

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

L'Etat fédéral et régional

TABLE DES MATIERES

	Page
AVANT-PROPOS	4
INTRODUCTION	5
I. LA STRUCTURE DE L'ETAT	7
1. La détermination des Etats fédéraux et régionaux	7
2. Le choix du système fédéral ou régional	7
a. Les Etats fédéraux	7
b. Les Etats régionaux	8
3. Le fondement de l'existence des entités	9
4. L'autonomie locale (aperçu)	9
5. Fédéralisme et régionalisme symétriques/asymétriques	10
6. La modification de la base territoriale ou du nombre des entités	12
II. LA REPARTITION DES COMPETENCES	14
1. Les principes en matière de répartition des compétences	14
2. Les types de compétences	15
a. Les compétences exclusives	16
b. Les compétences concurrentes	16
c. La compétence d'adopter des lois-cadres	17
d. Les compétences parallèles	18
3. Les modalités d'exercice des compétences	19
a. La délégation de compétences	19

b. La participation de l'Etat central à l'exercice des compétences des entités	19
c. L'octroi de compétences d'exécution aux entités	20
4. L'objet des différents types de compétences	20
a. Les compétences internes.....	20
b. Les compétences dans le domaine des relations internationales	22
5. Les questions fiscales et financières	25
a. La répartition des compétences fiscales	25
b. La répartition des recettes fiscales	28
c. Les compétences en matière de dépenses	31
III. LES ORGANES DE L'ETAT / LE SYSTEME POLITIQUE.....	32
1. L'autonomie organisationnelle des entités	32
2. Les organes et le système politique des entités	34
IV. LA PARTICIPATION DES ENTITES AU PROCESSUS DE DECISION DE L'ETAT CENTRAL	35
1. La participation directe	35
2. La participation indirecte	36
V. LE FEDERALISME / LE REGIONALISME COOPERATIFS	38
a. L'aspect vertical du fédéralisme coopératif se manifeste de diverses manières:.....	39
b. Un certain nombre de formes de coopération relèvent à la fois de l'aspect vertical et de l'aspect horizontal du fédéralisme coopératif.	40
c. Il existe également des formes de coopération de caractère purement horizontal.	40
VI. LES CONTROLES RECIPROQUES DE L'ETAT CENTRAL ET DES ENTITES .	41
1. La surveillance de l'activité des entités	41
2. Les mécanismes juridictionnels.....	43
CONCLUSION	44
ANNEXE.....	45

L'ETAT FEDERAL ET REGIONAL

AVANT-PROPOS

Le présent rapport est le résultat des travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus particulièrement dans le cadre de l'activité de la Sous-commission sur l'Etat fédéral et régional. Il a été adopté par la Commission lors de sa 31ème réunion (Venise, 20-21 juin 1997).

Ce rapport a été élaboré suite à la décision de la Commission de Venise "d'entreprendre une étude sur les problèmes actuels du fédéralisme", prise lors de sa 27^e réunion (Venise, 17-18 mai 1996). Lors de sa 28^e réunion (Venise, 13-14 septembre 1996), la Commission a adopté un questionnaire sur l'Etat fédéral et régional. Ce dernier a une portée générale et vise à traiter l'ensemble des principales questions qui se posent aux Etats fédéraux et régionaux. Il s'inscrit, par ailleurs, dans le contexte de la réforme constitutionnelle en cours en Italie, et notamment, des projets visant à modifier la structure constitutionnelle de ce pays dans un sens fédéral. Un accent particulier a dès lors été mis sur les thèmes d'actualité en Italie, comme les questions fiscales (point II.4 du questionnaire).

Le rapport se fonde pour l'essentiel sur les réponses au questionnaire sur l'Etat fédéral et régional. Le questionnaire (doc. CDL-FED (96) 1) est joint en Annexe. Les réponses font l'objet des docs. CDL-FED (97) 2 et CDL-FED (97) 3, qui sont disponibles au Secrétariat de la Commission de Venise. L'approche générale du questionnaire, ainsi que celle de la présente étude, est inspirée, pour une large part, du document rédigé par le Président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, M. Antonio La Pergola, intitulé: "Forme et réforme de l'Etat: le choix du modèle fédéral" (doc. CDL-FED (96) 2).

Les réponses au questionnaire concernent les Etats fédéraux et régionaux suivants: Autriche, Belgique, Allemagne, Italie, Russie, Espagne, Suisse, Argentine, Bosnie et Herzégovine, Canada et Etats-Unis.

En outre, les membres des autres Etats ont été invités à fournir une réponse, s'ils le souhaitent, aux questions qu'ils estimaient pertinentes pour leur pays. Des réponses ont été fournies par les Etats suivants: Bulgarie, Finlande, Portugal, Ukraine. Les éléments de ces réponses consacrés, en particulier, aux structures décentralisées, sont résumés dans les notes du présent rapport, centré pour le reste sur l'Etat fédéral et régional.

Il faut également noter que la terminologie suivante a été choisie:

- l'expression "Etat central" qualifie les organes centraux de l'Etat (qu'il soit fédéral ou régional);
- le terme "entités" désigne les collectivités composantes de l'Etat.

La même terminologie s'applique *mutatis mutandis* aux Etats unitaires décentralisés qui ont répondu au questionnaire.

INTRODUCTION

Le continent européen vit depuis plusieurs années des mutations considérables. Celles-ci s'expriment dans un mouvement à la fois intégrateur et décentralisateur, voire, dans certains cas, désintégrateur. Le mouvement intégrateur, la construction européenne, conjugue à son tour l'extension territoriale - l'élargissement - et l'extension matérielle - l'approfondissement. Le mouvement décentralisateur ne se manifeste pas seulement par la simple décentralisation, mais aussi et surtout, par la régionalisation et la fédéralisation. Ces changements s'inscrivent dans un cadre général d'intense activité constitutionnelle, caractérisée non seulement par l'adoption de nouvelles constitutions démocratiques en Europe centrale et orientale, mais aussi par des réformes structurelles en Europe occidentale.

En particulier, un mouvement de transfert de compétences de l'Etat central vers la périphérie est en cours dans plusieurs Etats. Par exemple, en Belgique, on est passé en un quart de siècle d'un Etat unitaire classique à un Etat régional, puis à un Etat fédéral, tandis que les pouvoirs des communautés autonomes espagnoles sont toujours plus étendus. Le débat en vue de la transformation de l'Italie en Etat fédéral bat son plein. Le fédéralisme russe naissant se caractérise par une grande complexité et son fonctionnement pose encore un certain nombre de questions incomplètement résolues.

La tendance au transfert de compétences vers la périphérie s'est même traduite sur le plan supranational et international. Ainsi, le traité de Maastricht a créé le Comité des Régions au sein de la Communauté européenne. La Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a été transformée en Congrès des pouvoirs locaux et régionaux; ce dernier a adopté, lors de sa 3e session, la Résolution 37 (96) sur la Charte européenne de l'autonomie régionale, qui souligne l'importance du transfert de compétences de l'Etat aux collectivités publiques inférieures dans l'Europe de demain.

Cette évolution est une expression du principe de subsidiarité, apparu au cours du XIXème siècle et réaffirmé avec vigueur pendant les dernières décennies.

C'est dans ce contexte que se place la présente étude. L'approche ne se veut dès lors pas théorique mais, à travers l'examen de la situation des Etats fédéraux et régionaux, cherche à répondre à des questions concrètes, dans l'optique de futures réformes constitutionnelles.

Le plan du rapport est évidemment fondé, pour l'essentiel, sur celui du questionnaire (CDL-FED (96) 1), et comporte six chapitres relatifs aux éléments les plus importants des Etats fédéraux et régionaux.

- Le premier chapitre traite des aspects fondamentaux, tels que l'existence d'un système fédéral ou régional symétrique ou asymétrique, le fondement de l'existence des entités et la possibilité de modifier leur base territoriale et leur nombre.
- Un deuxième chapitre est relatif au partage des compétences; il met l'accent sur les questions fiscales.
- Un troisième chapitre détermine quels sont les organes des entités, et leur système politique, et si ce dernier est semblable à celui de l'Etat central.
- Un quatrième chapitre met l'accent non plus sur les compétences des entités en tant que telles, mais sur leur participation au processus de décision de l'Etat central, notamment au travers des deuxièmes chambres.
- Un cinquième chapitre concerne la coopération entre l'Etat central et les entités (fédéralisme et régionalisme coopératifs).
- Un sixième et dernier chapitre se rapporte aux mécanismes permettant à l'Etat central ou aux entités de s'assurer que les organes de l'autre ordre juridique n'ont pas violé les règles supérieures, et plus particulièrement les règles sur la répartition des compétences.

I. LA STRUCTURE DE L'ETAT

1. La détermination des Etats fédéraux et régionaux

Le présent rapport ne part pas d'une définition théorique de la notion d'Etat fédéral et régional. Il s'intéresse aux Etats que leur droit interne qualifie d'Etats fédéraux ou régionaux, et vise à déterminer le contenu qui peut être donné à ces notions.

Parmi les Etats qui ont répondu au questionnaire, les Etats suivants sont des Etats fédéraux: l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, la Russie, la Suisse, l'Argentine, la Bosnie et Herzégovine, le Canada et les Etats-Unis. Sont des Etats régionaux: l'Italie et l'Espagne.

2. Le choix du système fédéral ou régional

a. Les Etats fédéraux

La plupart des systèmes fédéraux considérés se sont constitués par association d'Etats ou de collectivités préexistantes. Leur création s'explique ainsi pour des motifs historiques.

En Suisse, la Confédération - ancienne association très lâche de communautés rurales et citadines - s'est progressivement muée en un Etat fédéral. La Confédération d'Etats basée sur le Pacte fédéral de 1815 s'est ainsi transformée, en 1848, en un Etat fédéral composé des mêmes cantons, dont la plupart existaient depuis plusieurs siècles.

La structure fédérale des Etats-Unis est également fondée sur la transformation d'un système confédéral composé d'entités préexistantes. Les anciennes colonies britanniques unies par les Articles de la Confédération de 1777, ont constitué un Etat fédéral fondé sur la Constitution de 1787. Le fédéralisme canadien s'est constitué par association, en 1867. Il réunit des colonies britanniques jusque-là séparées, dans des buts à la fois politiques, économiques et militaires; un Etat fédéral a été créé pour se préserver des éventuelles visées des Etats-Unis sur ce territoire, pour assurer la stabilité du gouvernement de la province du Canada, qui réunissait l'Ontario et le Québec, et afin de garantir le développement économique du pays, en particulier pour la construction de chemins de fer. En Argentine, les entités de base, nommées provinces, existaient aussi préalablement à la création de l'Etat fédéral.

Le fédéralisme allemand est ancré dans une histoire millénaire, au cours de laquelle l'Allemagne n'a constitué un Etat unitaire que pendant la période nationale-socialiste (1933-1945). Après 1945, les Länder ont été reconstitués préalablement à l'Etat central et un Conseil parlementaire formé de délégués des Länder a adopté la loi fondamentale de celui-ci.

Après la disparition de la monarchie austro-hongroise, sept régions historiques existantes et deux régions nouvellement constituées se sont regroupées sous la forme d'un Etat fédéral, la République d'Autriche. Le fédéralisme autrichien a donc également un fondement historique.

D'autres Etats fédéraux se sont, en revanche, constitués par dissociation d'Etats unitaires.

La Belgique était un ancien Etat unitaire de type classique, qui, de 1970 à 1993, a été peu à peu transformé en un Etat fédéral composé de communautés et de régions.

Dans le cadre de l'Union soviétique, la République socialiste fédérative soviétique de Russie (RSFSR) avait, certes, formellement un caractère fédéral, dans la mesure où elle comprenait des républiques autonomes, des régions autonomes et des districts autonomes. Cependant, le fédéralisme réel n'a commencé qu'avec la décomposition de l'URSS et, postérieurement, la conclusion, le 31 mai 1992, du Traité fédéral de la fédération de Russie avec les sujets de la fédération. Dès lors, les régions, les territoires et les villes d'importance fédérale sont devenus des sujets de la fédération tout comme les républiques autonomes, par exemple.

b. Les Etats régionaux

Les deux Etats régionaux existant actuellement en Europe sont d'anciens Etats unitaires.

La Constitution italienne de 1947 a prévu la division du territoire en régions. La création d'un Etat de nature régionale s'est faite progressivement, puisqu'elle était conditionnée par l'adoption de lois sur les élections régionales, sur les ressources financières des régions et sur le transfert de fonctions administratives à celles-ci, sans compter les lois relatives aux régions à statut spécial (cinq régions qui présentent des aspects ethniques, culturels ou linguistiques particuliers). Les statuts des régions à statut spécial ont été adoptés antérieurement aux lois concernant les régions ordinaires et les régions à statut spécial ont commencé à fonctionner avant les régions ordinaires. Les compétences des diverses régions à statut spécial ne sont pas identiques.

Il faut noter que l'Assemblée constituante qui a adopté la Constitution italienne a refusé un système fédéral, car elle comprenait un tel système comme impliquant un partage de la souveraineté entre l'Etat central et les entités. La question ne se pose plus aujourd'hui dans les mêmes termes. Comme l'indiquent les développements qui suivent, la distinction entre Etat fédéral et Etat régional est plus une différence de degré qu'une différence de nature.

En Espagne, la Constitution de 1978 a permis aux régions de demander leur autonomie. Peu à peu, cette demande a été générale, si bien qu'il ne reste aucune partie du territoire dépourvue d'autonomie politique. L'Espagne peut, dès lors, être définie comme "l'Etat des autonomies", plutôt que comme un Etat régional, même si les communautés autonomes correspondent pour une bonne part aux anciennes régions historiques¹.

¹ ***L'Ukraine est le seul des Etats unitaires à avoir répondu au questionnaire qui a été confronté à la question de la création d'une structure fédérale après son accession à l'indépendance; il a été renoncé à une telle transformation car il se serait agi d'une innovation ne correspondant pas à la mentalité ukrainienne.***

La Bulgarie est, en revanche, un Etat centralisé, qui est divisé en régions qui ont un caractère purement administratif et ne disposent donc pas de compétences autonomes; ce caractère centralisé est justifié par l'étendue limitée du pays, sa composition nationale relativement homogène et la situation de transition du totalitarisme vers un gouvernement démocratique.

Le Portugal présente également un caractère fortement unitaire. La Constitution prévoit la création de régions ordinaires, simples circonscriptions administratives décentralisées. Celles-ci n'existent cependant pas encore. Le rapport ne s'intéressera dès lors qu'aux régions autonomes (insulaires) des Açores et de Madère, qui se caractérisent par leur situation géographique spécifique.

Comme le Portugal, la Finlande est un Etat unitaire auquel appartient un territoire insulaire disposant d'un statut d'autonomie spécial, les îles Åland. Après que les habitants de ces îles – de langue suédoise pour la plupart, et se considérant comme une entité distincte des autres habitants de langue suédoise de Finlande – eurent manifesté la volonté de rejoindre la Suède, le Conseil de la Société des Nations décida, en 1921, que les îles appartenaient à la Finlande, qui était toutefois tenue de leur conférer une certaine autonomie. Le statut d'autonomie, qui fut élargi par la suite, est donc lié à une situation

3. Le fondement de l'existence des entités

Les textes constitutionnels des Etats fédéraux et régionaux étudiés mentionnent tous l'existence des entités, à l'exception de la Constitution espagnole. Certains les citent toutes nommément, tandis que d'autres renvoient à d'autres textes de rang inférieur.

Dans la première catégorie, il faut mentionner les Constitutions autrichienne et suisse, qui énumèrent les Etats fédérés. En Belgique, la Constitution reconnaît expressément l'existence des trois communautés (française, flamande et germanophone) et des trois régions (wallonne, flamande et bruxelloise), et les cite nommément. La Constitution de la Bosnie et Herzégovine mentionne les deux entités (Fédération de Bosnie et Herzégovine et Republika Srpska).

La Constitution russe contient aussi une liste exhaustive des sujets de la fédération (républiques, territoires, régions, villes d'importance fédérale, région autonome, districts autonomes).

La situation du Canada est assez semblable: si la Constitution de 1867 ne mentionne que les quatre provinces originelles, les six autres provinces sont entrées dans la fédération canadienne ou ont été créées par des lois ou des mesures législatives à portée constitutionnelle.

En Italie, la Constitution énumère toutes les régions. Elle prévoit que cinq régions disposent de formes et de conditions particulières d'autonomie, aux termes de statuts spéciaux adoptés par des lois constitutionnelles.

La Constitution allemande prévoit la division de la fédération en Länder, qui est intangible. Elle énumère les Länder dans son Préambule. Toutefois, la législation fédérale peut, à certaines conditions (voir infra, chapitre I.6) modifier l'assise territoriale voire le nombre des Länder.

Aux Etats-Unis, l'existence des Etats est mentionnée par la Constitution, mais ils ne sont pas énumérés. Le Congrès est compétent pour l'admission de nouveaux Etats.

