

Leçon n° 2 : L'État Composé

Droit constitutionnel appliqué

Première Partie L'État

Titre 1 Les formes de l'État

Introduction

- Différence fondamentale entre l'État unitaire et l'État composé : non plus un seul centre de pouvoir mais plusieurs !
- l'État composé est le plus utilisé par les systèmes politiques pour organiser la forme de l'État
- L'État composé est souvent un moyen d'accepter et de reconnaître les différences qui marquent les éléments constitutifs de l'État
- permet de gérer plus sagement des divergences

Précisions de vocabulaire et définitions

- **État composé** : Il s'agit d'un terme générique qui regroupe toutes les formes d'États qui comptent plus d'un pouvoir de décision politique (pouvoir législatif). Cette notion regroupe les États fédéraux, les États régionaux et les État autonomiques
- **État fédéral** : Il se définit traditionnellement comme une superposition d'États distincts (États fédérés) qui se regroupent pour l'exercice de certaines compétences en un Super-État (État fédéral). Il s'agit d'une forme d'État qui associe le respect de l'**autonomie** de chacun des États et la **participation** de ces mêmes États à l'exercice commun de compétences par le biais de la participation. Chaque État conserve l'intégralité des attributs de l'Etat

Précisions de vocabulaire et définitions (suite)

- **État régional** : *Il s'agit d'une forme d'État relativement nouvelle, issue davantage du fédéralisme que de l'État unitaire et qui se caractérise par la reconnaissance d'une réelle autonomie politique et institutionnelle au profit des entités régionales. Toutefois, à la différence de l'État fédéral, le pouvoir de l'État reste unitaire par certains de ses aspects même si une compétence normative est reconnue aux entités régionales*

Précisions de vocabulaire et définitions (suite II)

- **État autonome** : *L'État autonome est une variante du précédent mais qui reconnaît (comme cela peut d'ailleurs être le cas dans un État fédéral) que certaines entités sont plus autonomes que d'autres, c'est-à-dire, disposent de davantage de pouvoirs que d'autres. On assiste ainsi dans l'État autonome à une forme d'asymétrie entre les différentes entités : certaines seront proches de la situation de collectivités territoriales dans un État unitaire décentralisé alors que d'autres seront proches d'un État fédéré au sein d'un État fédéral*

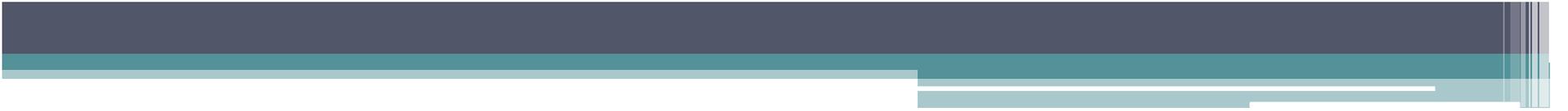


Précisions sémantiques

- État composé : secteur du droit comparé: ne faut pas trop s'attacher aux différences d'appellation utilisées par les États
- Chaque État conserve ses spécificités et les réduire pour les besoins de la présentation est souvent réducteur

Plan

- Nous aborderons cette étude de l'État composé :
 1. En rappelant tout d'abord les grands traits de l'État fédéral
 2. En examinant les caractéristiques de l'État régional dans ses rapports avec l'État fédéral et l'État unitaire
 3. Puis en analysant en quoi l'État composé offre une approche différente de l'exercice du pouvoir et des institutions ?





