

# Fédéralisme et Démocratie

dans ce numéro...

- Les compétences résiduelles alternées des Communautés et des Régions dans l'Etat fédéral belge : une entreprise sensée et réalisable ?
- Le non-droit dans les relations entre pouvoirs infra-nationaux.
- Du communisme à la démocratie : la voie étroite. Mikhail Gorbatchev peut-il réussir ?
- Les Communautés autonomes en Espagne.



## **FEDERALISME et DEMOCRATIE**

### **Revue du CENTRE D'ETUDES du FEDERALISME**

Cette revue trimestrielle est publiée par le Centre d'Etudes du Fédéralisme. Le prix de l'abonnement est fixé à 500 FB et doit être versé au compte 702-0227682-25 du Centre d'Etudes, Rue Bréderode 13 à 1000 Bruxelles. Le prix de vente pour un numéro séparé est de 150 FB.

Le comité de rédaction est présidé par le Rédacteur en chef, le Prof. Kris Deschouwer.

La rédaction se réserve le droit de refuser la publication des articles et ouvrages envoyés. Les manuscrits non publiés seront rendus sur demande. Les articles n'engagent que leur auteur.

La reproduction partielle ou intégrale des articles parus est subordonnée à l'accord de la rédaction.

Toute correspondance pour la revue est à envoyer au Professeur Kris Deschouwer, éditeur responsable, Rue Bréderode 13 à 1000 Bruxelles.



## AVANT-PROPOS

Les pouvoirs résiduels et les relations externes constituent deux problèmes majeurs dans les Etats fédéraux. Ils sont donc également au coeur des débats sur la troisième phase de la réforme de l'Etat belge. Dans ce numéro nous abordons ces deux thèmes. Patrick Peeters étudie les pouvoirs résiduels. Les relations externes sont traitées par Marcel Hotterbeex qui s'appuie sur le concept original mais contesté du "non-droit". Patrick De Beyter nous présente ensuite une analyse détaillée des Communautés Autonomes en Espagne et de leurs compétences. Philippe Spaey s'est penché sur la problématique combien actuelle de la démocratisation en Europe de l'Est. Il examine les possibilités et les difficultés liées au passage du totalitarisme à la démocratie. Vu la rapidité des événements dans les Pays de l'Est, il convient de souligner que la rédaction de cet article fut achevée début décembre 1989.

Le premier numéro de la deuxième année de *"Fédéralisme et Démocratie"* avait déjà subi une certaine modification dans sa présentation par rapport au passé.

Mais il n'y a pas que la forme qui a changé. Vous avez également pu noter que la revue avait changé de propriétaire. La revue *"Fédéralisme et Démocratie"* n'est plus éditée par le Groupe Coudenberg mais par le "Centre d'Etudes du Fédéralisme", récemment constitué. Le nouveau propriétaire est une institution purement scientifique dont l'objectif n'est pas de publier des prises de position mais uniquement d'étudier le fédéralisme. Ceci justifie à notre sens une légère modification du titre. Désormais, la revue s'intitulera simplement "FEDERALISME". Il s'agit là d'un titre bilingue pour une revue qui dorénavant deviendra également bilingue. Il n'y aura donc plus deux versions séparées mais une seule version où tous les articles seront publiés dans leur langue d'origine, que ce soit le français, le néerlandais ou l'anglais. Pour chaque article nous publierons un résumé dans les autres langues. Nous espérons sincèrement que vous apprécierez ces modifications qui sont le gage d'une meilleure qualité et que vous resterez à l'avenir des lecteurs (et des auteurs) assidus de notre revue.

Prof. Dr. Kris Deschouwer,  
Rédacteur en Chef



**LES COMPETENCES RESIDUAIRES ALTERNEES  
DES COMMUNAUTES ET DES REGIONS  
DANS L'ETAT FEDERAL BELGE :  
une entreprise sensée et réalisable ?**

Patrick PEETERS  
Docteur en Droit

## **1. INTRODUCTION**

Conformément à la tradition belge, la troisième réforme de l'Etat se déroule en plusieurs phases. Au terme des deux premières phases, on constate que, même au sein de l'actuelle majorité, les divergences d'opinions grandissent au sujet du sens et de la faisabilité technique des réformes qui, en vertu de l'accord gouvernemental, se trouvent à l'ordre du jour de la troisième phase. Tel est en particulier le cas pour le transfert envisagé des compétences résiduelles du niveau national (fédéral) à celui des Communautés et des Régions.

Par souci de clarté, nous résumerons succinctement la portée des étapes précédentes de la réforme de l'Etat.

La première réforme fut réalisée par le biais de la révision de la Constitution de 1970 et fut en outre concrétisée par les lois d'exécution des 3 et 21 juillet 1971. Déjà à l'époque, on annonçait la fin définitive de l'Etat unitaire. Cette réforme donna corps à l'autonomie culturelle par le biais de la reconnaissance, dans la Constitution, de trois communautés culturelles.

La deuxième réforme fut accomplie à la faveur des révisions constitutionnelles de 1980 et de 1983, assorties également de lois d'exécution. L'autonomie culturelle fut étendue à une autonomie des Communautés, en conférant à ces dernières les compétences liées aux matières dites personnalisables. Par ailleurs, la régionalisation prévue par la Constitution fut menée à bien, si ce n'est, du moins provisoirement, sans l'institutionnalisation de la Région bruxelloise. En tout état de cause, l'essentiel a été qu'à ce stade, l'autonomie législative des Régions et des Communautés a été étendue jusqu'au niveau du pouvoir exécutif. Les compétences des Communautés et des Régions sont exercées par leur Conseil et leur Exécutif respectifs.

A l'heure actuelle, la troisième réforme de l'Etat est en cours. Le programme du gouvernement Martens VIII prévoit à cet effet trois phases, dont deux peuvent être considérées comme terminées

[Lire à ce propos : ALEN, A., *"Het nieuwe België" in drie fases. Een schematisch overzicht*, T.B.P., 1989, 67-85; ALEN, A., *De bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten - enkele algemene bedenkingen na de derde staats hervorming*, T.B.P., 1989, 139-191; ALEN, A., MEERSCHAUT, F., *Het Arbitragehof, (nog steeds) een grondwettelijk hof in wording, een commentaar op de bijzondere wet van 6 januari 1989*, T.B.P., 1989, 211-232; ALEN, A., SEUTIN, B., *De fiscale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten*, T.B.P., 1989, 271-287; ALEN, A., PEETERS, P., *België op zoek naar een coöperatief federaal staatsmodel*, T.B.P., 1989, 343-371].

Ce qui a été accompli jusqu'à présent concerne précisément les éléments qui furent décrits de manière circonstanciée dans l'accord gouvernemental. Les points qui sont prévus pour la troisième phase sont en revanche beaucoup moins précis.

Les deux premières phases de la troisième réforme de l'Etat ont été essentiellement bâties sur les fondements établis par la première et la deuxième réformes. Au cours de la première phase, les dispositions constitutionnelles ont été révisées, permettant de la sorte un nouvel élargissement des compétences attribuées aux Communautés et aux Régions. Abstraction faite de l'extension des compétences en matière d'enseignement, qui fut inscrite dans la Constitution même, l'accroissement des compétences fut réalisée par l'adoption de la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La révision de la loi organique sur la Cour d'Arbitrage et de la loi de financement, ainsi que le développement des institutions de la Région de Bruxelles Capitale, constituèrent les points essentiels de la deuxième phase.

Au cours de la troisième phase, l'attention se portera sur le transfert des compétences résiduelles aux Communautés et aux Régions, la suppression du double mandat et l'élection directe des Conseils des Communautés et des Régions, assortie de la révision du système bicaméral. Finalement, il conviendra de régler le problème délicat des compétences internationales des différentes composantes : le pouvoir, pour ces dernières, de conclure des traités, leur représentation sur la scène internationale et le problème de faire respecter les normes internationales dans l'ordre judiciaire fédéral interne.



Un curieux paradoxe repose sur cette troisième phase. D'une part, les réformes projetées sont annoncées comme étant "l'épilogue" de la réforme de l'Etat. D'autre part, les conceptions relatives à la manière dont elle doit être réalisée sont extrêmement confuses. Dès lors, il n'est pas exclu que l'on devra changer radicalement de cap sur certains points et abandonner des principes qui se trouvaient à la base de la première et de la deuxième réformes de l'Etat. La théorie des compétences résiduaire en est un exemple. En général, cette incertitude traduit un manque de vision à l'égard du projet de fédéralisation en Belgique. Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (Fl.) a déclaré il y a peu : *"Il importe de savoir comment et dans quelle direction l'on veut réformer l'Etat belge. A ce sujet, le Gouvernement a adopté un point de vue clair et sans équivoque : il a l'intention de donner à l'Etat belge une structure fédérale plus équilibrée."*

[Allocution finale de M. J.-L. DEHAENE à la journée d'étude "Hervorming van de Instellingen - Tweede Fase", K.U. Leuven, Afdeling Publiek Recht, 7 avril 1989].

Il apparaît toutefois que l'on a reporté les éléments essentiels de ce projet à la dernière phase de la réforme de l'Etat et que les opinions à cet égard sont en outre encore loin d'être claires.

La présente contribution commente le passage suivant de l'accord gouvernemental du 10 mai 1988 relatif à la définition des compétences résiduaire :

*"Les compétences exclusives de l'autorité nationale ainsi que celles des Communautés et des Régions, seront attribuées explicitement. La compétence résiduaire revient aux composantes, soit aux Communautés, soit aux Régions, en fonction de la nature des compétences qui leur sont respectivement attribuées et, en cas de conflit, aux Régions.*

*Toutefois, une compétence résiduaire peut être dévolue à l'Etat, soit de l'accord des différentes composantes, soit à la suite d'une décision de la Chambre et du Sénat, prise à la double majorité"*.

## **2. LA NOTION DE 'COMPETENCE RESIDUAIRE' ET LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'ETAT NATIONAL (FEDERAL), LES COMMUNAUTES ET LES REGIONS**

La notion de 'compétence résiduaire' doit tout d'abord être définie dans le cadre de la problématique de la répartition des compétences. De ce fait, l'objectif de la technique de répartition apparaît clairement.

L'Etat composite est caractérisé par la répartition des compétences entre une autorité centrale, compétente pour l'ensemble du territoire, et les autorités compétentes pour des parties du territoire national. Une condition essentielle à une répartition adéquate des compétences est qu'elle soit exhaustive. Chaque compétence possible doit être comprise dans le système de répartition. Le principe formel de la complémentarité de la répartition des compétences est concrétisé en attribuant certaines compétences à l'un des niveaux, alors que le résidu, c'est-à-dire les compétences résiduelles, reviendra à l'autre niveau. Un système de répartition qui tente d'énumérer de manière exhaustive les compétences, à la fois de l'autorité centrale et des composantes, est voué à l'échec. Il y aurait irrémédiablement des lacunes tenant au fait que certaines matières n'auront pas été attribuées. Les conceptions de la société à propos des tâches de l'autorité évoluent. Si de "nouvelles tâches" étaient découvertes pour l'autorité, l'on devrait procéder chaque fois à une adaptation de la répartition. Afin d'éviter les tensions qui naissent au cours des discussions relatives à la manière dont ces lacunes doivent être comblées et comment ces matières doivent être attribuées, il est préférable de recourir à la technique des compétences résiduelles.

L'intérêt de la technique des compétences résiduelles, dans la mesure où elle permet d'éviter l'apparition de conflits, doit toutefois être aussitôt nuancé. L'autorité investie des compétences attribuées explicitement et limitativement ne se résignera pas sans plus et de manière définitive à un transfert automatique de pouvoir en faveur de l'autorité investie des pouvoirs résiduels. Cela pourra finalement conduire à des révisions de la Constitution entraînant l'adaptation de la liste des compétences attribuées. La plupart des Etats fédéraux modernes offrent de nombreux exemples d'adjonctions de nouvelles matières à la liste des compétences fédérales.

L'on peut se demander ce qu'il adviendra du résidu des compétences et à qui elles devront être attribuées. Il y a lieu de rejeter la conception selon laquelle une structure politique fédérale implique essentiellement l'attribution des compétences résiduelles aux entités fédérées, alors que l'autorité fédérale dispose de ce que l'on appelle les 'enumerated powers'. Certes, l'on peut constater que la plupart des constitutions fédérales historiques et actuelles comportent une attribution explicite des compétences fédérales et laissent le résidu de ces pouvoirs aux états fédérés. Cette constatation, qui, loin d'être un impératif théorique - la Constitution canadienne par exemple part d'une attribution des compétences exclusives explicites aux provinces alors que le

résidu relève de l'autorité fédérale -, est liée à la tendance centripète qui caractérise la plupart des Etats fédéraux : la recherche de l'unité à partir de l'union d'entités auparavant souveraines. Dans cette optique, les compétences de l'autorité fédérale sont explicitement définies, ce qui évite de lui donner un chèque en blanc.

A l'inverse, il est évident que, dans le cadre d'un fédéralisme centrifuge, les compétences des différentes composantes soient énumérées. De cette manière, l'on précise d'emblée la portée de l'autonomie des différentes composantes à l'égard de l'autorité centrale. Ainsi, en Belgique, depuis la première réforme de l'Etat, des compétences ont été attribuées aux Communautés et plus tard aux Régions, alors que les compétences résiduaire sont demeurées aux mains de l'autorité nationale.

Le système rigide qui garantit l'exhaustivité, à savoir l'attribution de compétences bien déterminées à l'un des niveaux et l'attribution du résidu à l'autre niveau, doit être nuancé. D'entrée de jeu, nous touchons à la problématique de la définition des compétences. La complémentarité obligatoire de la répartition des compétences ne signifie pas que les compétences de l'autorité investie de ce résidu ne soient jamais précisées. La différence entre l'autorité investie des compétences attribuées et l'autorité qui dispose du résidu de ces compétences réside finalement dans la circonstance que les compétences attribuées doivent être précisées de manière exhaustive, alors qu'une telle énumération exhaustive demeure absente en ce qui concerne l'ensemble des compétences résiduaire. D'abord, certaines matières sont, en Belgique, explicitement réservées par le Constituant au législateur (ce sont les matières dites réservées). Surtout en ce qui concerne les dispositions constitutionnelles antérieures à la réforme de l'Etat, on est confronté au problème de l'application de la théorie des matières réservées, développée dans le cadre des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans un Etat à structure unitaire, à la répartition des compétences entre des législateurs équipollents au sein d'un Etat composite.

[Voir Cour d'Arbitrage, 23 décembre 1987, M.B. du 27 janvier 1988 : "... Il en résulte que, hormis les cas où une habilitation spéciale et explicite a été donnée par les lois spéciale et ordinaire de réformes institutionnelles, le décret ne peut régler les matières qui lui ont été attribuées qu'à la condition de n'empiéter en aucune façon sur les compétences réservées à la loi par la Constitution". Cette jurisprudence de la Cour d'Arbitrage révèle sa réticence à contrôler la conformité des lois de réformes institutionnelles à la Constitution].

Certains aspects de la sphère des compétences nationales seront ensuite explicités par le biais d'une définition négative des compétences attribuées des Communautés et des Régions. L'interprétation de ces 'exceptions' nationales aux compétences communautaires et régionales ne peut se faire que compte tenu de la genèse des dispositions attributives de compétences. On peut constater que les efforts fournis par le législateur spécial du 8 août 1988 pour renforcer l'"homogénéité" des blocs de compétences, n'ont abouti que partiellement à la suppression de telles exceptions. Ici aussi, il convient d'être prudent dans l'analyse de ces suppressions. Ainsi, la suppression de la 'publicité commerciale' en tant qu'exception à la compétence des Communautés en matière de radiodiffusion et de télévision à l'article 4, 6° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, favorise à première vue l'homogénéité du 'bloc' radiodiffusion et télévision. Cela n'implique toutefois aucunement que les autorités nationales ne pourraient pas fixer de normes générales en matière de publicité, par exemple dans le cadre de la législation sur les pratiques commerciales, qui s'appliquent également à la publicité à la radio et à la télévision.

Finalement, les autorités nationales disposent encore du résidu des compétences au sens strict : la sphère des compétences non spécifiées qui restent nationales après l'attribution des compétences aux Communautés et aux Régions.

### **3. LES PROJETS RELATIFS AUX COMPETENCES RESIDUAIRES : UNE RUPTURE AVEC LE PASSE**

#### **A. Les compétences nationales résiduelles dans la Constitution**

L'exhaustivité de la répartition des compétences est assurée dans les constitutions fédérales par une disposition explicite qui situe les compétences résiduelles. A titre d'exemple, on peut citer le principe général des compétences résiduelles des Länder dans la République fédérale d'Allemagne, énoncé à l'article 30 de la Loi fondamentale allemande.

["Art. 30. (Funtionen der Länder) Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt."

Traduction : Art. 30 (Fonctions des Länder) L'exercice des pouvoirs publics et l'accomplissement des tâches incombant à l'Etat appartiennent aux Länder, sauf disposition ou autorisation contraire de la présente Loi fondamentale].

Les compétences législatives résiduaire des Länder sont d'ailleurs inscrites, en tant qu'application du principe général, à l'article 70 de la Loi fondamentale allemande.

[“Art. 70. (Gesetzgebung des Bundes und der Länder) (1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht”.

Traduction : Art. 70. (Législation de la Fédération et des Länder) (1) Les Länder ont le droit de légiférer dans la mesure où les pouvoirs législatifs ne sont pas conférés à la Fédération par la présente Loi fondamentale].

L'article 15 de la Constitution fédérale autrichienne contient une disposition analogue :

[“Art. 15. (1) Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder”.

Traduction : Art. 15. (1) Dans la mesure où une matière n'est pas transférée explicitement par la Constitution fédérale au législateur ou à l'exécutif de la Fédération, elle demeure dans le champ d'action autonome des Länder],

ainsi que l'article 3 de la Constitution fédérale suisse :

[“Art. 3. Const. féd. “Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral”],

et le dixième amendement à la Constitution américaine :

[“Amendment X. The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people” - Traduction : Amendement X. Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution, ni refusés par elle aux Etats, sont réservés aux Etats respectivement, ou au peuple ; voir aussi ALEN, A., *De bevoegdheidsverdeling tussen de federatie en de deelstaten in de federale grondwetten*, Cepess-Bladen, 1978, n° 2, 4-54].

La Constitution belge ne contient pas de telles dispositions attribuant explicitement les compétences résiduaire à l'autorité nationale. Cela peut s'expliquer à partir de la genèse de l'Etat fédéral belge. Les révisions successives de la Constitution ont en effet, dans le respect de la continuité constitutionnelle, opéré une répartition du pouvoir législatif à partir d'une structure unitaire de l'Etat. L'attribution de compétences législatives aux Communautés et aux Régions implique que les compétences résiduaire reviennent à l'autorité nationale, sans que ce dernier principe ne soit énoncé explicitement dans une disposition de la Consitution. Néanmoins, le principe des compétences

résiduaire de l'autorité nationale résulte indéniablement de la combinaison de plusieurs dispositions constitutionnelles. En vertu de l'article 25 de la Constitution, tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. L'article 26 de la Constitution attribue d'une manière générale l'exercice du pouvoir législatif aux trois branches du pouvoir législatif national

[“Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat”].

A cela s'oppose le principe des compétences législatives attribuées aux Communautés, inscrit à l'article 3ter de la Constitution :

[“Chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois prises en vertu de celle-ci”]

et dans l'énumération correspondante des compétences communautaires, figurant aux articles 59bis et 59ter de la Constitution. Pour les Régions, ce principe est inscrit à l'article 107quater ainsi qu'à l'article 26bis de la Constitution :

[Art. 107quater de la Constitution : “La loi attribue aux organes régionaux (...) la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 23 et 59bis, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit” ;

Art. 26bis de la Constitution : “Les lois prises en exécution de l'article 107quater déterminent la force juridique des règles que les organes qu'elles créent prennent dans les matières qu'elles déterminent.

