**, *Espagne – De l'unité politique à la guerre civile*, Encyclopaedia Universalis, Paris 1996, Vol. 8, p. 761-770. [Lapeyre, *De l'unité politique à la guerre civile*]
- Lardy Heather**, *Devolution and Democracy*, in **Aileen McHarg/Tom Mullen** (ed.), *Public Law in Scotland*, Edinburgh 2006, p. 89-109. [Lardy, *Devolution and Democracy*]
- Ledroit Mathias**, *Les Catalans partagés entre le Roi et la Terre. Orthodoxie et hétérodoxie politiques autour de la révolte de 1640*, Nuevo Mundo Mundos Nuevos, NM 2009 (<http://nuevomundo.revues.org/56569>). [Ledroit, *Catalans partagés*, NM 2009]

- Leigh Ian**, *The New Local Government*, in **Jeffrey Jowell, Dawn Oliver**, *The Changing Constitution*, Sixth Edition, Oxford 2007, p. 293-312. [Leigh, *Local Government*]
- Leyland Peter**, *Post Devolution: Crystallising the Future for Regional Government in England*, Northern Ireland Legal Quarterly, NILQ 56/4 (2005), p. 435-461. [Leyland, *Regional Government in England*, NILQ 56/4 (2005)]
- Leruez Jacques**, *L'Ecosse vers l'autonomie politique*, Vingtième Siècle. Revue d'histoire, no 65 (2000), p. 109-123. [Leruez, *L'Ecosse vers l'autonomie politique*, Vingtième Siècle 65 (2000)]
- Loewenstein Karl**, *Das heutige Verfassungsrecht des britischen Weltreichs*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, JöR XIII (1925), p. 404-497. [Loewenstein, *heutige Verfassungsrecht*, JöR XIII (1925)]
- López Castillo Antonio**, *Autonome Gemeinschaften statt Föderalismus? Der Problemfall Spanien*, in **Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung** (Hrsg.), *Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2003, p. 65-90. [López Castillo, *Autonome Gemeinschaften statt Föderalismus?*]
- López Guerra Luis**, *Il Tribunale Costituzionale spagnolo e le Autonomie Regionali*, in **Antonio d'Atena** (a cura di), *Federalismo e Regionalismo in Europa*, Milano 1994, p. 271-284. [López Guerra, *Tribunale Costituzionale spagnolo*]
- López Mira Álvaro Xosé**, *Spanien – Das Modell der Autonomien: Eine unzweckmässige Lösung für ein politisches Problem*, Jahrbuch des Föderalismus 2001: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, JdF 2001, p. 273-280. [López Mira, *Spanien*, JdF 2001]
- López Pina Antonio**, *Die Entstehung der Verfassung*, in **Antonio López Pina** (Hrsg.), *Spanisches Verfassungsrecht*, Heidelberg 1993, p. 19-46. [López Pina, *Entstehung der Verfassung*]
- López Pina Antonio**, *Die spanische Staatsrechtslehre. Prolegomena für den deutschen Leser*, in **Antonio López Pina** (Hrsg.), *Spanisches Verfassungsrecht*, Heidelberg 1993, p. 1-15. [López Pina, *Prolegomena*]
- Loughlin Martin**, *Legality and Locality – The Role of Law in Central-Local Government Relations*, Oxford 1996. [Loughlin, *Legality and Locality*]
- Mahon Pascal**, *Commentaire ad art. 175*, in **Jean-François Aubert, Pascal Mahon**, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich 2003. [Mahon, *Commentaire ad art. 175*]
- Mahon Pascal**, *Commentaire ad art. 190*, in **Jean-François Aubert, Pascal Mahon**, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich 2003. [Mahon, *Commentaire ad art. 190*]
- Malinverni Giorgio**, *Le fédéralisme asymétrique*, Revue de droit suisse, RDS 124/I/2 (2005), p. 97-114. [Malinverni, *Fédéralisme asymétrique*, RDS 124/I/2 (2005)]
- Marx Roland**, *Ecosse (Histoire)*, Encyclopaedia Universalis, Paris 1996, Vol. 7, p. 898-902. [Marx, *Histoire de l'Ecosse*]

- Marx Roland**, *Galles (pays de)*, Encyclopaedia Universalis, Paris 1996, Vol. 10, p. 57-58. [Marx, *pays de Galles*]
- Marx Roland**, *Grande-Bretagne – Histoire de la Grande-Bretagne*, Encyclopaedia Universalis, Paris 1996, Vol. 10, p. 674-704. [Marx, *Grande-Bretagne*]
- McAllister Laura**, *The Richard Commission – Wales's Alternative Constitutional Convention*, Contemporary Wales, CW 17/3 (2004), p. 128-139. [McAllister, *Richard Commission*, CW 17/3 (2004)]
- McAllister Laura**, *The Road to Cardiff Bay: The Process of Establishing the National Assembly for Wales*, Parliamentary Affairs, PA 52/4 (1999), p. 634-648. [McAllister, *Establishing the Assembly for Wales*, PA 52/4 (1999)]
- McAllister Laura**, *The Welsh Devolution Referendum: Definitely, Maybe?*, Parliamentary Affairs, PA 51/2 (1998), p. 149-165. [McAllister, *Welsh Devolution Referendum*, PA 51/2 (1998)]
- McCrudden Christopher**, *Northern Ireland and the British Constitution since the Belfast Agreement*, in **Jeffrey Jowell**, **Dawn Oliver**, *The Changing Constitution*, Sixth Edition, Oxford 2007, p. 227-270. [McCrudden, *Northern Ireland*]
- McEldowney John F.**, *Public Law*, second edition, London 1998. [McEldowney, *Public Law*]
- McFadden Jean**, **Lazarowicz Mark**, *The Scottish Parliament – an Introduction*, 3<sup>rd</sup> edition, Edinburgh 2003. [McFadden/Lazarowicz, *Scottish Parliament*]
- McGarry John**, *Federal Political Systems and the Accommodation of National Minorities*, in **Ann L. Griffiths**, **Karl Nerenberg**, *Handbook of Federal Countries 2002*, Montreal 2002, p. 416-447. [McGarry, *Federal Systems and National Minorities*]
- McLean Iain**, *Are Scotland and Wales over-represented in the House of Commons?*, Political Quarterly, PolQ 66/4 (1995), p. 250-268. [McLean, *Are Scotland and Wales over-represented?*, PolQ 66/4 (1995)]
- McLean Iain**, **McMillan Alistair**, *England and the Union since 1707*, in **Robert Hazell** (ed.), *The English Question*, Manchester, New York 2006, p. 24-44. [McLean/McMillan, *England and the Union*]
- Meehan Elizabeth**, *The Belfast Agreement – Its Distinctiveness and Points of Cross-Fertilization in the UK's Devolution Programme*, Parliamentary Affairs, PA 52/1 (1999), p. 19-31. [Meehan, *Belfast Agreement*, PA 52/1 (1999)]
- Ministry of Justice**, *The Governance of Britain*, Cm. 7170, London 2007. [Ministry of Justice, *The Governance of Britain*, Cm. 7170 (2007)]
- Mitchell John David Bowden**, *Sovereignty of Parliament – Yet Again*, Law Quarterly Review, LQR 79 (1963), p. 196-223. [Mitchell, *Sovereignty of Parliament*, LQR 79 (1963)]
- Moderne Frank**, **Bon Pierre**, *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, Paris 1981. [Moderne/Bon, *Autonomies régionales*]