Les Principes

- Classiquement, trois principes caractérisent l'État fédéral :
 - Le principe de superposition
 - Le principe d'autonomie
 - Le principe de participation



A. Le principe de superposition des États

1. Définition

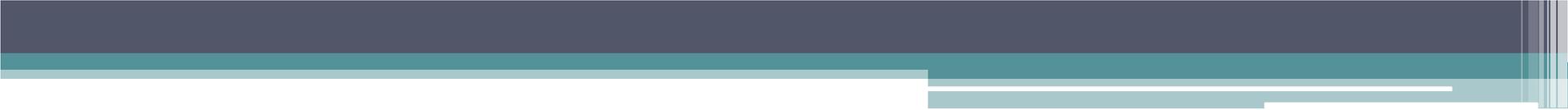
- le principe de superposition signifie que les États fédérés qui composent l'État fédéral constituent le socle et le fondement de cet État fédéral qui exercera certaines compétences au nom des États fédérés
- *A travers le principe de superposition, les États fédérés voient consacrer à la fois leur reconnaissance en tant qu'État mais également l'acceptation d'une superstructure qui exercera certaines compétences en leur lieu et place*

2. Superposition des niveaux étatiques

- première conséquence directe du principe de superposition qui se subdivise en deux aspects :
- **La souveraineté de l'État fédéral :**
 - **principe** : unicité de la souveraineté mais celle-ci peut être partagée
 - **pratique** : de fait, la majorité des États fédéraux confie l'expression externe de la souveraineté à l'entité fédérale
- **La diversité des structures gouvernementales :**
 - Chaque État (fédéral ou fédéré) reste libre de décider de ses structures dans le cadre constitutionnel

3. La superposition des ordres juridiques

- Les **ordres constitutionnels** sont aussi nombreux qu'il y a d'États
- Les **ordres législatifs** obéissent au même principe : il y a autant de Parlement qu'il y a d'États
- Les **pouvoirs exécutifs** sont également superposés mais sont souvent appelés à collaborer
- Les **pouvoirs judiciaires** obéissent au même principe de superposition encore qu'en la matière de nombreuses configurations soient possibles



B. Le principe d'autonomie des États
(fédérés et fédéral)

Idée directrice

- Le principe d'autonomie signifie que les États fédérés et fédéral disposent d'une sphère de compétences propres dans laquelle les autres entités ne peuvent pas intervenir.
- Ceci se traduit par une autonomie constitutionnelle et législative qui rend chaque entité indépendante l'une de l'autre dans l'exercice de ses compétences

1. L'autonomie constitutionnelle

- On peut recenser trois caractères :
 - *Auto-organisation* : chaque État fédéré (comme l'État fédéral dans les limites de la Constitution) est libre du choix de ses institutions et de leurs relations, le tout dans le respect de la Constitution fédérale.
 - *Uniformité* : chaque État fédéré est libre mais il existe une forte propension à l'imitation.
 - *Diversité* : chaque État fédéré peut au contraire choisir de s'organiser en fonction de ses besoins et de sa configuration

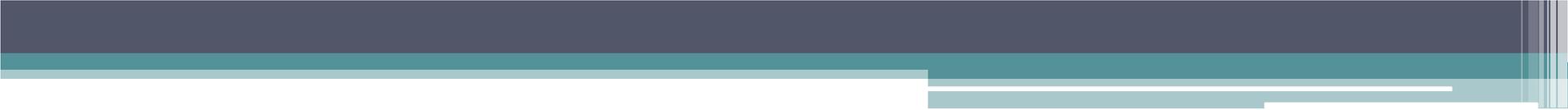
2. L'autonomie législative

- **Le respect de la répartition des compétences** : le mécanisme de répartition des compétences garantit à chacune des entités le respect de ses compétences par les autres entités, que ce soit les États fédérés ou l'État fédéral
- Les **compétences exclusives** sont représentées par les compétences propres à chaque entité, qu'elles soient fédérées ou fédérales



2. L'autonomie législative (suite)

- Les **compétences partagées** sont représentées par les compétences dans lesquelles les deux types d'entités – fédérales et fédérées - peuvent intervenir
- Les **compétences complémentaires** sont représentées par les compétences s'exerçant dans le prolongement des compétences exclusives ou partagées



C. Le principe de participation des États

Définition

- Définition : pouvoir reconnu aux États fédérés de participer à la vie et au fonctionnement de l'État fédéral
- Se retrouve dans plusieurs aspects du fédéralisme :
 - la participation au pouvoir constituant,
 - la participation au pouvoir législatif
 - la participation au pouvoir exécutif.