Elles peuvent conférer à ces organes le pouvoir de prendre des décrets ayant force de loi dans le ressort et selon le mode qu'elles établissent”].

Pour apprécier les compétences de la Constituante actuelle, il convient de tenir compte de ces dispositions constitutionnelles, dont il résulte que les compétences des Communautés et des Régions sont en principe et de par leur nature des compétences attribuées. S'il est vrai qu'aux termes de la déclaration de révision de la Constitution du 8 novembre 1987 il y a lieu à révision du Titre III de la Constitution par l'insertion d'un article nouveau ‘relatif aux compétences exclusives du pouvoir national’ et d'un autre article nouveau ‘relatif aux compétences résiduaire et concurrentes’,

[M.B., 9 novembre 1987 ; voir SENELLE, R., CLEMENT, E., *De Preconstituante 1987*, Bruges, Die Keure, 1988, 51 e.s.].

Il n'en reste pas moins qu'un transfert des compétences résiduaire aux Régions dans le cadre de l'actuelle déclaration de révision reste impossible, à

défaut de la possibilité de révision de l'article 26bis et de l'article 107quater de la Constitution. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs déjà fait remarquer au sujet du projet qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 que, 'selon ces deux dispositions constitutionnelles (article 107quater et article 26bis), il ne saurait y avoir de compétences régionales que dans des matières qui ont été déterminées au préalable par une loi spéciale' et qu'il 'ne revient pas au législateur spécial de s'abstenir de déterminer les matières qui sont attribuées aux Régions'.

[Conseil d'Etat, section de législation, Chambres réunies, L. 18.638/VR, 13 juillet 1988, au sujet du projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, Documents parlementaires, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, 38 ; voir également ALEN, A., *De bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten - Enkele algemene bedenkingen na de derde staats-hervorming*, T.B.P., 1989, 140 ; le Conseil d'Etat n'a donc fait que répéter le point de vue qu'il avait exprimé lors de l'examen du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés : Conseil d'Etat, section de législation, Chambres réunies, L. 13.395/VR, 26 juillet 1979, Documents parlementaires, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe II, 2 ; voir également DE MEYER, J., *Advies bij vragen betreffende de hervorming der instellingen*, T.B.P., 1975, n° 6, 339 ; RIMANQUE, K., *Advies bij vragen betreffende de hervorming der instellingen*, T.B.P., 1975, n° 6, 387 e.s.].

Une autre opinion conduirait à l'acceptation d'une modification implicite de la Constitution - technique qui est contraire à la procédure de révision prescrite par l'article 131 de la Constitution

[ALEN, A., *De bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten - Enkele algemene bedenkingen na de derde staats-hervorming*, T.B.P., 1989, 148].

## **B. Les compétences nationales résiduaire et la réforme de l'Etat**

Le fait que les compétences résiduaire passeront en principe, selon l'accord gouvernemental, aux différentes composantes, représente une rupture radicale avec le passé. Pour préciser la portée de ces plans, on peut faire une distinction entre, d'une part, l'intention d'attribuer explicitement les compétences exclusives de l'autorité nationale, comme celles des Communautés et des Régions, et d'autre part, le transfert des compétences résiduaire aux différentes composantes. C'est principalement en ce qui concerne le deuxième aspect qu'il y a rupture par rapport au passé.

Lors de chacune des précédentes étapes de la réforme de l'Etat, on a manifesté la volonté de faire figurer dans la Constitution une liste des matières qui relèveraient exclusivement de la compétence législative nationale.

Les auteurs du projet de loi 'portant diverses réformes institutionnelles' ont même essayé de définir ces matières sans révision de la Constitution et, indirectement, au moyen d'une description négative des compétences régionales.

[Article 28, § 1er du projet de loi 'portant diverses réformes institutionnelles', Documents parlementaires, Chambre, 1977-78, n° 461/1 ; il s'agit du projet cherchant à transposer en dispositions légales le 'pacte d'Egmont', corrigé par l'accord de Stuyvenberg].

Ils agissaient ainsi en attendant que ces compétences nationales exclusives figurent explicitement dans la Constitution elle-même.

[Voir notamment la réponse du gouvernement à l'amendement de M. KEMPI-NAIRE tendant à supprimer l'article 28, § 1er, du projet de loi (Documents parlementaires, Chambre, 1977-78, n° 461/137). Selon l'auteur de l'amendement, la mention explicite des compétences nationales exclusives ne s'inscrirait pas dans le système constitutionnel selon lequel la plénitude des compétences revient au législateur national. L'énumération des matières devant demeurer de la compétence nationale, serait dans un tel système parfaitement superflue. Dans sa réponse, le gouvernement souligne que le contenu de l'article 28 se retrouve dans le pacte communautaire. La répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions fut délimitée dans ce pacte en fonction des règles postérieures à la révision de la Constitution. Le gouvernement estime dès lors qu'il est souhaitable de proposer la 'formulation relativement subtile' du paragraphe 1er de l'article 28 (rapport de la Commission spéciale de la Chambre relatif au projet de loi 'portant diverses réformes institutionnelles', p. 163, 171].

Contrairement à l'opinion qui est parfois exprimée, on n'a donc pas souhaité renoncer au principe selon lequel les compétences résiduelles appartiennent au législateur national. Les travaux parlementaires consacrés au projet de loi portant diverses réformes institutionnelles semblent d'ailleurs être jusqu'à présent la tentative la plus élaborée et la plus systématique de description des principaux noyaux de la sphère des compétences nationales. A ce sujet, on peut se référer à l'exposé des motifs relatif à l'article 28, § 1er du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles, aux observations critiques du Conseil d'Etat



## Les Compétences Résiduaire

[Conseil d'Etat, section de législation, deuxième Chambre de vacation, 25 juillet 1978, au sujet des articles 1er à 33 du 'projet de loi portant diverses réformes institutionnelles'. Documents parlementaires, Chambre, 1977-78, n° 461/9 ; Conseil d'Etat, section de législation, deuxième Chambre de vacation, 4 août 1978, en ce qui concerne les amendements du Gouvernement à l'article 28, Documents parlementaires, Chambre, 1977-78, n° 461/33],

**et aux amendements et sous-amendements présentés par le gouvernement après les avis du Conseil d'Etat**

[Documents parlementaires, Chambre 1977-78, n° 461/20 ; Documents parlementaires, Chambre, 1977-78, n° 461/38].

Par la suite, l'énumération des compétences nationales, telle qu'elle fut élaborée au sein de la Commission spéciale de la Chambre chargée de l'examen du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles

[Le projet de rapport de cet examen en Commission spéciale de la Chambre n'a jamais été publié sous forme de document parlementaire]

sera reproduite presque littéralement au point 60 de l'accord gouvernemental de 1979 :

[Titre I. - Réforme de l'Etat, chapitre III. - Pouvoir national, II. Compétences nationales, de l'accord gouvernemental approuvé par les partis le 1er avril 1979 et publié en annexe à la déclaration gouvernementale du 5 avril 1979 ;

1° les matières réservées par la Constitution à la loi ;

2° la politique extérieure, en ce compris la représentation dans les Etats étrangers et auprès des organisations internationales de droit public ou de droit européen, sans préjudice des compétences attribuées aux Communautés et aux Régions ;

3° la politique de défense militaire extérieure ainsi que les mesures intérieures qui s'y rattachent ;

4° l'exercice des compétences du pouvoir judiciaire et du Conseil d'Etat, l'organisation judiciaire et pénitentiaire, le droit civil, commercial et pénal, la police des étrangers, la lutte contre la criminalité, la nationalité, les passeports, la sûreté de l'Etat, les cultes ;

5° l'organisation électorale, la protection civile, le maintien de l'ordre, la milice et les lois organiques des pouvoirs subordonnés sauf l'organisation de la tutelle réservée aux Régions ;

6° la politique générale monétaire, fiscale, budgétaire et du crédit ;

7° la politique économique, conjoncturelle, industrielle et énergétique nationale, la politique des prix, la politique agricole sauf les matières réservées aux Régions, et les conditions d'accès à la profession ;

- 8° les grandes infrastructures sans préjudice des compétences attribuées aux Régions ;
  - 9° la politique des transports et de communications ;
  - 10° la prévoyance sociale et la sécurité sociale ;
  - 11° les principes généraux du droit du travail ;
  - 12° la politique nationale de santé ;
  - 13° la politique scientifique, sans préjudice des compétences attribuées aux Régions et aux Communautés en matière de recherche scientifique appliquée ;
  - 14° les établissements culturels bilingues établis dans la région bruxelloise et dont l'activité est commune à plus d'une Communauté ;
  - 15° le statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Etat, des Régions et des Communautés.
- Voir également la référence explicite dans le point 57 aux domaines qui relèvent de la compétence nationale, plus particulièrement la coopération au développement, le commerce extérieur, le transport et le crédit].

Le point 59 de cet accord confirmait à cet égard explicitement le principe de la compétence nationale résiduaire.

Les déclarations de révision de la Constitution qui suivirent, réservèrent la possibilité d'insérer dans la Constitution une disposition explicite concernant les matières relevant de la compétence exclusive du pouvoir national.

[Voir la déclaration de révision de la Constitution du 14 novembre 1978, Mon. b. du 15 novembre 1978 ; déclaration de révision de la Constitution du 5 octobre 1981, Mon. b. du 6 octobre 1981].

Le principe de la compétence législative résiduaire du pouvoir national ne fut toutefois pas remis en question. Dans les projets qui ont suivi le projet de loi 'portant diverses réformes institutionnelles', la définition légale explicite et systématique des principaux noyaux de compétence nationaux se trouva d'ailleurs reléguée au second plan. Au cours de la phase définitive de la réforme de l'Etat, une disposition serait insérée dans la Constitution qui énumérerait les compétences exclusives du pouvoir national. Entre-temps, il pourrait suffire d'avoir recours au principe général de la compétence résiduaire du législateur national pour sauvegarder la sphère de compétence de l'autorité nationale. D'autre part, lors de la discussion parlementaire de ces projets, il est fait référence à l'énumération figurant au point 60 de l'accord gouvernemental du 1er avril 1979. Il convient d'observer que les compétences des Communautés et des Régions doivent s'entendre également en fonction de ce point 60.

[Voir la déclaration du Premier Ministre à la séance publique de la Chambre le 6 juin 1979 lors de la discussion du projet de loi modifiant la loi du 1<sup>er</sup> août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution, Ann. parl., Chambre, 6 juin 1979 ; exposé des motifs du projet de loi spéciale des régions et des communautés, Doc. parl., Sénat, SE, 1979, n° 261/1, 16 ; déclaration du Premier Ministre et du Ministre des Réformes institutionnelles (Fl.) à la Commission de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions du Sénat, Doc. parl., Sénat, SE 1979, n° 261/2, 97-98 ; loc. cit., 98 ; déclaration du Premier Ministre relative au projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, Rapport de M. ANDRE et de Mme PETRY fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1979-80, n° 434/2, 46, 235 ; intervention de M. PEDE, Ann. parl., Sénat, 18 juillet 1980, 2217].

Nous avons déjà observé que le principe de la compétence résiduaire du pouvoir national n'exclut pas que soient explicitement énumérés des éléments de la sphère de compétence de l'autorité investie du résidu. Indépendamment de la problématique relative à la localisation du résidu, sur laquelle nous reviendrons ultérieurement, il est recommandé de définir positivement les principaux noyaux de la compétence résiduaire. Plusieurs considérations viennent confirmer ce point de vue. En premier lieu, il y a lieu de tenir compte de la conception spécifique de la sphère de compétence résiduaire qui existe dans le droit constitutionnel belge. Contrairement à la pratique fédérale d'usage, qui considère le résidu comme un reliquat perméable à l'exercice des compétences attribuées, le résidu se conçoit en Belgique comme un ensemble de 'noyaux de compétence durs' de nature à résister à l'exercice des compétences attribuées. Les sphères de compétence respectives servent de source mutuelle de limitation interne. Cette constatation plaide en faveur d'une définition positive des principaux noyaux du pouvoir résiduaire.

Abstraction faite de cette constatation générale, pareille liste, non limitative, des compétences nationales permettrait une répartition des compétences plus transparente. Une telle énumération faciliterait la définition des compétences régionales et communautaires. Force est de constater que le législateur spécial n'a pu appliquer que de manière fragmentaire et inconséquente la méthode de travail préconisée lorsque les actuelles catégories de compétences ont été définies. Cette méthode de travail consistait en substance, à se fonder, pour déterminer une certaine matière de compétence, sur la législation existante à ce propos, en y apportant soit des exceptions pour les

matières que l'on souhaitait demeurer nationales, soit des ajouts pour les aspects qui n'étaient pas inclus dans cette législation.

[PEETERS, P., *Problemen van bevoegdheidsverdeling en bevoegdheidsuitlegging na de tweede Belgische staatshervorming*, thèse de doctorat, Universitaire Instelling Antwerpen, Anvers, 1988, 371 e.s.].

### **C. Les divers contenus sémantiques de la notion de 'compétence résiduaire' dans la réforme de l'Etat en Belgique**

Nous avons adopté le point de vue selon lequel la distinction essentielle entre les compétences résiduaire et les compétences attribuée tient en ce que les compétences des autorités investies des compétences attribuée sont désignées de manière exhaustive, alors qu'une telle énumération fait en tout cas défaut en ce qui concerne les compétences résiduaire. L'objectif de la technique des compétences résiduaire a pour finalité d'assurer une répartition exhaustive des compétences. Par ailleurs, nous avons observé que la compétence nationale résiduaire n'exclut pas que certains aspects en soient énumérés de manière plus précise. Les déclarations successives de révision de la Constitution ont toutes prévu la possibilité d'énumérer les compétences exclusives du pouvoir national dans la Constitution.

Quoiqu'on reconnaisse généralement que les compétences résiduaire appartiennent à l'autorité nationale, il s'avère que la notion de compétence résiduaire est utilisée dans des acceptions diverses. Comme par le passé, cette diversité a déjà donné lieu à l'équivoque.

A ce propos, nous avons déjà attiré l'attention sur le projet de loi 'portant diverses réformes institutionnelles'. L'article 28, § 3 attribuait aux Régions la compétence de régler par ordonnance toute matière d'intérêt 'régional'. Cette sphère de compétence fut considérée comme 'résiduaire' par rapport aux matières explicitement réservées au législateur national, définies comme des exceptions aux matières exclusivement régionales. L'emploi de la qualification 'résiduaire' pour désigner la compétence des Régions en ce qui concerne les matières d'intérêt régional, provoque la confusion, eu égard à la compétence résiduaire, par ailleurs non contestée, du législateur national.

[Voir le projet de rapport fait au nom de la Commission spéciale de la Chambre sur le projet de loi portant diverses réformes institutionnelles, Doc. parl., (projet), Chambre 1977-78, n° 461/63, 69 e.s. ; le Conseil d'Etat va ensuite endosser

l'emploi inapproprié de ce terme lors de l'examen du projet de loi spéciale des régions et des communautés, SE, section lég., 1<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> chambres, L. 13.334/1/2, 31 mai 1979, Doc. parl., Sénat, SE 1979, n° 261/1, annexe I, 21-22].

La doctrine faisait état, à cet égard, de 'compétence résiduaire par degrés'.

[SENELLE, R., VAN DE VELDE, E., *De residuaire bevoegdheden*, T.B.P., 1980, 251, 256].

Les compétences résiduaire reviennent par conséquent à la fois aux Régions et à l'Etat national, ce dernier se voyant cependant attribué 'le mot de la fin'. Cet emploi de la notion de 'compétence résiduaire' doit être rejeté. Elle n'a plus qu'un lointain rapport avec l'objectif de la technique de la compétence résiduaire. Plutôt que d'une définition de la compétence résiduaire, il est question d'une sphère de compétence régionale indéterminée qui n'est désignée que par l'indication de la sphère d'intérêt concernée. Le législateur national, investi de la 'compétence des compétences', se voit habilité à définir cette sphère d'intérêt régional. La compétence régionale ne vaut que pour autant que ces matières d'intérêt régional ne sont pas réglées par la loi. En ce sens, l'article 28, § 3 du projet de loi consistait en une définition de compétence concurrente.

(Exposé des motifs concernant le projet de loi portant diverses réformes institutionnelles, Doc. Parl., Chambre, 1977-78, n° 461/1, 11; projet de rapport fait au nom de la Commission spéciale de la Chambre, Doc. Parl., (projet), 461/63,69 et suiv.; VAN ORSHOVEN, P., *Conflictenregeling en bestuurlijk toezicht*, Jur. falc. 1977-78,555).

La notion de compétence résiduaire par degrés est également utilisée concernant les compétences des Régions et des Communautés auxquelles certaines exceptions sont faites en faveur du législateur national.

[Voir not. PERIN, F., PLUYMEN, A., *Primauté du droit fédéral : 'Bundesrecht bricht Landesrecht'. Une controverse en droit belge ?*, J.T., 1983, 19; récemment encore en ce qui concerne la compétence en matière d'enseignement des Communautés prévue à l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution; ALEN, A., *De bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten - Enkele algemene bedenkingen na de derde staatshervorming*, T.B.P., 1989, 140].

Cette notion traduit la conception selon laquelle, dans le cadre des compétences attribuées aux Communautés et aux Régions, la compétence résiduaire revient à ces dernières, tandis que l'autorité nationale possède en ces matières la compétence attribuée. Ici aussi, il y a lieu d'éviter de recourir

à la notion de 'compétence résiduaire'. Le Conseil d'Etat s'est opposé à juste titre à la thèse du Gouvernement selon laquelle le projet qui a abouti à la loi spéciale du 8 août 1980 modifiant la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inverserait la technique existante de répartition des compétences entre l'Etat et les Régions pour ce qui est de la politique économique. Le Gouvernement estimait en effet que, en ce qui concerne la politique économique et contrairement aux autres domaines, les Régions obtiendraient la compétence résiduaire, alors que les compétences de l'autorité nationale seraient d'attribuées. Le Conseil d'Etat constatait à juste titre qu'il ne pouvait être question d'un tel renversement fondamental de la technique de répartition. Selon le Conseil, il s'agissait uniquement de la continuation de la technique, appliquée depuis 1971, consistant en une définition extensive des compétences attribuées des composantes.

#### **4. SENS ET NON-SENS DU TRANSFERT DE LA COMPETENCE RESIDUAIRE AUX COMPOSANTES**

Le constat de l'emploi impropre de la notion de compétence résiduaire nous conduit à examiner les motifs qui président à l'intention de transférer la compétence résiduaire. Par la même occasion, une analyse critique sera consacrée à la manière dont on se propose d'opérer.

##### **A. Les motifs du transfert des compétences résiduaire aux composantes**

Contrairement à d'autres éléments de la troisième phase, les motifs pour lesquels le Gouvernement entend transférer les compétences résiduaire demeurent assez vagues. Nul ne contestera qu'il est temps de mettre fin à la discussion sur la compétence des composantes à conclure des traités. Il en est de même de la problématique de la mise en oeuvre des normes internationales dans l'ordre juridique interne. A l'heure actuelle, la responsabilité de l'Etat national sur le plan du droit international se trouve en contradiction avec la répartition interne des compétences. Par ailleurs, la perspective de l'élection direct des membres des parlements des composantes constitue un motif valable pour supprimer le double mandat et pour réformer le système bicaméral. En revanche, les arguments en faveur du transfert des compétences résiduaire font défaut ou manquent de force de conviction. Nous tenterons de résumer les différents arguments avancés.

Un premier argument est tiré du droit constitutionnel comparé. Dans la plupart des états fédéraux, les compétences résiduaire appartiennent aux états fédérés. On a cependant déjà signalé le caractère centripète du processus de fédéralisation dans ces états. Quelque peu en contradiction avec le sens habituel de la notion de 'fédéralisation', la réforme de l'Etat en Belgique se caractérise par une tendance centrifuge. L'on ne peut donc en aucun cas plaider en faveur du transfert des compétences résiduaire aux composante en se référant à des constats de droit comparé.