La situation espagnole, enfin, est spécifique. En effet, la Constitution se limite à reconnaître le droit à l'autonomie, sans même prévoir l'existence de communautés autonomes. C'est à leur demande que les différentes parties du territoire sont devenues autonomes, et le cadre géographique de ces communautés autonomes est fixé par leur statut d'autonomie, acte normatif complexe assujéti à une procédure spéciale d'élaboration, adopté sous forme de loi organique nationale².

4. L'autonomie locale (aperçu)

particulière non seulement sur le plan géographique, mais aussi sur les plans linguistique et historique. Sur le territoire continental par contre, des fédérations de municipalités disposent depuis des décennies de compétences en matière d'aménagement du territoire; depuis 1993, elles sont intitulées "fédérations provinciales"; et leur domaine de compétences a été étendu au développement régional en général.

² ***Dans les Etats unitaires étudiés, en revanche, l'énumération des entités par la Constitution n'est le fait que de l'Ukraine. Les Constitutions finlandaise et portugaise ne mentionnent - nommément - que les régions autonomes; en Finlande, la création de fédérations provinciales est prévue par une simple loi. En Bulgarie, l'existence des entités est prévue par la Constitution, mais la détermination de leur territoire relève du Président de la République, sur proposition du gouvernement.***

Le présent rapport ne vise pas à traiter en détail la question de l'autonomie locale. Il est cependant intéressant de se demander si l'existence d'un Etat fédéral ou régional a des incidences sur la question de l'autonomie locale.

De façon générale, dans les Etats fédéraux, la question de l'autonomie locale relève pour une plus ou moins grande part de la compétence des entités.

Trois Etats (la Suisse, le Canada et les Etats-Unis) laissent aux Etats fédérés le soin d'organiser leur subdivision territoriale et donc de légiférer sur l'existence et, le cas échéant, les compétences des collectivités publiques inférieures.

Les Constitutions des autres Etats étudiés garantissent l'existence et l'autonomie des collectivités publiques locales.

Le principe constitutionnel de l'autonomie communale limite les compétences aussi bien du législateur de l'Etat central que, le cas échéant, des législateurs des Etats fédérés ou des régions (comme les régions autonomes italiennes, qui disposent d'une compétence "primaire" -voir *infra* chapitre II.2.c. - en matière d'organisation et de fonctions de l'administration locale). Les autorités des entités ou de l'Etat central exercent par ailleurs une certaine surveillance sur l'activité des collectivités locales³.

5. Fédéralisme et régionalisme symétriques/asymétriques

L'existence d'une structure fédérale ou régionale n'implique pas que les entités soient forcément égales. Au contraire, il existe de grandes différences entre les Etats considérés sur deux points:

- les compétences des entités;
- la participation des entités au processus de décision de l'Etat central.

Lorsque l'égalité des entités est garantie de façon générale, il est question de fédéralisme (ou de régionalisme) symétrique; quand il existe une certaine inégalité entre les entités, il est par contre question de fédéralisme (ou de régionalisme) asymétrique.

Aux Etats-Unis et en Argentine, les Etats ou les provinces ont les mêmes droits de participation au processus de décision de l'Etat central, par l'intermédiaire du sénat (qui comprend deux membres par Etat aux Etats-Unis et trois membres par province en Argentine). Dans cette mesure, on a donc affaire à un fédéralisme symétrique.

Aux Etats-Unis, les Etats ont également des pouvoirs égaux en matière de révision constitutionnelle (qui doit être ratifiée par les trois quarts des Etats, et qui peut être demandée par une convention convoquée à la demande des deux tiers des Etats).

Le système suisse est également symétrique; il l'est totalement en matière de compétences, mais connaît une exception, pour des raisons historiques essentiellement, en matière de participation à la volonté fédérale. Les six demi-cantons n'ont droit qu'à un siège au Conseil des Etats - la seconde chambre fédérale - alors que les vingt cantons à part entière ont droit à deux sièges. Les

³ ***L'autonomie locale est également reconnue dans les quatre Etats unitaires qui ont répondu au questionnaire.***

demi-cantons comptent pour une demi-voix (et non une voix entière) lors des référendums constitutionnels (qui nécessitent la majorité du peuple et des cantons), du référendum que huit cantons peuvent demander à l'égard des lois, des arrêtés fédéraux de portée générale et de certains traités, ainsi que dans le cadre de la convocation d'une réunion extraordinaire des chambres fédérales, que cinq cantons peuvent demander.

Les fédéralismes allemand et autrichien sont également symétriques en matière de répartition des compétences (sous réserve du statut spécifique de Vienne, qui est à la fois Land et commune). En revanche, il ne l'est pas en ce qui concerne la participation des Länder à la deuxième chambre: le nombre des députés des Länder au Bundesrat allemand ou autrichien varie selon la population de ceux-ci, même s'il ne lui est pas directement proportionnel (en Allemagne, il varie de trois à six, en Autriche, de trois à douze).

Au Canada, toutes les provinces disposent en principe des mêmes compétences législatives. En revanche, la participation des provinces aux décisions de l'Etat central varie:

- la composition du sénat canadien est fondée sur quatre grandes régions: le Québec a 24 sénateurs; l'Ontario 24; l'Ouest 24 - 6 pour chacune des provinces: Colombie britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba - les provinces maritimes 24 - 10 pour la Nouvelle Ecosse, 10 pour le Nouveau Brunswick, 4 pour l'Ile du Prince Edouard -; Terre-Neuve, qui s'est jointe au Canada en 1949, a 6 sénateurs, les Territoires du Nord-Ouest et le Territoire du Yukon en ont chacun 1;
- la population des provinces est déterminante pour les amendements de la Constitution, qui ne peut être modifiée, selon la formule générale, qu'avec le consentement de sept provinces représentant 50% de la population canadienne;
- le Québec bénéficie en outre de trois sièges sur neuf à la Cour Suprême du Canada.

Le régime de la Bosnie et Herzégovine est également symétrique en matière de compétences, et asymétrique en ce qui concerne la participation aux organes de l'Etat central: deux tiers des membres des autorités centrales (Assemblée parlementaire - aussi bien la Chambre des représentants que la Chambre des peuples -, Présidence, Conseil des ministres, Cour constitutionnelle, Banque centrale) proviennent de la Fédération de Bosnie et Herzégovine, un tiers de la Republika Srpska.

Le système constitutionnel russe, contrairement aux précédents, prévoit une égalité absolue des sujets de la fédération en matière de participation aux organes de l'Etat central (chaque sujet de la fédération délègue deux représentants au Conseil de la fédération, chambre haute de l'Assemblée fédérale) et de révision constitutionnelle (qui doit être approuvée par les organes du pouvoir législatif d'au moins les deux tiers des sujets de la fédération). En revanche, il existe une certaine asymétrie en matière de répartition des compétences. D'une part, l'on trouve divers types de sujets de la fédération - républiques autonomes, régions, villes d'importance fédérale, région autonome, districts autonomes -, qui n'ont pas exactement les mêmes compétences; par exemple, seules les républiques ont le droit d'établir leurs langues officielles. D'autre part, l'asymétrie résulte davantage encore d'une particularité russe, selon laquelle la répartition des compétences ne résulte pas de la seule Constitution; celle-ci prévoit en effet que, dans le domaine des compétences conjointes (concurrentes) de la fédération et de ses sujets, des traités sur la

délimitation des domaines de compétence et des attributions peuvent être conclus entre les organes du pouvoir d'Etat de la fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des sujets de la fédération de Russie. Comme, par définition, ces traités n'ont pas forcément le même contenu, ils introduisent une asymétrie relativement importante.

Dans les trois derniers Etats à étudier (Belgique, Italie et Espagne), la question de la symétrie ne se pose qu'en matière de répartition des compétences. En effet, la participation des entités au processus de décision de l'Etat central y est très limitée (voir infra, chapitre IV). En particulier, les entités ne sont pas représentées en tant que telles dans la deuxième chambre (environ un cinquième des sénateurs espagnols et un quart des sénateurs italiens sont toutefois élus dans des circonscriptions régionales, les autres dans des subdivisions des régions, de manière asymétrique puisque le nombre de sénateurs est fondé essentiellement sur la population). Tout au plus, peut-on noter un élément restreint de symétrie dans la possibilité pour cinq assemblées régionales italiennes, sur pied d'égalité, de demander un référendum.

En matière de répartition des compétences, les trois Etats considérés peuvent être définis comme suit, du plus symétrique au plus asymétrique:

- en Belgique, les trois communautés et les trois régions ont en principe les mêmes compétences. Il existe toutefois des exceptions. La communauté germanophone n'a pas de compétence en matière d'emploi des langues. Les institutions bruxelloises présentent certaines particularités qui les rendent spécialement complexes; on peut relever, par exemple, que la région de Bruxelles-Capitale est soumise, pour certaines matières, à une sorte de "haute tutelle" de la part des autorités fédérales.

Le régime belge est asymétrique en ce qui concerne la compétence d'auto-organisation des entités: la communauté germanophone et la région de Bruxelles-Capitale sont dépourvues des compétences d'auto-organisation des entités reconnues à la communauté flamande, à la région wallonne et à la communauté française;

- le système italien est asymétrique car il est caractérisé par la coexistence de régions à statut spécial et de régions ordinaires. Les régions à statut spécial ont davantage de compétences que les régions ordinaires et les compétences des diverses régions à statut spécial ne sont pas identiques;
- la plus grande asymétrie peut être constatée en Espagne. En effet, ce n'est pas la Constitution qui détermine les compétences des communautés autonomes, mais les institutions et les compétences de chaque communauté autonome sont déterminées par son statut d'autonomie, acte complexe soumis à une procédure spéciale d'élaboration, et adopté sous la forme d'une loi organique nationale⁴.

6. La modification de la base territoriale ou du nombre des entités

⁴ ***Parmi les quatre Etats unitaires étudiés, seule la Bulgarie présente un caractère totalement symétrique. L'existence d'un statut spécial d'autonomie dans les trois autres Etats considérés entraîne une certaine asymétrie: en Finlande, elle concerne les îles Åland, au Portugal, les Açores et Madère et, en Ukraine, la République autonome de Crimée. Dans ce dernier Etat, les villes de Kyïv et de Sébastopol bénéficient également d'un statut spécial d'autonomie.***

La modification du nombre des entités (par fusion ou par scission), ou encore le déplacement de leurs limites, ne sont pas réglés par toutes les Constitutions de la même manière; parfois même, celles-ci sont muettes sur certains aspects de la question.

De manière générale, de telles modifications revêtent un caractère exceptionnel et ne peuvent intervenir qu'au terme d'une procédure lourde, qui implique aussi bien l'Etat central que les entités concernées.

Seule la Belgique semble - formellement - faire exception à cette règle. Les limites des régions linguistiques (qui sont à la base des communautés) comme des régions peuvent être modifiées par des lois spéciales, qui nécessitent la majorité des deux tiers des membres présents des deux assemblées (chambre et sénat) et la majorité de chaque groupe linguistique (français et néerlandais), la majorité des membres de chaque groupe étant présente. Les régions ou les communautés n'ont donc pas compétence pour intervenir dans les décisions en la matière; toutefois, l'exigence d'une majorité de chaque groupe linguistique garantit qu'elles ne soient pas lésées par le pouvoir central; en fait, une modification des frontières est, sur le plan politique, quasiment irréalisable.

Tous les autres Etats étudiés prévoient l'accord de l'Etat central et des entités concernées.

En Argentine, la fusion ou la division des provinces nécessitent le consentement des provinces intéressées et du Congrès; il en va de même pour les Etats des Etats-Unis (le consentement des Etats étant exprimé par leurs organes législatifs).

En Russie, tout changement territorial nécessite l'accord de la fédération et des sujets concernés; en Autriche, des lois constitutionnelles concordantes de la fédération et des Länder en cause doivent être adoptées.

Au Canada, la Constitution prévoit la modification de frontières, avec l'accord du parlement central (sénat et chambre des communes) et des législatures provinciales affectées par le changement; la fusion ou la partition nécessitent une révision constitutionnelle.

En Bosnie et Herzégovine, la délimitation entre les deux entités, prévue par l'Annexe 2 aux Accords de Dayton, pourrait théoriquement être modifiée avec l'accord des deux entités; la division, et a fortiori la fusion de celles-ci, ne sont pas prévues.

D'autres Etats prévoient une participation populaire directe plus ou moins étendue aux modifications territoriales.

En Suisse, celle-ci est triple: il faut d'abord l'approbation des populations concernées; ensuite, celle du peuple des cantons touchés; enfin, une révision constitutionnelle fédérale qui nécessite la double majorité du peuple et des cantons. En Italie, une fusion ou une partition, proposée par les assemblées municipales représentant un tiers au moins de la population concernée, doit être approuvée par référendum régional, puis par une loi constitutionnelle; le déplacement des limites des régions, proposé par les assemblées municipales concernées, doit être approuvé par référendum régional puis par loi ordinaire. Le résultat du référendum régional ne lie pas le législateur national.

En Allemagne, la réorganisation du territoire est possible par loi fédérale, mais uniquement après audition des Länder concernés, et doit être confirmée par un plébiscite sur le territoire en

cause; en outre, les modifications territoriales ne sont possibles que si elles ont un fondement historique, culturel, économique et linguistique.

Enfin, en Espagne, si la modification des limites régionales n'est pas expressément exclue par la Constitution, aucun mécanisme pour une telle modification n'est prévu et aucun changement n'a eu lieu jusqu'à présent - la Constitution ne fixe que les modalités procédurales d'une éventuelle fusion entre le Pays Basque et la Navarre⁵.

II. LA REPARTITION DES COMPETENCES

L'examen de la répartition des compétences entre l'Etat central et les entités permet de déterminer la substance du fédéralisme ou du régionalisme. En d'autres termes, plus les matières qui ne relèvent pas de l'Etat central sont nombreuses, plus le fédéralisme ou le régionalisme est marqué.

Ce thème revêt donc un caractère central dans cette étude; les questions fiscales seront développées d'une manière approfondie, tant il est vrai que l'importance des ressources et spécialement des ressources fiscales, détermine largement les possibilités d'action des entités, aussi bien d'ailleurs que de l'Etat central.

1. Les principes en matière de répartition des compétences

Avant de passer à l'examen de la répartition des compétences, il convient d'établir son fondement juridique. La répartition des compétences est-elle prévue par la Constitution, ou par un autre acte? Le texte qui fixe le partage des compétences contient-il une ou deux listes de compétences?

Dans la plupart des Etats fédéraux étudiés, la Constitution est la seule base de la répartition des compétences. Le plus souvent, elle contient une liste des compétences fédérales; les entités bénéficient de la compétence résiduelle. Il en va ainsi en Suisse, en Allemagne, en Autriche - même si les compétences résiduelles des Länder sont relativement réduites -, en Bosnie et Herzégovine, en Argentine et aux Etats-Unis (il est vrai que, dans ce dernier pays, les clauses d'attribution de compétences à l'Union sont interprétées très largement).

La situation est analogue en Russie. Cependant, étant donné l'étendue des compétences attribuées à la fédération, les compétences des sujets risqueraient d'être excessivement limitées. C'est pourquoi, des traités sur la délimitation de la compétence et des attributions ont été conclus par la fédération avec un certain nombre de ses sujets.

Parmi les Etats fédéraux étudiés, deux s'écartent de la règle de la compétence d'attribution de l'Etat central: il s'agit du Canada et de la Belgique.

⁵ **Les modifications des limites, voire du nombre, des entités non autonomes dans les Etats unitaires devraient en principe être plus faciles. Ainsi, en Bulgarie, elles sont décidées par le Président de la République sur proposition du gouvernement. En Finlande par contre, le déplacement d'une commune d'une fédération provinciale à une autre est possible uniquement, en pratique, si toutes les communes concernées sont d'accord (en particulier celles de la fédération qui devra accueillir la commune qui désire changer de fédération). En Ukraine, la fusion ou la division des entités nécessite une révision constitutionnelle. Enfin, une modification des limites des régions autonomes insulaires finlandaises (îles Åland) ou portugaises (Açores et Madère) est difficilement envisageable en pratique.**

Au Canada, la répartition des compétences est régie intégralement par la Constitution fédérale; celle-ci contient à la fois une liste des compétences fédérales et une liste des compétences des provinces. Le pouvoir résiduel appartient en principe à l'Etat central; cette règle doit toutefois être relativisée, du fait de l'attribution de la compétence sur les choses locales et privées aux provinces, qui peut être considérée comme une petite compétence résiduelle.

Le système belge est original. Tout d'abord, l'Etat fédéral bénéficie de la compétence résiduelle. Tout au plus, la Constitution prévoit-elle qu'une révision constitutionnelle ultérieure transférera la compétence résiduelle aux communautés et aux régions. Ensuite, si les compétences communautaires sont certes énumérées par la Constitution, seul le principe est parfois mentionné, si bien qu'elles doivent être précisées par la loi spéciale (et par une loi ordinaire en ce qui concerne la communauté germanophone). Enfin, les compétences régionales ne sont évoquées que de manière très vague par la Constitution, et sont détaillées dans les lois spéciales. Il est à noter que, si la répartition des compétences est ainsi fixée, pour une large part, dans des actes infra-constitutionnels, les lois spéciales sont d'une grande rigidité, et qu'en pratique, une modification de la répartition des compétences semble donc aussi difficile que dans la plupart des autres Etats fédéraux.

