

Extrait de la publication Claire Barthélémy, *Le régionalisme institutionnel en Europe – Droit comparé en Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni, France*, L'Harmattan, Collection Logiques Juridiques, Paris, 2009, 431 p.

Publication tirée de la thèse de Claire Barthélémy, *Régionalisme et institutions territoriales dans l'Union européenne : Belgique, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni*, sous la direction du Professeur Gérard Marcou, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Ecole doctorale de Droit public comparé, 2006, 676 p.

Prix de thèse du Comité des Régions 2008
Ouvrage disponible sur www.harmattan.fr

TABLE DES MATIERES

PRÉFACE 7

SOMMAIRE 9

ABRÉVIATIONS 10

INTRODUCTION 11

Délimitation du sujet : choix et définitions 17

Problématique 25

Sources et méthodes utilisées 26

Argumentaire 29

PREMIERE PARTIE

LE CADRE JURIDIQUE DU REGIONALISME INSTITUTIONNEL DANS L'ETAT 39

TITRE 1

LE REGIONALISME INSTITUTIONNEL CONFRONTE AUX ELEMENTS DE DEFINITION DE L'ETAT 43

CHAPITRE 1 LES ELEMENTS CONSTITUTIFS DE L'ETAT 45

I. Un territoire 47

A. Nature juridique des territoires étatique et régional 48

B. L'exercice de la souveraineté de l'Etat sur le territoire : présentation du rapport entre institution territoriale et souveraineté 49

1. L'exercice étatique de la souveraineté de l'Etat sur le territoire 50

2. La territorialisation de l'Etat : exercice régional possible de la souveraineté 50

Exercice territorial du pouvoir 50

La notion d'institution territoriale 50

Division verticale du pouvoir 51

II. Un peuple 52

A. Peuple, nation, nationalité, citoyenneté : des concepts nécessaires à la description du peuple comme élément constitutif de l'Etat 52

1. L'insuffisance du terme de peuple pour la constitution d'un cadre d'analyse du régionalisme institutionnel 52

2. Les notions de nation, nationalité et citoyenneté complètent l'analyse du peuple comme élément constitutif de l'Etat encadrant le développement du régionalisme institutionnel 53

B. Les conséquences du rapport entre peuple et Etat 55

Le droit des minorités 55

Le recours à l'organisation territoriale 56

Les solutions à mi-chemin entre droit des minorités et organisation territoriale 57

III. Un pouvoir 60

A. Souveraineté et pouvoir constituant 62

1. Souveraineté et réforme de l'ordre constitutionnel 62

2. Application au régionalisme institutionnel de la théorie de L. Le Fur sur les droits garantis 64

B. Le rapport souveraineté, loi, Parlement, Etat à l'épreuve du régionalisme institutionnel : loi régionale et souveraineté institutionnelle territoriale 64

C. La territorialisation du pouvoir 65

CHAPITRE 2 L'UNITE POLITIQUE DE L'ETAT, QUELLE DIVERSITE REGIONALE POSSIBLE ? 67

I. Reconnaissance doctrinale généralisée de l'unité politique de l'Etat 67

II. Définition de l'unité politique de l'Etat en relation avec ses trois éléments constitutifs et conséquences pour le régionalisme institutionnel 71

A. L'unité politique de l'Etat et le peuple étatique 72

B. L'unité politique de l'Etat et le territoire étatique 72

C. L'unité politique de l'Etat et le pouvoir étatique ou la souveraineté de l'Etat 73

1. A titre introductif : pouvoir étatique et souveraineté 73

2. Les conséquences de l'unité du pouvoir d'Etat 74

III. la portée différente du principe d'unité politique de l'Etat selon les dispositions juridiques et institutionnelles nationales 76

A. La France et l'interprétation stricte du principe d'unité politique de l'Etat : incompatibilité avec le régionalisme institutionnel 76

1. Indivisibilité de la République et unité du territoire étatique 76

2. Le peuple français, un et indivisible. 78

3. Concentration au sein de l'Etat central du pouvoir normatif 80

B. Italie, Espagne, Belgique: interprétation souple du principe d'unité politique de l'Etat laissant place au régionalisme institutionnel 85

1. L'Italie 85

Le territoire de la République et la question de la diversité régionale 85

Un seul peuple étatique et des minorités linguistiques 87

Unité de la souveraineté et polycentrisme normatif 88

2. L'Espagne 94

Un seul territoire étatique 94

Unité de la nation espagnole et reconnaissance de peuples et nationalités : les deux idées de la nation 96