Un autre argument est tiré de la conviction inébranlable que la technique de répartition des compétences aurait une incidence sur l'interprétation des compétences. Dans cette optique, il y aurait lieu d'interpréter de façon 'restrictive' les compétences de l'autorité investie des compétences attribuées. En revanche, une interprétation extensive serait donnée au champ de compétence résiduaire. Une telle conception pourrait expliquer les tentatives qui ont été entreprises par le passé de qualifier improprement les compétences des composante de 'résiduaire'. Il fut ainsi question, par exemple, d'une compétence d'enseignement 'résiduaire' des Communauté, alors que les compétences nationale en matière d'enseignement doivent être interprétées de manière 'restrictive'. On a de la sorte très probablement tenté d'affaiblir quelque peu les large compétence de l'Etat en matière d'enseignement au profit de la compétence générale des Communauté.

La conception de l'interprétation restrictive de compétence attribuée a été battue en brèche de façon concluante, et ce tant sur base d'une analyse des situation comparable de répartition exhaustive des compétences (le rapport entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, ainsi que celui entre les agglomération et les fédérations de commune), que par le biais d'une étude de droit comparé et d'une analyse de la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour d'Arbitrage en matière de compétence.

[Pour une argumentation détaillée, voir : PEETERS, P., *Problemen van bevoegdheidsverdeling en bevoegdheidsuitlegging na de tweede Belgische staatshervorming*, thèse de doctorat, Universitaire Instelling Antwerpen, Anvers, 1988, t. I, 238-271].

En tant que technique de répartition pure et simple, la localisation de la compétence résiduaire ne permet en soi aucune conclusion concernant l'interprétation des compétences, pas plus qu'elle ne permet, sur un plan plus général, de conclure à une hiérarchie entre les pouvoirs de l'Etat, des Commu-

nautés et des Régions. Les compétences attribuées ne sont pas des compétences d'exception. La jurisprudence de la Cour d'Arbitrage est sans équivoque à ce propos.

Indépendamment de la référence précitée à l'interprétation restrictive des compétences attribuées, il est fait allusion au danger d'un éventuel grignotage des compétences des composantes par le pouvoir national.

[Voir à ce sujet la déclaration du Ministre H. Schiltz dans un entretien publié par 'De Standaard' le 11 septembre 1989].

Cet argument ne peut pas davantage être retenu. L'une des caractéristiques essentielles d'un état fédéral est la participation des composantes à la discussion sur la répartition des compétences. Les modalités inhérentes à la révision de la Constitution et à celle des lois à majorité spéciale empêchent toute modification du statut d'autonomie sans l'assentiment des deux grandes Communautés. Cet argument nous amène cependant à nous interroger sur la nature même du pouvoir national : peut-il actuellement se prévaloir d'une réelle légitimation nationale ou se situe-t-il plutôt au niveau auquel les deux grandes Communautés du pays recherchent perpétuellement un compromis ?

Finalement, des motifs d'ordre symbolique pourraient également intervenir dans le débat. Nous entendons par là une extrapolation du rapport entre les trois pouvoirs traditionnels, dans laquelle le pouvoir législatif, détenteur du résidu de la souveraineté, a priorité sur le pouvoir exécutif. La localisation de ce résidu au niveau des composantes permettrait, par ailleurs, de souligner leur originalité, le fait qu'ils ne sont pas dérivés de l'Etat belge. Nous avons déjà rejeté toute conclusion fondée sur la localisation de la compétence résiduaire en fonction des rapports entre les pouvoirs. En outre, il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure des considérations relatives au caractère original éventuel des composantes peuvent influencer les rapports constitutionnels concrets des Communautés et des Régions avec l'Etat central.

## **B. Evaluation d'un système de compétence résiduaire 'alternée'**

Au faible pouvoir de persuasion qui se dégage des arguments favorables au transfert de la compétence résiduaire aux composantes peuvent s'opposer des objections de poids.



En premier lieu, après bientôt vingt ans de réformes de l'Etat, la situation s'est à présent relativement clarifiée en ce qui concerne les champs de compétence respectifs du pouvoir fédéral, des Communautés et des Régions. Conformément à son caractère centrifuge, cette réforme s'est réalisée par le truchement d'une attribution de compétences aux Communautés et aux Régions. Allons-nous maintenant, pour des motifs contestables, nous hasarder de manière analogue à une énumération exhaustive des compétences du pouvoir fédéral ? C'est principalement le besoin d'exhaustivité qui dans ce cas créera des problèmes. La possibilité inscrite dans l'accord gouvernemental, selon laquelle 'une compétence résiduaire' peut être dévolue à l'autorité centrale, de l'accord des différentes composantes, soit directement, soit par le biais de leur représentation au niveau national, ne donne pas satisfaction à cet égard. L'exercice d'une politique efficace au niveau central sera dès lors, en effet, tributaire de la pondération des intérêts politiques du moment au sein des composantes.

Le transfert de la compétence résiduaire aux composantes se heurte par ailleurs de prime abord à une difficulté considérable. Le résidu sera-t-il attribué aux Régions ou aux Communautés ? Il ressort de l'accord gouvernemental que l'on souhaite s'orienter vers une solution intermédiaire. Selon la matière concernée, la compétence résiduaire reviendrait tantôt aux Régions, tantôt aux Communautés. En cas de conflit, elle irait en définitive aux Régions. On peut donc parler en quelque sorte d'une compétence résiduaire 'alternée'.

Cette proposition est à mettre en relation avec l'intention d'énumérer, dans trois listes différentes, les compétences exclusives du législateur national, des Communautés et des Régions. Seule la liste des compétences nationales sera, par conséquent, exhaustive. Pour ce qui est de chacune des matières qui ne relèvent pas des compétences explicitement énumérées dans les trois listes, il conviendrait de déceler pour ainsi dire une 'affinité' éventuelle avec les matières régionales et communautaires explicitement attribuées. Il n'est d'ailleurs pas exclu que de telles 'affinités' entrent en conflit les unes avec les autres.

D'entrée de jeu, il semble évident qu'on sera ainsi confronté à un problème de compétences du second, voire du troisième degré. La jurisprudence en matière de compétences consécutive aux première et seconde réformes de l'Etat révèle que les problèmes de compétences 'ordinaires', qui peuvent être

qualifiés en l'espèce de problèmes du premier degré, rencontrent déjà de nombreuses difficultés.

Les problèmes du premier degré ont trait à l'analyse de la portée des catégories de compétences explicitement attribuées, à la détermination de l'objet des dispositions normatives controversées en matière de compétences et à la question de savoir si ces dispositions peuvent ou non s'inscrire dans les catégories de compétences précitées (classification de la norme contestée dans la catégorie de compétences). Dans le cas contraire, la norme contestée relève de l'autorité détentrice de la compétence résiduaire. Il s'agit du processus de qualification des normes en matière de compétences, tel qu'il s'élabore, à l'heure actuelle, dans la jurisprudence de la Cour d'Arbitrage et dans les avis émis par la section législation du Conseil d'Etat.

[Pour plus de détails, voir : PEETERS, P., *Problemen van bevoegdheidsverdeling en bevoegdheidsuitlegging na de tweede Belgische staatshervorming*, thèse de doctorat, Universitaire Instelling Antwerpen, Anvers, 1988].

Les propositions gouvernementales auront pour effet d'ajouter, aux problèmes du premier degré, des problèmes du second et du troisième degrés.

Les problèmes relatifs aux compétences du second degré se posent lorsque la classification dans l'une des catégories de compétences explicitement mentionnées dans les trois listes s'avère impossible. Au stade actuel de cette problématique, une telle constatation implique la confirmation de la compétence de l'autorité nationale en vertu de sa compétence résiduaire et elle ne pourrait aboutir ultérieurement qu'à l'exclusion de la compétence nationale. Les matières de compétences nationales ont en effet été énumérées de façon exhaustive. Il faudra désormais rechercher les 'affinités' possibles avec des catégories de compétences régionales et commu-nautaires, puisque c'est cette affinité qui décidera de l'attribution de la compétence résiduaire à la Communauté ou à la Région. Il importera toujours d'opérer une distinction entre une telle 'affinité', quelle qu'en soit la signification, et l'hypothèse relative à la qualification directe des compétences (en d'autres termes, le problème de compétences du premier degré).

Enfin de compte, l'hypothèse conflictuelle prévue par l'accord gouvernemental débouche sur le problème de compétences du troisième degré, l'accord prévoyant effectivement la compétence des Régions en cas de conflit. Il s'agit en l'occurrence de l'hypothèse selon laquelle il y aurait plusieurs affinités conflictuelles, hypothèse à distinguer systématiquement de la recherche de

l'affinité prépondérante' qui, elle, constitue l'aboutissement de l'analyse des compétences du second degré.

Cette analyse repose sur l'extrapolation des divers stades de la qualification des compétences selon les techniques actuellement utilisées en fonction des propositions contenues dans l'accord gouvernemental. Il est inutile de préciser que le système préconisé de compétence résiduaire 'alternée' rendra extrêmement difficile la réalisation d'une telle analyse des différents niveaux de qualification.

## 5. CONCLUSION

La conclusion de ce qui précède sera brève. Les propositions faites par le gouvernement dans le domaine de la compétence résiduaire rompent avec le passé. Cette rupture ne concerne pas l'énumération des compétences exclusives de l'autorité nationale, car de fréquentes tentatives ont déjà été entreprises en ce sens. Il est du reste fortement recommandé d'énumérer systématiquement les principales compétences nationales, et ce afin de simplifier sensiblement la description des compétences des composantes.

La rupture avec le passé provient, en revanche, de l'intention de procéder à une énumération limitative des compétences nationales et de transférer la compétence résiduaire aux composantes. L'actuelle assemblée constituante n'y est pas habilitée, à défaut de déclaration de révision de l'article 107quater et de l'article 26bis de la Constitution.

Les motifs invoqués en faveur de la compétence résiduaire des composantes ne sont pas convaincants. A cela s'ajoute la difficulté de fournir une description exhaustive des compétences nationales. Les expériences acquises précédemment dans le domaine des compétences régionales et communautaires laissent entrevoir des perspectives peu engageantes.

Le transfert de la compétence résiduaire aux composantes se heurte au problème de l'existence à la fois des Communautés et des Régions. L'accord gouvernemental prévoit une solution intermédiaire instaurant en quelque sorte une 'compétence résiduaire alternée'. Nous avons de sérieuses raisons de penser que, dans la pratique, ce système de 'compétence résiduaire alternée' s'avérera inopérant.

le 23 septembre 1989



## **LE NON-DROIT DANS LES RELATIONS ENTRE POUVOIRS INFRA-NATIONAUX (\*)**

Marcel HOTTERBEEEX,  
Conservateur U.Lg.

### **1. Les Relations Internationales et les Pouvoirs Infra-nationaux**

Dans l'état d'imbrication qui caractérise actuellement toute la vie économique, sociale et politique, il n'est plus possible à une politique déterminée de s'enfermer dans sa coquille et d'ignorer le monde extérieur. Du jumelage entre communes aux grands traités internationaux, le pas est énorme mais l'un et l'autre se caractérisent par le fait de prendre en considération, même de manière parcellaire, l'existence d'autres pouvoirs de même nature, parfois à des degrés différents.

Dans bien des Etats, la Belgique en particulier, de nouveaux pouvoirs infra-nationaux ont vu le jour. Ces nouveaux venus sur la scène politique ont quelques difficultés à prendre place sur le plan international car beaucoup d'entre eux ne sont pas dotés de compétences dans le domaine international. En effet, l'Etat central se réserve souvent le droit de conclusion des traités, scellant ainsi son monopole des relations internationales. Lorsque, dans le cas des Communautés en Belgique, par exemple, il concède ce droit, l'application pratique ne se déroule pas sans heurt.

Il est donc clair que par un processus dû à la pression des événements mondiaux, sans parler de la volonté politique des responsables des pouvoirs politiques infra-nationaux, la démarche des entités politiques infra-nationales va être soit d'obtenir la totalité des relations internationales dans leur domaine de compétences propres soit, pour les plus démunis, de les obtenir partiellement.

---

(\*) Communication présentée au Xe "Entretiens sur le Régionalisme", "Les Relations Extérieures des Régions", Saint-Vincent (Vallée d'Aoste), Italie, Décembre 1988.

La démarche qui vient naturellement à l'esprit, et qui est d'application à peu près partout, est d'obtenir des révisions juridiques, ordinairement constitutionnelles, qui s'imposent à cet effet.

Cette démarche possède quelques inconvénients qui en retardent le déroulement :

- 1° C'est le plus souvent volontairement (même si la chose n'est pas toujours explicite) que certaines structures infra-nationales ne sont pas dotées de relations internationales. L'Etat central désire, en effet, garder par devers lui ce pouvoir qui, dans bien des cas, est un moyen de pression supplémentaire.  
En s'attaquant à cette disposition, on heurte de front le pouvoir étatique.
- 2° Toute révision des structures de l'Etat remet en cause "l'équilibre politique", souvent obtenu de justesse, qui a conditionné la structure actuelle. La solution recherchée dépendra donc de beaucoup d'autres facteurs et ne sera obtenue qu'au prix d'un nouvel "équilibre politique".
- 3° Les transformations se feront au coup par coup, à l'intérieur de chaque état, et ne correspondront pas nécessairement l'une à l'autre. Ces disparités sur le plan international risquent de paralyser, pendant longtemps, l'application réelle de ces nouvelles relations internationales.
- 4° L'alignement pur et simple des pouvoirs infra-nationaux sur les actuels sujets du droit international risque de produire une inflation au niveau des organisations internationales dont l'actuelle dimension est déjà un lourd handicap quant à l'efficacité.

Toutefois, sans s'opposer à cette démarche qui se justifie, notamment sur le plan de la construction d'une légalité, il nous paraît que la recherche d'une voie différente ne manque pas d'intérêt.

Dans ce cas, il s'agirait de réunir les caractéristiques suivantes :

- a) Ne pas s'opposer ni empiéter sur la démarche ci-dessus décrite.
- b) S'appliquer sans réforme institutionnelle.
- c) S'appliquer de la même manière à tous les pouvoirs politiques du même type.
- d) Transformer, au niveau de la vie internationale, la "tare" actuelle d'être un pouvoir infra-national en un avantage.

Cet ensemble d'éléments nous amène donc à placer notre recherche dans le cadre du Non-Droit.

## 2. Pourquoi le Non-Droit

Dans beaucoup de pays, les recherches menées dans le cadre du Droit International et des droits internes ont toutes abouti au même constat, plus ou moins nuancé : seules des réformes constitutionnelles peuvent conférer, là où elles n'existent pas, des prérogatives de droit international aux pouvoirs infra-nationaux. Nous avons signalé les difficultés de cette méthode et nous allons ainsi explorer le domaine du Non-Droit. C'est donc volontairement, et non par l'effet du hasard, que nous allons nous placer dans le champ du Non-Droit en réunissant les éléments suivants :

- 1° Les acteurs du scénario que nous allons proposer ne sont pas reconnus comme sujet de droit international. Il s'agit des pouvoirs infra-nationaux qui ne sont pas dotés de prérogatives dans le cadre des relations internationales.
- 2° Les actes qui seraient posés n'auront pas d'effet juridique dans le domaine du droit international.
- 3° En conséquence, il n'y a pas de juridiction internationale exerçant une quelconque coercition en cas de non-exécution des engagements pris.
- 4° Il en découle aussi qu'il n'y a pas de traités internationaux dans quelque forme que ce soit qui régissent les matières en cause.

En rassemblant ces différents éléments, nous avons systématiquement rencontré, a contrario, les éléments principaux du droit international. Nous sommes donc assurés d'être en dehors de son champ d'application.

De plus, notre démarche se fonde, par analogie, sur un certain nombre de précédents.

## 3. Quelques précédents

L'existence du Non-Droit dans le domaine des relations commerciales internationales est un précédent intéressant pour notre recherche. Applicable essentiellement aux sociétés multinationales, aux grandes sociétés publiques et aux Etats, ce Non-Droit possède les caractéristiques suivantes :

- 1° Comme il se doit, se situer en dehors des règles juridiques nationales et internationales (un appel subsidiaire est parfois fait au droit interne, mais

il est volontaire et souvent, représente une dernière issue très peu empruntée).

- 2° Etablir un ensemble de règles.
- 3° Recourir à la forme du contrat type pour sanctionner les relations particulière entre partenaires.
- 4° Faire essentiellement appel à l'arbitrage pour régler les conflits ou interpréter les contrats.

Un des éléments essentiels du Non-Droit International réside dans l'aspect volontariste de sa création et de son développement.

En effet, il est essentiellement l'oeuvre des pouvoirs économiques qui, face à de nouvelles exigences techniques, économiques, sociales et politiques "se sont aménagés un espace propre" et des règles aptes à résoudre leurs problèmes. L'énormité des sommes mises en oeuvre et les conséquences qui peuvent découler de la non-exécution de ces accords montrent à suffisance la réalité et l'importance de ce monde a-juridique.

D'autres actes, à portée internationale, peuvent aussi nous intéresser. Il s'agit essentiellement des actes unilatéraux.

Citons principalement la notification, la reconnaissance et la protestation. Les différents manuels de droit international sont assez partagés sur la nature juridique de ces actes. Toutefois, la tendance générale est leur non-appartenance au champ du droit international, spécifiquement, la non-opposabilité aux tiers. Il n'empêche que ces actes sont multiples et souvent pris très au sérieux par les différents acteurs de la vie internationale.

Ajoutons à ce bref panorama, l'existence de la courtoisie internationale dont l'effet se porte, par exemple, dans le domaine du statut du personnel diplomatique.

L'enseignement essentiel de ces différents actes est qu'ils sortent de la compétence absolue d'une seule autorité politique mais que leur portée est transnationale.

#### **4. La double déclaration d'intention**

Deux autorités politiques, étrangères l'une à l'autre, et possédant chacune un champ légal de compétences bien déterminé délibèrent, chacune en ce qui les



concerne, sur une question identique.

Elles décident l'une et l'autre de mesures d'application identiques ou non dans leur seul champ de compétence. Le même jour, à la même heure, elles rendent publiques leurs décisions.

A partir du moment où la question soumise aux délibérations intéresse les deux autorités, on voit se dessiner le substitut d'un acte international.

Avant d'aller plus loin, donnons immédiatement un exemple.

Deux pouvoirs régionaux ayant dans leurs compétences l'enseignement et l'économie (en tout ou en partie - dans ce cas la question se situera dans les parties) constatent qu'ils auraient intérêt à bénéficier de l'expérience des enseignants du premier et des experts économiques du second. Au lieu de procéder à un accord international d'échanges d'experts, ils suivent la voie suivante :

le premier décide qu'il accueillera les experts économiques du second et qu'il expédiera des enseignants chez le second.

Le second décide de la procédure inverse (accueil des enseignants et expédition d'experts économiques).

Chaque partie détermine librement les modalités d'exécution, sur son sol, de ses décisions propres.

Chacune de ces autorités rend publiques ces décisions et veille à leur exécution.

On peut déjà, sur ce simple exemple, esquisser les lignes principales d'une théorie générale :

- 1° Il existe un intérêt commun aux deux pouvoirs régionaux.
- 2° Il n'y a pas d'effet juridique dans l'ordre international et donc, notamment, pas de coercition en cas de non-exécution des décisions.

Le Conseil d'Etat belge a d'ailleurs affirmé que de telles pratiques ne sont pas des traités au sens de l'article 68 de la Constitution belge.

Examinons maintenant les possibilités et les limites de cette procédure.

- Pour chacun des pouvoirs politiques, il faut qu'il existe des compétences de même niveau de part et d'autre. Il faut de plus que la question à résoudre soit strictement incluse dans ces compétences et du seul ressort

de l'autorité concernée (c'est-à-dire, par exemple, sans possibilité d'appel ou de sanction d'une autorité supérieure).