- 
- Monahan Patrick J.**, *Constitutional Law*, Third Edition, Toronto 2006. [Monahan, *Constitutional Law*]
- Moreno Luis**, *Federalization in multinational Spain*, in **Michael Burgess, John Pinder** (ed.), *Multinational Federations*, London 2007, p. 86-107. [Moreno, *multinational Spain*]
- Moreno Luis**, *The Federalization of Spain*, London 2001. [Moreno, *Federalization*]
- Morgan Kenneth**, *Histoire de la Grande-Bretagne*, Paris 1985. [Morgan, *Histoire de la Grande-Bretagne*]
- Morris Peter**, *histoire du Royaume-Uni*, Paris 1992. [Morris, *Histoire du Royaume-Uni*]
- Muñoz Machado Santiago**, *Derecho Publico de las Comunidades autónomas*, Vol. I, Madrid 1982. [Muñoz Machado, *Derecho Publico (vol. I)*]
- Munro Colin Roy**, *The Union of 1707 and the British Constitution*, in **Patrick S. Hodge**, *Scotland and the Union*, Edinburgh 1994, p. 87-109. [Munro, *Union of 1707*]
- Munro Colin Roy**, *Studies in Constitutional Law*, London 1987. [Munro, *Studies in Constitutional Law*]
- Munro Jane**, *Public Law*, Edinburgh 2003. [Munro J., *Public Law*]
- Murray Ronald King**, *Devolution in the U.K. – A Scottish Perspective*, *Law Quarterly Review*, LQR 96 (1980), p. 35-50. [Murray, *Scottish Perspective*, LQR 96 (1980)].
- Nagel Klaus-Jürgen**, *Autonomiestatute und/oder/statt Föderalismus? Zum Stand der Reform des spanischen "Staates der Autonomen"*, *Jahrbuch des Föderalismus 2006: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, JdF 2006, p. 395-408. [Nagel, *Stand der Reform*, JdF 2006]
- Nagel Klaus-Jürgen**, *Verfassungs- und Statutsreformen in Spanien: ein föderalistischer Frühling?*, *Jahrbuch des Föderalismus 2005: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, JdF 2005, p. 395-408. [Nagel, *ein föderalistischer Frühling?*, JdF 2005]
- Nagel Klaus-Jürgen**, *Die "Autonomisierung" Spaniens – ein abgeschlossener Prozess ?*, *Jahrbuch des Föderalismus 2003: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, JdF 2003, p. 222-232. [Nagel, *"Autonomisierung" Spaniens*, JdF 2003]
- Navarro Marie**, *The Legislative Process*, in **Richard Wyn Jones, Roger Scully** (eds), *Wales Devolution Monitoring Report – September 2007*, London 2007 ([www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/research/devolution/dmr/Wales\\_Sept07.pdf](http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/research/devolution/dmr/Wales_Sept07.pdf)). [Navarro, *Wales Devolution Monitoring Report - September 2007*]
- Navarro Marie**, *The Legislative Process*, in **Richard Wyn Jones, Roger Scully** (eds), *Wales Devolution Monitoring Report - April 2007*, London 2007 ([www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/research/devolution/dmr/Wales\\_April07.pdf](http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/research/devolution/dmr/Wales_April07.pdf)). [Navarro, *Wales Devolution Monitoring Report - April 2007*]
- O'Donnell Donal**, *Constitutional Background to and Aspects of the Good Friday Agreement – A Republic of Ireland Perspective*, *Northern Ireland Legal Quarterly*,

NILQ 50/1 (1999), p. 76-89. [O'Donnell, *Constitutional Background*, NILQ 50/1 (1999)]

**Office of the Deputy Prime Minister**, *Devolution – Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, Scottish Ministers, the Cabinet of the National Assembly for Wales and Northern Ireland Executive Committee*, Cm. 5240, London 2001 ([www.justice.gov.uk/guidance/docs/odpm-dev-600629.pdf](http://www.justice.gov.uk/guidance/docs/odpm-dev-600629.pdf)). [Office of the Deputy Prime Minister, *Devolution – Memorandum of Understanding*, Cm. 5240 (2001)]

**Oliver Dawn**, *The 'Modernization' of the United Kingdom Parliament?*, in **Jeffrey Jowell, Dawn Oliver**, *The Changing Constitution*, Sixth Edition, Oxford 2007, p. 161-184. [Oliver, *Modernization of Parliament*]

**Oliver Dawn**, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, Oxford 2003. [Oliver, *Constitutional Reform*]

**O'Neill Aidan**, *Parliamentary Sovereignty and the Judicial Review of Legislation*, in **Aileen McHarg/Tom Mullen** (ed.), *Public Law in Scotland*, Edinburgh 2006, p. 197-218. [O'Neill, *Judicial Review of Legislation*]

**Page Alan, Batey Andrea**, *Scotland's Other Parliament: Westminster Legislation about Devolved Matters in Scotland since Devolution*, Public Law, PL 2002, p. 501-523. [Page/Batey, *Westminster Legislation about Devolved Matters*, PL 2002]

**Page Alan, Reid Colin, Ross Andrea**, *A Guide to the Scotland Act 1998*, Edinburgh 1999. [Page/Reid/Ross, *Guide to the Scotland Act*]

**Palermo Francesco**, *Asymmetrie als Ordnungsmodell des modernen Föderalismus. Eine vergleichende Analyse*, in **Francesco Palermo, Rudolf Hrbek, Carolin Zwilling, Elisabeth Alber** (Hrsg.), *Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus*, Baden-Baden 2007, p. 9-21. [Palermo, *Asymmetrie*]

**Pérez Calvo Alberto**, *El Estado constitucional español*, Madrid 2009. [Pérez Calvo, *Estado constitucional español*]

**Pérez Calvo Alberto, Razquin Lizarraga Martín María**, *Manual de Derecho Público de Navarra*, Tercera edición, revisada, Pamplona 2007. [Pérez Calvo/Razquin Lizarraga, *Derecho Público de Navarra*]