Unité du pouvoir étatique et polycentrisme normatif 97

3. La Belgique 98

Un seul territoire étatique 98

Le peuple belge, détenteur de la souveraineté dans l'Etat fédéral 99

Unité du pouvoir étatique et place des groupes linguistiques 100

C. Le Royaume-Uni entre interprétation stricte et souple du principe d'unité politique de l'Etat 101

1. Les traités d'Union 101

2. La souveraineté du Parlement 102

IV. Régionalisme institutionnel et unité politique de l'Etat : opposition, conciliation ? 103

A. Bilan de l'étude de l'unité politique de l'Etat - la question emblématique de la représentation au sein du Parlement national 104

B. Les termes de la question de l'opposition ou de la conciliation entre régionalisme institutionnel et unité politique de l'Etat 107

1. La conjonction des trois éléments constitutifs de l'Etat 107

2. La diversité régionale 108

- 3. La recherche de l'équilibre 109
- Synthèse du cadre juridique constitué par l'unité politique de l'Etat 109
- Les éléments ouverts et fermés du cadre juridique 112
- Les éléments souples ou ouverts du cadre juridique 112
- Les éléments rigides ou fermés du cadre juridique 113

TITRE 2

DIVERSITE DES PRINCIPES ET DISPOSITIONS JURIDIQUES D'ORGANISATION DES ETATS 117

CHAPITRE 1 ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ETAT : LE RAPPORT ENTRE FORME D'ETAT ET REGIONALISME INSTITUTIONNEL 119

I. Les chances de développement du régionalisme institutionnel dans les formes classiques d'organisation territoriale de l'Etat 120

A. Incompatibilité de la décentralisation française avec le régionalisme institutionnel 120

1. La forme décentralisée de l'Etat unitaire français ne laisse pas de place au régionalisme institutionnel 120

La définition même de la décentralisation fait de la France le contre-exemple de notre analyse des Etats à régionalisme institutionnel 121

Quelques évolutions en faveur des pouvoirs locaux, insuffisantes pour favoriser une éventuelle évolution vers le régionalisme institutionnel 122

2. La Corse, vers le régionalisme institutionnel ? 124

La création d'une nouvelle catégorie de collectivité territoriale avec une seule unité et l'existence d'un statut particulier, encore dans les limites des principes de la décentralisation 124

Le contenu spécifique de la décentralisation corse : bases incertaines pour le développement en France du régionalisme institutionnel 128

B. Organisation territoriale de l'Etat fédéral : le fédéralisme 129

1. Apport de la théorie du fédéralisme à l'étude du régionalisme institutionnel – l'Etat fédéral, un modèle adapté au régionalisme institutionnel 130

Définition du fédéralisme 130

Les entités fédérées 134

Etats fédéraux dans l'Union Européenne 135

Le fédéralisme et la région 137

2. Les caractéristiques de l'Etat fédéral belge : un Etat fédéral basé sur le régionalisme institutionnel 138

Les deux types d'entités fédérées 138

L'organisation asymétrique 138

Les groupes linguistiques 140

Les quatre régions linguistiques à la base de la structure fédérale belge 141

Un Etat fédéral bipolaire 141

II. L'évolution des classifications classiques de l'organisation territoriale de l'Etat pour l'introduction et le développement du régionalisme institutionnel 142

A. L'Etat des autonomies 143

B. L'Etat régional 145

1. J. Ferrando Badía, la doctrine espagnole de l'Etat régional 145

2. Le cas de l'Italie envisagée comme un Etat régional 145

C. Vers une définition de l'autonomie régionale : Etat autonome, Etat régional, l'autonomie régionale comme mi-chemin entre Etat unitaire et Etat fédéral, un terrain favorable au développement du régionalisme institutionnel 151

1. Définition de l'autonomie dans la doctrine, la jurisprudence et la Constitution espagnoles 151

2. Définition de l'autonomie dans la doctrine, la jurisprudence et la Constitution italiennes 153

D. La dévolution 157

CHAPITRE 2 ORGANISATION DE LA POPULATION DE L'ETAT : LE RAPPORT ENTRE PEUPLE ETATIQUE ET REGIONALISME INSTITUTIONNEL, MISE EN CAUSE D'UN PRINCIPE D'HOMOGENEITE : LE PRINCIPE D'EGALITE 168

I. Un principe d'homogénéité minimale justifiant la compétence de l'Etat central 169

A. La détermination des niveaux essentiels des prestations relatifs aux droits civils et sociaux en Italie : un critère encore indéterminé de l'équilibre entre autonomie régionale et égalité issu de la nouvelle Constitution 170