Si ces conditions sont remplies, il nous paraît indiscutable que chaque autorité politique délibère en toute liberté.

- L'objection majeure à ce type de procédure est, évidemment, l'absence de garantie consécutive au droit international et spécialement l'absence de coercition en cas de non-exécution. Cette difficulté se résoud en constatant d'une part que l'exécution des traités en droit international est, dans les faits, bien plus le résultat des rapports de forces existants plutôt que des liens juridiques, d'autre part que l'existence d'un intérêt commun amènera les partenaires à exécuter les mesures décidées au moins aussi bien que s'ils étaient soumis aux liens distendus du droit international.

De plus, le caractère public de cette procédure et de son éventuelle (in)exécution est une autre garantie. En effet, le pouvoir politique coutumier du non-respect de ses propres décisions serait vite mis au ban de tous ses éventuels partenaires.

En résumé, on se trouve bien devant une procédure qui se situe dans le Non-Droit international puisque :

- \* Dans les faits, elle concerne les entités qui sont étrangères l'une à l'autre et prend donc place sur la scène mondiale.
- \* Elle ne concerne pas des sujets de droit international.
- \* Elle ne produit pas d'effet juridique dans le cadre du droit international.
- \* Elle remplace l'éventuelle coercition découlant des règles juridiques par la puissance de l'intérêt réciproque et par la publicité de l'(in)exécution des décisions prises.

*Note spéciale :*

Bien que l'essentiel de la procédure se situe, pour chaque entité politique dans le cadre interne, il est bien entendu que la vision d'une démarche se situant exclusivement dans chaque ordre interne est irréaliste. Le contrat et les

modalités d'application d'un sujet d'intérêt commun ne peuvent évidemment se faire qu'au travers de rencontres des deux parties.

C'est à ce moment que les juristes peuvent entrer en jeu en débattant du statut de ces rencontres. Il ne nous paraît pas que les réunions dépourvues d'une finalité dans l'ordre international puissent être qualifiées de relations internationales au sens du droit international (en ce qui concerne la Belgique, nous nous référons une fois de plus à l'avis du Conseil d'Etat).

Toutefois, si des difficultés surgissent à ce niveau, il ne manque pas de substituts à ce type de réunions, par exemple les colloques scientifiques.

## **5. Les Relations multidimensionnelles**

La procédure précédemment décrite possède, entre autres inconvénients, un caractère ponctuel et limité. En effet, elle se confine à deux partenaires (son extension à plusieurs partenaires n'est pas impossible mais pose de nombreux problèmes) et elle est, forcément, limitée dans le temps. Il y a donc peu de place pour la perspective qui est, cependant (ou devrait être) un élément essentiel de ce type de démarche.

Nous allons donc voir, par analogie avec le non-droit commercial, s'il n'est pas possible de rassembler un nombre important d'entités politiques au sein d'une ou plusieurs structures permanentes.

Il suffit pour cela d'examiner la possibilité des pouvoirs infra-nationaux à participer à un contrat liant certains d'entre eux.

Il est bien entendu que ce contrat se situe strictement dans le domaine des compétences propres de chaque participant.

Nous ajouterons, quitte à la justifier et en examiner toutes les implications plus tard, la condition de non-contradiction avec les engagements des structures nationales ou fédérales de chaque participant.

Sous réserve que la démarche ne soit pas expressément exclue (comme certains peuvent le croire pour l'article 1, section X, § 1 de la Constitution des Etats-Unis), les pouvoirs politiques infra-nationaux peuvent conclure des contrats entre eux. La justification est la même que celle développée au paragraphe précédent.

Nous sommes ici en dehors des cadres juridiques des relations internationales et chaque partenaire n'agit que dans le cadre strict de ses compétences. De plus, la clause de non-contradiction nous met à l'abri de conflits de fait entre pouvoirs infra-nationaux et nationaux ou fédéraux.

Nous pouvons ainsi "importer" du Non-Droit du commerce international la notion d'arbitrage. Celle-ci est suffisamment connue pour que nous n'ayons pas à la développer ici.

Sur base de ces deux éléments, contrats et arbitrages, nous pouvons développer une structure des relations transnationales entre pouvoirs infra-nationaux dont voici les grandes lignes :

- Création, sur base de contrats, d'une ou de plusieurs associations (nécessairement spécialisées vu les compétences "restreintes" des signataires du ou des contrats) avec compétence d'avis.
- Cette ou ces associations auraient notamment comme objet de proposer des contrats-types, d'assurer la publicité de l'(in)exécution des contrats en cours, de suggérer des formes d'arbitrage et d'entreprendre des études techniques à caractère général.

Cette proposition possède quelques avantages par rapport à la situation actuelle et à la proposition précédente :

- 1° Dans les faits, elle donne un cadre structuré, à caractère permanent, aux relations entre pouvoirs infra-nationaux.
- 2° Elle prévoit une procédure pour régler les conflits qui peuvent surgir des contrats.
- 3° A côté de l'ordre international et des relations privées, elle tendra à instituer un ordre transnational dans lequel les questions se traiteront à un même niveau politique (évitant ainsi la disparité politique entre les nations à compétence générale et les pouvoirs infra-nationaux à pouvoirs particuliers).
- 4° Elle évite un gonflement dangereux des organisations internationales.

Cette proposition n'est d'ailleurs pas entièrement neuve car on peut s'interroger sur le caractère réel de la "Conférence des pouvoirs locaux" et du Conseil des régions d'Europe, récemment fondé.

## 6. Limites et exclusions

Contrairement aux Etats, dont la compétence, au départ, est supposée générale, les pouvoirs infra-nationaux ont, dès le début, un champ de compétences nécessairement borné.

De plus, la présente construction ne doit pas soulever de conflits dans les Etats ou avec des organisations internationales existantes.

Ces deux conditions, réunies à celles déjà exprimées dans le texte, nous amènent à définir les limites et exclusions de notre proposition :

- 1° Il ne faut pas qu'il existe d'exclusion explicite d'accord de quelque nature que ce soit dans la législation de l'Etat auquel appartient le pouvoir infra-national.
- 2° Tous les accords doivent se situer dans les limites strictes des domaines de compétence respectifs de chaque pouvoir infra-national.
- 3° Il ne doit pas y avoir de contradictions avec les engagements pris par les pouvoirs nationaux ou fédéraux ou par les organisations internationales déjà existantes.

Le point 2° appelle d'ailleurs un commentaire spécial. La disparité des champs de compétence des différents pouvoirs infra-nationaux rend, à notre avis, impossible la constitution d'une seule organisation transnationale à compétence générale. C'est pourquoi nous proposons le schéma suivant :

- \* Une organisation pour les questions générales à savoir les contrats types, la documentation, la publicité des accords, les conditions générales de l'arbitrage. Cette organisation est ouverte à tous les pouvoirs infra-nationaux.
- \* Des organisations particulières à domaine de compétence limité et rassemblant les seuls pouvoirs infra-nationaux qui possèdent les dites compétences.

Une autre difficulté à résoudre est celle de la participation des sujets de droit international à une telle structure.

L'expérience montre que les sujets de droit international peuvent ponctuellement "se dépouiller de cette caractéristique" et devenir des éléments de Non-Droit (voir à ce sujet les accords entre grandes sociétés publiques et multinationales).

Il ne semble pas que cette difficulté soit réelle mais il faut tenir compte aussi de la réalité politique et du caractère de confrontation qui existe, dans les faits, entre pouvoir national et pouvoirs infra-nationaux.

Dans la pratique, nous ferons donc une différence entre sujets de droit international qui sont aussi des pouvoirs infra-nationaux et les Etats.

La participation des premiers ne nous paraît pas soulever de problèmes. Quant aux seconds, nous sommes plutôt sceptiques sur l'intérêt réel de leur participation.

## **7. Perspectives et conclusions**

Tel qu'il est exposé ci-dessus, le système des relations internationales n'est pas destiné à concurrencer l'ordre des relations internationales. Il s'adresse donc explicitement aux questions qui lient entre eux des éléments qui ne sont pas reconnus comme sujet du droit international avec une extension possible pour certaines questions à des sujets de droit international.

Deux directions d'évolution sont possibles et elles ne sont nullement incompatibles l'une avec l'autre.

La première est le développement naturel du système en cas de réussite et de reconnaissance par un nombre important de pouvoirs infra-nationaux. On verra alors s'établir un ordre supplémentaire dans les relations mondiales qui se situera à mi-chemin entre les relations internationales et les relations privées. De dimension variable, le champ de compétence de cet ordre s'adaptera pragmatiquement aux compétences dont seront dotés les participants. On aura donc affaire à un ordre en perpétuelle évolution quant aux sujets qu'il régit mais qui, sur le plan des méthodes et des principes, peut aboutir assez rapidement à une grande stabilité.

La seconde pourra être le résultat de la combinaison de la démarche classique qui consiste à intégrer petit à petit les pouvoirs infra-nationaux dans les sujets de droit international.

Dans ce cas, le système que nous proposons se présente comme une position intérimaire destinée à se réduire et, dans le cas extrême, à disparaître au fil des temps. Il n'en est pas moins vrai que pendant la période d'exercice, notre proposition est à même de résoudre bien des problèmes.

On voit qu'il est parfaitement possible, sans réformes institutionnelles, de résoudre le problème des relations entre pouvoirs infra-nationaux. La seule difficulté réelle est d'ordre politique. Elle touche au fait que les prérogatives des pouvoirs infra-nationaux concurrencent ponctuellement les pouvoirs nationaux et déclenchent assez naturellement une réaction en retour. On doit donc s'attendre (et c'est déjà une réalité actuelle) à une hostilité des Etats nationaux. A cette réaction concurrentielle s'ajoute l'attitude des Etats et de leurs tenants qui considèrent que l'Etat nation possède, implicitement ou explicitement, la compétence dans tous les domaines de l'activité humaine. Il faudra obtenir de tous une lecture claire des pouvoirs de l'Etat-nation dans laquelle celui-ci n'exerce ses pouvoirs que dans les domaines qui lui sont explicitement désignés. Les autres domaines restent en friche et sont à la disposition de tous.

### Références - Bibliographie

1. Beaufays (Jean), Chidiac (Marie-José), Colinet (Christian), Gérard-Vanneste (Colette) et Grodent-Bovy (Monique), *Des relations internationales pour la Région wallonne*, Liège, Département Science Politique, 1982, 2 volumes.
2. Cavare (Louis), *Le droit international public positif*, Paris, Pedone, 1967, Tome 1.
3. Dehousse (Fernand), *Eléments de Droit des gens*, Liège, Université, 1959, Tome 1, fasc. 1.
4. Dreyfus (Simone), *Droit des relations internationales*, Paris, Cujas, 1978.
5. Commission droit et vie des affaires, XXXe séminaire, *L'Hypothèse du Non-Droit*, Liège, CDVA, 1978, Faculté de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales.
6. Lejeune (Yves), *Le statut international des collectivités fédérées*, Paris, L.G.D.J., 1984, Bibliothèque de droit international, Tome XCV.
7. Rousseau (Charles), *Droit international public*, Paris, Sirey, 1980, Tome IV.
8. Rousseau (Charles), *Principes généraux du droit international public*, Paris, Pedone, 1944, Tome I.
9. Salmon (Jean), *Le raisonnement par analogie en droit international public*, in *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Mélanges offerts à Charles Chaumont, Pedone, 1984, p. 495 à 525.





## DU COMMUNISME A LA DEMOCRATIE : LA VOIE ETROITE MIKHAIL GORBATCHEV PEUT-IL REUSSIR ?

Philippe SPAEY  
Professeur, FUCAM

*“Entre la tentation totalitaire et les aspirations libérales, la bataille continue, elle se poursuivra aussi loin devant nous que porte notre regard. Les libertés dont nous jouissons, à l’Ouest, gardent la fragilité des acquêts les plus précieux de l’humanité” (1).*

Cette réflexion de Raymond Aron, qui ne correspond manifestement plus à l’air du temps, est-elle encore d’actualité ? Face à l’accélération des changements qui se produisent en URSS et dans les pays de l’Est, beaucoup d’observateurs se demandent si ces anciens régimes totalitaires ne sont pas en train de se convertir aux valeurs et aux pratiques démocratiques et capitalistes.

En 1919, le journaliste Lincoln Steffens accompagna une mission officielle américaine en Russie. A ce moment, la désorganisation et la faillite économique du régime bolchevique étaient déjà patentes pour tous les Russes, la famine sévissait dans plusieurs régions du pays, Lénine avait muselé la presse, il avait déclenché la “terreur rouge” contre les paysans et les ouvriers et avait enfermé des dizaines de milliers d’opposants dans les premiers camps de concentration de l’histoire. Pourtant, à son retour de Russie, Lincoln Steffens déclara lors d’une conférence de presse : *“Je suis allé dans le futur et ça marche !”* (2). Comment une telle contradiction entre la réalité et son interprétation est-elle imaginable dans le chef d’un journaliste occidental ? S’agit-il de désinformation ou d’aveuglement ? On pourrait penser que le cas de Lincoln Steffens est exceptionnel. Mais que dire des hommes politiques, des intellectuels et des journalistes qui dans les années 1930-1950 ont sous-estimé Hitler et Staline ? N’ont-ils pas, à leur manière, contribué aux cataclysmes nazi et communiste ? N’oublions pas non plus que durant de nombreux mois, beaucoup d’organes de presse occidentaux considérés comme sérieux ont ignoré, voire nié le génocide perpétré par les Khmers rouges au Cambodge de 1975 à 1979.

Dans les régimes démocratiques les médias confondent rarement les déclarations des hommes politiques avec leurs actes. C'est du reste une simple exigence de l'esprit critique. En revanche, lorsqu'ils analysent les transformations qui s'opèrent en URSS, beaucoup de journalistes et d'hommes politiques occidentaux paraissent abandonner toute méfiance, comme s'il allait de soi que Gorbatchev fasse sortir l'URSS du totalitarisme communiste et la conduise progressivement vers la démocratie et le capitalisme. Cette interprétation est certes séduisante. La Pologne, la Hongrie et plus récemment l'Allemagne de l'Est et la Tchécoslovaquie expérimentent en effet, à des degrés divers, des transformations politiques significatives et peut-être une rupture décisive par rapport au système communiste.

Mais les peuples d'URSS et de l'Europe de l'Est ne demandent pas seulement la liberté politique. Ils veulent aussi le progrès économique. Or l'expérience historique contemporaine nous enseigne que seuls les régimes démocratiques et capitalistes occidentaux, malgré tous leurs défauts, ont réalisé des progrès substantiels dans les domaines politique, économique et social : liberté des personnes et des idées, découvertes scientifiques et techniques, pluralisme philosophique et politique, Etat de droit, croissance significative du niveau de vie et de la qualité de la vie, réduction des inégalités socio-économiques, productivité, allocation plus rationnelle et démocratique des ressources, remise en question des théories et des pratiques, capacité d'adaptation du système social, ... Autrement dit démocratie, économie de marché et progrès socio-économique semblent étroitement liés.

Il n'est pas de bon ton aujourd'hui de mettre en doute les déclarations d'intention des dirigeants communistes. Mais il faut bien constater que la "Gorbamane" et l'enthousiasme de beaucoup d'Occidentaux contrastent avec la méfiance, le scepticisme, voire même le désenchantement que manifeste la population en URSS, en Pologne, en Hongrie, en R.D.A. et en Tchécoslovaquie (3).

Comment analyser et interpréter les événements qui se produisent à l'Est en gardant le recul nécessaire et en évitant le piège des hypothèses optimistes et pessimistes ? Quelles informations retenir dans le passé et dans le présent pour comprendre ce qui se passe réellement en URSS et dans les pays de l'Europe communiste ? Telles sont les questions auxquelles je souhaiterais apporter des éléments de réponse dans les pages qui suivent.

## **La nature et les conséquences du Totalitarisme**

S'il est certain que l'URSS de Gorbatchev n'est plus un système totalitaire comme au temps de Lénine, de Staline et de Brejnev, elle reste profondément marquée par les caractéristiques et surtout les conséquences de ce système. Et celui-ci a duré près de 70 ans. Comprendre ce qui se passe aujourd'hui en Union soviétique et dans les pays de l'Est exige donc que l'on tienne compte de la nature du totalitarisme et de ses effets sur la société et les citoyens de ces pays.

Pour caractériser le totalitarisme, on pourrait reprendre les cinq critères énoncés dans la définition désormais classique de Raymond Aron (4) :

*"1° Le phénomène totalitaire intervient dans un régime qui accorde à un parti le monopole de l'activité politique.*

*2° Le parti monopolistique est animé ou armé d'une idéologie à laquelle il confère une autorité et qui, par suite, devient la vérité officielle de l'Etat.*

*3° Pour répandre cette vérité officielle, l'Etat se réserve à son tour un double monopole, le monopole des moyens de communication, radio, télévision, presse, est dirigé, commandé, par l'Etat et ceux qui le représentent.*

*4° La plupart des activités économiques et professionnelles sont soumises à l'Etat et deviennent, d'une certaine façon, partie de l'Etat lui-même.*

*Comme l'Etat est inséparable de son idéologie, la plupart des activités économiques et professionnelles sont colorées par la vérité officielle.*

*5° Tout étant désormais d'Etat et toute activité étant soumise à l'idéologie, une faute commise dans une activité économique ou professionnelle est simultanément une faute idéologique. D'où, au point d'arrivée, une politisation, une transfiguration idéologique de toutes les fautes possibles des individus et, en conclusion, une terreur à la fois policière et idéologique" (5).*

Ces différentes caractéristiques étaient présentes dans le système soviétique jusqu'à ce que Mikhaïl Gorbatchev entreprenne les réformes de la Perestroïka. Cependant la société comme les citoyens soviétiques ont été modelés par le totalitarisme et ils en subissent encore les répercussions sociales, économiques, culturelles, politiques et morales. Beaucoup d'Occidentaux ignorent ou

sous-estiment ces conséquences dramatiques alors que la presse et les dirigeants soviétiques eux-mêmes commencent à les reconnaître. Ainsi la glasnost a permis aux médias de dévoiler publiquement l'état catastrophique de l'économie (6) : depuis 20 ans, les objectifs du Plan n'ont jamais été atteints dans l'agriculture, l'industrie et les services. La main-d'oeuvre est partout excédentaire et elle s'habitue à consommer sans produire. L'hypercentralisation a notamment pour effets pervers l'inefficacité, les gaspillages, une très faible productivité, le manque d'initiative et la démotivation à tous les niveaux de responsabilité. Enfin l'économie au noir et les circuits économiques parallèles prennent une place croissante dans le système soviétique. Par ailleurs, les bâtiments, les routes, les voies ferrées, l'équipement industriel se délabrent plus vite qu'ils ne se construisent (7). Cette décapitalisation s'accompagne aussi d'un appauvrissement de la population : près de 35 % des Soviétiques vivent en-dessous du seuil officiel de pauvreté qui est plus bas qu'en Occident (8) et qui s'ajoute à la pénurie chronique des biens de consommation courante qu'ils soient ou non de première nécessité (vêtements, fruits, légumes, viande, ...). Il faut signaler aussi les désastres écologiques, des phénomènes de pollution à grande échelle (9), le mauvais état de santé de la population et la situation déplorable des hôpitaux (10). L'espérance de vie est nettement inférieure à celle de nos pays, les taux de mortalité et de morbidité infantiles sont beaucoup plus élevés, on constate une recrudescence des maladies infantiles chez les adultes et une augmentation significative des cas de tuberculose, de diphtérie, d'hépatite B, de typhus et de malaria (11). Il conviendrait encore de mentionner l'alcoolisme qui est devenu chez les adultes et chez les jeunes un véritable fléau social (12), ainsi que l'accroissement des accidents du travail et des collisions ferroviaires (13). Notons enfin que la presse et les dirigeants s'inquiètent de la multiplication des gangs de jeunes, de la prolifération des mafias dirigées dans de nombreux cas par des responsables du parti communiste, du sort tragique de la femme soviétique et du nombre considérable d'avortements légaux et illégaux (25 % du chiffre mondial) (14).