**Pérez Calvo Alberto**, *Nación, nacionalidades y Pueblos en el Derecho Español*, Madrid 2005. [Pérez Calvo, *Nación, nacionalidades y Pueblos*]

**Pérez Calvo Alberto**, *Le concept de Nation dans la Constitution espagnole de 1978*, *Revue française de droit constitutionnel*, RFDC no 41 (2000), p. 3-25. [Pérez Calvo, *Le concept de Nation*, RFDC 41 (2000)]

**Pérez Calvo Alberto**, *Perfeccionamiento del Estado autonómico*, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, RFDUC 1997 (*Monográfico 21 – Las Perspectivas del Estado autonómico*), p. 151-182. [Pérez Calvo, *Perfeccionamiento del Estado*, RFDUC 1997 (Monográfico 21)]

- Pérez Royo Javier**, *Curso de derecho constitucional*, Décima edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán, Madrid 2005. [Pérez Royo, *Derecho constitucional*]
- Pernthaler Peter**, *Asymmetric Federalism as a Comprehensive Framework of Regional Autonomy*, in **Ann L. Griffiths, Karl Nerenberg**, *Handbook of Federal Countries 2002*, Montreal 2002, p. 472-493. [Pernthaler, *Asymmetric Federalism*]
- Pfeifer Bernd**, *Probleme des spanischen Föderalismus*, Berlin 1998. [Pfeifer, *spanischer Föderalismus*]
- Postan Michael, Hill Christopher**, *Histoire économique et sociale de la Grande-Bretagne*, Tome 1: *Des origines aux XVIIIe siècle*, Paris 1977. [Postan/Hill, *Histoire économique et sociale de la Grande-Bretagne (tome I)*]
- Prakke Lucas**, *The Kingdom of Spain*, in **Lucas Prakke, Constantijn Kortmann** (ed.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer 2004, p. 725-796. [Prakke, *Kingdom of Spain*]
- Prakke Lucas**, *The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, in **Lucas Prakke, Constantijn Kortmann** (ed.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer 2004, p. 861-927. [Prakke, *United Kingdom*]
- Punset Blanco Ramón**, *Razón e identidad del Senado*, *Revista española de Derecho Constitucional*, REDC 70 (2004), p. 27-41. [Punset Blanco, *Senado*, REDC 70 (2004)]
- Ratnapala Suri**, *Australian Constitutional Law – Foundations and Theory*, South Melbourne 2002. [Ratnapala, *Australian Constitutional Law*]
- Rawlings Richard**, *Hastening Slowly: The Next Phase of Welsh Devolution*, *Public Law*, PL 2005, p. 824-852. [Rawlings, *Hastening Slowly*, PL 2005]
- Rawlings Richard**, *Law Making In a Virtual Parliament: The Welsh Experience*, in **Robert Hazell, Richard Rawlings** (ed.), *Devolution, Law Making and the Constitution*, Exeter 2005, p. 71-111. [Rawlings, *Virtual Parliament*]
- Rawlings Richard**, *Delineating Wales: Constitutional, Legal and Administrative Aspects of National Devolution*, Cardiff 2003. [Rawlings, *Delineating Wales*]
- Rawlings Richard**, *Quasi-Legislative Devolution: Powers and Principles*, *Northern Ireland Legal Quarterly*, NILQ 52/1 (2001), p. 54-81. [Rawlings, *Quasi-Legislative Devolution*, NILQ 52/1 (2001)]
- Rawlings Richard**, *The New Model Wales*, *Journal of Law and Society*, JLS 25/4 (1998), p. 461-509. [Rawlings, *New Model Wales*, JLS 25/4 (1998)]
- Richmond Ian Archibald**, *Roman Britain*, second edition, Harmondsworth 1963. [Richmond, *Roman Britain*]
- Rojo José Vicente**, *La Constitución española de 1978: guía práctica comentada – esquemas explicativos*, Madrid 2000. [Rojo, *Constitución*]
- Royal Commission on the Constitution 1969-1973**, *Volume I: Report*, Cmnd 5460, London 1973. [Royal Commission, *Kilbrandon Report*, Cmnd 5460 (1973)]

- Rubio Llorente**, *El Tribunal Constitucional*, Revista española de Derecho Constitucional, REDC 71 (2004), p. 11-33. [Rubio Llorente, *Tribunal Constitucional*, REDC 71 (2004)]
- Rucquoi Adeline**, *Histoire médiévale de la Péninsule ibérique*, Paris 1993. [Rucquoi, *Histoire médiévale*]
- Ruiz-Rico Ruiz Gerardo**, *La potestà statutaria delle comunità autonome in Spagna*, in **Silvio Gambino** (a cura di), *Regionalismo, Federalismo, Devolution – Competenze e diritti – Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano 2003, p. 75-103. [Ruiz-Rico Ruiz, *Potestà statutaria*]
- Russell Meg, Lodge Guy**, *The government of England by Westminster*, in **Robert Hazell** (ed.), *The English Question*, Manchester, New York 2006, p. 64-95. [Russell/Lodge, *Government of England by Westminster*]
- Sandford Mark**, *Facts on the ground: the growth of institutional answers to the English Question in the regions*, in **Robert Hazell** (ed.), *The English Question*, Manchester 2006, p. 174-193. [Sandford, *Institutional answers in the regions*]
- Santaolalla López Fernando**, *Derecho Constitucional*, Madrid 2004. [Santaolalla López, *Derecho Constitucional*]
- Scelle Georges**, *Précis de droit des Gens – Principes et Systématique*, Vol. I, Paris 1932. [Scelle, *Droit des Gens (vol. I)*]
- Scottish Constitutional Convention**, *Scotland's Parliament – Scotland's Right*, Edinburgh 1995. [Scottish Constitutional Convention, *Scotland's Parliament – Scotland's Right*]
- Scottish Constitutional Convention**, *Towards Scotland's Parliament – A Report to the Scottish People*, Edinburgh 1990. [Scottish Constitutional Convention, *Towards Scotland's Parliament*]
- Scottish Constitutional Convention**, *Towards a Scottish Parliament – Consultation Document and Report to the Scottish People*, Edinburgh 1989. [Scottish Constitutional Convention, *Towards a Scottish Parliament*]
- Scottish Office**, *Scotland's Parliament*, Cm. 3658, London 1997. [Scottish Office, *Scotland's Parliament*, Cm. 3658 (1997)]
- Simon Denys**, *Le système juridique communautaire*, 3<sup>e</sup> édition, Paris 2001. [Simon, *Système juridique communautaire*]
- Solé Tura Jordi**, *Das politische Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, in **Antonio López Pina** (Hrsg.), *Spanisches Verfassungsrecht*, Heidelberg 1993, p. 249-282. [Solé Tura, *Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*]
- Supperstone Michael, Pitt-Payne Timothy**, *The Greater London Authority Bill*, Public Law, PL 1999, p. 581-584. [Supperstone/Pitt-Payne, *Greater London Authority Bill*, PL 1999].
- Tamames Laura y Ramón**, *Introducción a la Constitución española (Texto y comentarios) – Prólogo de Adolfo Suárez – Edición de los XXV años de la*