Dans les Etats régionaux (Italie et Espagne), les Etats centraux disposent de la compétence résiduelle. La Constitution italienne énumère les compétences des régions ordinaires, tandis que les compétences spécifiques des régions à statut spécial figurent dans les lois constitutionnelles les concernant. Les dispositions constitutionnelles doivent être mises en oeuvre par la législation nationale ordinaire quand les régions ordinaires sont affectées, et par des décrets spéciaux du gouvernement, en accord avec les régions à statut spécial, lorsque ces dernières sont affectées.

En Espagne, la Constitution a établi un système complexe de répartition des compétences dont le fonctionnement actuel peut se résumer ainsi. Il existe une liste des matières relevant de la compétence exclusive de l'Etat central, qui ne peuvent être assumées par les communautés autonomes. Les autres matières peuvent être assumées par les communautés autonomes, conformément à leurs statuts d'autonomie, adoptés suite à une procédure complexe et finalement sous forme de loi organique nationale. L'exercice de certaines compétences exclusives de l'Etat peut, dans certaines limites, être délégué aux communautés autonomes, mais leur titularité ne peut pas être assumée par celles-ci.⁶

2. Les types de compétences

Ce paragraphe vise à définir des catégories générales de compétences législatives de l'Etat central et des entités. Il est clair qu'un tel exercice ne peut prendre en compte toute la finesse des distinctions opérées par le droit des différents Etats; il vise plutôt à élaborer une terminologie commune dans un esprit de synthèse.

⁶ ***Dans les Etats unitaires, il se peut que les entités ne disposent tout simplement pas de compétences autonomes (Bulgarie). Sinon, il est naturel que l'Etat central dispose de la compétence subsidiaire. Au Portugal et en Ukraine, les compétences des entités autonomes sont énumérées par la Constitution; la situation de la province finlandaise d'Åland est semblable, dès lors que la loi sur l'autonomie de la province a un caractère constitutionnel; cette loi contient deux listes énumérant d'une part les compétences de l'Etat finlandais et d'autre part celles des îles Åland, sans qu'existe une compétence subsidiaire. Les compétences des fédérations provinciales finlandaises et des oblasts ukrainiens ne font par contre l'objet que de simples lois (non encore adoptées en Ukraine).***

Est étudiée ici la question, de caractère constitutionnel, de la répartition des compétences d'adoption des actes normatifs, ou compétences législatives. La répartition des compétences administratives ou d'exécution n'est par contre pas traitée dans le cadre du questionnaire et du présent rapport (voir pourtant *infra*, chapitre II.3.c).

a. Les compétences exclusives

Le premier type de compétences est celui des compétences exclusives.

Seuls les Etats centraux, respectivement les entités, peuvent légiférer dans les domaines qui font l'objet de leur compétence exclusive. Tout au plus pourrait-il être admis que, pour éviter un conflit négatif de compétences, l'attribution d'une nouvelle compétence exclusive à l'Etat central n'abroge pas *ipso iure* la législation des entités.

La notion de compétence exclusive est retenue dans tous les Etats fédéraux étudiés, aussi bien au niveau fédéral qu'à celui des Etats fédérés. En Russie, il semble toutefois difficile de définir des compétences exclusives des sujets de la fédération sur la base de la seule constitution; celles-ci peuvent être prévues dans le cadre du fédéralisme asymétrique russe, par les traités entre la fédération et ses sujets.

Les compétences exclusives sont la règle en Belgique, au Canada, en Argentine et, semble-t-il, en Bosnie et Herzégovine.

Aux Etats-Unis, aussi bien l'Union que les Etats ont, en principe, des compétences exclusives, bien que de nombreuses compétences soient parallèles. Dans certains domaines, les Etats ont la compétence d'agir en l'absence de législation fédérale, mais en sont empêchés si l'Etat fédéral agit (compétences concurrentes).

L'approche est différente dans les Etats régionaux (Italie et Espagne), où l'Etat central dispose d'une compétence résiduelle. En Italie, il n'est pas explicitement question de compétences exclusives; il est cependant justifié d'appliquer cette notion aux compétences de l'Etat central dans les domaines où les régions ne disposent d'aucune compétence; par contre, il n'existe pas de compétences exclusives des régions. En Espagne, la notion de compétence exclusive peut s'appliquer aux domaines qui relèvent dans leur totalité de l'Etat central, aussi bien dans le domaine législatif que dans le domaine exécutif et administratif. Les communautés autonomes possèdent aussi certaines compétences exclusives⁷.

b. Les compétences concurrentes

Il est question de compétences concurrentes, conformément à la terminologie allemande, lorsque l'Etat central a la compétence d'épuiser l'ensemble d'une matière, les entités gardant le pouvoir de légiférer tant que et dans la mesure où la fédération n'a pas épuisé la matière. La distinction essentielle entre les domaines de compétence exclusive et les domaines de compétences concurrentes de l'Etat central est que, dans les premiers, les entités ne peuvent en principe

⁷ ***En Finlande, les compétences reconnues aux îles Åland d'une part et à l'Etat central d'autre part ont en principe un caractère exclusif.***

légiférer (sinon à titre absolument exceptionnel et provisoire, ou sur délégation), tandis que, dans les seconds, la législation des entités coexiste souvent durablement avec la législation de l'Etat central, qui n'a pas épuisé la matière.

La notion de compétence concurrente, dans le sens indiqué ci-dessus, est retenue avant tout en Allemagne, en Russie et en Suisse. En Allemagne, le droit de légiférer de la fédération dans ses domaines de compétences concurrentes est soumis au respect du principe de subsidiarité (besoin de réglementation législative fédérale en vue de la réalisation de conditions de vie équivalentes ou de sauvegarde de l'unité juridique ou économique dans l'intérêt de l'ensemble de l'Etat). En Russie, le domaine des compétences concurrentes fait souvent l'objet d'accords entre la fédération et ses sujets (par lesquels la fédération renonce en particulier à épuiser la matière). Aux Etats-Unis, les matières où les Etats peuvent légiférer en l'absence ou sous réserve de la législation fédérale relèvent de compétences concurrentes.

Au Canada, seules l'agriculture et l'immigration relèvent de compétences concurrentes au sens ici défini (compétences concurrentes avec prépondérance fédérale). Les pensions de vieillesse et les rentes relèvent, par contre, de "compétences concurrentes avec prépondérance provinciale", en ce sens que la législation fédérale s'applique sauf en cas d'incompatibilité avec la législation provinciale: dans ces matières, contrairement à une règle générale, le droit provincial prime le droit fédéral.

L'Autriche connaît également une catégorie de législation analogue, puisque la fédération est dotée d'une compétence subsidiaire lorsque les Länder n'adoptent pas les lois d'exécution nécessaires d'une loi fédérale ou d'une convention internationale dans une matière qui rentre dans leur domaine de compétences. L'Etat central peut alors légiférer à titre provisoire.

c. La compétence d'adopter des lois-cadres

De nombreux Etats connaissent aussi un système où, dans certaines matières, l'Etat central adopte des lois-cadres, c'est-à-dire qu'il légifère sur les principes, alors que les entités sont compétentes pour légiférer sur les questions d'exécution et de détail, ainsi que pour l'exécution proprement dite.

Le système des lois-cadres existe tout d'abord en Allemagne, en Autriche, en Suisse et en Belgique. Dans ce dernier pays, les mécanismes de contrôle de l'activité des entités fédérées (par exemple sur le terrain des relations internationales ou sur celui des finances) peuvent être rapprochés de la compétence d'édicter des lois-cadres.

Le système régional italien est fondé pour l'essentiel sur l'adoption de lois-cadres sous diverses formes.

L'Etat central joue un rôle plus ou moins étendu selon le type de compétences des régions.

Deux types de compétences concernent l'ensemble des régions: les compétences "concurrentes" et les compétences "supplémentaires":

- en matière de compétences "concurrentes" au sens du droit italien, les régions agissent conformément à la législation-cadre de l'Etat;

- en matière de compétences "supplémentaires", les régions agissent sur la base d'une délégation du législateur central.

En outre, les régions à statut spécial bénéficient de deux autres types de compétences:

- les compétences "primaires", qui ne sont limitées que par les principes généraux de l'ordre juridique national, les règles de base des réformes économiques et sociales et les engagements internationaux de l'Etat (ce qui permet au législateur national d'adopter certaines lois);
- les compétences "intégratives", qui permettent aux régions de compléter la législation nationale par des règles de détail visant à la sauvegarde des intérêts locaux.

La législation concurrente régionale vise à mettre en oeuvre les principes des lois-cadres nationales, tandis que les lois régionales relevant d'une compétence intégrative doivent respecter le cadre de la législation nationale.

Les compétences supplémentaires peuvent, en revanche, être considérées comme déléguées (voir *infra*, chapitre II.3.a). Enfin, les règles restreignant les compétences primaires peuvent avoir le caractère de lois-cadres, mais la législation relative aux engagements internationaux et aux réformes économiques et sociales peut aussi avoir un caractère plus détaillé, et on se trouve alors plutôt en face de compétences concurrentes au sens entendu ici (voir *supra* chapitre II.2.b.).

En Espagne, le système des lois-cadres doit également être considéré comme un fondement du régionalisme. Dans beaucoup de matières qui font l'objet des statuts d'autonomie, l'Etat règle uniquement les questions de principe, en laissant aux communautés autonomes la compétence de légiférer sur les questions de détail. Il est à noter que l'Etat tend parfois à légiférer au-delà des principes⁸. Une loi cadre établit alors des principes de base et des directives, en attribuant aux communautés autonomes la faculté de légiférer sur les questions de détail.

d. Les compétences parallèles

Certains Etats retiennent encore la notion de compétences parallèles. Celle-ci a tout spécialement été développée en Suisse. La Constitution confie une tâche ou une responsabilité à la Confédération sans pour autant empêcher les cantons d'exercer une tâche identique ou d'assumer une responsabilité similaire. Confédération et cantons légifèrent chacun dans son domaine. Les compétences fédérales et cantonales n'empiètent pas les unes sur les autres. Par exemple, la procédure civile et pénale devant le Tribunal fédéral relève du droit fédéral, tandis que des lois cantonales traitent de la procédure civile et pénale devant les tribunaux cantonaux; des impôts directs sur le revenu sont perçus à la fois par la Confédération, sur la base du droit fédéral, et par les cantons, sur la base du droit cantonal.

⁸ ***Le régime des îles Åland, en Finlande, comprend un type spécifique de compétences que l'on peut appeler les "compétences mixtes"; en ce sens que leur exercice nécessite l'accord des autorités de l'Etat central aussi bien que de l'entité concernée. Ainsi, les lois nationales relatives aux principes de la propriété dans la province nécessitent l'accord du législatif provincial.***

Une telle notion existe, en Argentine en matière d'impôts indirects, et au Canada aussi bien pour les impôts directs que pour certains impôts indirects. En Belgique, il en va ainsi, du moins en principe, en matière de subsides et de fiscalité. En pratique, aux Etats-Unis, l'Union et les Etats ont souvent des compétences parallèles en matière de protection sociale. En Espagne, des compétences parallèles existent sous le nom de "compétences indistinctes".

En Allemagne, d'autre part, de manière générale, ce qui est taxé par la Fédération est exempt de toute taxation par les entités.

3. Les modalités d'exercice des compétences

Brièvement, il convient de donner quelques indications sur certaines modalités d'exercice des compétences, et notamment sur la question, de portée générale, de la délégation de compétences.

a. La délégation de compétences

Certains Etats (Autriche, Belgique, Argentine, Canada) excluent ou ne prévoient pas la délégation de compétences législatives du Parlement central à celui des entités, et vice versa.

La délégation de compétences des entités à l'Etat central est prévue uniquement en Bosnie et Herzégovine.

En Russie, le mécanisme des traités entre la fédération et ses sujets remplace la délégation de compétences. Ces traités peuvent transférer des compétences aussi bien de la fédération aux entités que des entités à la fédération.

Dans tous les autres Etats où elle est admise, la délégation concerne uniquement les compétences de l'Etat central. Prévue expressément en Allemagne (dans le domaine de la compétence législative exclusive de la Fédération, de même qu'en matière d'édiction de règlements), elle est fréquente en Suisse (surtout dans le domaine des compétences concurrentes). Les lois italiennes peuvent déléguer aux régions certaines compétences, dites compétences supplémentaires.

En Espagne, la délégation de l'exercice de certaines compétences par voie de loi ordinaire est possible. Cependant, une loi-cadre établit alors des principes de base et des directives, en attribuant aux communautés autonomes la faculté de légiférer sur les questions de détail. Seule une modification des statuts d'autonomie peut transférer la titularité d'une compétence de l'Etat central aux communautés autonomes, mais encore ne doit-elle pas toucher le noyau dur des compétences auxquelles l'Etat ne peut renoncer⁹.

b. La participation de l'Etat central à l'exercice des compétences des entités

⁹ ***La délégation de compétences à des entités autonomes d'Etats unitaires est prévue au Portugal, dans les matières intéressant spécifiquement les régions et qui ne sont pas réservées à la compétence propre des organes centraux; elle l'est aussi en Finlande, dans des domaines restreints, avec l'accord du législatif provincial des îles Åland.***

L'Allemagne connaît par ailleurs un mécanisme spécifique, dit des "tâches communes".

Dans un certain nombre de secteurs relevant de la compétence des Länder, la fédération participe à l'accomplissement des tâches des Länder, si ces tâches sont importantes et si cette participation de la fédération est nécessaire à l'amélioration des conditions de vie; la loi fédérale établit un plan-cadre, avec l'accord du Land concerné, et supporte au moins la moitié des dépenses.

c. L'octroi de compétences d'exécution aux entités

Lorsque l'Etat central dispose d'une compétence législative, il se peut que la compétence d'appliquer la législation qu'il édicte revienne par contre aux entités. Il est alors question de fédéralisme d'exécution. Le fédéralisme d'exécution, soit l'application du droit de l'Etat central par les entités (qui disposent ainsi de compétences d'exécution dans des domaines relevant de la compétence législative de l'Etat central), est la règle en Allemagne et en Suisse, et est fréquemment mis en oeuvre en Autriche, en Espagne et au Canada où, par exemple, le droit criminel relève de la compétence fédérale, mais l'administration en la matière appartient aux provinces. En Russie, les organes exécutifs des sujets de la fédération (de même que les organes de l'auto-administration locale) appliquent le droit fédéral. Le système russe est fondé sur l'unité du pouvoir exécutif: dans les domaines relevant de la compétence exclusive ou concurrente de la fédération, les organes du pouvoir exécutif des sujets de la fédération sont obligés d'exécuter les ordonnances et instructions des organes fédéraux du pouvoir exécutif et sont responsables devant eux. Par contre, aux Etats-Unis, ce sont en général des organes fédéraux qui appliquent le droit fédéral. Les exceptions sont néanmoins nombreuses; par exemple, les organes des Etats appliquent des programmes financés conjointement par l'Union et les Etats.

4. L'objet des différents types de compétences

Après avoir défini les différents types de compétences, il convient de déterminer à quelles matières ils s'appliquent. Pourtant, il n'est pas question d'énumérer l'ensemble des compétences de l'Etat central et des entités dans ce rapport, tant la matière est complexe; il est renvoyé aux réponses au questionnaire pour des exposés plus détaillés. Ensuite, sera étudié le cas spécifique des compétences en matière internationale.

Cependant, un examen plus approfondi sera consacré à la question des compétences en matière fiscale, qui présente un caractère d'actualité, en particulier, pour certains ordres juridiques en mutation.

a. Les compétences internes

Comme déjà indiqué, il n'est pas possible de synthétiser ici l'ensemble des réponses au questionnaire, afin d'exposer en détail quels domaines relèvent d'un type de compétence de l'Etat central ou des entités, tant la matière est complexe; il est également difficile de définir des règles générales applicables dans les Etats concernés. Il est fait renvoi, pour plus de détails, au texte même des réponses (docs CDL-FED (97) 2 et CDL-FED (97) 3, disponibles sur demande au Secrétariat de la Commission).

L'étude des compétences, et spécialement des compétences internes, permet cependant de déterminer dans une large mesure le degré de centralisation ou, à l'inverse, de fédéralisation ou de régionalisation d'un Etat, même si d'autres éléments interviennent, sur lesquels il sera revenu plus tard (existence d'organes judiciaires des entités, participation des entités au processus de décision de l'Etat central, contrôle plus ou moins étroit de l'Etat central sur les entités)¹⁰.

Parmi les Etats étudiés, et comme on peut le supposer, les Etats régionaux sont plus centralisés que les Etats fédéraux. Cependant, il existe aussi des différences de degré parmi les Etats régionaux et parmi les Etats fédéraux. Ainsi, l'Italie, du moins pour ce qui est des régions ordinaires, présente un caractère plus centralisé que l'Espagne. En Italie, une révision constitutionnelle ou une loi constitutionnelle est nécessaire pour étendre les compétences des régions, à l'exception des compétences "supplémentaires". En Espagne, il est admis que des compétences peuvent être transférées aux communautés autonomes au-delà des cas prévus expressément par la Constitution, et de tels transferts de compétences ont eu lieu en faveur de l'ensemble des communautés autonomes.