1. La participation au pouvoir constituant

- Conséquence directe du principe même de l'État fédéral
- Tout amendement ou toute révision constitutionnelle est donc soumise à une procédure de participation des États fédérés sous une forme ou sous une autre
- Différence de procédure substantielle suivant les États et leur Constitution

2. La participation au pouvoir législatif

- Existence d'une seconde chambre au Parlement (« bicaméralisme ») assure la représentation des États fédérés
- États fédérés sont directement impliqués dans les décisions prises au niveau fédéral
- Deux tempéraments:
 - D'une part, la seconde chambre doit véritablement être en mesure d'exercer un pouvoir partagé avec la chambre basse
 - D'autre part, les représentants à la chambre haute doivent avoir la volonté et la conscience de représenter l'État fédéré au niveau fédéral

3. La participation au pouvoir exécutif

- moins nette mais participe de l'esprit du fédéralisme
- Certaines constitutions fédérales font participer la chambre haute ou les représentants des entités fédérées à la désignation ou à la confirmation du gouvernement de l'État fédéral
- D'autres en revanche considèrent que les États doivent être représentés au gouvernement fédéral par au moins un ministre de chaque province



2. Les caractéristiques de l'État régional dans ses rapports avec l'État fédéral et l'État unitaire



Caractéristiques générales de l'État régional

- La reconnaissance de l'autonomie politique des entités régionales
- Le maintien de l'unicité de l'État



A. La reconnaissance d'une autonomie politique des entités régionales

1. Le droit à l'autonomie des collectivités régionales ou autonomes

- **Droit inscrit dans la Constitution**
- *L'Espagne* est considérée comme le modèle des États régionaux. Sa Constitution de 1978 dans son article 2
- *L'Italie* reconnaît également cette autonomie des régions dans l'article 5 de la Constitution de 1947
- *L'Afrique du Sud* reconnaît un statut d'autonomie et un pouvoir législatif aux Provinces dans la Constitution de 1996

2. La garantie de l'autonomie

- **opérée à travers la jurisprudence des juridictions constitutionnelles**
- a permis de définir et de contrôler le respect des autonomies des régions et des provinces
- En Italie, Cour assez réticente à reconnaître pleinement cette autonomie mais a adopté une position plus favorable aux régions à partir du milieu des années 80
- En Espagne, Le juge constitutionnel a développé une jurisprudence nuancée qui a autant profité à l'État central

3. Les institutions et moyens de mise en œuvre

- **Institutions régionales et les communautés autonomes ont bénéficié d'institutions et de moyens de mise en œuvre leur permettant d'exercer concrètement leurs pouvoirs**
- Elles ressemblent à celles de l'État
- **Reconnaissance d'un pouvoir législatif régional**, qui constitue un réel pouvoir législatif, comme dans l'État fédéral



B. Le maintien de l'unicité de l'État



1. Une autonomie relativisée

- **État ne connaît qu'une seule Constitution**
- Statut des entités régionales ou autonomes est un statut concerté avec les entités étatiques
- La participation au pouvoir à l'échelon central est plus limitée

2. Une autonomie contrôlée

- **Ce contrôle se manifeste à travers les contrôles juridictionnels et administratifs**
- Le juge constitutionnel joue véritablement le rôle d'un arbitre engagé
- Contrôle du juge constitutionnel peut se doubler d'un contrôle administratif prévu par la Constitution ou la loi organique
- Tendances des juges constitutionnels à encadrer mais également à faire respecter les compétences des collectivités territoriales



3. En quoi l'État composé offre une approche différente de l'exercice du pouvoir et des institutions (au regard de l'État unitaire) ?