- Constitución (1978-2003)*, novena edición, Madrid 2003. [Tamames, *Introducción a la Constitución*]
- Tierney Stephen**, *Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenges to the Nation-State*, *International & Comparative Law Quarterly*, ICLQ 54/1 (2005), p. 161-183. [Tierney, *Reframing Sovereignty?*, ICLQ 54/1 (2005)]
- Tierney Stephen**, *Giving with one hand: Scottish devolution within a unitary state*, *International Journal of Constitutional Law*, IJCL 2007 (5/4), p. 730-753. [Tierney, *Scottish devolution within a unitary state*, IJCL 2007 (5/4)]
- Tomaney John**, *The Governance of London*, in **Robert Hazell** (ed.), *The State and the Nations – The First Year of Devolution in the United Kingdom*, Thorverton 2000, p. 241-267. [Tomaney, *Governance of London*]
- Tomkins Adam**, *Public Law*, Oxford 2003. [Tomkins, *Public Law*]
- Torre Alessandro**, *Organizzazione territoriale, Diritti fondamentali e Devolution nel Regno Unito*, in **Gambino Silvio** (a cura di), *Regionalismo, Federalismo, Devolution – Competenze e diritti – Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano 2003, p. 235-266. [Torre, *Devolution nel Regno Unito*]
- Trench Alan**, *The Government of Wales Act 2006: the next steps in devolution for Wales*, *Public Law*, PL 2006, p. 687-696. [Trench, *Government of Wales Act 2006*, PL 2006].
- Umbach Dieter C.**, *Die Grundrechte der neuen spanischen Verfassung*, *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, EuGRZ 1979, p. 229-235. [Umbach, *spanische Verfassung*, EuGRZ 1979]
- Usteri Martin Johann**, *Theorie des Bundesstaates – Ein Beitrag zur Allgemeinen Staatslehre, ausgearbeitet am Beispiel der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich 1954. [Usteri, *Theorie des Bundesstaates*]
- Vilar Pierre**, *Histoire de l'Espagne*, 20<sup>e</sup> édition, Paris 2001. [Vilar, *Histoire de l'Espagne*]
- Vilar Pierre**, *La Guerre d'Espagne (1936-1939)*, Paris 1986. [Vilar, *Guerre d'Espagne*]
- Vírgala Foruria Eduardo**, *La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución*, *Revista española de Derecho Constitucional*, REDC 73 (2005), p. 55-109. [Vírgala Foruria, *Coacción estatal*, REDC 73 (2005)]
- Wales Office**, *Devolution – Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee*, Cm. 7864, London 2010 ([www.cabinetoffice.gov.uk/media/352958/published%20memorandum%20of%20understanding.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/352958/published%20memorandum%20of%20understanding.pdf)). [Wales Office, *Devolution – Memorandum of Understanding*, Cm. 7864 (2010)]
- Wales Office**, *Better Governance for Wales*, Cm. 6582, London 2005. [Wales Office, *Better Governance for Wales*, Cm. 6582 (2005)]
- Walker David Maxwell**, *A Legal History of Scotland*, Vol. I: *The Beginnings to A. D. 1286*, Edinburgh 1988. [Walker, *Legal History of Scotland (vol. I)*]

- Walker David Maxwell**, *A Legal History of Scotland*, Vol. II: *The Later Middle Ages*, Edinburgh 1990. [Walker, *Legal History of Scotland (vol. II)*]
- Watts Ronald Lampman**, *Comparing Federal Systems*, Third Edition, Montreal 2008. [Watts, *Comparing Federal Systems*]
- Watts Ronald Lampman**, *The Distribution of Powers, Responsibilities and Resources in Federations*, in **Ann L. Griffiths, Karl Nerenberg**, *Handbook of Federal Countries 2002*, Montreal 2002, p. 448-471. [Watts, *Distribution of Powers*]
- Weber Albrecht**, *Die Spanische Verfassung von 1978*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, JöR Neue Folge 29 (1980), p. 209-278. [Weber, *Spanische Verfassung*, JöR NF 29 (1980)]
- Welsh Office**, *A Voice for Wales – Llais dros Gymru*, Cm. 3718, London 1997. [Welsh Office, *A Voice for Wales – Llais dros Gymru*, Cm. 3718 (1997)]
- Wendland Kirsten**, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat? – Entstehung und Entwicklung der Autonomen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1998. [Wendland, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat ?*]
- Wheare Kenneth Clinton**, *Federal Government*, Fourth Edition, London 1963. [Wheare, *Federal Government*]
- White Robin M., Willock Ian D.**, *The Scottish Legal System*, 3<sup>rd</sup> edition, Edinburgh 2003. [White/Willock, *Scottish Legal System*]
- Williams David G. T.**, *Devolution: The Past and Future*, *Wales Journal of Law and Policy – Cylchgrawn Cyfraith a Pholisi Cymru*, WJLP 4/1 (2005), p. 17-23. [Williams D., *Past and Future*, WJLP 4/1 (2005)]
- Williams David G. T.**, *Devolution: The Welsh Perspective*, in **Adam Tomkins**, *Devolution and the British Constitution*, London 1998, p. 19-28. [Williams D., *The Welsh Perspective*]
- Williams Jane M.**, *Law Making for Wales after the Richard Commission*, *Wales Journal of Law and Policy – Cylchgrawn Cyfraith a Pholisi Cymru*, WJLP 3/2 (2004), p. 251-260. [Williams J., *After the Richard Commission*, WJLP 3/2 (2004)]
- Williams William Retlaw**, *The History of the Great Sessions in Wales 1542-1830*, Brecknock 1899. [Williams W., *Great Sessions in Wales 1542-1830*]
- Willoweit Dietmar, Seif Ulrike**, *Europäische Verfassungsgeschichte*, München 2003. [Willoweit/Seif, *Verfassungsgeschichte*]
- Winetrobe Barry K.**, *Scottish Devolution: Developing Practice in Multi-Layer Governance*, in **Jeffrey Jowell, Dawn Oliver**, *The Changing Constitution*, Sixth Edition, Oxford 2007, p. 207-226. [Winetrobe, *Scottish Devolution*]
- Winetrobe Barry K.**, *A Partnership of the Parliaments? Scottish Law Making Under the Sewel Convention at Westminster and Holyrood*, in **Robert Hazell, Richard Rawlings** (ed.), *Devolution, Law Making and the Constitution*, Exeter 2005, p. 39-70. [Winetrobe, *Partnership of the Parliaments*]