En ce qui concerne les Etats fédéraux, l'Autriche peut être considérée comme le plus centralisé; les matières relevant de la compétence exclusive des Länder sont assez peu nombreuses, et sont analogues aux matières de compétence régionale en Espagne ou en Italie (notamment agriculture, chasse, pêche, tourisme, routes régionales, constructions); la plupart des matières relèvent de la compétence législative, sinon exécutive, de la fédération.

En Argentine, les compétences fédérales - qui revêtent presque toutes un caractère exclusif - sont très nombreuses et laissent peu de place aux provinces, d'autant plus qu'elles sont souvent définies de façon large (par exemple, l'Etat fédéral a la compétence de pourvoir à l'avancement et au bien-être de toutes les provinces ou encore au développement humain et au progrès économique dans la justice sociale).

Le système belge reste fondé sur la compétence résiduelle de l'Etat fédéral; celle-ci concerne pour une bonne part des matières où les Etats fédérés ont, dans les autres Etats également, peu de compétences (droit civil et commercial, droit pénal, droit social, affaires militaires), mais s'étend aussi à l'intérieur, à la justice, à la sécurité sociale et, pour l'essentiel, aux finances et au droit fiscal. Le caractère relativement étendu des compétences fédérales est renforcé par le fait que la compétence d'exécution du droit fédéral reste à l'Etat central.

Le fédéralisme russe est, il faut le rappeler, asymétrique dans le domaine de la répartition des compétences, si bien que le caractère plus ou moins fédéral de l'Etat ne peut être défini qu'en relation avec un sujet déterminé de la fédération. Sur la base du texte de la Constitution, on peut considérer que la compétence résiduelle des sujets de la fédération est très limitée, et qu'un système assez centralisé reste en place: cela est vrai pour les sujets de la fédération qui n'ont pas conclu de traité avec la fédération; par contre, les sujets qui ont conclu de tels accords avec la fédération disposent de compétences plus larges.

¹⁰ ***Les Etats unitaires réservent les compétences législatives à l'Etat central - sous réserve des statuts spéciaux d'autonomie, qui reconnaissent de larges compétences à la province autonome finlandaise d'Åland, et des compétences assez étendues aux régions portugaises des Açores et de Madère. La Constitution ukrainienne prévoit que la République autonome de Crimée peut adopter des réglementations normatives dans certaines matières d'intérêt local.***

Sous réserve du cas particulier de la Bosnie et Herzégovine, dont l'Etat central est encore faible, les Etats où le fédéralisme est le plus marqué sont l'Allemagne, la Suisse, le Canada et les Etats-Unis.

Dans la mesure où, dans les Etats membres de la Communauté européenne, elles n'ont pas été transférées à celle-ci, un certain nombre de matières relèvent d'une compétence fédérale exclusive ou concurrente dans ces quatre Etats, ainsi que dans tous les autres Etats fédéraux ou régionaux étudiés sauf la Bosnie et Herzégovine. On peut les considérer comme le noyau dur des compétences de l'Etat central. Il s'agit de: la défense nationale, la monnaie, la propriété intellectuelle, la faillite, la poste et les télécommunications, les poids et mesures, le droit pénal, les douanes. Seuls les Etats-Unis et le Canada ne connaissent pas un système de droit privé unifié (le droit du mariage et du divorce est toutefois fédéral au Canada; par contre, la célébration du mariage y est de la compétence provinciale). Le Québec a un système de droit civil et les autres provinces un système de Common Law. La sécurité sociale n'est pour une large part de la compétence des entités qu'au Canada.

Le régime de la Bosnie et Herzégovine semble octroyer encore moins de compétences à l'Etat central que ceux des Etats précités. Cependant, il est encore trop tôt pour préjuger de son fonctionnement: en particulier, l'Etat central est responsable dans les matières qui "sont nécessaires pour préserver la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique et la personnalité juridique de la Bosnie et Herzégovine"; seul l'avenir dira si ce membre de phrase doit être compris extensivement ou non.

Les indications qui précèdent, relatives aux compétences que l'Etat central possède dans tous les cas étudiés, ont un intérêt comparatif, mais il serait téméraire d'en déduire que l'Etat peut subsister seulement si certaines matières sont centralisées.

En sens inverse, il est pratiquement impossible de déterminer quels doivent être les domaines de la compétence des régions ou des Etats fédérés pour qu'on ait affaire à un "véritable" Etat régional ou fédéral, d'autant plus que certaines matières peuvent relever seulement en partie de la compétence des entités, notamment en présence de compétences concurrentes ou de lois-cadres.

b. Les compétences dans le domaine des relations internationales

aa. Le droit international classique

En principe, l'Etat central dispose d'une compétence générale en matière de conclusion de traités internationaux, en ce sens qu'il peut s'engager sur le plan international même dans des matières où les entités sont compétentes sur le plan interne. Seule la Belgique fait exception; dans ce pays, la compétence internationale correspond à la compétence interne, en ce sens que les communautés et les régions concluent seules les traités dans les matières qui relèvent exclusivement de leur compétence (l'autorité fédérale pouvant, pour des raisons strictement énumérées par la loi spéciale, intervenir pour s'opposer à la conclusion d'un tel traité). L'Etat, les communautés et les régions ont conclu un accord de coopération sur les modalités de conclusion des traités mixtes (qui portent à la fois sur des compétences communautaires ou régionales et des compétences fédérales): ces traités doivent recevoir l'assentiment de toutes les assemblées législatives concernées.

En Allemagne, les relations avec les autres Etats sont conduites par la fédération. La compétence de la fédération pour conclure des traités dans des domaines relevant de la compétence législative exclusive des Länder, est contestée. Un *modus vivendi*, appelé accord de Lindau, entre la fédération et les Länder, a abouti à la situation suivante: dans les domaines relevant de la compétence interne des Länder (notamment en matière culturelle), la procédure de négociation des traités a lieu en étroite coopération avec les Länder, qui y participent même parfois directement. Les Länder peuvent, dans le cadre de leur compétence législative et avec l'assentiment du gouvernement fédéral, conclure des traités avec des Etats étrangers.

En Russie, les traités internationaux touchant le domaine de compétence des sujets de la fédération, sont conclus en accord avec les organes du pouvoir d'Etat de ceux-ci. Les sujets de la fédération peuvent entretenir des rapports internationaux et économiques extérieurs; le ministère des affaires étrangères de la fédération de Russie exerce un rôle coordinateur afin de garantir l'orientation unique de la fédération de Russie en matière de politique extérieure.

Dans la mesure où le droit fédéral (y compris les traités internationaux conclus par l'Etat fédéral) est respecté, plusieurs Etats fédéraux admettent que les Etats fédérés concluent certains traités. En Autriche, les Länder peuvent, avec l'accord et sous le contrôle de la fédération, conclure des conventions internationales dans les matières de compétence législative des Länder avec des Etats étrangers limitrophes ou avec leurs entités. En Suisse, les cantons sont compétents pour conclure des traités "sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police"; en pratique, les cantons ont conclu des traités même dans d'autres domaines. La conclusion de ces accords a lieu en principe par l'intermédiaire du Conseil fédéral. La Constitution argentine prévoit que les provinces peuvent conclure des traités internationaux tant qu'ils ne sont pas incompatibles avec la politique extérieure ou les compétences de l'Etat fédéral et qu'ils ne portent pas préjudice au crédit public de la nation. Entre autres, les provinces peuvent signer des traités partiels pour l'administration de la justice, pour des intérêts économiques et des travaux d'utilité commune, après avoir prévenu le Congrès fédéral. En Bosnie et Herzégovine, les entités sont autorisées à conclure des traités internationaux avec l'accord de l'Assemblée parlementaire (fédérale). Une loi adoptée par l'Assemblée parlementaire peut permettre aux entités de conclure certains types d'accords sans son consentement.

La consultation des entités fédérées avant la conclusion des traités internationaux ne concerne par ailleurs pas uniquement les matières relevant de leur compétence interne. Ainsi, en Autriche, les Länder doivent être entendus avant la conclusion d'une convention internationale qui touche à leurs intérêts; en Allemagne, avant la conclusion d'un traité affectant la situation spéciale d'un Land, celui-ci doit être consulté en temps utile.

Aux Etats-Unis, l'Union a compétence exclusive pour conclure des traités internationaux.

Dans les Etats régionaux, le rôle des entités en matière internationale est très limité. En Italie, les régions peuvent entretenir certaines relations avec des autorités régionales d'autres Etats, mais non pas conclure des traités; l'Etat central doit être informé et, dans certains cas, donner son consentement; en Espagne, l'activité internationale des communautés autonomes ne peut pas non plus impliquer la conclusion de traités, ni entraîner des obligations immédiates et actuelles face aux pouvoirs publics étrangers, avoir des incidences sur la politique extérieure de l'Etat ou impliquer la responsabilité de l'Espagne face à d'autres Etats ou organisations internationales ou supranationales¹¹.

¹¹ **Les entités autonomes jouent un rôle en matière internationale dans deux des Etats unitaires étudiés. En Finlande, si un traité relève de la compétence**

En général, les *compétences d'exécution des traités internationaux* sont partagées entre l'Etat central et les entités de la même manière que les compétences purement internes (par exemple, en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Suisse, au Canada). Aux Etats-Unis, toutefois, seul le Congrès a le pouvoir d'adopter la législation de mise en oeuvre des traités internationaux. L'Italie semble être également une exception, puisque la mise en oeuvre du droit international par les régions doit faire l'objet d'une délégation de compétences. L'exécution des traités internationaux de la fédération de Russie relève de la compétence conjointe (concurrente) de celle-ci et de ses sujets.

Toutefois, plusieurs Etats admettent que l'Etat central peut se substituer aux entités défailtantes, afin d'éviter une violation du droit international (Autriche, Suisse, Belgique en cas de condamnation par une juridiction internationale ou supranationale). L'importance de la question varie toutefois selon les Etats: il est clair que l'exécution des traités joue un rôle beaucoup plus important dans un Etat qui adopte une approche strictement dualiste comme le Canada, où tout traité nécessite une loi d'application, que dans un Etat moniste qui reconnaît facilement un caractère directement applicable aux traités internationaux, comme la Suisse.

bb Le processus de décision de l'Union européenne

Avec l'augmentation des compétences de la Communauté et de l'Union européenne, la question de la participation des Etats fédérés et des régions au processus de décision de l'Union acquiert de plus en plus d'importance. Comme en matière de conclusion de traités internationaux, une différence apparaît ici entre Etats fédéraux et Etats régionaux, le rôle des entités étant beaucoup plus restreint dans les seconds.

Ainsi, en Autriche, si des mesures à adopter dans le cadre de l'Union européenne touchent les compétences des Länder, la fédération doit les informer; si le point de vue des Länder est uniforme, celui-ci lie la fédération, qui peut aussi déléguer à un représentant des Länder la représentation de la fédération dans les organes compétents de l'Union, en accord avec les représentants de la fédération.

Lorsque l'Union européenne est saisie de questions relevant de la compétence législative exclusive des Länder allemands, l'exercice des droits dont jouit la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de l'Union européenne doit normalement être transféré par la Fédération à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat. L'exercice de ces droits a lieu avec la participation du gouvernement fédéral et de concert avec lui. Les Länder ne participent pas directement aux procédures européennes dans les autres domaines, mais le gouvernement fédéral doit tenir compte de l'avis du Bundesrat dès lors que les intérêts des Länder sont touchés.

Il est également prévu que la Belgique puisse être représentée par un membre des gouvernements communautaires ou régionaux au sein du Conseil de l'Union européenne.

législative de la province d'Åland, sa ratification et l'entrée en vigueur de ses dispositions pour la province supposent que le législatif provincial adopte une législation d'exécution. Au Portugal, les régions autonomes peuvent participer aux négociations des traités et accords internationaux les concernant et prendre part aux avantages en découlant.

En Espagne, un nouveau système de participation des communautés autonomes aux affaires européennes a été adopté en 1994: dans certaines matières, la position de négociation des autorités espagnoles à Bruxelles est fixée par les communautés autonomes au moyen d'une position commune et, dans d'autres matières, cette position doit faire l'objet d'un consensus entre l'Etat central et les communautés autonomes.

La *mise en oeuvre du droit de l'Union européenne* est, de façon générale, le fait de l'Etat central ou des entités, suivant la répartition interne des compétences prévue par la Constitution. Les mécanismes par lesquels l'Etat central peut se substituer aux entités s'appliquent en cette matière comme pour l'exécution des traités internationaux (en Autriche et en Belgique).

En Italie, la mise en oeuvre du droit de l'Union européenne revient aux régions si le domaine relève de la compétence de celles-ci sur le plan interne, mais l'Etat central peut s'y substituer non seulement en cas de carence, mais aussi en cas d'urgence particulière.

5. Les questions fiscales et financières

L'étude de la répartition des compétences et des ressources fiscales est de première importance pour déterminer, concrètement, le poids des entités dans le fonctionnement de l'Etat. C'est pourquoi, cette question sera développée. La répartition des compétences (législatives) en matière fiscale doit être distinguée de la répartition des recettes fiscales, car le produit d'un impôt fédéral, par exemple, n'est pas forcément destiné aux tâches de l'Etat fédéral, mais peut revenir, en tout ou en partie, aux entités.

a. La répartition des compétences fiscales

Dans les Etats fédéraux avec compétence résiduelle des Etats fédérés, les compétences fiscales de l'Etat central sont prévues expressément par la Constitution. En Autriche, la souveraineté fiscale appartient, en principe dans l'ensemble, à la fédération, et les impôts sont perçus par les autorités fédérales; les Länder n'ont pas de compétence fiscale (les communes possèdent une autonomie fiscale réduite à certains impôts de moindre importance).

En Russie, la Constitution prévoit que la fédération a la compétence de percevoir les impôts et taxes fédéraux, sans préciser leur contenu, et qu'il existe une compétence concurrente fédérale pour l'établissement des principes généraux de l'imposition et de la taxation. Les notions employées par la Constitution de Bosnie et Herzégovine sont également assez indéterminées: l'Etat central est compétent pour le financement de ses institutions et des obligations de l'Etat central, alors que les impôts des entités financent les activités des entités. En Allemagne, la fédération n'a un droit de législation exclusive qu'en matière de douanes et de monopoles fiscaux; elle a une compétence concurrente pour une série d'impôts expressément prévus par la Constitution ainsi que lorsque la réglementation d'une question par une loi de Land pourrait affecter les intérêts d'autres Länder ou de la collectivité.

La nation argentine possède également une compétence exclusive en matière de douanes et de monopoles fiscaux; elle a une compétence parallèle pour les contributions indirectes, ainsi que pour les contributions directes pour une période déterminée, si la défense, la sécurité et le bien-être général de l'Etat le requièrent.

Aux Etats-Unis, l'Union et les Etats disposent en principe de compétences parallèles en matière fiscale; les Etats ne peuvent cependant pas percevoir d'impôts sur les importations et les exportations, sauf avec l'accord du Congrès, et le produit de ces impôts doit alors être affecté à l'Union. La Constitution fédérale prévoit expressément non seulement la compétence générale de l'Union en matière fiscale, mais aussi sa compétence spécifique dans le domaine de l'impôt sur le revenu.

La Suisse est le seul pays où la Constitution énumère en détail l'ensemble des impôts relevant de la compétence fédérale (exclusive ou parallèle).

La Constitution est évidemment beaucoup moins explicite dans les Etats où l'Etat central dispose de la compétence résiduelle.

En Belgique, en vertu de la Constitution, tant l'Etat fédéral que les communautés et régions peuvent, en principe, prélever tous impôts. La loi a cependant interdit aux communautés et régions de prélever des additionnels aux impôts de l'Etat fédéral ou de taxer des matières déjà taxées au niveau fédéral. Une loi spéciale, dont il sera question plus avant, précise le système de financement des communautés et des régions (sauf pour la communauté germanophone, pour laquelle une loi ordinaire suffit).

Au Canada, la Constitution permet à l'autorité fédérale de prélever des taxes directes et indirectes; les provinces peuvent prélever des taxes directes, des taxes indirectes sur les ressources naturelles non renouvelables et les ressources forestières de la province, ainsi que la production primaire qui en est tirée, de même que sur les emplacements et les installations de la province destinés à la production d'énergie électrique ainsi que cette production même.