Tous ces éléments obligent à brosser un tableau très sombre de la société soviétique actuelle. Grâce à la glasnost, chacun en URSS peut en parler ouvertement et publiquement mais cette réalité n'est pas nouvelle : elle avait déjà été décrite, voici dix ans, par Andreï Sakharov dans son ouvrage "*l'URSS et le Monde*" (15).

La situation économique et sociale en Pologne, en Hongrie, en Tchécoslovaquie et en R.D.A. est certes moins catastrophiques qu'en URSS (16). Mais les

dirigeants et les citoyens de ces quatre pays sont obligés de reconnaître que le "socialisme réel" les a menés dans une impasse : seules l'introduction de l'économie de marché et de la démocratie ainsi que l'aide massive de l'Occident leur permettront de sortir de cette monumentale faillite.

### **Dépasser l'analyse politique et adopter un point de vue moral .**

Si on essaie de comprendre la nature profonde du totalitarisme et le délabrement actuel de la société soviétique, il est indispensable, comme le souligne Claude Polin (17), de dépasser l'analyse politique et d'adopter une position philosophique et morale. C'est le point de vue de A. Soljenitsyne quand il explique que l'Archipel du goulag est le totalitarisme dans sa forme la plus achevée : le totalitarisme est comparable à un immense camp de concentration avec tout ce qu'un tel système implique d'inhumanité, de mépris, de haine, de pénurie, de violence, de mensonge, de bassesse, ... (18).

En 1939, H. Rauschnig faisait déjà la même constatation au sujet du totalitarisme nazi : "*Le régime national-socialiste a recours aux instincts les plus bas de l'humanité, à la brutalité, à la violence, à la haine, à la vengeance, à l'envie, au dépit, à la débauche, au banditisme, au mensonge, ... L'habileté à diviser l'adversaire, à faire appel à sa bassesse et à sa faiblesse notoires, ces moyens ont toujours, jusqu'à présent, mené le national-socialisme au succès... Chacun est le démon de son prochain, chacun surveille son prochain, chacun se fait mouchard et délateur de son prochain*" (19). Aujourd'hui, des intellectuels et des médias soviétiques font le même diagnostic moral que Soljenitsyne et Zinoviev : "*Nous sommes des ennemis les uns à l'égard des autres, il n'y a rien d'autre entre nous que l'hostilité... Nous assistons à un processus étrange pour lequel je ne peux trouver d'autre mot que ensauvagement*", observe l'écrivain Zalyguine (20). "*En ce qui concerne les relations de la vie quotidienne, nous en sommes à l'âge de la pierre*" note la Pravda (21). Chaque Soviétique souhaite se venger sur les autres de toutes les humiliations qu'il subit quotidiennement dans les files d'attente, les transports publics, les administrations, les entreprises (22). "*Tant que nous ne mettrons pas une sourdine à l'envie, le succès de la perestroïka est douteux*" avertit la Pravda (23). Pour conclure, on pourrait citer deux phrases prononcées lors de réunions officielles à Moscou. La première figure dans une déclaration faite par le journaliste A. Strelyany au Komsomol de Moscou en mai 1987 : "*Si nous ne faisons rien, si nous ne faisons pas un grand bond à la fin des années 90, nous aurons une situation de ruine comparable à celle de la fin de la guerre civile*" (24). La

seconde phrase est tirée d'un rapport de la 19<sup>ème</sup> conférence du Parti Communiste d'URSS (1988) : "*Le peuple a cessé de croire, le peuple a cessé de travailler*" (25).

### **Les réformes à l'Est : le résultat d'une impasse et non d'un projet de changement**

En somme, des observateurs étrangers (26), des dirigeants, des intellectuels et des citoyens soviétiques sont frappés par la décomposition économique, sociale, politique et morale de l'URSS et par la faillite du système communiste partout dans le monde. Les hommes politiques et les journalistes qui analysent les changements actuels en Europe de l'Est devraient garder à l'esprit les caractéristiques et les conséquences du totalitarisme communiste. Car il s'agit d'un système qui durant près de 70 ans a été fondé sur la terreur et les camps de concentration, le mensonge, la pénurie, la délation, les conquêtes extérieures, l'échec économique, l'asservissement des citoyens à l'Etat et au Parti.

Après une telle catastrophe, peut-on raisonnablement imaginer que la nomenklatura soviétique qui exerce depuis tant d'années un pouvoir sans partage et sans contrôle, ait soudainement décidé de se convertir à la démocratie et à l'économie de marché ? Pourquoi accepterait-elle tout à coup d'édifier un système pluraliste et multipartisan dans lequel les gouvernants seront non seulement choisis et démis librement par le peuple, mais aussi contrôlés et critiqués par le parlement, les médias et l'opinion publique ? Ne serait-il pas plus exact et plus conforme aux faits de reconnaître que le communisme réel est irréformable et que les bouleversements observés à l'Est résultent davantage d'un constat d'échec et de la décomposition du totalitarisme que d'une réflexion sur l'avenir et d'un projet de réforme (27) ? Chacun peut en effet observer que le processus de changement enclenché en URSS, en Pologne, en Hongrie et plus récemment en Allemagne de l'Est semble le plus souvent échapper au contrôle des gouvernements et des partis communistes.

### **La Pologne**

C'est ainsi que le Parti Ouvrier Unifié Polonais a perdu les dernières élections législatives alors qu'il les avait pourtant soigneusement verrouillées. Depuis lors, ce sont des catholiques et des représentants de Solidarnosc qui détiennent les principaux leviers du pouvoir. Manifestement le nouveau gouverne-

ment Mazowiecki entend sortir du communisme, de la crise économique et de l'inflation. Pour y parvenir il compte sur le soutien de la population, sur la démocratie, l'économie de marché et l'aide occidentale. L'opposition polonaise s'était préparée depuis de longues années : elle vient d'accéder au pouvoir parce que le P.C. traverse une crise profonde, que le dernier gouvernement communiste n'était plus en mesure de juguler la faillite économique et que l'URSS, débordée par les changements intérieurs et extérieurs, a laissé faire. Même s'il est en plein désarroi, le parti communiste contrôle encore tout l'appareil administratif dans les secteurs politique, économique et social. La tâche du gouvernement Mazowiecki et du syndicat Solidarité sera donc extrêmement difficile et d'autant plus que la nomenklatura polonaise a tout intérêt à résister au changement. Mais contrairement à ce qui se passe dans les autres pays de l'Est, le nouveau gouvernement polonais peut s'appuyer sur un large mouvement social organisé par Solidarité dès la fin des années 1970.

### **La Hongrie**

Depuis l'éviction en mai 1988 de Janos Kadar, dirigeant choisi par l'URSS pour "normaliser" la Hongrie après la révolte de 1956, le système politique hongrois a subi un véritable séisme. Sous la conduite d'Imre Pozsgay, candidat à la présidence de la République, le parti communiste a rompu avec le marxisme et quarante ans de stalinisme en devenant social démocrate et en décidant d'organiser le multipartisme et des élections libres. Les victimes de la répression de 1956-1957 sont réhabilitées, la presse est presque libre, l'opposition est légalisée et l'immense statue de Lénine a disparu au centre de Budapest (28). Mais l'instauration prochaine de la démocratie et des libertés de même que le retour à l'économie de marché ne suscitent pas l'enthousiasme des Hongrois. Après quarante ans de communisme, de mensonges, de répression, d'échec économique (pourtant moins grave que dans les pays frères) ils sont devenus sceptiques, méfiants et dépolitisés. Le nouveau parti socialiste perd 10.000 adhérents par mois et lors d'un récent sondage préélectoral, il n'a recueilli que 14 % des suffrages (29). Du reste, le tourbillon actuel des réformes fait penser à une course contre la montre pour prendre l'opposition de vitesse. Il ne peut faire oublier que les fonctionnaires et l'appareil administratif de l'ancien régime demeurant en place et que le nouveau président du parti socialiste, Rezső Nyers, est celui-là même qui, en 1948, s'était allié aux communistes (30).

## **L'Allemagne de l'Est**

Le 13 novembre dernier, comme chaque lundi depuis des semaines, plus de 300.000 personnes ont manifesté calmement dans les rues de Leipzig. Malgré l'ouverture du mur de Berlin, la désignation du réformateur Hans Modrow à la tête du gouvernement et la promesse d'élections libres, on pouvait lire sur des pancartes brandies dans la foule : "*Le parti communiste a besoin du peuple. Le peuple n'a pas besoin du parti communiste*". Ces deux slogans témoignent à la fois de l'effondrement soudain du régime communiste le plus figé de l'Europe de l'Est et du chemin parcouru en trois mois par la population est-allemande.

Suite à l'exode des réfugiés vers l'Allemagne Fédérale et au lendemain du 40ième anniversaire de la R.D.A., Eric Honecker, Secrétaire général du parti communiste, a été évincé après 18 ans de pouvoir sans partage. Son successeur, Egon Krenz, est connu lui aussi pour être un stalinien de stricte observance. Pourtant il n'a pas cessé depuis sa désignation de promettre des réformes fondamentales, de céder aux revendications des manifestants et même d'aller au-delà, en faisant par exemple ouvrir le mur de Berlin. Engagé dans une fuite en avant, le parti communiste n'a plus le contrôle de la situation. Le mouvement d'opposition "Nouveau Forum" et l'Eglise Evangélique semblent eux aussi dépassés par la rapidité des événements. Le dimanche 13 novembre, la surprise, l'émotion et la joie se lisaient sur les visages des milliers d'Allemands de l'Est traversant le mur ou revenant de Berlin Ouest. Les manifestants de Leipzig auraient donc raison : les peuples n'ont plus besoin des partis communistes pour se libérer.

## **La Tchécoslovaquie**

De tous les pays de l'Europe de l'Est, seule la Tchécoslovaquie a connu une véritable expérience démocratique (1918-1938) avant l'invasion nazie de 1939 et le coup d'Etat communiste de 1948. Depuis l'écrasement du "printemps de Prague" par les troupes soviétiques en 1968, les Tchécoslovaques supportaient difficilement la répression, la honte et les mensonges de ce que la langue de bois appelle la "normalisation".

Les changements que les Hongrois ont réalisés en plusieurs mois et les Allemands de l'Est en quelques semaines, les Tchécoslovaques viennent de les imposer en dix jours. Grâce à des manifestations quotidiennes qui ont compté jusqu'à 500.000 personnes et à la grève générale du 27 novembre, le



peuple et l'opposition ont obtenu la démission du bureau politique du parti communiste et la fin de son monopole. Le gouvernement a aussi pris l'engagement d'organiser des élections libres, de modifier la Constitution et d'instaurer les libertés d'association, de presse et de culte. Comme ailleurs, le parti communiste et ses dirigeants n'avaient aucun projet de réforme. Au contraire ils avaient l'intention de réprimer durement les manifestations et de poursuivre la politique rigide de la normalisation. Pourtant du jour au lendemain ils ont cédé à la volonté d'un peuple qui a réappris à vivre debout. Sans organisation préalable, celui-ci est descendu en masse et pacifiquement dans les rues des grandes villes pour exiger la démocratie et la fin du communisme.

Personne n'a prévu les bouleversements auxquels nous assistons en Europe Orientale. Ceux-ci ont d'ailleurs causé une énorme surprise tant à l'Est qu'à l'Ouest. Pour les expliquer, il faut, semble-t-il, faire appel à l'influence simultanée de plusieurs facteurs qui ont produit des effets concordants. Et tout d'abord la faillite et la décomposition du totalitarisme communiste. Cette décomposition a fragilisé le système en même temps qu'elle le rendait progressivement insupportable pour les peuples qui le subissaient. Des hommes et des femmes, jeunes et vieux ont osé dépasser la peur, l'humiliation et la honte d'avoir accepté durant tant d'années un régime honni. Ils se sont remis debout par centaines, puis par milliers pour exprimer leur dégoût du mensonge et du parti communiste et de leur besoin fondamental de liberté et de dignité. "*Révolte de la honte* - écrit l'historien Karel Bartosek -, *de cette honte qui selon Karl Marx transforme un peuple en un lion prêt à bondir*" (31). Bouleversantes retrouvailles des peuples de Prague et de Leipzig avec la liberté : la joie et l'émotion éclairent des milliers de visages et contrastent avec la mine blasée des citoyens occidentaux habitués à la démocratie quotidienne.

Un deuxième élément explique la rapidité des changements à l'Est : l'étincelle est partie de Moscou. C'est effectivement en Union soviétique que la faillite du communisme est la plus spectaculaire et la plus manifeste. La perestroïka représente à la fois l'ultime sursaut d'un régime qui ne sait plus que faire pour enrayer son déclin et le signe qu'il n'a plus la force d'empêcher les changements dans les pays satellites.

Enfin la révolution pacifique qui se déroule à l'Est résulte probablement d'une scission de l'élite dans les pays communistes. Il y a d'une part les dissidents que les régimes ont essayé sans succès de museler et qui semblent aujourd'hui reconnus comme une opposition de fait. D'autre part, au sein même des partis communistes, on a vu émerger un groupe limité de "réformateurs". Beaucoup

d'entre eux sont des opportunistes, mais ils ont brisé le monolithisme du Parti et accéléré sa décomposition.

### **Mikhail Gorbatchev peut-il réussir ?**

Dans une étude récente, Paul Thibaud porte sur la perestroïka un jugement très différent de celui que l'on peut trouver dans beaucoup de médias occidentaux et de déclarations officielles soviétiques :

*"Le brusque retournement qu'a connu l'Union soviétique illustre la pratique totalitaire :*

- 1. seule une catastrophe menaçant le pouvoir a rompu l'immobilisme ;*
- 2. la catastrophe n'a existé politiquement qu'une fois proclamée par le pouvoir ;*
- 3. une fois déclenché, le changement provoque un délitement du système auquel on ne voit pas de butoir" (32).*

C'est probablement après la mort de L. Brejnev en 1982 que les dirigeants communistes d'URSS ont pris vraiment conscience de l'échec politique, économique et social du système communiste. Ils ont d'abord réagi en essayant de restaurer l'ordre, la discipline et la mobilisation "socialistes". C'était en 1984-1986, à la fin du gouvernement de I. Andropov et au début du pouvoir gorbatchevien. Mais la passivité et l'indifférence de la population - conséquences normales d'un système totalitaire en déclin - ont empêché le succès de cette opération. Après une nouvelle période de désarroi et de dégradation de la situation économique, M. Gorbatchev a tenté, le dos au mur, de provoquer une rupture avec le passé en inaugurant une ère nouvelle, celle de la perestroïka. L'objectif de cette rupture était double : d'une part mobiliser les forces sociales (en ce compris la dissidence) contre les fractions les plus conservatrices du P.C. et de la nomenklatura ; d'autre part reconquérir ainsi au profit du Parti le pouvoir et le contrôle qu'il avait partiellement perdus. La glasnost et les premières mesures de la perestroïka en matière politique, dans le domaine des libertés et de l'information, ont effectivement "réveillé" la société et les citoyens soviétiques. Ceux-ci ont découvert un nouvel espace de liberté avec tout ce que cela implique de surprise, de joie, mais aussi de honte pour le passé, d'attentes pour le futur et de risque d'anarchie pour le présent et le proche avenir.

Cependant Gorbatchev et les dirigeants qui partagent ses idées se trouvent dans un cercle vicieux. S'ils mènent la glasnost et la perestroïka à leur terme, ils doivent d'abord reconnaître que le parti communiste est entièrement responsable du délabrement actuel de la société soviétique et de tous les crimes et erreurs qu'il a commis depuis 1917. Ensuite il est indispensable que le parti communiste renonce au monopole du pouvoir, qu'il reconnaisse en droit et en fait l'opposition politique, qu'il accepte l'autodétermination des peuples de l'empire et qu'il organise des élections vraiment libres. Enfin on ne voit pas comment les dirigeants gorbatcheviens pourraient reconstruire l'économie soviétique sans y établir la liberté et le marché. Certes les modèles théoriques d'une troisième voie entre le capitalisme et le communisme ne manquent pas. Et il y aura toujours des intellectuels pour imaginer ces modèles et des dirigeants politiques pour les appliquer au détriment des peuples. Pourtant l'histoire et les faits semblent avoir tranché : les économies de liberté se révèlent spectaculairement plus efficaces que les économiques planifiées. Dans tous les pays qui connaissent d'autres systèmes que la démocratie et l'économie de marché, les hommes sont plus pauvres qu'en Occident et les structures sociales plus rigides et plus inégalitaires.

En somme, la logique de la perestroïka conduit non pas à une transition progressive entre le totalitarisme communiste et la démocratie, mais d'abord au démantèlement du premier. C'est aussi le point de vue de P. Thibaud quand il écrit : *“On assiste ainsi à la tentative baroque, et même absurde d'une élite communiste se plaçant en tiers entre le système et le peuple, pour survivre au communisme en présidant à sa liquidation, en s'attribuant la vocation de conduire la nation hors de la servitude. Fascinante assurance d'hommes qui, ayant largement participé à une entreprise reconnue par eux hautement nocive, se persuadent qu'ils sont encore indispensables !”* (33).

Si ses adversaires, ses amis et les événements le lui permettent, Mikhaïl Gorbatchev pourrait réussir le démantèlement du communisme en URSS. Mais les obstacles et les difficultés abondent : grèves dans les mines et dans les chemins de fer, conflits ethniques, mouvements d'indépendance dans plusieurs Républiques, chute du taux de croissance économique et de la production industrielle en 1989, augmentation spectaculaire du marché noir, dégradation de la discipline de travail, inflation galopante et accroissement du papier monnaie (+ 17%) et surtout diminution du niveau d'approvisionnement en produits alimentaires de première nécessité dans plusieurs régions du pays (34).

Voici quelques mois l'Union soviétique était la locomotive de la perestroïka. Aujourd'hui d'autres pays de l'Europe de l'Est ont entrepris des changements politiques et économiques bien plus considérables et les réformes en URSS paraissent manquer le pas. Mikhaïl Gorbatchev renforce sans cesse son pouvoir dans le but - déclare-t-il - de transformer la société soviétique. Mais vise-t-il à préserver l'essentiel de son pouvoir ou à conduire l'URSS vers la démocratie ? Et précisément l'avenir démocratique de cet immense empire ne dépend-il pas surtout de l'opposition politique ? C'est à elle que revient la tâche difficile d'inventer et de proposer aux citoyens "soviétiques" une culture et des pratiques démocratiques. Entre le communisme et la démocratie, la voie est vraiment très étroite et plus que jamais, ces deux systèmes politiques se révèlent inconciliables.

Le 5 décembre 1989

#### NOTES

- (1) R. ARON, *Plaidoyer pour l'Europe décadente*, Paris, Laffont, 1977, pp. 28-29.
- (2) L. STEFFENS, *Autobiography*, New York, 1931, p. 791, cité par P. JOHNSON, *Une histoire du monde moderne*, Paris, Laffont, 1985, vol. 1, p. 100.
- (3) Voir notamment, J. BLOT, *Glasnost ou le réveil*, Le Monde, 31 mai 1989 ; F. THOM, *Le moment Gorbatchev*, Hachette, 1989, p. 10 ; O. WEBER, *R.D.A. : y a-t-il un Walesa dans la salle ?*, Le Point, n° 891, 16 octobre 1989 ; D. AUDIBERT, *Hongrie bye, bye Lénine ...*, Le Point, n° 891, 16 octobre 1989 ; D. VERNET, *La perestroïka à l'épreuve de la pénurie*, Le Monde, 11 mars 1989.
- (4) Il s'agit en effet d'une définition qui fait l'objet d'un assez large accord parmi les spécialistes en science politique.
- (5) R. ARON, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965, pp. 287-288, voir aussi L. FERRY et E. PISIER-KOUCHNER, *Théorie du totalitarisme*, in M. Grawitz et J. Leca, *Traité de Science Politique*, PUF, 1985, vol. 2, pp. 115-159.
- (6) Literatournaïa Gazeta, 16 mars, 13 avril, 4 et 18 mai, 3 août et 28 septembre 1988 ; Nouvelles de Moscou, 8 mai et 20 novembre 1988 ; Pravda, 19 octobre et 5 décembre 1987, 30 mai et 11 juillet 1988 ; D. VERNET, *La perestroïka à l'épreuve de la pénurie*, o.c. ; F. THOM, o.c., pp.55-63 ; B. GUETTA, *Les périls de la perestroïka économique*, Le Monde, 3 novembre 1989.
- (7) Literatournaïa Gazeta, 3 décembre 1988, cité par F. THOM, o.c., p. 23.