**Winetrobe Barry K.**, *Counter-Devolution? The Sewel Convention on Devolved Legislation at Westminster*, *Scottish Law and Practice Quarterly*, SLPQ 6 (2001), p. 286-292. [Winetrobe, *Counter-Devolution?*, SLPQ 6 (2001)]



## **Annexe: Extraits de législation**

### **Droit espagnol**

*Constitución de la República Española, du 9 décembre 1931 (CE 1931)*

*Artículo 1 CE 1931:*

*España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia.*

*Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo.*

*La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones.*

*La bandera de la República española es roja, amarilla y morada.*

*Artículo 8 apartado 1 CE 1931:*

*El estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.*

*Artículo 11 CE 1931:*

*Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 12.*

*En ese Estatuto podrán recabar para sí, en su totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinen en los artículos 15, 16 y 18 de esta Constitución, sin perjuicio, en el segundo caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el mismo procedimiento establecido en este Código fundamental.*

*La condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí.*

*Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.*

*Artículo 12 CE 1931:*

*Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones:*

*a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región.*

*b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años.*

*c) Que lo aprueben las Cortes.*

*Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las*

*materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16.*

**Artículo 14 CE 1931:**

*Son de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes:*

*1ª. Adquisición y pérdida de la nacionalidad y regulación de los derechos y deberes constitucionales.*

*2ª. Relación entre las iglesias y el Estado y régimen de cultos.*

*3ª. Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; declaración de guerra; Tratados de paz; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales.*

*4ª. Defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional.*

*5ª. Pesca marítima.*

*6ª. Deuda del Estado.*

*7ª. Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional.*

*8ª. Régimen arancelario, Tratados de Comercio, Aduanas y libre circulación de las mercancías.*

*9ª. Abanderamiento de buques mercantes, sus derechos y beneficios e iluminación de costas.*

*10. Régimen de extradición.*

*11. Jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconozcan a los Poderes regionales.*

*12. Sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria.*

*13. Régimen general de comunicaciones, líneas aéreas, correos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicación.*

*14. Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas cuando las aguas discurren fuera de la región autónoma o el transporte de la energía salga de su término.*

*15. Defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarregionales.*

*16. Policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería.*

*17. Hacienda general del Estado.*

*18. Fiscalización de la producción y el comercio de armas.*

**Artículo 15 CE 1931:**

*Corresponde al Estado español la legislación, y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias:*

*1ª. Legislación penal, social, mercantil y procesal, y en cuanto a la legislación civil, la forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos, personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España. La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar*

su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia.

2ª. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

3ª. Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos.

4ª. Pesas y medidas.

5ª. Régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional.

6ª. Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse.

7ª. Bases mínimas de la legislación sanitaria interior.

8ª. Régimen de seguros generales y sociales.

9ª. Legislación de aguas, caza y pesca fluvial.

10. Régimen de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos.

11. Derecho de expropiación, salvo siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares.

12. Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del Estado y de las regiones.

11. Servicios y aviación civil y radiodifusión.

Artículo 16 CE 1931:

*En las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores, podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes.*

Artículo 17 CE 1931:

*En las regiones autónomas no se podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles.*

Artículo 18 CE 1931:

*Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado; pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley.*

Artículo 19 CE 1931:

*El Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República.*

*Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación previa de esta necesidad.*

*Para la aprobación de esta ley se necesitará el voto favorable de las dos terceras partes de los Diputados que integren las Cortes.*

*En las materias reguladas por una ley de Bases de la República las regiones podrán estatuir lo pertinente, por ley o por ordenanza.*

*Artículo 122 CE 1931:*

*Compondrán este Tribunal:*

*Un presidente designado por el Parlamento, sea o no Diputado.*

*El presidente del alto Cuerpo consultivo de la República a que se refiere el artículo 93.*

*El Presidente del Tribunal de Cuentas de la República.*

*Dos Diputados libremente elegidos por las Cortes.*

*Un representante por cada una de las Regiones españolas, elegido en la forma que determine la ley.*

*Dos miembros nombrados electivamente por todos los Colegios de Abogados de la República.*

*Cuatro profesores de la Facultad de Derecho, designados por el mismo procedimiento entre todas las de España.*

*Constitución española de 27 de diciembre de 1978 (CE)*

*Artículo 1 CE:*

*1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.*

*2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.*

*3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.*

*Artículo 2 CE:*

*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*

*Artículo 61 CE:*

*1. El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas.*

*2. El Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, y el Regente o Regentes al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey.*

*Artículo 81 CE:*

*1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.*

*2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.*

---

**Artículo 138 CE:**

*El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.*

*2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.*

**Artículo 139 CE:**

*1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.*

*2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.*

**Artículo 143 CE:**

*1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.*

*2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.*

*3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.*

**Artículo 144 CE:**

*Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:*

*a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.*

*b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.*

*c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.*

**Artículo 145 CE:**

*1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.*

*2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.*

*Artículo 146 CE:*

*El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.*

*Artículo 147 CE:*

*1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.*

*2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:*

*a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.*

*b) La delimitación de su territorio.*

*c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.*

*d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.*

*3. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.*

*Artículo 148 CE:*

*1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:*

*1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno.*

*2.ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.*

*3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.*

*4.ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.*

*5.ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.*

*6.ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.*

*7.ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.*

*8.ª Los montes y aprovechamientos forestales.*

*9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.*

*10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.*

11.<sup>a</sup> La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

12.<sup>a</sup> Ferias interiores.

13.<sup>a</sup> El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

14.<sup>a</sup> La artesanía.

15.<sup>a</sup> Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

16.<sup>a</sup> Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

17.<sup>a</sup> El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

18.<sup>a</sup> Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19.<sup>a</sup> Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20.<sup>a</sup> Asistencia social.

21.<sup>a</sup> Sanidad e higiene.

22.<sup>a</sup> La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

#### Artículo 149 CE:

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1.<sup>a</sup> La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2.<sup>a</sup> Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3.<sup>a</sup> Relaciones internacionales.

4.<sup>a</sup> Defensa y Fuerzas Armadas.

5.<sup>a</sup> Administración de Justicia.

6.<sup>a</sup> Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

7.<sup>a</sup> Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

8.<sup>a</sup> Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.