En Espagne, il convient de distinguer entre le modèle général et le modèle spécial. Dans le modèle général, les impôts sont en principe nationaux. Une loi organique prévoit la possibilité d'impôts autonomes, tout en fixant d'importantes restrictions à la possibilité de prélever de tels impôts - qui ne peuvent, par exemple, pas frapper des matières imposables que l'Etat grève, ni constituer un obstacle à la libre circulation des personnes, marchandises, services ou capitaux. En pratique, très peu d'impôts autonomes sont prélevés (ils ne représentent que 1,6% des recettes autonomes). En revanche, dans le modèle spécial, appliqué dans la communauté forale de Navarre ainsi que dans les trois provinces du Pays basque, l'Etat a conclu une convention avec chacune des provinces concernées, sur la base d'une clause constitutionnelle spécifique; le régime en cause est mis en oeuvre par diverses lois de l'Etat et permet aux provinces concernées de prélever la quasi-totalité des impôts - qui restent toutefois, pour l'essentiel, des impôts nationaux -; ne sont exclus que les impôts prélevés en douane ou à travers un monopole fiscal, ou encore l'impôt spécial sur les hydrocarbures en Navarre. Toutefois, les impôts que ces provinces peuvent prélever sur la base d'une convention avec l'Etat ne diffèrent pas par leur nature des impôts prélevés sur le reste du territoire. Les provinces n'ont donc pas une véritable compétence législative en matière fiscale, mais plutôt la compétence de percevoir à leur profit des impôts d'Etat.

Enfin, en Italie, les impôts sont en principe de la compétence de l'Etat central; la législation nationale détermine la liste - qui est souvent modifiée - des impôts que les régions ont la compétence de percevoir. La législation régionale détermine le montant de chaque impôt régional, ainsi que les suppléments perçus par les régions.

Pour la liste exacte des impôts perçus aussi bien par les Etats centraux que les entités, il est fait renvoi au texte des réponses au questionnaire. Les indications qui suivent ont donc un caractère exemplatif et visent à donner une idée de l'importance relative de la fiscalité de l'Etat central et des entités.

On peut, de façon schématique, distinguer, parmi les Etats fédéraux et régionaux étudiés, ceux où la fiscalité des entités joue un rôle important de ceux où la fiscalité des entités joue un rôle secondaire.

Dans le premier groupe (où la fiscalité des entités joue un rôle important), on trouve:

- (i) la Suisse: la Confédération perçoit à titre exclusif la taxe sur la valeur ajoutée et certains impôts spéciaux de consommation, l'impôt anticipé, les droits de douane, les droits de timbre, les taxes routières. Les cantons perçoivent à titre exclusif: l'impôt sur la fortune des personnes physiques, les impôts sur les biens immobiliers, les droits de succession, les droits de mutation sur les transferts immobiliers, les taxes sur les divertissements. La Confédération et les cantons perçoivent de façon parallèle les impôts sur le revenu des personnes physiques, sur le rendement, le capital et les réserves des personnes morales.
- (ii) L'Allemagne prévoit que la fédération légifère à titre exclusif sur les droits de douane et les monopoles fiscaux. Sa compétence concurrente s'étend à tous les autres impôts dont le produit lui revient en tout ou en partie, et à tous les domaines où elle dispose d'une compétence concurrente. Cela comprend notamment les impôts sur la consommation, sur les transports routiers de marchandises, sur les mouvements de capitaux, sur le revenu, sur les sociétés. Les Länder perçoivent en particulier des impôts sur la fortune, sur les successions, sur les véhicules à moteur, sur la bière, sur les établissements de jeu et, de façon générale, des impôts de consommation lorsqu'ils ne sont pas identiques aux impôts fédéraux.
- (iii) En Russie, on compte notamment, parmi les impôts et taxes fédéraux, la taxe sur la valeur ajoutée, les accises sur certains groupes et types de marchandises, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les bénéfices des entreprises, l'impôt successoral. Les impôts revenant aux sujets ou à l'auto-administration locale sont notamment l'impôt sur les biens des personnes physiques, l'impôt foncier, la taxe sur les droits de commerce, les taxes allant à l'aménagement du territoire, l'impôt sur la publicité, l'impôt sur la revente des automobiles, la taxe sur les propriétaires de chiens.
- (iv) Au Canada, les droits de douane et les accises sont prélevés par l'Etat fédéral, et les taxes financières par les provinces. L'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés commerciales, les taxes de vente et la TPS sont perçus parallèlement par l'Etat fédéral et par les provinces.
- (v) En Argentine, la Nation perçoit des droits de douane, des contributions indirectes et directes. Les provinces perçoivent des contributions indirectes.
- (vi) Aux Etats-Unis, aussi bien l'Union que les Etats et les collectivités locales prélèvent des impôts sur le revenu, sur les ventes, sur la fortune, sur les successions et donations.

- (vii) La situation de la Bosnie et Herzégovine n'est pas encore clarifiée. Les entités devraient cependant percevoir une part importante des impôts (actuellement, il n'existe même des lois fiscales que dans les entités, et non au niveau de l'Etat central).

Le deuxième groupe d'Etats (où les impôts nationaux prédominent) comprend:

- (i) L'Italie: l'Etat central perçoit la plupart des impôts, sur la base de lois souvent modifiées. Les régions perçoivent un certain nombre d'impôts mineurs (sur l'utilisation des automobiles, sur la concession de l'usage des propriétés publiques aux citoyens, sur le gaz naturel de chauffage, sur le mazout, sur l'enlèvement des ordures).
- (ii) L'Autriche: dans ce pays, les Länder n'ont même pas de compétence fiscale; les communes possèdent une autonomie fiscale réduite à certains impôts de moindre importance (par exemple, les impôts sur la propriété immobilière).
- (iii) La Belgique: même si, d'après la Constitution, les régions et les communautés pourraient avoir une compétence fiscale étendue, la loi spéciale qui fixe le système de financement des communautés et des régions ne laisse à celles-ci que peu de marge de manoeuvre: sont des impôts régionaux uniquement certains impôts facilement localisables (impôts immobiliers, droits de succession, etc.); les régions ont, selon les cas, certains pouvoirs sur les taux, les exonérations et même la base de ces impôts. Elles peuvent aussi prélever des additionnels à l'impôt fédéral sur le revenu (ou en diminuer le taux pour la part de cet impôt qui leur est attribuée). Les communautés n'ont, en revanche, en pratique, aucun pouvoir normatif en matière fiscale.
- (iv) L'Espagne: dans le modèle général, la quasi-totalité des impôts sont prélevés par l'Etat central; en 1997, les Communautés autonomes ont obtenu la compétence de légiférer sur 15% de l'impôt sur le revenu; pour le reste, elles n'ont guère fait usage de leur pouvoir fiscal autonome, si ce n'est pour des impôts mineurs comme l'impôt sur le bingo. Elles n'ont pas non plus utilisé la possibilité de majorer les impôts étatiques. Dans le modèle spécial (des provinces basques et de la Navarre), presque tous les impôts (comme déjà indiqué) sont prélevés au niveau provincial, mais il ne s'agit pas à proprement parler d'impôts provinciaux mais plutôt d'impôts nationaux perçus par les provinces¹².

b. La répartition des recettes fiscales

Dans tous les Etats considérés, (sous réserve de la Bosnie et Herzégovine, dont le système fiscal n'est pas encore consolidé), une certaine part des impôts de l'Etat central revient aux entités. Cette part est évidemment plus grande lorsque les compétences propres de ces dernières en matière fiscale sont limitées. La redistribution du produit des impôts de l'Etat central vise souvent à assurer, entre autres, une répartition équitable des ressources entre régions plus développées et régions moins développées.

¹² ***Dans les Etats unitaires étudiés, la plupart des impôts sont des impôts nationaux. Les entités n'ont en général pas de compétence fiscale (contrairement à des collectivités publiques inférieures, telles que les municipalités finlandaises et les organes de l'auto-administration locale ukrainienne). En Finlande, la province (autonome) d'Åland peut par contre prévoir des impôts provinciaux sur le revenu, les activités commerciales et les divertissements, ainsi que des impôts communaux. Les régions autonomes portugaises peuvent percevoir certains impôts, en conformité avec la loi et selon ce qui est établi dans leurs statuts politico-administratifs.***

Ainsi, en Autriche, la fédération négocie avec les Länder l'attribution d'un pourcentage (variable) des recettes de la Fédération à ces derniers, suivant leurs besoins (Finanzausgleich).

En Belgique, les régions sont financées, outre les impôts dits régionaux déjà mentionnés, par une partie de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en fonction du domicile du contribuable; une intervention explicite de solidarité nationale est prévue en faveur de la région où le rendement de l'impôt sur le revenu est inférieur à la moyenne nationale (la région wallonne). La redevance radio-télévision et une fraction de l'impôt des personnes physiques sont attribuées aux Communautés en fonction du domicile du contribuable; une fraction de la TVA, affectée à l'enseignement, est partagée entre les communautés selon leur nombre d'élèves (ce qui implique une certaine solidarité de la communauté la plus riche: la communauté flamande). De façon générale, deux tiers des dépenses ont lieu au niveau de l'Etat central, un tiers au niveau des entités fédérées.

En Italie, le revenu de plusieurs impôts est destiné à un fonds spécial qui doit être divisé entre les régions d'après les critères prévus par le législateur; un autre fonds est établi par l'Etat chaque année pour les projets économiques des régions et est réparti selon les critères adoptés par le Parlement en rapport avec la politique économique nationale. Ces fonds permettent une redistribution des revenus en faveur des régions défavorisées. L'ensemble constitué des ressources propres des régions, des impôts et des contributions en matière sanitaire prélevés par l'Etat et redistribués aux régions, constitue 53% des revenus des régions.

Le modèle général espagnol prévoit le transfert d'une part du budget de l'Etat en vertu de critères généraux tels que la population, la superficie, l'effort fiscal, la richesse relative ou les unités administratives des différentes communautés autonomes. Par cette voie, ces dernières obtenaient en moyenne 61% de leurs recettes avant la réforme de décembre 1996 (avec des grandes différences entre les communautés). En outre, 30% du rendement territorialisé (dans chaque communauté autonome) de l'impôt sur le revenu (15% jusqu'en 1996), de même que la totalité de certains impôts (sur les successions, les donations, le patrimoine et le jeu) sont transférés aux communautés autonomes (les impôts entièrement transférés représentaient 13,6% des recettes des communautés autonomes avant la réforme de 1996). Une "territorialisation" plus étendue de l'impôt sur le revenu est en cours de discussion. Un fonds de compensation interterritorial bénéficie aux régions dont le revenu moyen par habitant est inférieur aux 75% du revenu moyen par habitant dans l'Union européenne; la répartition de ce Fonds entre les différentes communautés autonomes est pondérée par la population relative des communautés et le rapport entre le revenu des collectivités bénéficiaires et le revenu national par habitant. Enfin, la Constitution prévoit que "le budget général de l'Etat pourra affecter des crédits aux communautés autonomes en fonction de l'importance des services et des activités étatiques qu'elles ont assumés et des prestations minimales qu'elles s'engagent à apporter en ce qui concerne les services publics fondamentaux sur tout le territoire espagnol"; faute de définition des services fondamentaux et compte tenu des difficultés pratiques d'application de cette disposition, celle-ci n'a jamais été mise en oeuvre. Dans le régime spécial des provinces basques et de la Navarre, le financement interne est la règle (à raison de 66% au Pays Basque et de 88% en Navarre); ce sont alors les territoires foraux qui réalisent un transfert de ressources comme contribution aux services généraux de l'Etat dans son ensemble, qui ne leur transfère que des ressources limitées (19% des recettes basques, 11% en Navarre).

Une partie des impôts de l'Etat central est attribuée aux entités également dans les Etats où la fiscalité de celles-ci joue un rôle important.

La Constitution allemande prévoit que le produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés est réparti pour moitié entre la fédération et les Länder. Les quotes-parts de la fédération et des Länder au produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires sont fixées par une loi fédérale qui requiert l'approbation du Bundesrat. (En outre, la législation des Länder attribue aux communes ou groupements de communes une partie du produit total des impôts communs - sur le revenu, les sociétés et le chiffre d'affaires). Si une loi fédérale impose aux Länder des dépenses supplémentaires ou leur retire des recettes, la charge supplémentaire peut être compensée par des dotations versées par la fédération. La part des Länder au produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires est calculée avant tout au pro rata de leur nombre d'habitants; une loi fédérale peut prévoir des quotes-parts complémentaires au bénéfice des Länder dont les recettes par tête d'habitant sont inférieures à la moyenne nationale; la Constitution impose en outre une compensation appropriée des inégalités de capacité financière entre les Länder.

En Suisse, une partie du revenu des impôts fédéraux est versée aux cantons, qui sont répartis en trois groupes selon leur capacité financière. Un montant correspondant à 13% de l'impôt fédéral direct est réparti entre les cantons selon leur capacité financière et environ 6% de l'impôt anticipé est attribué aux seuls cantons dont la capacité financière est inférieure à la moyenne suisse (la Confédération verse ainsi entre 5% et 10% de ses recettes aux cantons). La part fiscale de la Confédération représente les trois-cinquièmes de l'ensemble des impôts fédéraux et cantonaux; celle des cantons, les deux-cinquièmes.

Au Canada, depuis quelques décennies, la part des provinces aux recettes totales a dépassé celle de l'Etat central. Ce dernier prélève environ 45% des impôts, et les provinces 55%. En outre, des paiements de péréquation sont opérés, en vertu desquels les provinces mieux nanties paient une certaine redevance aux provinces moins nanties.

En Argentine, une loi-accord, fondée sur des accords entre la nation et les provinces, établit des régimes dits de "co-participation" applicables aux contributions directes et indirectes fédérales (à l'exception des droits de douane et des ressources spécialement affectées). La distribution de ces ressources entre la nation, les provinces et la ville de Buenos Aires est effectuée en rapport direct avec les compétences, services et fonctions de chacune d'entre elles; elle vise à l'obtention d'un degré équivalent de développement de la qualité de la vie et à l'égalité des chances sur le territoire national.

Environ 55% des impôts des Etats-Unis sont des impôts fédéraux, 26% des impôts des Etats et 19% des impôts locaux. 16 % environ du revenu des impôts fédéraux sont transférés aux Etats et aux autorités locales, sur la base de la population et de la richesse des individus (notamment du nombre de nécessiteux), mais aussi des capacités locales d'usage des fonds et de l'influence politique des membres du Congrès élus sur le territoire concerné.

En Russie, les sommes des recettes provenant des impôts sur le bénéfice des entreprises et sur le revenu des personnes physiques portées dans les budgets des sujets de la fédération sont déterminées lors de l'approbation de ces budgets. La réponse au questionnaire ne contient pas de renseignements plus détaillés sur les mécanismes de péréquation dans ce pays¹³.

Les régions autonomes des Etats unitaires étudiés reçoivent une partie des revenus de certains impôts nationaux. Au Portugal, il s'agit d'un montant variable visant à corriger les inégalités découlant de l'insularité; en Finlande, la Province d'Åland reçoit 0,45% du revenu entier de l'Etat et le montant des impôts nationaux sur le revenu et la fortune dépassant 0,5% des impôts du pays entier en la matière. En Ukraine, la République autonome de Crimée, de même d'ailleurs que les autres régions - oblasts - et les villes de Kyiv et de Sébastopol, reçoit une part des impôts nationaux déterminée à l'avance (qui va de 10% à 100% selon le type d'impôt). En outre, les subventions de l'Etat peuvent être allouées de façon différenciée aux entités non autonomes en tenant compte de leur situation économique et sociale, notamment (Finlande, Ukraine).

De façon générale, on constate donc que des transferts de ressources de l'Etat central sont opérés vers la périphérie, dont l'importance dépend évidemment, en partie du moins, de l'étendue des compétences fiscales de l'Etat central. Le transfert de ressources en sens inverse est exceptionnel - il existe dans le modèle spécial espagnol, mais les impôts concernés sont prévus par le droit national. Les mécanismes de péréquation mettent également toujours à contribution des impôts nationaux, et non des impôts propres des entités. Tout au plus pourra-t-il en être autrement dans le système de la Bosnie et Herzégovine, où il est prévu que la Fédération contribue pour deux tiers au budget, et la Republika Srpska pour un tiers. En pratique, il est toutefois clair que la péréquation implique une solidarité des entités "riches" envers les entités "pauvres".

c. Les compétences en matière de dépenses

Comme cela résulte du paragraphe précédent, le revenu des impôts de l'Etat central n'est pas réservé exclusivement aux tâches de celui-ci, mais contribue aussi au financement de celles des entités.

Dans un premier cas de figure, il s'agit simplement de contributions au budget général des entités et de péréquation financière. L'orientation de l'activité des entités n'est alors en principe pas touchée.

Ainsi, par exemple, en Argentine, l'Etat central peut accorder des subventions aux provinces dont les revenus ne permettent pas de couvrir les dépenses ordinaires. Au Canada, l'autorité fédérale peut faire des dons à des particuliers, à des organismes et à des gouvernements dans des domaines provinciaux, mais elle ne peut pas, par voie législative, réglementer, en ce faisant, les domaines provinciaux. Le pouvoir fédéral de dépenser a débouché *inter alia* sur la péréquation, pour assurer une meilleure justice distributive entre les provinces riches et les provinces moins fortunées. En Russie, le pouvoir central est toujours en droit de se charger des dépenses des sujets de la Fédération. Le droit allemand prévoit aussi que des subventions fédérales sont accordées aux Länder financièrement faibles, afin de couvrir leurs dépenses générales. En Suisse, les parts cantonales au produit des impôts fédéraux, qui servent à dédommager les cantons du rétrécissement de leurs compétences financières et, accessoirement, à compenser les frais de perception des impôts fédéraux, sont également utilisées à des fins de péréquation. L'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et les Etats-Unis connaissent aussi un système de péréquation, sur lequel il ne sera pas revenu ici (voir supra chapitre II.5.b).