- (8) F. THOM, o.c., pp.24-25 ; B. GUETTA, *Les périls de la perestroïka économique*, Le Monde, 3 novembre 1989.
- (9) Literatournaïa Gazeta, 3 septembre, 29 octobre, 17 décembre 1986 ; Pravda, 13 avril et 3 juin 1987, cité par F. THOM, o.c., pp. 25-26.
- (10) Pravda, 19 et 28 septembre 1987, 23 juin 1988 ; Literatournaïa Gazeta, 3 février et 17 août 1988 ; Les Nouvelles de Moscou, 1 mars et 25 mai 1987. cfr. F. THOM, o.c., pp. 33-34.
- (11) Ces constats figurent dans des organes de presse soviétiques (Pravda, Literatournaïa Gazeta, Nouvelles de Moscou) et dans les rapports de la 19ième conférence du Parti Communiste Soviétique. cfr F. THOM, o.c., pp. 26-30.
- (12) Prava, 4 juillet 1988 ; Literatournaïa Gazeta, 13 novembre 1985, cité par F. THOM, o.c., pp. 37-40.
- (13) Pravda, 5 février 1988, cité par F. THOM, o.c., p. 36.
- (14) F. THOM, o.c., pp. 19-22, 37-40 et 45-52 ; Pravda, 17 octobre 1987 et 14 août 1988 ; Sovetskaïa Rossia, 7 janvier 1989 ; rapports de la 19ième conférence du Parti Communiste d'URSS.
- (15) F. THOM, o.c., p. 41.
- (16) H. DE BRESSON, *Pologne : une économie totalement dérégulée*, Le Monde, 16 août 1989 ; Le Point, n° 891, 16 octobre 1989, pp. 29-40 ; A. LÉBAUBE, *Le scénario-catastrophe des experts pour la Pologne*, Le Monde, 1 décembre 1989 ; O. WEBER et B. LAPORTE, *Et maintenant la Tchécoslovaquie*, Le Point, n° 897, 27 novembre 1989, pp. 31-33.
- (17) C. POLIN, *Le totalitarisme*, Paris, P.U.F., 1982, pp. 101-107. Voir aussi du même auteur, *L'esprit totalitaire*, Paris, Sirey, 1977.
- (18) A. SOLJENITSYNE, *L'Archipel du goulag*, Paris, Seuil, 1974-1976. A. ZINOVIEV (*Homo Sovieticus*, Paris, Julliard, 1982) et N. CHTCHARANSKI (*Tu ne craindras point le mal*, Paris, Grasset, 1988) formulent des jugements similaires. Voir aussi B. BETTELHEIM, *Survivre*, Paris, Laffont, 1979, p. 56.
- (19) H. RAUSCHNING, *La révolution du nihilisme*, Paris, Gallimard, 1939. Cité par C. POLIN, o.c., pp. 73-74.
- (20) Literatournaïa Gazeta, 17 février 1988 ; Nouvelles de Moscou, 10 juillet 1988. Cité par F. THOM, o.c., p. 16.
- (21) Pravda, 3 août 1988. Cité par F. THOM, o.c., p. 16.
- (22) Literatournaïa Gazeta, 5 octobre 1988 ; F. THOM, o.c., pp. 16-17.
- (23) Pravda, 30 mai 1988.
- (24) F. THOM, o.c., p. 42.
- (25) Ibid., p. 43.
- (26) Voir notamment l'interview d'Hélène CARRERE d'ENCAUSSE à la R.T.B.F., le 6 novembre 1989.

- (27) C'est aussi l'avis de Paul THIBAUD : "*Contrairement aux attentes de ceux qui croient à la réformabilité du communisme, à sa capacité d'apprendre, d'anticiper son propre avenir, c'est le constat d'échec et lui seul qui est à l'origine du processus actuel*" ("*Comment se décomposent les communismes ?*", *Esprit*, n° 155, octobre 1989, p. 91). Pour sa part, le dirigeant communiste hongrois Imre POZSGAY déclarait récemment : "*Il est impossible de réformer la pratique communiste existant actuellement en Union Soviétique et en Europe de l'Est ... Ce système doit être liquidé*" (*Esprit*, n° 155, octobre 1989, p. 94). Interrogé par l'envoyé spécial du Point à Budapest, le politologue hongrois Lazlo LENGYE formulait un jugement analogue : "*Là où l'Occident voit des réformes apparaissent en réalité les signes d'écroulement du régime*" (*Le Point*, n° 890, 9 octobre 1989, p. 62).
- (28) D. AUDIBERT, o.c., pp. 32-35.
- (29) *Ibid.*, pp. 34- 35.
- (30) *Ibid.*, p. 35.
- (31) K. BARTOSEK, *Tchécoslovaquie : la fête et le politique*, *Le Monde*, 2 décembre 1989.
- (32) P. THIBAUD, *Comment se décomposent les communismes*, o.c., p. 94.
- (33) *Ibid.*, p. 99.
- (34) Cfr. *Le Monde* des 22 et 23 octobre, 3 et 24 novembre 1989.

## LES COMMUNAUTES AUTONOMES EN ESPAGNE

Patrick DE BEYTER  
Lic. Economie, VUB

### Introduction

L'Espagne d'aujourd'hui est composée de dix-sept Communautés Autonomes et des villes d'outre-mer, Ceuta et Melilla. Cette structure politico-administrative est une des réalisations les plus importantes de la Constitution de 1978. L'article 2 de cette Constitution garantit et reconnaît en effet le droit à l'autonomie des nationalités et des régions dans le respect de la solidarité mutuelle et de l'unité indissoluble de l'Etat espagnol.

La Constitution détermine aussi bien les compétences que les Communautés Autonomes "peuvent" exercer que les compétences exclusives de l'Etat. Ainsi la Constitution précise notamment que le castillan est la langue officielle de l'Espagne mais que les autres langues peuvent également être reconnues officiellement.

Les Communautés Autonomes ne sont compétentes pour une matière qu'elles "peuvent" exercer constitutionnellement qu'à condition que cette compétence soit inscrite dans leurs statuts. Ceci implique que les statuts autonomes et le contenu des compétences diffèrent.

Les trois nationalités dites "historiques" (Pays Basque, Catalogne et Galice) et l'Andalousie ont des compétences maximales, comme le prévoit la Constitution. Les treize autres Communautés Autonomes, créées plus tard par une autre procédure, disposent de moins de compétences.

La présente étude traite de l'organisation administrative de l'Espagne. Plusieurs thèmes sont abordés : genèse et évolution, la Constitution de 1978, les compétences des Communautés Autonomes, les institutions autonomes. Dans les limites de cette étude un certain nombre d'aspects importants du processus de l'autonomie n'ont pas été évoqués ou tout au plus partiellement.

La bibliographie utilisée ne comprend dès lors qu'une sélection de la littérature disponible sur les autonomies et la régionalisation.

le 31 mars 1989.

### **Résumé technique**

L'organisation territoriale de l'Espagne comprend 17 Communautés Autonomes (excepté Ceuta et Melilla).

La Constitution de 1978 règle la répartition des compétences entre les autorités centrales et locales. Du point de vue territorial, la carte politique fut tracée par les pactes de l'autonomie de 1981.

Les articles 2 et 137 de la Constitution donnent une idée de l'organisation territoriale de l'Espagne. L'article 2, article de base, précise à la fois l'unité indissoluble de la Nation espagnole et le droit à l'autonomie des nationalités et des régions dans le respect de la solidarité mutuelle. L'article 137 nous apprend que l'Espagne est constituée de Provinces, de Communes et de Communautés Autonomes. Toutes ces entités sont autonomes dans la gestion de leurs intérêts respectifs. Ces deux dispositions sont fondamentales parce qu'elles précisent que le pouvoir de l'Etat est unique (art. 2) et parce qu'elles reconnaissent la participation d'autres entités à la gestion de l'Etat (art. 137).

Le principe de l'autonomie politique implique l'attribution de compétences législatives aux Communautés Autonomes. Celles-ci sont de ce fait en mesure d'élaborer leur propre structure juridique. Cette autonomie politique permet également une certaine forme d'autonomie administrative. La Constitution détermine les modalités de l'autonomie législative, financière, organisatrice et administrative.

La Constitution de 1978 comprend une liste de matières qui renvoie aux compétences exclusives de l'Etat (art. 149) et une liste qui renvoie aux compétences qui "peuvent" être exercées par les Communautés Autonomes (art. 148). L'article 147-2 de la Constitution oblige les statuts autonomes à définir leurs compétences, comme le veut la Constitution. La clause résiduaire de l'article 149 stipule que la compétence pour chaque matière ne figurant pas dans les statuts relève du ressort de l'Etat et que la compétence pour les matières que la Constitution ne réserve pas à l'Etat, "peut" être exercé par les Communautés Autonomes.



Les compétences autonomes les plus importantes sont : le droit d'intervenir dans l'administration de la justice et à créer des corps de police autonomes, veiller au développement de la législation et à l'application de la législation nationale de base en matière de santé publique, gestion et organisation de l'enseignement et compétences en matière de radio et télévision. Les statuts autonomes doivent cependant préciser ces compétences.

Moyennant une révision des statuts autonomes, les compétences des Communautés Autonomes peuvent être élargies. L'Etat peut cependant autoriser une ou plusieurs Communautés Autonomes à promulguer des directives légales complémentaires, ou il peut, pour certaines matières, déléguer ou transférer des compétences de l'Etat.

Les Communautés Autonomes ont été créées de deux façons. La procédure d'approbation générale est applicable aux treize Communautés Autonomes qui, au moment de leur création, se voyaient attribuées uniquement les compétences énumérées dans l'article 148 de la Constitution. Après cinq ans, ces compétences peuvent être élargies. La deuxième procédure est celle de l'approbation particulière des statuts autonomes qui est à la base d'une autonomie à part entière, c'est-à-dire, toutes les compétences qui selon l'article 149 de la Constitution ne reviennent pas à l'Etat. C'est le système qui est en vigueur pour l'Andalousie, la Catalogne, la Galice et le pays basque.

Les relations externes sont une compétence exclusive de l'Etat. Les Communautés Autonomes peuvent néanmoins demander à l'Etat de conclure un traité avec un autre Etat. Les statuts autonomes peuvent également stipuler que les Communautés Autonomes ont le droit d'être informées lorsque l'Etat entend conclure un traité.

Seul l'Etat dispose de la personnalité juridique active et responsable en matière de relations externes et ses actes ont force de loi pour les Communautés Autonomes.

Comme suite à l'attribution à la CE de compétences dérivées de la Constitution, les Communautés Européennes peuvent promulguer des dispositions normatives qui ont aussi force de loi pour les Communautés Autonomes. La plupart des statuts prévoient la possibilité d'exécuter des traités internationaux. Lorsque tel n'est pas le cas, l'Etat remplace les Communautés Autonomes. Dans les deux cas, l'Etat central reste exclusivement responsable devant la CE pour l'application du droit communautaire.

Malgré le fait que l'Etat espagnol est l'unique et exclusif représentant auprès des Communautés européennes, quatre Communautés Autonomes ont délégué des agences commerciales à Bruxelles qui tentent de fonctionner comme "représentations" auprès de la CE.

Les Communautés Autonomes ont des compétences législatives et exécutives propres et disposent de ce fait d'organes nécessaires pour assumer ces responsabilités. Les institutions autonomes sont : le Parlement, le Conseil gouvernemental et le Président, le "Tribunal Superior de Justicia" et le "Defensor del Pueblo".

## **1. DEFINITION**

L'organisation administrative de l'Espagne actuelle est généralement appelée "Estado de las Autonomias" (Etat des Autonomies).

Le caractère sui generis de l'organisation politique espagnole est en fait caractérisé par une tentative particulière, consistant en la transformation de l'état unitaire en une organisation politique décentralisée composée de 17 Communautés Autonomes.

## **2. GENESE**

2.1. Un tel scénario n'était possible qu'après le décès de Franco en 1975. Le réveil démocratique ne rendait pas uniquement possible mais accélérât également ce processus. Un des objectifs était de rendre la démocratie durable, une démocratie qui fut dès le départ confrontée avec les demandes accrues d'autonomie de la part des Basques et des Catalans.

Les forces démocratiques politiques du moment, menées par le Premier ministre A. Suarez, estimaient que l'avenir de la démocratie était étroitement liée au succès des nouvelles autonomies. L'on ne visait pas seulement une adaptation justifiée des relations entre l'autorité centrale et certaines régions, en fonction de la nature particulière de ces dernières et des tensions existantes, mais également à canaliser les forces nationalistes et en particulier à paralyser le séparatisme.

2.2. En partant des minorités catalanes et basques, suivies par la Galice et l'Andalousie, le système des autonomies fut généralisé à l'échelle nationale.

Le processus fut entamé par le décret royal du 29 septembre 1977, créant provisoirement la Generalidad de la Catalogne. Le décret stipule également qu'un processus d'autonomie non encore spécifié est possible pour la Catalogne et pour les autres régions espagnoles.

Une double explication justifie cette option politique :

- d'une part, le nivellement volontaire du phénomène basque-catalan dans un ensemble groupant plusieurs autonomies.
- d'autre part, devancer les demandes d'autonomie de la part d'autres régions qui verraient très probablement le jour ou qui seraient animées en fonction des acquis des soi-disant "nationalités historiques" (Basques, Catalans, Galiciens).

2.3. La nouvelle structure de l'Etat a fait l'objet de négociations difficiles lors de la rédaction de la Constitution démocratique de 1978. Le Titre VIII reflète le compromis final qui donnera lieu plus tard à des interprétations diverses.

### **3. DONNEES DE BASE**

3.1. Du point de vue du contenu, les dispositions de la Constitution de 1978 en matière d'attribution de compétences entre le pouvoir central et local sont impératives.

3.2. Du point de vue territorial, la carte politique fut mise au point par les "Pactes autonomes" de 1981, ceci sur base des principes constitutionnels.

Il faut remarquer que les territoires actuels des Communautés Autonomes ne correspondent pas nécessairement aux entités historiques. Ainsi, le pays basque par exemple est plus petit que le territoire auquel certains milieux politiques basques pensent pour des raisons historiques pouvoir aspirer.

3.3. Concrètement il faut faire la distinction, aussi bien pour la procédure de création, que pour les compétences, entre :

- les Communautés Autonomes au premier degré, c'est-à-dire le groupe d'origine avec de larges compétences : le pays basque, la Catalogne, la Galice et l'Andalousie;
- les Communautés Autonomes au deuxième degré, c'est-à-dire le groupe plus récent des 13, avec des compétences plus réduites.

## **4. LES PACTES AUTONOMES ET LE ROLE DU GOUVERNEMENT DANS LE PROCESSUS QUI MENE A L'AUTONOMIE**

### **4.1. Les "Pactes autonomes" du 31 juillet 1981.**

4.1.1. Cet accord politique global, conclu entre le gouvernement UCD d'alors de Calvo Sotelo et le plus grand parti de l'opposition, le PSOE de Felipe Gonzales, l'actuel Premier ministre de l'Espagne, visait essentiellement à canaliser et à finaliser de manière harmonieuse, mais en même temps dans un sens restrictif, la marche vers l'autonomie.

4.1.2. En effet, la régionalisation risquait de prendre des proportions menaçantes suite à une diversité croissante causée par des oppositions politiques et des intérêts locaux. Mais l'ouverture à la concertation de la part des deux forces politiques les plus importantes et leur réticence commune face aux problèmes posés par l'autonomie, furent également influencées par le coup d'Etat raté du 23 février 1981. Cet événement avait également démontré que l'armée s'opposait à une autonomie généralisée et poussée qu'elle considérait comme un signe précurseur de la décadence de l'unité espagnole.

### **4.2. De la LOAPA à l'LPA**

4.2.1. C'est dans cet esprit, mais également comme correctif à la politique du gouvernement Suarez d'alors que l'on considérait comme trop généreuse, qu'il faut voir la mise au point de la LOAPA (Ley Organica de Armonizacion del Proceso Autonomico). Cette loi fut approuvée par le Congrès et le Sénat pendant l'été de 1982 mais resta en majeure partie lettre morte.

4.2.2. Les principales dispositions furent, en effet, déclarées inconstitutionnelles (arrêt du 10.08.83) par la Cour Constitutionnelle, suite à l'appel introduit par les groupes parlementaires minoritaires basques et catalans. La Cour a estimé que le législateur normal (contrairement à la Constituante) n'est pas autorisé à édicter des normes avec une portée générale, constituant une immixtion dans le système constitutionnel de répartition de compétences entre l'Etat et les Communautés Autonomes, ni à combler des lacunes supposées dans la Constitution.

Les articles récusés portaient essentiellement sur la primauté des normes nationales sur les normes régionales, formulés de telle manière que dans la pratique ils auraient également été d'application pour les matières déléguées.

4.2.3. La loi ainsi amputée, appelée dorénavant LPA (Ley del Proceso Autonómico) entré en vigueur le 15 octobre 1983 mais n'eut pas d'effet sensible sur la suite de la marche vers l'autonomie. Ses dispositions portent essentiellement sur la coopération entre les entités autonomes et provinciales, la réforme de l'administration de l'Etat en fonction des autonomies, les principes de base de la fonction publique et de l'administration régionale et finalement sur le transfert des services.

### **4.3. La "Carte des autonomies"**

4.3.1. La principale réalisation durable dans le cadre des "Pactes de l'autonomie" de 1981, restera la fixation de la nouvelle carte de l'autonomie espagnole.

Elle comprend, à côté des quatre Communautés Autonomes originelles, 13 Communautés Autonomes supplémentaires.

4.3.2. La structure politique de l'Espagne se présente dès lors comme suit :

- au total, 17 Communautés Autonomes (plus les deux villes Ceuta et Melilla sur la côte nord du Maroc), dont 7 qui coïncident avec une province existante et 10 multi-provinciales, dont :

quatre Communautés, érigées en vertu de l'article 151 de la Constitution et par le biais d'un référendum, à larges compétences :

- Pais Vasco (1979)
- Catalunya (1979)
- Galicia (1981)
- Andalucia (1981)

13 Communautés érigées en vertu de l'article 148 de la Constitution, à compétences plus réduites :

- Aragon (1982)
- Canarias (1982)
- Cantabria (1981)
- Castilla-La Mancha (1982)
- Castilla-Leon (1983)
- Comunidad Valenciana (1982)
- Extremadura (1983)
- Islas Baleares (1983)
- La Rioja (1982)

- Madrid (1983)
- Navarra (1982)
- Principado de Asturias (1981)
- Region de Murcia (1982)

L'annexe 1 reprend par Communauté Autonome une série d'informations importantes. L'annexe 1.1. présente une carte avec un aperçu de la disposition géographique des Communautés Autonomes. Le tableau de l'annexe 1.2. donne par Autonomie, la capitale politique, la population totale et la superficie.

## **5. LA CONSTITUTION DE 1978.**

### **5.1. La base constitutionnelle de l'organisation territoriale**

Les articles 2 et 137 de la Constitution précisent de façon indirecte l'organisation territoriale de l'Espagne.