En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

- 9.<sup>a</sup> *Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.*
- 10.<sup>a</sup> *Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.*
- 11.<sup>a</sup> *Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.*
- 12.<sup>a</sup> *Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.*
- 13.<sup>a</sup> *Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.*
- 14.<sup>a</sup> *Hacienda general y Deuda del Estado.*
- 15.<sup>a</sup> *Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.*
- 16.<sup>a</sup> *Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.*
- 17.<sup>a</sup> *Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.*
- 18.<sup>a</sup> *Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.*
- 19.<sup>a</sup> *Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.*
- 20.<sup>a</sup> *Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.*
- 21.<sup>a</sup> *Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.*
- 22.<sup>a</sup> *La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.*
- 23.<sup>a</sup> *Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.*
- 24.<sup>a</sup> *Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.*
- 25.<sup>a</sup> *Bases de régimen minero y energético.*
- 26.<sup>a</sup> *Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.*
- 27.<sup>a</sup> *Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.*

28.<sup>a</sup> Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

29.<sup>a</sup> Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30.<sup>a</sup> Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31.<sup>a</sup> Estadística para fines estatales.

32.<sup>a</sup> Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

#### Artículo 150 CE:

1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

#### Artículo 151 CE:

1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa

sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4.º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior. 3. En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.

#### Artículo 152 CE:

1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales

*del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.*

*2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.*

*3. Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.*

**Artículo 158 CE:**

*1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.*

*2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.*

**Artículo 159 CE:**

*1. El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.*

*2. Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional.*

*3. Los miembros del Tribunal Constitucional serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres.*

*4. La condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible: con todo mandato representativo; con los cargos políticos o administrativos; con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional o mercantil.*

*En lo demás los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del poder judicial.*

*5. Los miembros del Tribunal Constitucional serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato.*

**Artículo 160 CE:**

*El Presidente del Tribunal Constitucional será nombrado entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en pleno y por un período de tres años.*

**Artículo 161 CE:**

1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

**Artículo 162 CE:**

1. Están legitimados:

a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

2. En los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados.

**Artículo 167 CE:**

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

**Artículo 168 CE:**

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o

al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

*Disposición adicional primera CE:*

*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.*

*La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso en el marco de la Constitución y de los Estatutos de la Autonomía.*

*Disposición transitoria primera CE:*

*En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado pro la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.*

*Disposición transitoria segunda CE:*

*Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.*

*Disposición transitoria cuarta CE:*

1. *En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.*

2. *Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143.*

*Disposición transitoria quinta CE:*

*Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.*

*Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC)*

*Artículo 27 LOTC:*

- 1. Mediante los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad regulados en este título, el Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados.*
- 2. Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:*
  - a) Los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes Orgánicas.*
  - b) Las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley. En el caso de los Decretos legislativos, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número seis del artículo ochenta y dos de la Constitución.*
  - c) Los tratados internacionales.*
  - d) los reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales.*
  - e) Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa.*
  - f) Los reglamentos de las asambleas legislativas de las Comunidades autónomas.*

## **Droit britannique**

*Union with England Act 1707 (6 Anne, c. 7)*

*Article I:*

*That the Two Kingdoms of Scotland and England shall upon the first day of May next ensuing the date hereof and forever after be United into One Kingdom by the Name of Great Britain And that the Ensigns Armorial of the said United Kingdom be such as Her Majesty shall appoint and the Crosses of St Andrew and St George be conjoined in such manner as Her Majesty shall think fit and used in all Flags Banners Standards and Ensigns both at Sea and Land.*

*Union with Scotland Act 1706<sup>1014</sup> (6 Anne, c. 11)*

*Article I:*

*That the Two Kingdoms of Scotland and England, shall upon the first day of May which shall be in the year one thousand seven hundred and seven and forever after, be United into One Kingdom by the name of Great Britain And that the Ensigns Armorial of the said United Kingdom be such as Her Majesty shall appoint and the Crosses of St. George and St. Andrew be conjoined in such manner as Her Majesty shall think fit and used in all Flags Banners Standards and Ensigns both at Sea and Land.*

*Union with Ireland Act 1800 (39&40 Geo III, c. 67)*

*Article First:*

*That it be the First Article of the Union of the kingdoms of Great Britain and Ireland, that the said kingdoms of Great Britain and Ireland shall, upon the first day of January which shall be in the year of our Lord one thousand eight hundred and one, and for ever after, be united into one kingdom, by the name of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and that the royal stile and titles appertaining to the imperial crown of the said United Kingdom and its dependencies, and also the ensigns, armorial flags and banners thereof, shall be such as his Majesty, by his royal proclamation under the Great Seal of the United Kingdom, shall be pleased to appoint.*

*Government of Ireland Act 1920 (10&11 Geo V, c. 67)*

*Section 1, subsection 2:*

*(2) For the purposes of this Act, Northern Ireland shall consist of the parliamentary counties of Antrim, Armagh, Down, Fermanagh, Londonderry and Tyrone, and the parliamentary boroughs of Belfast and Londonderry.*

*Section 75 (Saving for supreme authority of the Parliament of the United Kingdom):*

*Notwithstanding the establishment of the Parliaments of Southern and Northern Ireland, or the Parliament of Ireland, or anything contained in this Act,*

---

<sup>1014</sup> Le millésime 1706 s'explique par le fait que l'Angleterre n'adoptera le calendrier grégorien qu'en 1752.

*the supreme authority of the Parliament of the United Kingdom shall remain unaffected and undiminished over all persons, matters, and things in Ireland and every part thereof.*

*Ireland Act 1949 (12&13 Geo VI, c. 41)*

*Section 1 (Constitutional provisions):*

*(1) It is hereby recognized and declared that the part of Ireland heretofore known as Eire ceased, as from the eighteenth day of April, nineteen hundred and forty-nine, to be part of His Majesty's dominions.*

*(2) It is hereby declared that Northern Ireland remains part of His Majesty's dominions and of the United Kingdom and it is hereby affirmed that in no event will Northern Ireland or any part thereof cease to be part of His Majesty's dominions without the consent of the Parliament of Northern Ireland.*

*(3) The part of Ireland referred to in subsection (1) of this section is hereafter in this Act referred to, and may in any Act, enactment or instrument passed or made after the passing of this Act be referred to by the name attributed thereto by the law thereof, that is to say the Republic of Ireland*

*Government of Wales Act 1998 (c. 38)*

*Section 1 (The Assembly):*

*(1) There shall be an Assembly for Wales to be known as the National Assembly for Wales or Cynulliad Cenedlaethol Cymru (but referred to in this Act as the Assembly).*

*(2) The Assembly shall be a body corporate.*

*(3) The exercise by the Assembly of its functions is to be regarded as done on behalf of the Crown.*

*Section 22 (Transfer of Ministerial functions):*

*(1) Her Majesty may by Order in Council—*

*(a) provide for the transfer to the Assembly of any function so far as exercisable by a Minister of the Crown in relation to Wales,*

*(b) direct that any function so far as so exercisable shall be exercisable by the Assembly concurrently with the Minister of the Crown, or*