Dans un deuxième cas de figure par contre, l'Etat central peut effectuer des dépenses spécifiques dans des domaines relevant de la compétence des entités, ce qui n'est pas sans effet sur leur activité. De telles dépenses sont exclues en Autriche, en Belgique et en Argentine. Par contre, en Allemagne, la Fédération peut accorder une assistance financière aux Länder pour leurs investissements, ainsi que pour ceux des communes et des associations de communes, lorsqu'ils sont nécessaires pour éviter une mise en cause de l'équilibre économique général, pour égaliser les capacités économiques dans le territoire fédéral ou pour promouvoir la croissance économique. En outre, la Fédération et les Länder peuvent coopérer, sur le fondement de conventions, pour la planification de l'enseignement et pour la promotion de centres et de projets de recherche scientifique d'intérêt supra-régional. La répartition des coûts est alors réglée dans la convention. Le droit suisse prévoit des aides financières, qui visent à encourager les cantons à assumer une certaine tâche publique (dans le domaine des travaux publics, de la protection de la nature et du paysage ou des universités, par exemple). Aux Etats-Unis, les compétences de l'Etat

central en matière de dépenses sont une source indépendante de compétences, qui permettent à l'Etat central de dépenser de l'argent dans des buts d'intérêt public qui ne sont pas limités par les autres attributions directes de compétences législatives figurant dans la Constitution. L'Etat central peut prévoir des conditions raisonnables à l'octroi de fonds fédéraux, afin d'inciter les Etats (et les particuliers) à coopérer avec les programmes fédéraux, bien que les Etats et les communes restent libres de refuser les fonds fédéraux s'ils considèrent que ces conditions sont inacceptables. En Espagne, l'Etat ne peut utiliser son pouvoir de subventions de manière à réglementer la matière en dehors de son domaine de compétences fixé par la Constitution et par les statuts d'autonomie. Cependant, l'Etat peut, à certaines conditions, effectuer des dépenses dans des matières relevant de la compétence des Communautés autonomes. Si la communauté autonome possède une compétence exclusive, l'Etat peut allouer des subventions seulement de manière globale ou générale, par secteurs ou sous-secteurs entiers d'activité. Pour le reste, les compétences en matière de dépenses correspondent aux compétences normatives (par exemple, si l'Etat possède la compétence législative tandis que les communautés autonomes possèdent la compétence d'exécution). En Italie enfin, l'Etat central peut, de manière générale, dépenser dans des matières relevant de la compétence législative des régions. De même, les régions peuvent dépenser dans des domaines de compétences de l'Etat central, spécialement en matière de travaux publics.

La question des dépenses de l'Etat central dans les domaines de compétences des entités doit être distinguée du financement accordé à celles-ci lorsqu'elles appliquent le droit de l'Etat central, qui existe en particulier en Allemagne, en Russie et en Suisse, et sur lequel le présent rapport ne s'étendra pas.

III. LES ORGANES DE L'ETAT / LE SYSTEME POLITIQUE

1. L'autonomie organisationnelle des entités

Ce paragraphe vise à définir la marge de manoeuvre dont disposent les entités dans l'organisation de leur système politique.

La plupart des Etats fédéraux prévoient la compétence, pour les entités, d'adopter leur Constitution. C'est le cas en Autriche, en Allemagne, en Suisse, en Argentine, en Bosnie et Herzégovine et aux Etats-Unis. Il en va de même en Russie, si ce n'est que seules les Républiques adoptent des Constitutions, tandis que les autres sujets de la fédération adoptent des statuts. Historiquement, les Constitutions des provinces canadiennes ont été adoptées sous des formes diverses. Cependant, la loi constitutionnelle de 1982 autorise aujourd'hui les provinces à modifier leur constitution, si bien que la situation du Canada est devenue semblable à celle des autres Etats fédéraux.

Dans deux Etats, la procédure d'adoption de la Constitution par les entités est suivie d'une procédure sur le plan fédéral. En Autriche, la Constitution - comme toute loi du Land - doit être communiquée, avant promulgation, au gouvernement fédéral, qui peut faire opposition; si le parlement du Land confirme et promulgue ce texte, le gouvernement fédéral peut demander à la Cour constitutionnelle l'examen de sa constitutionnalité. En Suisse, l'Assemblée fédérale examine la conformité de la Constitution cantonale au droit fédéral et international, avant d'octroyer sa garantie.

La primauté du droit fédéral est l'un des fondements de tout Etat fédéral. Les Constitutions des entités doivent donc toujours être conformes au droit fédéral. Celui-ci pose parfois des règles spécifiques quant à leur contenu.

En Allemagne, l'ordre constitutionnel dans les Länder doit être conforme aux principes d'un Etat de droit républicain, démocratique et social au sens de la loi fondamentale. Dans les Länder (ainsi que les arrondissements et les communes), le peuple doit avoir une représentation issue d'élections au suffrage universel, direct, libre et secret.

En Suisse, les Constitutions cantonales doivent assurer l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines, représentatives ou démocratiques - c'est-à-dire qu'elles doivent instituer un parlement élu par le peuple si la fonction législative n'est pas directement exercée par ce dernier. En outre, les cantons doivent prévoir le référendum constitutionnel obligatoire ainsi que l'initiative populaire en matière constitutionnelle.

En Argentine, les provinces doivent assurer la forme républicaine de gouvernement et garantir la séparation des pouvoirs. La Constitution fédérale prévoit que toutes les provinces ont un gouvernement élu.

Aux Etats-Unis, la Constitution impose également la forme républicaine de gouvernement; celle-ci n'entraîne guère de restrictions à l'autonomie organisationnelle des Etats. Des restrictions constitutionnelles plus substantielles sont imposées par la garantie constitutionnelle de l'égalité, qui établit le principe "une personne - une voix" dans l'élection des députés, qui interdit les discriminations en matière de découpage électoral et d'élections, et qui garantit la liberté d'expression et l'accès au vote.

Au Canada, les provinces ne peuvent, par contre, mettre en cause le caractère monarchique de l'Etat.

En Russie, enfin, les Constitutions et statuts des sujets de la fédération doivent être conformes, non seulement à la Constitution fédérale, mais aussi à la loi fédérale sur les principes généraux de l'organisation des organes représentatifs et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la fédération, qui n'a toutefois pas encore été adoptée.

Dans les Etats régionaux, et en Belgique (Etat devenu fédéral récemment, suite à un processus centrifuge qui a transformé un Etat unitaire en Etat régional puis en Etat fédéral), les entités n'ont pas la compétence d'adapter leur constitution ou leur statut.

En Espagne, l'organisation des institutions du gouvernement autonome est définie par les statuts d'autonomie, qui sont des actes normatifs complexes assujettis à des procédures spéciales d'élaboration, mais qui sont adoptés finalement sous forme de lois organiques par le parlement national.

En Italie, les statuts des régions ordinaires, qui déterminent l'organisation interne des régions, sont adoptés par les assemblées régionales et approuvés par le Parlement national; les lois constitutionnelles relatives aux régions à statut spécial sont adoptées par le parlement national.

L'absence de véritable constitution fédérée caractérise aussi la Belgique, les règles définissant les organes des entités fédérées se trouvant dans la Constitution fédérale ou dans les lois fédérales, la plupart à majorité spéciale. Toutefois, dans ce dernier pays, trois entités (la communauté

flamande, la région wallonne et la communauté française) peuvent, dans des limites assez étroites, modifier certaines des règles relatives à la composition et au fonctionnement de leurs organes par des décrets "spéciaux", adoptés à la majorité des deux tiers¹⁴.

2. Les organes et le système politique des entités

De façon générale, les entités, tout comme l'Etat central, disposent d'un organe législatif et d'un organe exécutif (sous réserve de la région flamande de Belgique dont les compétences sont exercées par la communauté flamande). En outre, le système politique des entités ne diffère guère de celui de l'Etat central.

Ainsi, aux Etats-Unis et en Argentine, le système présidentiel s'est imposé à l'Etat central et un système analogue a été adopté au niveau des Etats ou des provinces. Au contraire, en Allemagne, en Belgique, en Italie, en Espagne et au Canada, le système parlementaire prévaut aussi bien dans l'Etat central que dans les entités. Il existe toutefois certaines divergences entre les deux niveaux de la structure étatique: parlement monocaméral au niveau des entités et bicaméral au niveau central; absence de droit de dissolution du législatif des entités, accompagnée de la motion de défiance constructive, en Belgique et dans certaines communautés autonomes espagnoles; obligation imposée aux partis politiques en Italie, de présenter avant les élections leurs candidats pour la présidence des seuls exécutifs régionaux, alors qu'une telle obligation n'existe pas au niveau national.

En Autriche, le système politique de la fédération est mixte (parlementaire et présidentiel), tandis que les systèmes des Länder sont plutôt parlementaires (mais il existe, en plus du parlement et du gouvernement, un gouverneur - "Landeshausptmann" -, élu soit par le parlement du Land, soit par la population concernée). En Russie, il n'existe en général que des divergences de détail entre le système politique de la fédération et celui de ses sujets; ces derniers possèdent ainsi souvent, outre leur parlement et leur gouvernement, des postes de présidents ou de gouverneurs, placés à la tête du pouvoir exécutif. Toutefois, dans certains sujets de la fédération, des tentatives ont été opérées en vue de rétablir la forme de gouvernement soviétique, qui concentre formellement tout le pouvoir entre les mains de l'organe législatif; la Cour constitutionnelle s'est opposée à de telles tentatives.

En Suisse, un système très particulier, qualifié souvent de "collégial", existe aussi bien au niveau fédéral que dans les cantons (il n'existe pas de véritable chef d'Etat ou de gouvernement). En outre, l'exécutif n'est pas responsable devant le législatif et ne peut le dissoudre; le peuple dispose de très importantes compétences - davantage d'ailleurs sur le plan cantonal que fédéral: en particulier, il élit directement l'exécutif cantonal.

La Bosnie et Herzégovine a un système présidentiel, tout comme la Republika Srpska, tandis que le régime de la Fédération de Bosnie et Herzégovine est parlementaire.

¹⁴ ***Si certaines entités autonomes des Etats unitaires étudiés peuvent adopter leur texte fondamental (Constitution de la République autonome de Crimée en Ukraine, statuts politico-administratifs de régions autonomes portugaises), ces textes sont soumis à l'approbation du Parlement national. La situation des îles Åland, en Finlande, est inverse: la loi (constitutionnelle nationale) sur l'autonomie de cette province est soumise à l'approbation du législatif provincial (à la majorité des deux tiers); les statuts des fédérations provinciales (qui ne disposent que d'une autonomie purement administrative) doivent être approuvés par toutes les communes de la fédération.***

Si les entités disposent donc, dans tous les Etats fédéraux et régionaux étudiés, d'organes législatifs et exécutifs, l'ordre judiciaire est souvent uniquement national: tel est le cas dans les Etats régionaux (l'Italie et l'Espagne), ainsi qu'en Belgique et en Argentine; en Autriche, il n'existe pas d'instances judiciaires des Länder; des tribunaux administratifs régionaux sont en voie de création; à titre provisoire, on a établi des "autorités administratives indépendantes". En Russie, à l'exception des cours constitutionnelles et des tribunaux statutaires fonctionnant dans plusieurs sujets de la fédération, les tribunaux sont uniquement des organes fédéraux.

En revanche, en Allemagne, en Suisse, en Bosnie et Herzégovine, au Canada et aux Etats-Unis, les Etats fédérés possèdent leurs propres organes judiciaires; en Allemagne, il existe même des Cours constitutionnelles dans la plupart des Länder. La législation sur l'organisation judiciaire est essentiellement fédérale en Allemagne, tandis qu'elle relève avant tout de la compétence des entités en Suisse et aux Etats-Unis. Au Canada, l'organisation judiciaire est partagée entre le centre et les entités; au sommet, toutefois, le système est centralisé et chapeauté par la Cour suprême du Canada.

En Allemagne, en Suisse et en Bosnie et Herzégovine, seules les juridictions suprêmes sont fédérales; au Canada et aux Etats-Unis, il existe également des tribunaux fédéraux inférieurs¹⁵.

IV. LA PARTICIPATION DES ENTITES AU PROCESSUS DE DECISION DE L'ETAT CENTRAL

L'Etat fédéral ou régional ne se caractérise pas seulement par l'autonomie organisationnelle des entités ou l'importance des compétences qu'elles exercent. Il est souvent aussi marqué par la reconnaissance aux entités de la qualité d'organes de l'Etat central, qui participent à son processus de décision constitutionnel ou législatif.

Une autre forme de participation des entités au processus de décision national revêt un caractère indirect. Elle s'exerce par l'intermédiaire de la deuxième chambre, lorsque celle-ci représente les Etats fédérés ou les régions.

Ces deux aspects (participation directe et participation indirecte) seront examinés séparément.

1. La participation directe

La participation directe des entités au processus de décision de l'Etat central est en général plus développée sur le plan constitutionnel que sur le plan législatif.

Ainsi, en Russie, les amendements constitutionnels ne peuvent entrer en vigueur qu'après leur approbation par les organes du pouvoir législatif d'au moins les deux tiers des sujets de la fédération. Aux Etats-Unis, ils nécessitent l'accord des législatifs des trois quarts des Etats; la révision constitutionnelle peut être proposée par une convention convoquée à la demande des

¹⁵ ***La situation des Etats unitaires varie selon l'Etat et le type d'entité considérés. En Bulgarie, les entités n'ont pas d'organes propres; les régions autonomes portugaises et finlandaises ont des organes législatifs et exécutifs; les entités ukrainiennes, ainsi que, dans une certaine mesure, les régions ordinaires finlandaises, ont un organe exécutif. Il est à noter qu'au Portugal, le régime politique des régions autonomes est parlementaire, tandis que celui de l'Etat central est semi-présidentiel.***

En outre, il n'existe pas d'organes judiciaires des entités dans les Etats unitaires.

législatifs des deux tiers des Etats. Au Canada, ils nécessitent l'accord de sept provinces regroupant 50% de la population; les règles les plus importantes ne peuvent même être révisées qu'à l'unanimité des provinces. En Suisse, le constituant fédéral est composé du corps électoral fédéral et des cantons. Les révisions constitutionnelles doivent ainsi être approuvées par la majorité du corps électoral fédéral et par la majorité des cantons (un texte est considéré comme approuvé par un canton si la majorité des électeurs qui ont pris part au vote dans ce canton ont voté en sa faveur). En Italie, la participation directe est beaucoup plus limitée; cinq assemblées régionales peuvent demander un référendum constitutionnel sur une loi constitutionnelle adoptée par le parlement sans la majorité des deux tiers.

Au niveau législatif, la possibilité de demander un référendum est reconnue à cinq régions italiennes et à huit cantons suisses (en Suisse, le référendum peut aussi concerner certains traités internationaux). Le droit d'initiative législative ou constitutionnelle des entités existe, outre ces deux Etats, en Russie et en Espagne. Sa portée est cependant limitée, car le législateur peut décider librement s'il veut ou non donner suite à une telle initiative. Dans aucun des Etats étudiés n'est prévue la nécessité de l'accord des entités ou de certaines d'entre elles, à l'adoption des lois ordinaires¹⁶.

2. La participation indirecte

La deuxième chambre peut être considérée comme représentant les entités dans les Etats suivants: Autriche, Allemagne, Russie, Suisse, Argentine et Etats-Unis.

Le lien entre la deuxième chambre et les organes des Etats fédérés est cependant plus ou moins étroit selon les cas: en Allemagne, le Bundesrat se compose de membres des gouvernements des Länder; en Russie, les sujets sont représentés au Conseil de la fédération par le chef de leur organe exécutif et le chef de leur organe représentatif (si l'organe représentatif est bicaméral, son représentant au Conseil de la fédération est déterminé par une décision commune des deux chambres); en Autriche, la deuxième chambre est élue par le parlement du Land; en Bosnie et Herzégovine, la Chambre des peuples est désignée, pour les deux tiers, par la Chambre des peuples de la Fédération et, pour un tiers, par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska. Enfin, en Argentine, en Suisse, et aux Etats-Unis, la deuxième chambre est élue directement par le peuple de la province, du canton ou de l'Etat.

La représentation des entités au sein de la deuxième chambre est symétrique en Russie, en Suisse (sous réserve du cas des demi-cantons qui n'élisent qu'un conseiller aux Etats au lieu des deux), en Argentine et aux Etats-Unis, (voir supra, chapitre I.5). En Allemagne et en Autriche, le nombre des députés de chaque Land au Bundesrat varie selon leur population, tandis que la Chambre des peuples de la Bosnie et Herzégovine est asymétrique, comme indiqué au paragraphe précédent.