A la base figure sans aucun doute l'article 2 de la Constitution, qui met l'accent à la fois sur l'unité indissoluble de la Nation espagnole et le droit à l'autonomie des nationalités et des régions dans le respect de la solidarité mutuelle.

L'article 137 précise que l'Etat est territorialement composé de Communes, de Provinces et de Communautés Autonomes. Toutes ces entités disposent de l'autonomie dans la gestion de leurs intérêts respectifs.

Ces deux dispositions constitutionnelles sont importantes car elles stipulent que le pouvoir de l'Etat est un et indivisible (art. 2) mais qu'en ce qui concerne son organisation territoriale, les autres composantes participent au pouvoir (art. 137).

Les trois principes de base de l'art. 2, à savoir l'unité, l'autonomie et la solidarité se retrouveront dans toutes les lois de base ultérieures. Sur le plan politique, à mesure où la marche vers l'autonomie risque de dégénérer, on accentuera davantage l'unité et l'identité espagnoles.

Remarquons finalement que le fait que l'article 117 renvoie aux autonomies respectives des Communes, des Provinces et des Communautés Autonomes, ne signifie pas que le degré d'autonomie serait le même pour toutes les entités territoriales.

## 5.2. Le “droit” des régions à l'autonomie politique

La Constitution ne précise pas de façon directe la division de l'Etat en autonomies. L'article 2 reconnaît bel et bien le droit des régions et des nationalités à l'autonomie, mais ne précise point - exception faite pour la Catalogne, le pays basque et la Galice - quelles sont ces Communautés Autonomes. Seuls les articles 143 et 144 font état des divers systèmes permettant d'accéder à cette autonomie.

La Constitution reconnaît donc le droit des régions à se transformer, sur base de spécificités historiques, culturelles et économiques communes, en Communautés Autonomes. Ceci ne se fait pas automatiquement, mais nécessite une volonté clairement exprimée de la région elle-même (conseils provinciaux et minimum de conseils communaux concernés) à laquelle se substitue, le cas échéant, le Parlement national lorsque l'intérêt national le justifie. Les Cortes Generales ont usé de ce droit d'initiative (art. 144) dans le cas de l'Andalousie.

## 5.3. La genèse des Communautés Autonomes et leurs statuts d'autonomie

Les Communautés Autonomes sont essentiellement créées de deux façons. D'une part, il y a la procédure générale d'approbation des statuts autonomes, d'autre part il y a la procédure particulière.

### 5.3.1. La procédure générale

Cette procédure est prévue par les articles 143 et 146 de la Constitution. Elle est d'application pour les Communautés Autonomes à autonomie complète différée, c'est-à-dire celles qui au moment de leur création disposaient uniquement des compétences énumérées dans l'article 148-1 (1).

Selon l'article 148-2, ces compétences peuvent être élargies après une période de 5 ans, moyennant réforme des statuts et approbation parlementaire. Ces Communautés Autonomes pourraient dès lors assumer également les compétences visées à l'article 149 (2).

La procédure générale prescrit qu'une initiative de pouvoirs locaux mène à la convocation d'une commission spéciale chargée d'élaborer le statut autonome.

---

(1) voir 6.2.1. Les compétences selon l'art. 148

(2) voir 6.2.2. Les compétences selon l'art. 149

En dernier ressort, ceci devra être approuvé, avec force de loi, par le Parlement.

C'est en recourant à cette procédure que furent créées 13 Communautés Autonomes. Leurs statuts prévoient un transfert de compétences plus réduit. Pour l'approbation du statut autonome de la Navarre, le législateur a prévu une procédure complémentaire.

### 5.3.2. La procédure particulière

L'approbation particulière est régie par les articles 151 et 152 de la Constitution et implique certains privilèges. Cette procédure visait à trouver une solution rapide pour les trois "nationalités historiques" qui avaient déjà acquis une certaine forme d'autonomie. De cette façon furent créées les premières Communautés Autonomes : le pays basque, la Catalogne, la Galice mais également l'Andalousie. Les statuts en question sont aussi à la base d'une autonomie à part entière, c'est-à-dire toutes les compétences qui d'après l'art. 149 de la Constitution reviennent à l'Etat.

La procédure particulière implique que l'initiative des pouvoirs locaux, confirmée par un référendum, conduit à l'élaboration du statut autonome par une commission ad hoc. Ce texte devra être approuvé par un référendum local, ratifié par les Chambres réunies et finalement promulgué comme loi.

## 5.4. Le principe de l'autonomie - modalités

Le principe de l'autonomie politique implique l'attribution de compétences législatives aux Communautés Autonomes. Celles-ci sont de ce fait en mesure d'élaborer leur propre structure juridique. L'autonomie politique permet également une certaine forme d'autonomie administrative. Les Communautés Autonomes participent donc au pouvoir de l'Etat et il existe dès lors une égalité "théorique" entre Etat et Communautés. Cette constatation n'empêche pas qu'il y ait parfois une supériorité de l'Etat par rapport aux Communautés.

Sur le plan constitutionnel, le concept unitaire d'autonomie politique de l'art. 2 de la Constitution fixe, en relation avec l'art. 137, les modalités de l'autonomie législative, financière, organisatrice et administrative.

### 5.4.1. L'autonomie législative ou normative

L'autonomie législative est reconnue par l'art. 152 qui renvoie à l'Assemblée



législative. En ce moment, toutes les Communautés Autonomes disposent de Parlements qui leur permettent de réaliser leur autonomie.

L'article 153 de la Constitution stipule que la Cour Constitutionnelle vérifiera les dispositions normatives avec force de loi des Communautés Autonomes, ce qui implique à son tour une reconnaissance de la compétence législative de ces composantes.

#### 5.4.2. L'autonomie financière

5.4.2.1. L'article 156 de la Constitution précise que les Communautés Autonomes bénéficient d'autonomie financière pour le développement et l'exécution de leurs compétences dans le respect des principes généraux en matière de coordination avec les finances de l'état et de solidarité mutuelle entre tous les citoyens

Leurs moyens budgétaires proviennent d'impôts que l'Etat ristourne et/ou de centimes additionnels d'une part et de moyens propres d'autre part. Ces derniers peuvent être des impôts régionaux, des taxes et des contributions particulières.

Le pays basque et la Navarre connaissent un régime particulier. Ces deux Communautés Autonomes prélèvent elles-mêmes tous les impôts. Dans ce cas c'est l'Etat qui est remboursé pour les tâches générales qu'il remplit. Le "don" annuel (ainsi défini par la loi) de la Navarre est un montant fixe. La quote-part du pays basque est régulièrement recalculé et renégocié en fonction d'indicateurs économiques.

5.4.2.2. Sur le plan économique-financier il y a un double équilibre :

- entre l'Etat et les Communautés Autonomes. Ceci implique que les frais de fonctionnement des institutions régionales doivent être couverts par les moyens propres.
- entre les Communautés Autonomes elles-mêmes. Toutes formes d'avantages économiques ou sociaux sont interdits. L'on a créé par ailleurs un Fonds de Compensation Interterritoriale pour subvenir aux déséquilibres économiques.

5.4.2.3. Deux instruments complémentaires sont à la disposition pour promouvoir les efforts d'investissements régionaux :

- le sus-dit Fonds de Compensation Interterritoriale, disposant de dotations annuelles provenant du Budget de l'Etat;
- le produit d'opérations de crédits régionaux. Les Communautés Autonomes sont autorisées, sous certaines conditions, à émettre des emprunts obligataires.

5.4.2.4. De son côté, l'Etat peut intervenir avec des moyens budgétaires, par exemple pour garantir un degré minimal de services publics sur tout le territoire.

#### 5.4.3. L'autonomie d'organisation

L'article 147-2 reconnaît la compétence d'organisation des Communautés Autonomes, notamment en matière d'appellation, d'organisation et de choix du siège des institutions autonomes. Ledit article reconnaît également les compétences autonomes exercées dans le cadre de la Constitution.

En matière d'organisation, l'article 148, renvoyant aux compétences que peuvent exercer les Communautés Autonomes, énumère :

- l'organisation des institutions gouvernementales autonomes;
- les modifications aux frontières communales;
- aménagement du territoire, urbanisme et construction immobilière.

#### 5.4.4. L'autonomie administrative

L'autonomie administrative ressort de l'article 152 de la Constitution qui renvoie à l'organisation institutionnelle autonome et qui fait état d'un Conseil gouvernemental avec compétences exécutives et "administratives". De même l'article 153-C, qui traite du contrôle des activités des Communautés Autonomes, renvoie explicitement aux compétences administratives normatives.

### 5.5. Le contrôle central

La Constitution prévoit un système de contrôle sur les activités des institutions régionales :

- La Cour Constitutionnelle en ce qui concerne l'activité normative;
- La Cour des Comptes pour les matières financières et budgétaires;
- Le Gouvernement national en matière d'exercice par les Communautés Autonomes de fonctions déléguées par l'Etat central dans le sens de l'article 150-2 de la Constitution (voir également 6.2.6.). L'article 155 de la

Constitution précise en outre les sanctions en cas de non-observation par les régions des obligations constitutionnelles et légales ou d'actions contraires à l'intérêt du pays (voir également 6.4.2.1.3.).

Le "Ministerio para las Administraciones Publicas", à côté des tâches qui lui sont réservées par le législateur, est également responsable pour les relations avec les Communautés Autonomes et l'Administration locale et coordonne la coopération entre les administrations centrale et territoriales (art. 1 du Real Decreto 221/1987).

## **6. LES COMPETENCES DES COMMUNAUTES AUTONOMES**

### **6.1. Introduction**

La Constitution espagnole de 1978 pose les principes qui ont rendu possible le passage de l'Etat unitaire à un Etat décentralisé. L'article 2 de la Constitution reconnaît le principe d'autonomie pour les nationalités et les régions. Ce principe est confirmé à l'article 137, selon lequel l'Etat est territorialement subdivisé en Communes, Provinces et Communautés Autonomes. Toutes ces entités bénéficient d'un certain degré d'autonomie dans la gestion de leurs intérêts respectifs.

L'Etat a ainsi perdu le monopole du pouvoir qu'il doit partager dorénavant avec les nouvelles entités. Il s'ensuit que les Communautés Autonomes se voient attribuées certaines compétences qui les mettent en mesure de s'autogérer. Ces compétences constitutionnellement reconnues mettent les Communautés Autonomes en mesure d'élaborer leur propre structure juridique et d'exercer le pouvoir législatif.

Selon l'article 147-2 de la Constitution, les statuts des Communautés Autonomes doivent inclure leurs compétences, comme il est prévu dans le cadre de la Constitution.

### **6.2. La répartition des compétences dans la Constitution de 1978**

La Constitution de 1978 comprend une liste de matières qui renvoie aux compétences de l'Etat (article 149) en une liste qui renvoie aux compétences qui "peuvent" être exercées par les Communautés Autonomes (art. 148). Un seul - et très important - article traite de la compétence résiduaire.

Pour se faire une opinion correcte des compétences des Communautés Autonomes il convient de considérer l'article 149 parce qu'en énumérant les compétences exclusives de l'Etat, il réduit les compétences des Communautés Autonomes, alors que l'article 148 énumère les matières pour lesquelles les Communautés Autonomes "pourraient" exercer des compétences. L'article 148 renvoie en outre aux Communautés du deuxième degré qui bénéficient pour la première fois de l'autonomie en connaissent un régime de passage permettant d'élargir les compétences après une période de cinq ans. L'article 148 ne renvoie pas aux Communautés Autonomes érigées selon l'article 151 et qui exercent dès le début toutes les compétences qui ne sont pas réservées à l'Etat national.

#### 6.2.1. Les compétences selon l'article 148

L'article 148 prévoit un système provisoire de compétences concurrentes pour les Communautés Autonomes du deuxième degré. Les matières régionalisables concernent e.a. (pour une liste complète de l'art. 148, voir annexe 2) :

- l'organisation de l'autonomie;
- le développement régional, l'aménagement du territoire, l'urbanisme;
- l'organisation régionale sur le plan social et culturel...

L'article 148 prévoit qu'après cinq ans et moyennant révision des statuts, les Communautés Autonomes ont le droit d'élargir leurs compétences, conformément à l'article 149.

#### 6.2.2. Les compétences d'après l'article 149

Les dispositions de l'article 149 permettent de délimiter les compétences entre l'Etat et les Communautés Autonomes : ce qui n'est pas attribué à l'Etat, peut être exercé par les Communautés Autonomes.

Parmi les matières exclusivement nationales (pour une liste complète de l'article 149, voir l'annexe 3) :

- les missions traditionnelles en matière de relations internationales, défense, justice, gestion financière et monétaire, commerce extérieur, politique douanière;
- l'élaboration de la législation de base en matière de droit pénal, droit civil et commercial, moyens de transport, exploitation des mines, politique de l'énergie, moyens de diffusion;

- certains secteurs, tels que la sécurité nationale, planification économique, aviation et navigation, ports nationaux.

L'article 149 de la Constitution précise également que l'Etat considère, sans porter préjudice aux compétences culturelles des Communautés Autonomes, la culture comme une tâche et une compétence essentielle et qu'il essaiera d'un commun accord de stimuler la communication culturelle entre les Communautés Autonomes.

### 6.2.3. La clause résiduaire

L'article 149-3 contient une importante disposition relative aux compétences résiduaire. Toutes les matières que la Constitution ne réserve pas explicitement à l'Etat peuvent être du ressort des Communautés Autonomes si cela est prévu dans les statuts respectifs. L'Etat reste compétent pour les matières qui d'après la Constitution pourraient être attribuées mais qui n'ont pas été reprises dans les statuts. En cas de conflit il y a primauté des normes nationales sur celles des Communautés Autonomes pour tous les domaines qui ne relèvent pas de leurs compétences exclusives.

Cette clause résiduaire résout en principe le problème de la répartition des compétences : la compétence pour chaque matière qui n'est pas reprise dans les statuts de l'autonomie revient à l'Etat, et inversement, les matières que la Constitution ne réserve pas à l'Etat (d'où l'importance de l'article 149) "peuvent" appartenir aux Communautés Autonomes. Le Parlement national a toujours la possibilité de déléguer des compétences (par le moyen d'une loi cadre) à une ou plusieurs Communautés Autonomes pour des matières qui relèvent normalement de la compétence de l'Etat.

### 6.2.4. Les caractéristiques de la répartition des compétences d'après la Constitution de 1978

Malgré les listes de compétences des articles 148 et 149 de la Constitution et les dispositions de la clause résiduaire de l'art. 149-3, la répartition constitutionnelle des compétences reste vague et donne lieu à des interprétations contradictoires. Trois constats importants s'imposent :

6.2.4.1. Les compétences des Communautés Autonomes doivent être reconnues légalement dans les statuts de l'autonomie et approuvées par une Loi Organique (art. 81-1 de la Constitution).

Pour juger de la légalité des compétences autonomes il faut donc toujours se référer aux statuts de l'autonomie. Ceux-ci doivent cependant toujours être interprétés conformément à la Constitution. En outre, les cadres de compétence de la Constitution restent valables au moment de l'approbation des statuts de l'autonomie et restent des règles impératives.

6.2.4.2. La délimitation des compétences entre l'Etat et les Communautés Autonomes inscrite dans la Constitution, a un caractère contraignant pour l'Etat et pour les Communautés Autonomes et constitue dès lors une restriction réelle du pouvoir législatif du Parlement national qui ne peut plus intervenir dans le système de délimitation de compétences sans dispositions constitutionnelles (une Constituante) ou statutaires formelles préalables.

6.2.4.3. Un certain nombre de dispositions constitutionnelles limitent l'exercice des compétences autonomes; notamment les principes d'égalité de tous les citoyens et de solidarité entre les Communautés Autonomes, l'interdiction d'avantages sociaux et économiques et l'interdiction d'entraver la libre circulation des biens et des personnes.

6.2.5. Les critères de répartition des compétences

6.2.5.1. Compétences exclusives, partagées et concurrentes

Le législateur utilise différents critères pour la répartition des compétences entre l'Etat et les Communautés Autonomes. En réalité, la séparation n'est pas toujours aussi évidente.

Les compétences exclusives que l'article 149 de la Constitution attribue à l'Etat ne sont pas vraiment exclusives. Pour plusieurs matières, les compétences sont partagées ou en concurrence avec celles des Communautés Autonomes. Ainsi en matière d'agriculture ou d'économie, l'Etat et les Communautés Autonomes exercent tous deux des compétences.

L'on distingue généralement trois sortes de compétences :

- compétences exclusives,
- compétences partagées, et
- compétences concurrentes.

Une compétence est exclusive lorsqu'il n'y a qu'une entité qui est compétente pour une certaine matière, en ce sens qu'il est interdit pour l'autre autorité (soit

l'Etat, soit les Communautés Autonomes) d'exercer des compétences pour cette matière.

Une compétence est partagée lorsque deux entités différentes sont compétentes pour une même matière mais se partagent l'exercice de la compétence : par exemple, la compétence législative pour l'Etat et la compétence d'exécution pour la Communauté Autonome.

Les compétences concurrentes sont des compétences identiques qui peuvent être exercées par des institutions diverses pour une même matière. Les statuts contiennent plusieurs clauses sur les compétences qui, bien qu'elles soient qualifiées d'exclusives, sont des compétences concurrentes. Tel est notamment le cas pour le tourisme, la jeunesse, la situation de la femme, et généralement, pour tout ce qui a un rapport avec la culture, la promotion de l'économie, l'encouragement des investissements et la création de nouveaux emplois.

#### 6.2.5.2. Les critères selon l'article 149-1 de la Constitution

Les critères utilisés pour délimiter les compétences pour les matières précisées par l'article 149-1 de la Constitution sont les suivants : l'exclusivité, la compétence législative et d'exécution, le principe de la territorialité, la généralité et la spécificité, et, finalement, l'intérêt général.

##### 6.2.5.2.1. L'exclusivité

Par le biais de l'article 149-1 de la Constitution, l'Etat se réserve un certain nombre de compétences pour des matières qui ne peuvent en aucun cas être partagées avec les Communautés Autonomes.

Ces matières sont les suivantes :

1. Nationalité, immigration et émigration, étrangers et droit d'asile.
2. Les relations internationales.
3. La défense et les forces armées.
4. L'administration de la justice.
5. La politique douanière et les tarifs, le commerce extérieur.
6. Le système monétaire : devises, circulations des effets et convertibilité, réglementation de base pour les instruments de crédit, banques et assurances.

7. La législation pour les poids et mesures, la détermination de l'heure officielle.
8. Les finances publiques et la dette publique.
9. Les aspects étrangers de la politique de la santé.
10. La marine marchande et l'immatriculation des navires, l'éclairage des côtes et les signalisations maritimes, les ports à intérêt général, les aéroports à intérêt général, contrôle de l'atmosphère, le transport transit et aérien, l'immatriculation des aéronefs.
11. Les chemins de fer et le transport sur route qui croisent le territoire de plus d'une Communauté Autonome, la gestion générale des moyens de communication, la circulation routière, la poste et la télécommunication, les câbles aériens et maritimes, la radiocommunication.
12. La politique de la fabrication, du commerce et de la possession des armes à feu et explosifs.
13. L'autorisation pour organiser des consultations populaires au moyen du référendum.

#### 6.2.5.2.2. La compétence législative et exécutive

L'article 149-1 de la Constitution donne pour un certain nombre de matières une répartition concurrente des compétences : la compétence législative étant attribuée à l'Etat et la compétence d'exécution pour la même matière aux Communautés Autonomes.

#### 6.2.5.2.3. La territorialité

Le principe de la territorialité, auquel renvoie l'article 149-1 pour un certain nombre de matières, est un critère très important pour la répartition des compétences entre l'Etat et les Communautés Autonomes. Les Communautés ne peuvent intervenir en dehors de leur territoire.