*(c) direct that any function so far as exercisable by a Minister of the Crown in relation to Wales shall be exercisable by the Minister only with the agreement of, or after consultation with, the Assembly.*

*(2) The Secretary of State shall, before the first ordinary election, lay before each House of Parliament the draft of an Order in Council under this section making provision for the transfer of such functions in each of the fields specified in Schedule 2 as the Secretary of State considers appropriate.*

*(3) An Order in Council under this section may contain any appropriate consequential, incidental, supplementary or transitional provisions or savings (including provisions in the form of amendments or repeals of enactments).*

*(4) No recommendation shall be made to Her Majesty in Council to make an Order in Council under this section—*

*(a) unless a draft of the statutory instrument containing the Order in Council has been laid before, and approved by a resolution of, each House of Parliament, and*

*(b) in the case of an Order in Council varying or revoking a previous Order in Council, unless such a draft has also been laid before, and approved by a resolution of, the Assembly.*

*(5) Schedule 3 (which makes further provision about the transfer etc. of functions by Order in Council under this section) has effect.*

*Schedule 2 (Fields in which functions are to be transferred by first Order in Council):*

- 1. Agriculture, forestry, fisheries and food.*
- 2. Ancient monuments and historic buildings.*
- 3. Culture (including museums, galleries and libraries).*
- 4. Economic development.*
- 5. Education and training.*
- 6. The environment.*
- 7. Health and health services.*
- 8. Highways.*
- 9. Housing.*
- 10. Industry.*
- 11. Local government.*
- 12. Social services.*
- 13. Sport and recreation.*
- 14. Tourism.*
- 15. Town and country planning.*
- 16. Transport.*
- 17. Water and flood defence.*
- 18. The Welsh language.*

*Scotland Act 1998 (c. 46)*

*Section 1 (The Scottish Parliament):*

*(1) There shall be a Scottish Parliament.*

*(2) One member of the Parliament shall be returned for each constituency (under the simple majority system) at an election held in the constituency.*

*(3) Members of the Parliament for each region shall be returned at a general election under the additional member system of proportional representation provided for in this Part and vacancies among such members shall be filled in accordance with this Part.*

*(4) The validity of any proceedings of the Parliament is not affected by any vacancy in its membership.*

(5) Schedule 1 (which makes provision for the constituencies and regions for the purposes of this Act and the number of regional members) shall have effect.

*Section 28 (Acts of the Scottish Parliament):*

(1) Subject to section 29, the Parliament may make laws, to be known as Acts of the Scottish Parliament.

(2) Proposed Acts of the Scottish Parliament shall be known as Bills; and a Bill shall become an Act of the Scottish Parliament when it has been passed by the Parliament and has received Royal Assent.

(3) A Bill receives Royal Assent at the beginning of the day on which Letters Patent under the Scottish Seal signed with Her Majesty's own hand signifying Her Assent are recorded in the Register of the Great Seal.

(4) The date of Royal Assent shall be written on the Act of the Scottish Parliament by the Clerk, and shall form part of the Act.

(5) The validity of an Act of the Scottish Parliament is not affected by any invalidity in the proceedings of the Parliament leading to its enactment.

(6) Every Act of the Scottish Parliament shall be judicially noticed.

(7) This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland.

*Section 29 (Legislative competence):*

(1) An Act of the Scottish Parliament is not law so far as any provision of the Act is outside the legislative competence of the Parliament.

(2) A provision is outside that competence so far as any of the following paragraphs apply—

(a) it would form part of the law of a country or territory other than Scotland, or confer or remove functions exercisable otherwise than in or as regards Scotland,

(b) it relates to reserved matters,

(c) it is in breach of the restrictions in Schedule 4,

(d) it is incompatible with any of the Convention rights or with Community law,

(e) it would remove the Lord Advocate from his position as head of the systems of criminal prosecution and investigation of deaths in Scotland.

(3) For the purposes of this section, the question whether a provision of an Act of the Scottish Parliament relates to a reserved matter is to be determined, subject to subsection (4), by reference to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances.

(4) A provision which—

(a) would otherwise not relate to reserved matters, but

(b) makes modifications of Scots private law, or Scots criminal law, as it applies to reserved matters,

is to be treated as relating to reserved matters unless the purpose of the provision is to make the law in question apply consistently to reserved matters and otherwise.

---

*Section 30 (Legislative competence: supplementary):*

*(1) Schedule 5 (which defines reserved matters) shall have effect.*

*(2) Her Majesty may by Order in Council make any modifications of Schedule 4 or 5 which She considers necessary or expedient.*

*(3) Her Majesty may by Order in Council specify functions which are to be treated, for such purposes of this Act as may be specified, as being, or as not being, functions which are exercisable in or as regards Scotland.*

*(4) An Order in Council under this section may also make such modifications of—*

*(a) any enactment or prerogative instrument (including any enactment comprised in or made under this Act), or*

*(b) any other instrument or document,*

*as Her Majesty considers necessary or expedient in connection with other provision made by the Order.*

*Section 31 (Scrutiny of Bills before introduction):*

*(1) A member of the Scottish Executive in charge of a Bill shall, on or before introduction of the Bill in the Parliament, state that in his view the provisions of the Bill would be within the legislative competence of the Parliament.*

*(2) The Presiding Officer shall, on or before the introduction of a Bill in the Parliament, decide whether or not in his view the provisions of the Bill would be within the legislative competence of the Parliament and state his decision.*

*(3) The form of any statement, and the manner in which it is to be made, shall be determined under standing orders, and standing orders may provide for any statement to be published.*

*Section 32 (Submission of Bills for Royal Assent):*

*(1) It is for the Presiding Officer to submit Bills for Royal Assent.*

*(2) The Presiding Officer shall not submit a Bill for Royal Assent at any time when—*

*(a) the Advocate General, the Lord Advocate or the Attorney General is entitled to make a reference in relation to the Bill under section 33,*

*(b) any such reference has been made but has not been decided or otherwise disposed of by the Judicial Committee, or*

*(c) an order may be made in relation to the Bill under section 35.*

*(3) The Presiding Officer shall not submit a Bill in its unamended form for Royal Assent if—*

*(a) the Judicial Committee have decided that the Bill or any provision of it would not be within the legislative competence of the Parliament, or*

*(b) a reference made in relation to the Bill under section 33 has been withdrawn following a request for withdrawal of the reference under section 34(2)(b).*

*(4) In this Act—*

*“Advocate General” means the Advocate General for Scotland,*

*“Judicial Committee” means the Judicial Committee of the Privy Council.*

*Section 33 (Scrutiny of Bills by the Judicial Committee):*

*(1) The Advocate General, the Lord Advocate or the Attorney General may refer the question of whether a Bill or any provision of a Bill would be within the legislative competence of the Parliament to the Judicial Committee for decision.*