Les compétences des deuxièmes chambres sont aussi variables: la Suisse, l'Argentine et la Bosnie et Herzégovine ont un système de bicamérisme parfait (sous réserve, pour ce dernier

¹⁶ ***La participation directe des entités est exclue dans les Etats unitaires qui ont répondu au questionnaire. Il existe toutefois une exception: en Finlande, la Province d'Åland participe à la révision de la loi (constitutionnelle) sur son autonomie (qui nécessite une majorité des deux tiers dans le législatif provincial); le consentement du législatif provincial est également nécessaire pour les lois nationales relatives aux principes de la propriété dans la province.***

pays, des sessions de l'Assemblée fédérale chambres réunies, où les 46 conseillers aux Etats pèsent moins que les 200 conseillers nationaux); en Autriche, en Allemagne et en Russie, par contre, la deuxième chambre a moins de compétences que la Chambre des députés. Aux Etats-Unis, le sénat dispose, dans certaines matières, comme la ratification des traités et la confirmation de la nomination de certains fonctionnaires, de pouvoirs que n'a pas la chambre des représentants.

En Russie, l'approbation du Conseil de la fédération n'est nécessaire que pour les révisions constitutionnelles (à la majorité qualifiée) et les lois constitutionnelles; pour les lois ordinaires, ce conseil dispose d'un veto qui peut être renversé par la douma d'Etat à la majorité des deux tiers du nombre total de députés.

En Allemagne, le Bundesrat a les mêmes pouvoirs que le Bundestag en matière constitutionnelle. Le consentement du Bundesrat est requis pour l'adoption de certaines catégories de lois (par exemple, la plupart des lois financières). Dans les autres matières législatives, le Bundesrat peut formuler une opposition à la majorité des voix; le Bundestag peut rejeter cette opposition à la majorité de ses membres; si le Bundesrat a décidé l'opposition à la majorité des deux tiers au moins des voix, la levée de l'opposition par le Bundestag doit être décidée à la majorité des deux tiers des voix comprenant, au moins, la majorité des membres du Bundestag.

L'approbation du Bundesrat est en outre nécessaire pour un certain nombre d'actes adoptés par le Bundestag ou le gouvernement fédéral (état d'urgence législative, constatation de l'état de défense, approbation de certaines normes à caractère réglementaire).

En matière d'amendement constitutionnel, le Sénat canadien n'a qu'un veto suspensif de 180 jours.

En Autriche, seules les lois de caractère constitutionnel qui limitent les compétences des Länder, nécessitent le consentement du Bundesrat; il en va de même des conventions internationales qui règlent des questions relevant de la compétence des Länder. Le Bundesrat peut en outre faire opposition aux lois ordinaires adoptées par la Chambre des députés - à l'exception des lois financières -; la chambre des députés peut décider l'adoption définitive de ces lois à la majorité qualifiée.

En Bosnie et Herzégovine, les actes adoptés par l'Assemblée parlementaire nécessitent en principe l'approbation d'au moins un tiers des représentants de chaque entité, aussi bien à la Chambre des représentants qu'à la Chambre des peuples. Si un vote majoritaire d'une chambre ne comprend pas les voix d'un tiers des députés d'une entité, le président et les vice-présidents de la chambre se réunissent pour chercher à parvenir à un accord dans les trois jours. En cas d'échec, les décisions peuvent être prises à la majorité, à condition que les votes opposés comprennent moins des deux tiers des voix des députés élus dans chaque entité.

En outre, si une majorité des députés bosniaques, croates ou serbes de la Chambre des peuples déclare qu'un projet de l'Assemblée parlementaire est "destructeur d'un intérêt vital", ce projet ne pourra être approuvé qu'à la majorité des membres bosniaques, croates et serbes de la Chambre des peuples présents et votants. Si tel n'est pas le cas, une commission tripartite comprenant des délégués de chaque communauté doit chercher à résoudre le problème; à défaut de solution dans les cinq jours, l'affaire est portée devant la Cour constitutionnelle, qui se prononce sur la régularité de la procédure.

Au Canada, le sénat est de type régional: les quatre grandes régions sont représentées au sénat et participent donc au processus de décision de l'Etat central; le Québec est représenté par 24 sénateurs, l'Ontario par 24, les provinces maritimes par 24 - 10 pour la Nouvelle Ecosse, 10 pour le Nouveau-Brunswick, 4 pour l'Ile du Prince Edouard, l'Ouest par 24 - six pour chacune des provinces: Colombie britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba -; Terre Neuve par 6 sénateurs; les Territoires du Nord-Ouest et le Territoire du Yukon par un chacun.

Aux Etats-Unis, le mode d'élection du Président permet aussi une participation indirecte des Etats: formellement, le Président n'est en effet pas élu directement, des Grands Electeurs sont élus dans les Etats, qui voteront pour le candidat qui a reçu le plus de voix dans l'Etat; le candidat qui obtient la majorité absolue des suffrages des Grands Electeurs est élu Président. En l'absence de majorité absolue, la chambre des représentants élit le Président parmi les trois candidats arrivés en tête, chaque Etat ayant une voix (cela ne s'est pas produit depuis 1824).

En Belgique, en Espagne et en Italie, il n'existe pas de véritable participation indirecte des entités au processus de décision de l'Etat central. Toutefois, trois délégués de chaque région peuvent participer à l'élection du chef de l'Etat par les deux Chambres réunies du Parlement. En Belgique, il est plutôt question de parité linguistique - qui concerne donc les différents groupes linguistiques mais non les communautés ou les régions. En Espagne, moins du cinquième des sénateurs sont élus par les assemblées régionales; le sénat ne représente donc pas les communautés autonomes, et il n'a d'ailleurs qu'un rôle limité, la chambre des députés ayant toujours le dernier mot. En Italie également, le sénat ne représente pas les régions en tant que telles. Un quart de ses membres sont élus au système proportionnel par le peuple au niveau régional, les trois autres quarts dans des circonscriptions uninominales découpées à l'intérieur des régions¹⁷.

V. LE FEDERALISME / LE REGIONALISME COOPERATIFS

Tous les Etats fédéraux et régionaux étudiés présentent un caractère coopératif. Cela ne ressort cependant pas toujours d'une lecture rapide de leur Constitution, qui laisse parfois apparaître un système de type dual impliquant une division stricte entre le domaine de compétences de l'Etat central et celui des entités, sans imbrication ou obligation de coopération entre les deux niveaux de la structure étatique (Belgique, Espagne). En effet, un fonctionnement harmonieux de l'Etat ne semble pas possible sans relations suivies entre les organes de ses différentes composantes: plus précisément, la coopération horizontale - entre entités - tend à se développer parallèlement à la coopération verticale (entre l'Etat central et les entités)¹⁸.

Le principe du fédéralisme coopératif n'est pas proclamé explicitement par les Constitutions. Il est néanmoins considéré comme un principe de droit constitutionnel non écrit, en tout cas en Autriche, en Allemagne et en Suisse.

¹⁷ ***En l'absence de deuxième chambre, il n'existe pas de participation indirecte des entités dans les Etats unitaires étudiés.***

¹⁸ ***La question ne revêt par contre qu'une importance secondaire dans les Etats unitaires considérés, où de tels mécanismes n'existent que de façon exceptionnelle, dans le cadre d'un statut d'autonomie.***

a. L'aspect vertical du fédéralisme coopératif se manifeste de diverses manières:

- par l'exécution du droit fédéral par les organes des entités dans la plupart des matières relevant de la compétence législative de la fédération (Allemagne, Suisse, Autriche).

En Espagne, les communautés autonomes sont chargées de l'exécution d'un certain nombre de lois de l'Etat central.

Le système des lois-cadres dans lequel l'Etat central légifère sur les principes, tandis que les entités sont compétentes sur les questions d'exécution et de détail, se rapproche de cet aspect du fédéralisme ou du régionalisme coopératifs. Il est pratiqué en Autriche, en Italie, en Espagne et en Suisse;

- par la participation des entités au processus de décision de l'Etat central (supra, chapitre IV);
- par une coopération entre Etat central et entités dans les domaines relevant à la fois de l'un et des autres. En Italie, des arrangements institutionnels sont adoptés pour garantir cette coopération, très souvent sous forme de lois ordinaires. En Russie, non seulement la fédération et ses sujets se concertent sur les projets de lois fédérales du domaine de leur compétence, mais surtout, les rapports contractuels entre la fédération et ses sujets sont très développés: les traités entre la fédération et ses sujets peuvent à la fois concrétiser la répartition des compétences dans le domaine des compétences concurrentes, et transférer des compétences d'un ordre juridique à l'autre. Les organes exécutifs de la fédération et de ses sujets forment un système unique.

Aux Etats-Unis, l'Etat central et les Etats fédérés coopèrent au financement et à l'édiction de règles concernant des programmes, notamment en matière d'assistance sociale, de santé, de formation professionnelle et d'environnement.

La Constitution de la Bosnie et Herzégovine prévoit que chaque entité fournisse l'assistance nécessaire au gouvernement de la Bosnie et Herzégovine afin de lui permettre d'honorer les obligations internationales de la Bosnie et Herzégovine;

- par des accords de coopération d'ordre législatif ou exécutif (Belgique), ou des conventions entre les Länder et la fédération (Autriche);
- par la participation de l'Etat central à l'exercice des compétences des entités ("tâches communes" du droit allemand, supra, chapitre II, 3.b)¹⁹;
- par l'obligation, pour le pouvoir compétent, avant de prendre une décision, de consulter un autre pouvoir, non compétent, mais qui peut être indirectement touché par la décision prise. Ce système vise, en Belgique, à éviter les conflits d'intérêts, tout comme le Comité de concertation, organe composé d'un nombre égal de Francophones et de Flamands, et d'un nombre égal de ministres fédéraux et de ministres communautaires ou régionaux. En Russie, des conseils consultatifs des sujets de la fédération ont été créés auprès des

¹⁹ *A l'inverse, la participation d'une entité à l'adoption de lois nationales peut être prévue l'"compétence mixte" de l'Etat central finlandais et de la province d'Åland, supra note 8).*

ministères fédéraux (par exemple: le conseil consultatif des sujets de la fédération sur les rapports internationaux et économiques extérieurs, auprès du ministère des affaires étrangères)²⁰;

- par des négociations périodiques entre les gouvernements fédéral et des Länder sur la répartition des recettes (en Autriche).

b. Un certain nombre de formes de coopération relèvent **à la fois de l'aspect vertical et de l'aspect horizontal** du fédéralisme coopératif.

Il en va en particulier ainsi des conférences constitutionnelles canadiennes, qui étudient les amendements à la Constitution, et plus généralement, les questions constitutionnelles, et qui sont composées de représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux -elles participent de ce que l'on appelle le "fédéralisme exécutif". D'autres conférences fédérales-provinciales se réunissent fréquemment au Canada ("fédéralisme coopératif").

En Autriche, sont organisées des conférences périodiques des chefs de gouvernements régionaux, des chefs des différents départements et des chefs des administrations régionales, auxquelles assistent des membres du gouvernement fédéral ou de l'administration fédérale concernée. En Italie, la conférence des présidents des exécutifs régionaux, qui est présidée par le Président du Conseil, conseille le gouvernement sur des questions d'intérêt commun. En Bosnie et Herzégovine, la présidence peut décider de faciliter la coordination entre les entités dans des matières relevant de leurs compétences, sauf objections d'une entité dans un cas particulier.

c. Il existe également des formes de coopération de caractère purement horizontal.

Il s'agit d'abord des conventions entre les Etats fédérés. En Suisse, la Constitution fédérale prévoit ainsi la conclusion de "concordats"; la situation est analogue en Autriche; en Belgique, des accords de coopération de nature législative ou exécutive peuvent être conclus entre les entités. Aux Etats-Unis, il existe des "compacts" et des arrangements informels entre Etats. La Constitution espagnole envisage également la conclusion d'accords entre les communautés autonomes.

Des conférences, organes ou commissions communs, au niveau exécutif ou administratif, ont été constitués dans plusieurs Etats, en vue d'assurer la coordination de l'activité des entités.

Tel est le cas en Russie, en Allemagne (il existe par exemple, une conférence des ministres de la Justice et une conférence des ministres des affaires culturelles), ou en Suisse (conférence des gouvernements cantonaux, conférence des directeurs de départements chargés d'une activité déterminée).

²⁰ ***Au Portugal, les régions autonomes sont appelées à participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique fiscale, monétaire, financière et de change, ainsi que des politiques relatives aux eaux territoriales, à la zone économique exclusive et aux fonds marins contigus. Elles participent aux négociations des traités et accords internationaux. Elles peuvent enfin se prononcer de façon générale sur les questions qui les concernent.***

Des conférences interprovinciales ont lieu annuellement au Canada; elles sont présidées à tour de rôle par les premiers ministres provinciaux.

Enfin, des associations régionales auxquelles participent les sujets de la fédération russe qui font partie d'une grande région ont été créées; en Argentine, est prévue la possibilité pour les provinces de créer des régions pour le développement économique et social, et de créer des organes dans ce cadre.

VI. LES CONTROLES RECIPROQUES DE L'ETAT CENTRAL ET DES ENTITES

Aussi bien l'Etat central que les entités peuvent estimer que les organes de l'autre ordre juridique ont violé le droit, tout particulièrement en matière de répartition des compétences. Quels sont alors les moyens à leur disposition? On peut en distinguer schématiquement deux:

- (i) Le contrôle, ou la surveillance, par l'autorité centrale, du respect de son droit par les entités. Ce contrôle n'a pas d'équivalent en sens inverse: d'une part, le droit des entités n'est presque jamais appliqué par les organes de l'Etat central; d'autre part, et surtout, le contrôle du respect du droit par les entités implique une subordination de celles-ci au pouvoir central, qui ne pourrait être soumis à un contrôle analogue. La surveillance est exercée par un organe exécutif, l'administration et, plus rarement, un organe législatif.
- (ii) Les litiges en matière de répartition des compétences, et plus largement, les litiges mettant en cause la conformité d'une norme de l'autre ordre juridique au droit supérieur, qui sont portés devant les tribunaux conformément à une procédure judiciaire.

Dans la suite de cet exposé, les deux aspects seront distingués.

1. La surveillance de l'activité des entités

La surveillance de l'Etat central s'exerce tout d'abord en matière d'adoption de certains actes normatifs.

Ainsi, en Autriche, la Constitution et les lois des Länder doivent être communiquées, avant leur promulgation, au gouvernement fédéral, qui peut y faire opposition. Si le parlement du Land promulgue néanmoins la loi, le litige ne peut toutefois être tranché que par la Cour constitutionnelle. Les traités internationaux conclus par les Länder nécessitent l'accord de l'Etat central et sont soumis à son contrôle.

L'Italie connaît un mécanisme analogue: le conseil des ministres peut demander avant la promulgation d'une loi régionale qu'il estime contraire à la Constitution, que le projet soit à nouveau délibéré; si l'assemblée régionale maintient la loi, le gouvernement peut la déférer à la Cour constitutionnelle pour violation du droit supérieur. En outre, il peut la soumettre au parlement national en cas d'atteinte aux intérêts nationaux ou aux intérêts d'autres régions. Certains des actes administratifs régionaux les plus importants (par exemple, en matière de régulation de l'activité économique et d'aménagement du territoire, de services publics, de conditions de travail et de salaire des fonctionnaires régionaux, ou de travaux publics) sont soumis d'office à des organes d'Etat spécifiques établis dans chaque région et chargés de contrôler les activités économiques régionales.

En Suisse, les dispositions constitutionnelles cantonales sont soumises à un contrôle de leur conformité au droit fédéral et au droit international par l'Assemblée fédérale (parlement). Les concordats intercantonaux (traités entre cantons) sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral (gouvernement), qui procède non seulement à un contrôle de légalité, mais aussi à un contrôle limité d'opportunité. Le Conseil fédéral signe obligatoirement - sauf délégation expresse - les traités des cantons avec les Etats étrangers, après avoir examiné leur conformité au droit fédéral et international. Ce n'est par contre que dans des cas particuliers que des lois ou ordonnances cantonales sont soumises à la sanction du Conseil fédéral. Les décisions précitées du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale ne sont pas susceptibles de recours judiciaire.

En Espagne, les Cortes generales (parlement) contrôlent les normes législatives des communautés autonomes édictées sur la base d'une délégation de compétences de l'Etat.

En Belgique, l'autorité fédérale peut, pour des raisons strictement énumérées par la loi, intervenir pour s'opposer à la conclusion d'un traité international relevant de la compétence exclusive des régions ou des communautés.

Par ailleurs, en Belgique toujours, l'Etat a un droit de substitution en cas de carence d'une communauté ou d'une région en vue de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales du pays; en Autriche, les autorités fédérales peuvent légiférer à titre provisoire si un Land n'adopte pas les lois d'exécution nécessaires d'une loi-cadre fédérale ou d'un traité international; il en va de même en Suisse en cas d'inexécution d'un traité international.

Certains Etats connaissent un contrôle spécifique de l'activité des entités dans l'exécution du droit fédéral.