B. Articulation des principes constitutionnels autonome et d'égalité en Espagne : la réglementation des conditions fondamentales qui garantissent l'égalité des espagnols de l'article 149.1.1 de la Constitution 174

C. Les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique et l'homogénéité du corps social en France : l'égalité, limite qualitative à la décentralisation 177

D. Compétence de l'Etat basée sur la nécessité d'assurer une homogénéité minimale au nom du principe d'égalité : les méthodes 178

II. Une certaine diversité régionale 181

A. Distinction entre égalité et uniformité 181

B. La question du traitement différent 184

III. Conclusions sur l'intérêt du principe d'égalité dans l'étude du régionalisme institutionnel 184

A. Un principe constitutionnel permettant de jouer en souplesse entre unité et diversité 185

B. Une redéfinition du principe d'égalité par l'organisation territoriale régionaliste de l'Etat 185

1. Transformation en un principe de répartition des compétences 185

2. Egalité et solidarité : une perspective pour le principe d'égalité. De l'égalité entre les citoyens à l'égalité entre les régions 186

CHAPITRE 3 LES PRINCIPES D'ORGANISATION DU POUVOIR ETATIQUE QUI ENCADRENT LE REGIONALISME INSTITUTIONNEL 187

I. Les principes traditionnels d'organisation du pouvoir d'Etat 187

A. La démocratie, limite et base pour le régionalisme institutionnel 187

B. L'égalité des collectivités territoriales et l'asymétrie régionale 189

1. Quelle égalité pour les collectivités territoriales (régions) 189

Une égalité formelle et une homogénéité minimale par catégorie de collectivité territoriale 189

Une égalité matérielle : déplacement vers le principe de solidarité 191

2. Les limites à l'égalité des collectivités territoriales : « régiocentrisme » et asymétrie 191

C. L'Etat de droit mis à mal par le fonctionnement des institutions et par les dispositions juridiques du régionalisme institutionnel 192

1. Contractualisation des sources étatiques du droit régional 192

2. Mise en cause de la sécurité juridique 193

Le flou des concepts juridiques caractérise le régionalisme institutionnel 193

- Les outils destinés à maintenir une certaine unité nationale 194

- Les libellés des matières dans les articles constitutionnels ou législatifs traitant de la répartition des compétences entre l'Etat et les régions 195

Flexibilité des procédures 198

Une place importante pour la jurisprudence constitutionnelle et pour la pratique institutionnelle 198

II. La subsidiarité, un principe qui se développe à partir de la notion d'autonomie locale 200

A. Analyse d'un droit positif encore jeune 202

1. Le principe de subsidiarité dans l'acception française : l'autonomie locale dans les mains du législateur national 202

2. Interprétation jurisprudentielle du principe de subsidiarité en Italie : flexibilité, coopération et recentralisation 203

B. La place possible du principe de subsidiarité face au régionalisme institutionnel 209

DEUXIEME PARTIE

LES ENJEUX POLITIQUES ET INSTITUTIONNELS DU REGIONALISME DANS L'UNION EUROPEENNE 213

TITRE 1

LA DIVERSITE EUROPEENNE DU REGIONALISME INSTITUTIONNEL 217

CHAPITRE 1 ETUDE MATERIELLE DES REGIONALISMES INSTITUTIONNELS A PARTIR DE RUBRIQUES CONVERGENTES 219

I. Existence d'une autonomie 219

A. Etendue matérielle de l'autonomie 219

1. Les déclinaisons de l'autonomie régionale et leurs garanties 220

L'autonomie législative permet de distinguer le régionalisme institutionnel de la décentralisation 220

L'autonomie organisationnelle et la question de l'émergence d'un droit constitutionnel régional 222

L'autonomie financière : enjeu pratique d'une véritable autonomie régionale 225

L'autonomie internationale, émergence limitée de la région comme acteur international 229

Les garanties générales de l'autonomie régionale 231

2. Jusqu'où les régions peuvent-elles aller ? Cas pratiques 232

Les droits de l'homme 233

- Les mesures paritaires 235

- Les *devolution issues* : la limite de la Convention européenne des droits de l'homme à l'action des institutions dévolues 236

L'action économique et sociale 236

- Les mesures sociales Andalousie 237

- La matière économique 239

• L'existence d'un cadre constitutionnel à l'action économique des régions empêchant une remise en cause du modèle économique de l'Etat 239

• Le droit public économique régional, mesure de l'étendue et de l'avenir des solutions régionales 247