*(2) Subject to subsection (3), he may make a reference in relation to a Bill at any time during—*

*(a) the period of four weeks beginning with the passing of the Bill, and*

*(b) any period of four weeks beginning with any subsequent approval of the Bill in accordance with standing orders made by virtue of section 36(5).*

*(3) He shall not make a reference in relation to a Bill if he has notified the Presiding Officer that he does not intend to make a reference in relation to the Bill, unless the Bill has been approved as mentioned in subsection (2)(b) since the notification.*

*Northern Ireland Act 1998 (c. 47)*

*Section 4 (Transferred, excepted and reserved matters):*

*(1) In this Act—*

*“excepted matter” means any matter falling within a description specified in Schedule 2;*

*“reserved matter” means any matter falling within a description specified in Schedule 3;*

*“transferred matter” means any matter which is not an excepted or reserved matter.*

*(2) If at any time after the appointed day it appears to the Secretary of State—*

*(a) that any reserved matter should become a transferred matter; or*

*(b) that any transferred matter should become a reserved matter,*

*he may, subject to subsection (3), lay before Parliament the draft of an Order in Council amending Schedule 3 so that the matter ceases to be or, as the case may be, becomes a reserved matter with effect from such date as may be specified in the Order.*

*(3) The Secretary of State shall not lay the draft of an Order before Parliament under subsection (2) unless the Assembly has passed with cross-community support a resolution praying that the matter concerned should cease to be or, as the case may be, should become a reserved matter.*

*(4) If the draft of an Order laid before Parliament under subsection (2) is approved by resolution of each House of Parliament, the Secretary of State shall submit it to Her Majesty in Council and Her Majesty in Council may make the Order.*

*(5) In this Act—*

*“the Assembly” means the New Northern Ireland Assembly, which after the appointed day shall be known as the Northern Ireland Assembly;*

*“cross-community support”, in relation to a vote on any matter, means—*

(a) the support of a majority of the members voting, a majority of the designated Nationalists voting and a majority of the designated Unionists voting; or

(b) the support of 60 per cent of the members voting, 40 per cent of the designated Nationalists voting and 40 per cent of the designated Unionists voting;

“designated Nationalist” means a member designated as a Nationalist in accordance with standing orders of the Assembly and “designated Unionist” shall be construed accordingly.

### *Government of Wales Act 2006 (c. 32)*

#### *Section 45 (Welsh Assembly Government):*

(1) There is to be a Welsh Assembly Government, or *Llywodraeth Cynulliad Cymru*, whose members are—

(a) the First Minister or *Prif Weinidog* (see sections 46 and 47),

(b) the Welsh Ministers, or *Gweinidogion Cymru*, appointed under section 48,

(c) the Counsel General to the Welsh Assembly Government or *Cwnsler Cyffredinol i Lywodraeth Cynulliad Cymru* (see section 49)(referred to in this Act as “the Counsel General”), and

(d) the Deputy Welsh Ministers or *Dirprwy Weinidogion Cymru* (see section 50).

(2) In this Act and in any other enactment or instrument the First Minister and the Welsh Ministers appointed under section 48 are referred to collectively as the Welsh Ministers.

#### *Section 93 (Assembly Measures):*

(1) The Assembly may make laws, to be known as Measures of the National Assembly for Wales or *Mesurau Cynulliad Cenedlaethol Cymru* (referred to in this Act as “Assembly Measures”).

(2) A proposed Assembly Measure is enacted by being passed by the Assembly and approved by Her Majesty in Council.

(3) The validity of an Assembly Measure is not affected by any invalidity in the Assembly proceedings leading to its enactment.

(4) Every Assembly Measure is to be judicially noticed.

(5) This Part does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Wales.

#### *Section 103 (Referendum about commencement of Assembly Act provisions):*

(1) Her Majesty may by Order in Council cause a referendum to be held throughout Wales about whether the Assembly Act provisions should come into force.

(2) If the majority of the voters in a referendum held by virtue of subsection (1) vote in favour of the Assembly Act provisions coming into force, the Assembly Act provisions are to come into force in accordance with section 105.

(3) But if they do not, that does not prevent the making of a subsequent Order in Council under subsection (1).

(4) No recommendation is to be made to Her Majesty in Council to make an Order in Council under subsection (1) unless a draft of the statutory instrument containing the Order in Council has been laid before, and approved by a resolution of, each House of Parliament and the Assembly.

(5) But subsection (4) is not satisfied unless the resolution of the Assembly is passed on a vote in which the number of Assembly members voting in favour of it is not less than two-thirds of the total number of Assembly seats.

(6) A draft of a statutory instrument containing an Order in Council under subsection (1) may not be laid before either House of Parliament, or the Assembly, until the Secretary of State has undertaken such consultation as the Secretary of State considers appropriate.

(7) For further provision about referendums held by virtue of subsection (1) see Schedule 6.

(8) In this Act “the Assembly Act provisions” means—

(a) sections 107 and 108, and

(b) sections 110 to 115.

**Section 104 (Proposal for referendum by Assembly):**

(1) This section applies if—

(a) the Assembly passes a resolution moved by the First Minister or a Welsh Minister appointed under section 48 that, in its opinion, a recommendation should be made to Her Majesty in Council to make an Order in Council under section 103(1), and

(b) the resolution of the Assembly is passed on a vote in which the number of Assembly members voting in favour of it is not less than two-thirds of the total number of Assembly seats.

(2) The First Minister must, as soon as is reasonably practicable after the resolution is passed, ensure that notice in writing of the resolution is given to the Secretary of State.

(3) The Secretary of State must, within the period of 120 days beginning immediately after the day on which it is received—

(a) lay a draft of a statutory instrument containing an Order in Council under section 103(1) before each House of Parliament, or

(b) give notice in writing to the First Minister of the Secretary of State's refusal to do so and the reasons for that refusal.

(4) As soon as is reasonably practicable after the First Minister receives notice given under subsection (3)(b)—

(a) the First Minister must lay a copy of the notice before the Assembly, and

(b) the Assembly must ensure that the notice is published.

**Section 107 (Acts of the Assembly):**

(1) The Assembly may make laws, to be known as Acts of the National Assembly for Wales or *Deddfau Cynulliad Cenedlaethol Cymru* (referred to in this Act as “Acts of the Assembly”).

(2) Proposed Acts of the Assembly are to be known as Bills; and a Bill becomes an Act of the Assembly when it has been passed by the Assembly and has received Royal Assent.

*(3) The validity of an Act of the Assembly is not affected by any invalidity in the Assembly proceedings leading to its enactment.*

*(4) Every Act of the Assembly is to be judicially noticed.*

*(5) This Part does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Wales.*