A. Le modèle fédéral garant de l'évolution du pouvoir et des institutions

- Nécessité de trouver un gardien du « temple » (la répartition des compétences) : **rôle du juge constitutionnel**
- Double mouvement :
 - le fédéralisme par agrégation
 - le fédéralisme par sécession

1. Le juge constitutionnel: garant du fédéralisme et de la répartition des compétences

- **La Constitution d'un État fédéral** conduit naturellement le juge constitutionnel à jouer ce rôle de répartiteur des compétences
- 3 raisons :
 - Le juge doit **interpréter** le contenu de la liste de répartition des compétences
 - Constitutions modernes comportent de plus en plus de **dispositions consacrant des compétences concurrentes ou complémentaires**
 - **questions posées au juge le sont à l'occasion de la mise en œuvre de compétences** dévolues aux autorités fédérales ou aux autorités fédérées : il s'agit de **cas concrets**



Le juge constitutionnel n'est pas toujours un acteur neutre

- Activité de répartition des compétences peut faire pencher la balance en faveur de la sphère fédérale ou en faveur de la sphère des États fédérés. 2 Exemples :
- États-Unis
- Allemagne

Aux États-Unis

- la Cour suprême après avoir joué un rôle favorable à l'État fédéral et préservé ses compétences a progressivement orienté sa jurisprudence dans un sens beaucoup plus favorable aux États fédérés
 - Application de la *théorie des pouvoirs implicites*, de la clause de commerce ou de la clause du « bien-être général » en faveur de l'État fédéral
 - Applications jurisprudentielles:
 - CS *Heart of Atlanta Hotel v. United States* [1964]) : politique de discrimination raciale dans un motel à l'égard des noirs affecte le commerce entre États car elle décourage les voyageurs de se déplacer
 - CS *Brown v. Board of Education* [1954] qui reconnaît la compétence exclusive du pouvoir fédéral dans le domaine des droits et libertés
 - *Prinz v. United States* [1997]

En Allemagne

- Cour constitutionnelle joue un rôle traditionnel plus classique de répartiteur des compétences (article 93 de la Loi fondamentale)
 - Le Tribunal constitutionnel allemand se réfère à une interprétation stricte et littérale de la Constitution allemande
 - Le Tribunal constitutionnel allemand a veillé au respect d'un code de bonne conduite fédérale
 - La jurisprudence du Tribunal constitutionnel allemand n'est pas univoque : tantôt fédérale, tantôt fédérée



2. Le fédéralisme institutionnel inspiré par sa pratique

- Très grande diversité en matière de solidité des institutions
- Double tendance reconnue :
 - La dissociation
 - La coopération

La dissociation

- **Le droit de sécession** est un droit inhérent et reconnu dans tous les États fédéraux
 - régulièrement mis en avant dans certains États fédéraux
 - Ex du Canada et de la Province du Québec
- **La dislocation des États fédéraux** est davantage le résultat d'une crise de l'État fédéral
 - Dislocation peut se faire par étapes
 - Dislocation plus brutale se transformant en un conflit armé

La coopération

- La notion de **fédéralisme coopératif**
 - **La coopération verticale** : relations entre la Fédération et les États fédérés
 - **La coopération horizontale** : elle concerne les États fédérés entre eux
- **Les conséquences du fédéralisme coopératif** : Les relations verticales ou horizontales évoluent avec l'action de l'État

B. Le modèle régional : un pouvoir et des institutions en transition ?

- Mise en exergue de quatre points spécifiques à ce type d'État :
 1. Une autonomie limitée à ce qui a été consenti par la Constitution
 2. Une absence de droit à la sécession (autre que celle reconnue par le principe)
 3. Un principe de coopération et de collaboration renforcé
 4. Une participation davantage conditionnée par l'évolution politique plus que par le contexte juridique