L'autodétermination et la réforme de l'ordre constitutionnel 256

- Etude des sources 256

• G. Héraud, une fédération de nations et de régions 256

• L'autonomie n'est pas l'autodétermination dans la jurisprudence constitutionnelle italienne 257

• L'autodétermination dans la jurisprudence canadienne 258

• Le plan Ibarretxe : autodétermination et libre association 259

- Problématique 261

- La question d'un droit régional d'autodétermination 262

• Les difficultés de fonder un éventuel droit à l'autodétermination régionale 262

• L'exercice régional de l'autodétermination 265

Les mesures de « préférence régionale » 266

B. La détermination de l'autonomie régionale dans le régionalisme institutionnel 268

1. La substance d'une autonomie politique 268

La spécialité des institutions territoriales : les affaires régionales 268

Le rapport aux collectivités locales présentes sur le territoire régional : autonomie politique et autonomie locale 271

Les garanties de l'autonomie politique 272

2. Définition de l'autonomie dans le régionalisme institutionnel 273

II. La répartition des pouvoirs 273

A. Similitudes dans les sources de la répartition des compétences 274

1. La place du droit constitutionnel 274

La Constitution 274

Le droit constitutionnel dérivé 275

- 2. La compétence de la compétence et la participation des régions à la détermination de leurs compétences 277
- B. Les systèmes de répartition des compétences 277
 - 1. Une grande diversité des systèmes 277
 - 2. Les tendances communes 278
- La flexibilité 278
- La protection de la sphère régionale des compétences par le système de répartition 279
- La division et l'intégration des matières 280
- C. Les compétences des régions et de l'Etat 280
 - 1. Les matières de compétence des régions et de l'Etat 280
 - 2. La nature des compétences régionales 282
 - 3. Le rapport entre matière et nature des compétences 283
- Pas de division des matières par nature de compétence dans le régionalisme institutionnel 283
- La hiérarchie des normes comme clé pour identifier le régionalisme institutionnel 283
- Nature et matière des compétences : un rapport caractérisant le régionalisme institutionnel 284
- III. Référence à l'identité 285
 - A. La reconnaissance juridique d'identités différenciées au sein de l'Etat 285
 - 1. La référence juridique aux nations, nationalités, peuples, populations 285
 - La référence à d'autres peuples et à l'identification de leurs membres 285
 - La force juridique de la référence aux autres peuples 286
 - 2. La référence aux particularismes 288
 - 3. La langue et les emblèmes 289
 - 4. Le territoire 289
 - B. L'attribution de compétences contribuant au maintien, au développement, à la promotion de l'identité régionale 290
 - 1. Compétences larges en matière de culture et de langue régionales 290
 - 2. Droit régional 293
 - 3. Rapport aux collectivités locales inférieures 295

CHAPITRE 2 DETERMINATION DU REGIONALISME INSTITUTIONNEL EUROPEEN A PARTIR DE LA DIVERSITE DES MODELES 299

- I. Les critères communs du régionalisme institutionnel à partir des modèles espagnol, italien et belge et de certaines dispositions juridiques britanniques 299
 - A. L'insertion dans l'institution ou l'ordre étatique, limite aux compétences régionales 300
 - 1. Les limites venant du cadre juridique du régionalisme : théorie de l'Etat et principes constitutionnels 300
 - 2. L'intérêt national: un schéma de parité des ordres juridiques 301
 - Les différents niveaux d'intérêts dans le régionalisme 303
 - Prééminence du rapport paritaire sur le rapport hiérarchique entre les différents niveaux d'intérêts 304
 - 3. La limite territoriale 307
 - B. Les garanties des compétences régionales et la souveraineté de l'Etat 308
 - 1. Garantie constitutionnelle 308
 - Fondement de la garantie : une décision politique fondamentale 309
 - Etendue matérielle de la garantie 312
 - Etendue procédurale de la garantie 312
 - 2. La garantie institutionnelle 313
- II. Une définition du régionalisme institutionnel 314
 - A. Comment et pourquoi utiliser la notion de régionalisme institutionnel dans le droit ? 314
 - B. Le régionalisme dans la dynamique institutionnelle territoriale européenne 316
 - 1. Le cadre de la définition 316
 - La perspective institutionnelle territoriale 316
 - La perspective européenne 316