En Russie, les organes du pouvoir exécutif de la fédération et de ses sujets forment un système unique, ce qui permet aux organes exécutifs fédéraux de contrôler l'activité des organes exécutifs des sujets de la fédération visant à exécuter les décisions fédérales. Cela s'applique en particulier au contrôle par le gouvernement fédéral de la mise en oeuvre de la politique financière, de crédit et monétaire, ou encore de la politique dans le domaine de la culture, de la science, de l'enseignement, de la santé, de la protection sociale et de l'écologie. Les organes fédéraux du pouvoir exécutif peuvent aussi, pour l'exercice de leurs attributions, créer des organes territoriaux et nommer les fonctionnaires correspondants, mais ce ne sont alors pas des organes des entités. En Autriche, dans les domaines où l'exécution des lois fédérales est confiée aux Länder - soit la plupart des matières -, le ministre fédéral compétent est le supérieur hiérarchique de l'administration régionale, et, en principe, l'instance de recours contre les décisions de celle-ci. Le gouvernement fédéral allemand peut édicter, avec l'approbation du Bundesrat, des règles administratives générales dans les matières où les Länder exécutent le droit fédéral. La Constitution prévoit la possibilité qu'une loi soumise à l'approbation du Bundesrat confère au gouvernement fédéral, en vue d'assurer l'exécution des lois fédérales, le pouvoir de donner des instructions spéciales pour des cas particuliers. Lorsque les Länder exécutent les lois fédérales par délégation de la fédération - ce qui est l'exception - et non sur la base d'un droit propre, les administrations fédérales exercent un pouvoir hiérarchique sur les administrations des Länder, qui s'étend à l'opportunité.

Le contrôle de l'Etat central sur l'activité des entités peut aussi concerner les questions économiques et budgétaires: l'organe de contrôle est alors la Cour des comptes. Cet organe intervient en Espagne et en Autriche, où la Cour des comptes fonctionne alors comme organe du

parlement du Land. En Espagne, certaines communautés autonomes ont des Cours des comptes propres.

L'ordre constitutionnel italien prévoit en outre un contrôle de nature plus politique des régions par l'Etat central. Le chef de l'Etat peut, sur la base d'une décision du conseil des ministres, dissoudre une assemblée régionale en cas d'absence de majorité ou de démission de ses membres, ainsi que pour des motifs de sécurité nationale.

Plusieurs ordres juridiques prévoient la possibilité, pour l'Etat central, de prendre une décision constatant qu'une entité a violé le droit supérieur.

Le Président de la fédération de Russie est en droit de suspendre l'effet des actes des organes du pouvoir exécutif des sujets de la fédération s'ils sont contraires au droit fédéral (y compris les engagements internationaux de la fédération de Russie et les droits et libertés de l'homme et du citoyen). En Allemagne, le Bundesrat, à la demande du gouvernement fédéral, peut constater qu'un Land n'exécute pas correctement le droit fédéral; la décision du Bundesrat peut ensuite être portée devant la Cour constitutionnelle.

Le non-respect du droit fédéral peut conduire - notamment en Allemagne et en Suisse - à l'exercice de la contrainte fédérale à l'égard de l'entité récalcitrante (en Allemagne, de telles mesures nécessitent l'approbation du Bundesrat)²¹.

2. Les mécanismes juridictionnels

Le contrôle judiciaire de la répartition des compétences entre Etat central et entités peut d'abord intervenir dans le cadre d'une procédure concernant un cas particulier; il peut ensuite avoir lieu à l'occasion d'un litige entre Etat central et entités, et c'est ce qui fera l'objet du présent paragraphe.

Dans les Etats fédéraux et régionaux ainsi qu'au Portugal, les Cours constitutionnelles (Autriche, Allemagne, Bosnie et Herzégovine, Espagne, Italie, Portugal, Russie) ou équivalentes (Cour d'arbitrage en Belgique, Tribunal fédéral en Suisse, Cours suprêmes en Argentine, au Canada et aux Etats-Unis) sont compétentes pour se prononcer sur des conflits de compétences ou de règles, à la demande de l'Etat central ou des entités. En Suisse, toutefois, le Tribunal fédéral ne peut pas contrôler la constitutionnalité des lois fédérales, des arrêtés fédéraux de portée générale et des traités internationaux conclus par la Confédération; il ne peut donc sanctionner les empiétements de la Confédération sur les compétences des cantons que s'ils sont le fait de simples ordonnances. Dans les autres Etats fédéraux et régionaux étudiés, il existe par contre une symétrie dans le contrôle de la répartition des compétences, les actes de l'Etat central ne

21

Dans les Etats unitaires, le contrôle des entités par l'Etat central est de caractère purement administratif (et hiérarchique) lorsque celles-ci agissent comme organes de l'Etat central (ce qui est toujours le cas en Bulgarie et souvent en Ukraine). Dans d'autres cas, les autorités centrales peuvent exercer un contrôle non seulement de légalité, mais aussi d'opportunité (comme le Ministère de l'environnement finlandais pour les plans d'aménagement adoptés par les fédérations provinciales).

En outre, au Portugal, le Président de la République exerce un contrôle sur les organes législatifs et exécutifs des régions autonomes, qu'il peut dissoudre en raison d'actes contraires à la Constitution; le gouvernement de la région est alors assuré à titre intérimaire par le Ministre de la République.

Les lois de la province autonome finlandaise d'Åland sont soumises au Président de la République; si le législatif provincial a excédé ses compétences, le Président peut, après avoir pris l'avis de la Cour suprême de Finlande, annuler totalement ou partiellement la loi.

bénéficiant d'aucune immunité. Le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle ou l'instance équivalente, à la demande de l'Etat central ou d'une entité, peut aussi porter sur la conformité aux règles constitutionnelles relatives aux droits de l'homme, par exemple en Allemagne ou en Russie. En Espagne également, tant l'Etat central que les Communautés autonomes peuvent contester les actes normatifs émanant de l'autre ordre juridique pour des motifs ne relevant pas de la répartition des compétences; si les Communautés autonomes n'ont qualité pour agir que si la norme contestée peut affecter leur autonomie, cette restriction a été interprétée de façon assez flexible par la Cour constitutionnelle; elles peuvent par ailleurs agir contre les actes réglementaires et administratifs de l'Etat par le biais du contentieux administratif.

Les entités des Etats unitaires étudiés, à l'exception des régions autonomes portugaises, ne peuvent par contre pas saisir une instance judiciaire pour contester la validité des actes de l'Etat central.

CONCLUSION

Les maîtres mots qui ressortent de la présente étude sont complexité et diversité.

Complexité d'abord: la répartition des compétences - notamment des compétences législatives - entre plusieurs ordres juridiques conduit inmanquablement à un enchevêtrement de compétences normatives, d'exécution, judiciaires. Dès lors, le praticien du droit et, dans une certaine mesure, le justiciable, doivent, dans l'Etat fédéral ou régional plus que dans l'Etat unitaire, savoir naviguer au milieu d'un vaste océan juridique parsemé d'écueils.

Diversité ensuite: il n'existe pas un modèle d'Etat fédéral, ou d'Etat régional, qui puisse être reproduit tel quel. Chaque Etat reste un cas particulier, avec son histoire, sa structure, les problèmes spécifiques qu'il a dû résoudre.

Il n'est pas non plus possible de déterminer une ligne de fracture nette entre Etat fédéral et Etat régional, voire entre Etat régional et Etat unitaire. Surtout en matière de répartition des compétences, il s'agit plutôt d'une question de degré - et encore: l'Autriche, Etat fédéral, n'apparaît guère moins centralisée que l'Espagne, Etat régional; la Navarre et les provinces basques bénéficient d'une plus grande part des recettes fiscales que tout Etat fédéré étudié.

Si l'on veut établir des critères de distinction entre les différents types d'Etat - et donc des éléments communs à chacun de ces types -, on peut retenir que les Etats fédéraux et régionaux comprennent deux ordres juridiques différents, celui de l'Etat central et celui des Etats fédérés ou des régions. Cela signifie qu'aussi bien l'Etat central que les entités disposent de compétences législatives.

D'autres éléments apparaissent propres aux Etats fédéraux:

- dans un Etat fédéral, il existe une deuxième chambre qui représente les Etats fédérés et participe à la formation de la volonté de l'Etat central (la situation du Canada est particulière, car le sénat est composé de représentants des grandes régions, qui peuvent comprendre plusieurs provinces). L'étroitesse des liens entre cette deuxième chambre et les organes des Etats fédérés est cependant variable: elle est bien plus grande lorsque la deuxième chambre se compose de membres des gouvernements des Etats fédérés que lorsqu'elle est élue par les parlements de ceux-ci, voire par le peuple;

- les Etats fédérés disposent de la compétence d'adopter leur Constitution et, plus généralement, d'un pouvoir d'auto-organisation (en Belgique toutefois, il n'existe pas de constitution fédérée, et seules la Communauté flamande, la Région wallonne et la Communauté française ont un pouvoir d'auto-organisation limité);

Par ailleurs, le fédéralisme moderne est caractérisé par un certain nombre d'éléments communs à tous les Etats fédéraux étudiés:

- le fédéralisme dualiste - la séparation rigide des domaines d'activités de l'Etat central et des entités - n'est plus à l'ordre du jour: au contraire, le fédéralisme coopératif s'est peu à peu imposé dans tous les Etats étudiés. Il se traduit par une coopération non seulement entre l'Etat central et les entités, mais aussi entre entités. En particulier, la fiscalité ne peut plus être traitée par l'Etat central ou par une entité dans l'ignorance de la situation financière de son environnement, mais des mécanismes de participation aux recettes de l'Etat central et de péréquation se développent de plus en plus. L'imbrication toujours plus grande des deux niveaux de la structure de l'Etat se manifeste également par le développement des compétences concurrentes, des lois-cadres et du fédéralisme d'exécution (application du droit de l'Etat central par les entités);
- la primauté du droit fédéral sur le droit des Etats fédérés est reconnue;
- s'il est vrai que les règles sur la répartition des compétences restent importantes pour que le fédéralisme ne soit pas vidé de sa substance, la participation des Etats fédérés au processus de décision de l'Etat fédéral, tout particulièrement par l'intermédiaire de la deuxième chambre, joue également un rôle considérable;
- l'existence d'un Etat fédéral n'exclut pas l'autonomie locale; au contraire, la Constitution fédérale la garantit souvent - sinon elle est garantie par le droit des Etats fédérés.

En résumé, il n'existe pas de modèle unique et il n'existe pas de modèle simple, qui puisse être proposé à un Etat qui désirerait se fédéraliser ou se régionaliser. Il existe une multitude de solutions à des questions concrètes, élaborées dans un contexte déterminé. Il n'en reste pas moins que les systèmes des Etats étudiés, dont la présente étude a visé à dégager les lignes directrices, et qui sont appliqués pour la plupart depuis des décennies sinon des siècles, peuvent inspirer de futures réformes constitutionnelles, de façon générale ou en certains de leurs aspects.

ANNEXE

QUESTIONNAIRE

Remarque préliminaire

Dans ce questionnaire, il est question, d'une part d'Etat central, d'autre part d'"entités" (= Länder, cantons, régions, etc.).

I. Aspects fondamentaux

1. a. Un système fédéral ou régional existe-t-il?

- b. Dans l'affirmative, indiquez les raisons de son adoption. Dans la négative, indiquez pourquoi un tel système a été exclu, et si la question de son introduction a été discutée récemment.
 - c. Comment la question de l'autonomie locale (et non régionale) a-t-elle été résolue?
2. Quelle est la norme qui fonde l'existence des entités?
 - en général : l'existence des entités est-elle prévue par la Constitution ou par un autre acte?
 - l'existence de chacune des entités est-elle prévue par la Constitution ou par un autre acte?
 3. Les entités sont-elles égales, ou est-on en présence d'un fédéralisme/régionalisme asymétrique (notamment en ce qui concerne les compétences et la participation au processus de décision de l'Etat central)?
 4. Comment peut-on modifier la base territoriale ou le nombre des entités?
 - une fusion est-elle possible, et par quel processus?
 - une partition est-elle possible, et par quel processus?
 - un déplacement des limites des entités est-il possible, et par quel processus?

II. La répartition des compétences

1. Quel est le texte qui fixe le partage des compétences? Contient-il une ou deux listes de compétences? La compétence résiduelle appartient-elle à l'Etat Central ou aux entités?
2. Les types de compétences de l'Etat central et des entités

Quels sont les types de compétences (de l'Etat central et des entités) prévus? Compétences exclusives, compétences concurrentes, compétences limitées à l'adoption de lois-cadres ? Pour chaque type de compétence, expliquer ce que l'Etat central peut faire et ce que les entités peuvent faire.

Des délégations de compétences de l'Etat central aux entités sont-elles possibles, et réciproquement?
3. L'objet des différents types de compétences
 - a. Compétences dans le domaine des relations internationales
 - Conclusion de traités internationaux
 - Participation au processus de décision au sein de l'Union européenne

- Mise en oeuvre des traités internationaux et du droit de l'Union européenne sur le plan interne
- b. Compétences internes
- En général : indiquer quels sont les domaines qui font l'objet de compétences exclusives, concurrentes etc. de l'Etat central et des entités
 - La répartition des compétences est-elle la même pour les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires? (indiquez en particulier quel sont les organes compétents pour appliquer le droit de l'Etat central)
4. Les questions fiscales
- a. Quelle est la répartition des compétences entre l'Etat central et les entités en matière fiscale?
 - b. Quels sont les différents types d'impôts de l'Etat central/des entités?
 - c. Sont-ils prévus par la Constitution/par la loi/(par un autre acte)?
 - d. Quelle est la part des recettes des impôts de l'Etat central/des impôts des entités dans l'ensemble des impôts?
 - e. Quelle est la part des recettes fiscales de l'Etat central attribuée aux entités, et inversement ?
 - f. Existe-t-il des mécanismes de péréquation entre les entités les plus développées et les moins développées, ou entre l'Etat central et les entités? Comment fonctionnent-ils? Indiquer l'importance des transferts de fonds effectués sur cette base.

III. Les organes de l'Etat/le système politique

1.
 - a. Les entités sont-elles libres d'adopter le système politique de leur choix?
 - b. Les entités ont-elles la compétence d'adopter leur Constitution, ou celle-ci est-elle adoptée par l'Etat central?
 - c. Au cas où les entités ont la compétence d'adopter leur Constitution, quelles sont les limites fixées par l'Etat central au contenu de celle-ci?
2. Existe-t-il des organes législatifs, exécutifs et judiciaires des entités?
3. Quels sont les systèmes politiques de l'Etat central et des entités (présidentiel, parlementaire, etc.)?

IV. La participation des entités au processus de décision de l'Etat central

1. La participation directe

- a. Au pouvoir constituant
- b. Au pouvoir législatif (référendum, initiative législative)
2. La participation indirecte
 - a. Quel est le mode de désignation de la deuxième chambre?
 - b. Quelle est la représentation des entités au sein de la deuxième chambre?
 - c. Les compétences de la deuxième chambre
 - en matière constituante
 - en matière législative

V. Le fédéralisme/le régionalisme coopératifs

Est-il prévu que les entités coopèrent entre elles et avec l'Etat central, et quelles sont les règles constitutionnelles en la matière ? Quels sont les organismes créés dans ce cadre, et comment fonctionnent-ils?

VI. Les contrôles réciproques de l'Etat central et des entités

1. Le contrôle de l'Etat central sur les entités
2. Le contrôle des entités sur l'Etat central

Il convient d'examiner :

- si ce contrôle est le fait d'organes législatifs, exécutifs ou judiciaires;
- s'il a lieu d'office ou sur saisine d'un autre organe.

L'accent doit en particulier être mis sur le contrôle des autorités judiciaires de l'Etat central en matière de respect du partage des compétences.

Dans un monde où l'Etat unitaire et centralisé ne fait plus figure d'archétype, l'Etat fédéral cesse d'apparaître comme l'héritier d'une confédération historique. D'anciens Etats unitaires se sont transformés en fédérations, ou ont évolué vers un régionalisme laissant une large autonomie aux collectivités composantes de l'Etat. Cette tendance à un accroissement des compétences des entités inférieures à l'Etat est un des traits majeurs des développements constitutionnels des dernières années; le thème de l'Etat fédéral et régional est donc pleinement d'actualité. La présente étude comparative de la Commission européenne pour la démocratie par le droit présente les divers aspects du fédéralisme en Europe et en Amérique du Nord. Elle en détermine les points communs, mais souligne aussi la diversité des solutions constitutionnelles et leur complexité. En particulier, elle met l'accent sur la répartition des compétences et les relations entre l'Etat central et les entités (participation des entités au processus de décision de l'Etat central, fédéralisme et régionalisme coopératifs, contrôles réciproques de l'Etat central et des entités).

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) est un organisme consultatif en matière de droit constitutionnel, créé au sein du Conseil de l'Europe. Elle est composée d'experts indépendants d'Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que d'Etats non membres. Près de cinquante Etats participent aux travaux de la Commission.