- Application des mécanismes théoriques de la *Dreigliederungslehre* à l'analyse du régionalisme institutionnel dans le cadre européen 317
- Le thème de la norme fondamentale dans l'analyse de droit comparé du régionalisme institutionnel dans l'Union européenne 321
- La dynamique institutionnelle territoriale européenne 321
- 2. Régionalisme et institutions territoriales dans l'Union européenne : le régionalisme dans la dynamique institutionnelle territoriale européenne – définition 322

TITRE 2

L'AVENIR DE L'ETAT FACE AU REGIONALISME INSTITUTIONNEL 325

CHAPITRE 1 DU REGIONALISME INSTITUTIONNEL AU RENOUVELLEMENT DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL – UNITE POLITIQUE DE L'ETAT 327

- I. Atténuation de la distinction entre Constitutions rigides et souples 328
- II. Evolution du système des sources vers le polycentrisme, nouvelle organisation des normes 331
 - A. La théorie institutionnelle de S. Romano 332
 - 1. Les rapports de relevance entre Etat et régions : une application de la théorie de S. Romano au régionalisme institutionnel 333
 - 2. Coordination des ordres juridiques 334
 - B. Régionalisme et organisation de l'ordre juridique étatique. Exercice régional de la souveraineté et unité politique de l'Etat 335
 - 1. Le schéma paritaire de l'ordre étatique élaboré pour le régionalisme institutionnel 335
 - Parité entre Etat central et régions 335
 - Conséquences de la parité Etat/régions 336
 - 2. Intégration de l'exercice régional de la souveraineté à l'unité politique de l'Etat 336
 - Définition de la souveraineté nationale et participation régionale 336
 - L'exercice régional de la souveraineté nationale : des mécanismes d'intégration et d'articulation des ordres juridiques 337
- III. L'organisation des trois éléments constitutifs de l'Etat : intégration du pluralisme dans l'unité politique de l'Etat 338
- IV. Autonomie régionale intégrée et articulée dans la recherche de l'équilibre entre unité et diversité au sein de l'Etat 338
 - A. Les instances et mécanismes d'intégration en débat 339
 - 1. La théorie de l'intégration 339
 - 2. Des instances embryonnaires pour l'intégration des décisions nationales/des pouvoirs publics nationaux par les régions 340
 - Une seconde chambre territoriale absente dans les Etats à autonomies régionales 340
 - L'intégration des pouvoirs nationaux au niveau des institutions européennes 341
 - 3. Des mécanismes pour l'intégration des décisions nationales/des pouvoirs publics nationaux par les régions 341
 - B. Les principes et mécanismes d'articulation des niveaux national et régionaux 342
 - 1. L'articulation des ordres juridiques : normes nationales et régionales 342
 - 2. L'articulation des compétences : les instances de collaboration 343
 - Le caractère gouvernemental de la collaboration 344
 - La tendance à l'expansion des accords 345
 - 3. L'articulation des faits, actions et politiques : le principe de collaboration loyale et la solidarité financière 345
 - C. Un schéma de parité Etat/régions dans un ensemble où le caractère politiquement unitaire de l'Etat devient discutable 346

**CHAPITRE 2 INFLUENCES DU REGIONALISME INSTITUTIONNEL SUR LA THEORIE ET LE DROIT
CONSTITUTIONNELS 347**

I. Sommes-nous sortis de la discipline juridique ? 347

A. La place des disciplines autres que juridiques dans l'analyse du régionalisme 348

B. Le rapport étroit entre droit et politique dans l'analyse du régionalisme institutionnel comme notion de droit constitutionnel 348

II. Quelles conclusions tirer pour le droit comme discipline ? 351

A. En matière de théorie de l'Etat et de théorie et droit constitutionnels 352

1. L'Etat 352

La souveraineté 352

La loi 352

- La relativisation de la loi comme expression de la volonté générale 352

- Polycentrisme législatif et droits et libertés constitutionnels : problématique de la coordination/coopération des pouvoirs publics nationaux et régionaux 353

2. La Constitution 354

Le pouvoir constituant 354

Définition de la Constitution : droit constitutionnel non écrit et mutabilité constitutionnelle 355

B. En matière de droit comparé 357

1. Inspiration de l'Etat unitaire par le fédéralisme pour une adaptation au régionalisme institutionnel 357

2. Cohérence des textes constitutionnels dans leur ensemble 358

3. Il existe un mouvement net de constitutionnalisation du régionalisme institutionnel, parallèle à la déconstitutionnalisation de son contenu 359

CONCLUSION 361

Démonstration 363

Résultats 364

BIBLIOGRAPHIE 369

Références générales 371

Belgique 380

Espagne 383

France 392

Italie 400

Royaume-Uni 410

TABLE DES MATIERES 417