En ce qui concerne la répartition des compétences, le principe de la territorialité joue pour les matières suivantes :

1. Les chemins de fer et le transport sur route qui croisent le territoire de plus d'une Communauté Autonome, sont une compétence de l'Etat. Par contre, s'ils sont localisés à l'intérieur des frontières d'une seule Communauté Autonome, ils sont de sa compétence.
2. Le même principe joue pour l'utilisation des constructions hydrauliques, lorsque les eaux s'écoulent sur le territoire de plus d'une Communauté



Autonome, et l'autorisation pour la construction d'installations électriques lorsque leur utilisation a des conséquences pour une autre Communauté ou le transport de l'énergie en dehors du territoire d'une Communauté Autonome.

3. Même principe pour les travaux publics d'utilité générale ou dont la réalisation a des conséquences pour une autre Communauté Autonome.

#### 6.2.5.2.4. La généralité et la spécificité

Tout ce qui est général est considéré comme plus large, comme ayant une plus grande importance et dès lors comme une compétence de l'Etat, tandis que la spécificité d'une certaine matière n'est pas plus qu'une certaine forme d'application de cette matière et peut donc être une compétence des Communautés Autonomes.

#### 6.2.5.2.5. Intérêt général

L'intérêt propre de l'Etat et l'intérêt général d'une part, et les intérêts spécifiques des Communautés Autonomes d'autre part, constituent un autre critère pour la répartition des compétences.

La délimitation des champs de compétences dans la Constitution étant vague et floue, la Cour Constitutionnelle est tenue d'intervenir constamment. A travers sa jurisprudence, la Cour tente de préciser la délimitation. Lors de cette exégèse juridique, la Cour Constitutionnelle doit en permanence tenir compte des statuts autonomes d'où les compétences des Communautés Autonomes peuvent être déduits, tout en ne perdant pas de vue le rôle éminent de la Constitution.

#### 6.2.6. L'élargissement des compétences

L'élargissement des compétences n'est possible que par le biais d'une révision des statuts autonomes, ce qui est, politiquement, plutôt difficile. L'article 150 de la Constitution permet à l'Etat d'offrir la possibilité à une ou plusieurs Communautés Autonomes de promulguer, dans le cadre des dispositions et des principes inscrits dans une loi nationale, des dispositions légales complémentaires. Pour certaines matières, l'Etat peut également, au travers d'une loi organique, déléguer ou transférer des compétences étatiques aux Communautés Autonomes.

### **6.3. Les compétences dans les statuts autonomes**

#### **6.3.1. Les compétences types dans les statuts autonomes**

Il y a lieu de distinguer trois types de compétences dans les statuts autonomes

1. Les matières qui relèvent de la compétence exclusive des Communautés Autonomes.
2. Les matières pour lesquelles la législation et l'application dans le cadre de la législation de base de l'Etat sont assumées par les Communautés Autonomes.
3. Les matières pour lesquelles les Communautés Autonomes ne peuvent qu'exécuter la législation de l'Etat.

#### **6.3.2. Répartition générale des compétences**

En général, les compétences sont réparties dans les catégories suivantes :

1. Organisation administrative et institutionnelle : organisation, gestion et fonctionnement des institutions régionales, code électoral local, pouvoir local, statut des fonctionnaires régionaux et locaux, patrimoine régional.
2. Sur le plan économique : commerce, tourisme, énergie, sources minérales et thermales, mines, professions, industrie, agriculture et bois, instruments de crédit, banques et assurances.
3. Sur le plan social : aide sociale, santé publique et sécurité sociale, conditions au travail et formation, patrimoine culturel et historique, art, monuments et sciences, recherche technique et scientifique, moyens de communication, loisirs et sport.
4. En matière de territoire : aménagement du territoire et politique des zones côtières, urbanisme, habitat, travaux publics et transport, chasse et pêche, protection de l'environnement.

#### **6.3.3. Les compétences autonomes les plus importantes**

Un certain nombre de compétences autonomes ont une grande importance sociale et politique. Il s'agit de l'administration de la justice, la police autonome, la santé publique, l'enseignement, la radio et la télévision.

##### **6.3.3.1. Administration de la justice**

En principe les Communautés Autonomes peuvent intervenir dans l'administration de la justice (non militaire) en ce qui concerne :

1. L'exécution de toutes les compétences attribuées à l'Etat par les lois organiques relatives au pouvoir judiciaire.
2. La délimitation territoriale des compétences des organes judiciaires et le choix de leur capitale.
3. Fourniture de l'assistance pour l'organisation des tribunaux ordinaires et cantonaux.
4. Demander aux organes compétents d'organiser des examens pour suppléer aux vacatures de magistrats, de juges et autre personnel judiciaire.

#### 6.3.3.2. La police autonome

Les statuts du pays basque et de la Catalogne prévoient la création de corps de police autonomes aux fonctions suivantes :

1. La protection des personnes et des biens et le maintien de l'ordre public.
2. La protection et la garde des bâtiments et des installations du Gouvernement autonome.
3. Les autres fonctions prévues dans la Loi Organique sur les corps de sûreté (Ley Organica de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

Le commandement supérieur et la coordination des activités de la police autonome relèvent de la compétence de la Communauté Autonome concernée.

La coordination avec les corps de police nationaux (Policia Nacional et Guardia Civil) est également prévue. En cas de situation d'exception, la police régionale passe immédiatement sous le commandement de l'autorité nationale.

Les services nationaux de police et de sûreté, dépendant du Gouvernement central, restent en tout cas compétents pour tous les services de police extra- et supracommunautaires, comme notamment la garde des ports, les côtes et les frontières, le contrôle aux frontières, la police des étrangers, émigration et immigration, passeports.

#### 6.3.3.3. La santé publique

Si les statuts le mentionnent, les Communautés Autonomes sont compétentes pour l'élaboration de la législation et l'application de la législation de base de l'Etat relative à la santé publique.

En matière de Sécurité Sociale, les Communautés Autonomes sont en principe compétentes pour :

1. L'élaboration de la législation et l'application de la législation de base de l'Etat, excepté les normes qui déterminent la gestion économique de la sécurité sociale.
2. La gestion économique de la sécurité sociale.
3. L'application de la législation nationale en matière de produits pharmaceutiques.
4. L'organisation et la gestion, sur leur territoire, de tous les services liés à l'exécution de leurs compétences en matière de sécurité sociale.
5. L'exécution de la tutelle sur les institutions, entités et fondations opérant dans le secteur de la santé et de la sécurité sociale. L'Etat reste cependant compétent pour le contrôle sur le fonctionnement et l'exécution correcte des compétences de ces institutions.

#### 6.3.3.4. L'enseignement

Les statuts autonomes peuvent rendre les Communautés Autonomes entièrement compétentes pour toute l'organisation et la gestion de l'enseignement, tout en sauvegardant le droit d'inspection de l'autorité centrale.

#### 6.3.3.5. La radio et la télévision

Pour cette matière, les statuts autonomes prévoient généralement ce qui suit

1. Les dispositions législatives et les mesures d'exécution du système de radio et de télévision selon les dispositions légales portant sur le statut juridique de la radio et de la télévision.
2. Les dispositions législatives et les mesures d'exécution du système, dans le cadre des normes de base de l'Etat, de la presse et, en général, de tous les moyens de communication.
3. La création et la gestion d'une presse, radio et télévision propres et, en général, de tous les moyens de communication sociaux.

### **6.4. Les relations Internationales des Communautés Autonomes**

#### 6.4.1. Dispositions constitutionnelles et statutaires

L'article 149-1-3 de la Constitution conçoit les relations internationales comme une compétence exclusive de l'Etat. In principe, les Communautés Autonomes

ne peuvent donc entretenir de relations internationales, ni conclure des traités avec d'autres Etats.

Les statuts prévoient cependant la possibilité de conclure des accords internationaux, dans le respect des dispositions suivantes.

Les statuts doivent en tout cas respecter les compétences exclusives de l'Etat en matière de relations internationales.

L'ingérence des Communautés Autonomes dans les affaires étrangères de l'Etat doit se limiter à la présentation d'une demande auprès du Gouvernement de conclure un traité ou un accord avec un autre Etat.

Les statuts de la Catalogne, la Galice, l'Andalousie, l'Asturies, la Cantabrie, l'Aragon, Castilla-la Mancha, Extremadura et les Iles Canaries prévoient la possibilité d'une telle requête. L'article 35-3 du statut autonome de la Galice en offre un parfait exemple :

*“La Communauté Autonome de la Galice peut demander au Gouvernement de conclure des accords culturels ou des traités culturels avec tous les Etats avec lesquels la Communauté Autonome a des liens culturels ou linguistiques particuliers et les soumettre à l'approbation du Parlement.”*

C'est le Gouvernement et NON pas la Communauté Autonome qui conclut le traité ou l'accord et le soumet à l'approbation des Cortes. Cet accord ou ce traité sera exclusivement applicable sur le territoire de la Communauté Autonome concernée et n'a pas d'implications pour les autres Communautés Autonomes.

Les statuts autonomes peuvent également stipuler que la Communauté Autonome a le droit d'être informée lorsque l'Etat entend conclure un traité ou un accord. Ce droit à l'information est prévu dans les statuts autonomes du pays basque, la Catalogne, l'Andalousie, Asturias, Murcia, Navarra, les Iles Canaries et Madrid.

L'article 23-1 du statut autonome de l'Andalousie illustre ce droit :

*“La Junta (Gouvernement) de l'Andalousie sera informée sur l'élaboration de traités et d'accords internationaux, de même que des projets concernant la législation douanière, chaque fois que ces matières pourraient la concerner spécialement.”*

#### 6.4.2. Les Communautés Européennes et les Communautés Autonomes

L'article 93 de la Constitution permet à l'Etat de conclure, par une loi organique, des traités avec des organisations internationales en vertu desquels des compétences découlant de la Constitution peuvent être attribuées. La Constitution fixe aussi bien les compétences de l'Etat (article 149) que celles des Communautés Autonomes (art. 148). L'attribution de compétences aux Communautés Européennes s'est faite aussi bien au détriment de l'Etat que des Communautés Autonomes.

La signature de l'Acte Unique lie surtout l'Etat puisqu'il en est le signataire. Mais les Communautés Autonomes sont également liées. Car, dans un état politiquement décentralisé, elles disposent de compétences qui sont reconnues par la Constitution et qui figurent dans les statuts autonomes.

Selon le cas c'est le Parlement espagnol ou le Gouvernement qui est responsable de l'application du droit communautaire. Ils sont les seuls à pouvoir être interpellés par les Communautés Européennes. C'est donc l'Etat seul qui agit comme personne juridique active et responsable dans les relations internationales et ses décisions et ses actes lient les Communautés Autonomes.

En raison de l'attribution de compétences déduites de la Constitution, les Communautés Européennes peuvent promulguer des dispositions normatives qui lient les états membres et donc également les Communautés Autonomes. En outre, la jurisprudence de la Cour européenne de Justice constitue souvent une interprétation extensive des compétences communautaires. Ceci implique que dans certains cas, le droit communautaire peut aller plus loin que ce qui est inscrit dans le traité.

Puisque le Gouvernement espagnol est l'unique et exclusif représentant de l'Etat auprès des Communautés Européennes, les Communautés Autonomes ne peuvent, de ce point de vue, nouer de relations directes et officielles avec les Communautés Européennes. (cfr. 6.4.2.2. Les "ambassades autonomes").

##### 6.4.2.1. Les Communautés Autonomes et l'application du droit communautaire

6.4.2.1.1. Tous les statuts autonomes, excepté ceux de la Galice, Rioja, Cantabrie et Valence, contiennent des dispositions concernant l'exécution de traités internationaux. Selon l'article 149-3 de la Constitution, l'Etat agit à la place des Communautés Autonomes lorsque les statuts ne prévoient rien.

Dans les quatre Communautés Autonomes où ce cas se produit, l'Etat doit donc agir sur le plan législatif et réglementaire pour pouvoir appliquer le droit communautaire.

La plupart des Communautés Autonomes ont donc prévu dans leurs statuts la compétence explicite d'exécuter des traités internationaux. Nous en trouvons un exemple dans l'article 20-3 du statut autonome du pays basque : "*Le pays basque exécutera tous les accords et traités dans toutes les matières qui d'après ce statut relèvent de sa compétence...*"

D'après l'article 93 de la Constitution, le Parlement ou le Gouvernement reste cependant responsable pour l'exécution des traités ou résolutions d'organisations internationales ou supranationales à qui ont été transféré des compétences. Il revient donc à l'Etat d'appliquer le droit communautaire. C'est en outre l'Etat qui, sur le plan international, est reconnu comme personne juridique (et non les composantes, régions ou territoires autonomes), qui a signé le Traité de Rome et s'est engagé à le respecter.

6.4.2.1.2. Le droit communautaire est constitué de dispositions normatives, telles que règlements, directives, recommandations, décisions, etc. Les règlements sont directement applicables et sont exécutés par l'administration de l'Etat ou par l'administration des Communautés Autonomes suivant que le contenu de ces règlements est en rapport avec la compétence de l'Etat ou des Communautés Autonomes. Les directives par contre s'adressent exclusivement à l'Etat membre et non aux entités territoriales. Elles donnent lieu à la mise en oeuvre d'un droit interne.

En général, l'on peut dire que les possibilités d'intervention des Communautés Autonomes en matière d'exécution du droit communautaire dépendent de la façon de répartir les compétences entre l'Etat et les Communautés Autonomes.

6.4.2.1.3. Lorsqu'une Communauté Autonome n'observe pas le droit communautaire ou ne l'exécute pas (à temps), c'est l'Etat central qui est directement responsable devant les Communautés Européennes pour le respect du droit de la CE. L'Etat central est tenu d'appeler l'attention de la Communauté Autonome sur le fait que les dispositions communautaires ne sont pas respectées et doit l'inciter à remplir ses engagements. Si la situation reste inchangée, c'est l'Etat même qui doit prendre toutes les mesures nécessaires pour résoudre le problème. Une des possibilités est que l'Etat se substitue à la Communauté Autonome et prend toutes les dispositions pour régulariser la situation.

#### 6.4.2.2. Les "ambassades autonomes"

Quatre Communautés Autonomes ont créé des agences commerciales à Bruxelles qui tentent dans une certaine mesure de faire fonction de "représentations" auprès des Communautés Européennes. Le souci de ces Communautés Autonomes de défendre de façon privée leurs intérêts respectifs en nouant des contacts avec l'étranger est compréhensible et n'est pas en contradiction avec la Constitution et les statuts. D'autre part, les relations externes sont une compétence exclusive de l'Etat espagnol qui est seul autorisé à représenter tous les citoyens à l'étranger. Le fait de contrevenir à cette disposition constitutionnelle pourrait donner lieu à un conflit légal grave et une condamnation par la Cour Constitutionnelle.

### **7. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE**

#### **7.1. Les Institutions des Communautés Autonomes**

Les Communautés Autonomes disposent de compétences législatives et exécutives propres, dans les limites fixées par la Constitution et par les statuts d'application. Les Communautés Autonomes doivent dès lors disposer des organes nécessaires pour pouvoir assumer ces responsabilités.

L'article 147-2-C de la Constitution précise que les statuts autonomes doivent mentionner l'organisation, la dénomination et le siège des institutions autonomes.

Les institutions autonomes à caractère constitutionnel sont : l'Assemblée législative, le Conseil gouvernemental et le Président, le "Tribunal Superior de Justicia" et le "Defensor del Pueblo".

##### 7.1.1. L'Assemblée législative

Dans la plupart des statuts autonomes, l'Assemblée législative (l'intitulé de l'article 152 de la Constitution) est appelée Parlement. Les Parlements sont élus selon la règle proportionnelle sur base d'élections générales qui sont organisées tous les quatre ans.

Les statuts autonomes contiennent des déclarations qui règlent les compétences des Parlements régionaux.



Les Parlements représentent les populations respectives et exercent les compétences législatives (par la promulgation de normes régionales) et autres qui leur sont attribuées par la Constitution et les statuts autonomes. Ils doivent approuver les budgets régionaux et acquièrent ainsi un caractère normatif dans l'ordre juridique. Les Parlements peuvent stimuler les activités politiques du Gouvernement régional et le surveillent. Les Gouvernements régionaux doivent leur rendre compte.

## 7.1.2. Le Conseil gouvernemental et le Président

### 7.1.2.1. Disposition constitutionnelle de l'article 152-1

Le pouvoir exécutif des Communautés Autonomes est organisé quasiment de la même façon que celui de l'Etat central.

L'article 152-1 de la Constitution parle de *"la base de l'organisation institutionnelle des Communautés Autonomes qui comprend un Conseil gouvernemental avec des fonctions exécutives et administratives et un Président, élu par le Parlement local parmi ses membres et nommé par le Roi qui préside le Conseil gouvernemental, qui est le représentant suprême de la Communauté Autonome et le représentant de l'Etat au sein de la Communauté Autonome. Le Président et les membres du Conseil gouvernemental sont politiquement responsables devant l'Assemblée législative"*.

### 7.1.2.2. Le Conseil gouvernemental

Dans les statuts autonomes, le Conseil gouvernemental est appelé "Consejo de Gobierno", "Consejo Ejecutivo" ou "Junta". Il s'agit d'un organe collégial qui mène la politique régionale, qui a des fonctions exécutives et administratives et qui exécute les compétences réglementaires qui ne sont pas réservées au Parlement régional.

La composition du Conseil gouvernemental autonome est comparable à celle du Gouvernement central. Le Conseil gouvernemental autonome est cependant limité à dix membres. Ceux-ci ne sont pas nécessairement des Parlementaires régionaux mais ils sont politiquement responsables devant le Parlement.

Les membres du Conseil gouvernemental sont les titulaires des différents départements qui composent l'administration des Communautés Autonomes. Dans l'exercice de leur activité ils disposent d'une compétence réglementaire pour toutes les matières qui relèvent de leur département.

Les membres du Conseil gouvernemental sont responsables pour la direction, l'organisation et le contrôle de leur département et disposent d'un pouvoir de sanction à l'égard des fonctionnaires qui y sont employés. Ils développent des études et des projets normatifs concernant les compétences qui leur sont attribuées et font des propositions de nomination lorsqu'il y a des vacances dans leur département.

#### 7.1.2.3. Le Président

L'article 152-1 de la Constitution stipule que le Président des Communautés Autonomes est le représentant suprême de sa Communauté et qu'il préside le Conseil gouvernemental.

Tous les statuts contiennent une disposition analogue au sujet du Président. L'article 35 du statut autonome de l'Andalousie en offre un bel exemple : "Le Président dirige et coordonne les activités du Conseil gouvernemental, il coordonne l'administration de la Communauté Autonome, il désigne les membres du Conseil gouvernemental et les révoque et il est le représentant suprême de la Communauté Autonome et le représentant de l'Etat en Andalousie".

Les fonctions du Président sont donc réglées par les statuts autonomes de même que par des lois d'exécution spéciales. Ces fonctions sont de la même nature que celles dont dispose le Président du Gouvernement central.

#### 7.1.3. Le "Tribunal Superior de Justicia"

D'après l'article 149-1-5 de la Constitution, l'Administration de la Justice est une compétence exclusive de l'Etat. L'Article 117-5 pose le principe de l'unité judiciaire dans l'organisation et le fonctionnement des tribunaux, et l'article 122-2 stipule que le Conseil Général pour le Pouvoir Judiciaire (Consejo General del Poder Judicial) est un organe gouvernemental.

Les compétences judiciaires des Communautés Autonomes sont accessoires ou complémentaires à celles de l'Etat. L'on pourrait même avancer qu'elles ne disposent pas d'un pouvoir judiciaire réel. L'art. 152-1 de la Constitution pose cependant, en renvoyant à l'organisation institutionnelle des Communautés Autonomes, qu'il faudrait créer à côté de l'Assemblée Législative et du Conseil gouvernemental, un "Tribunal Superior de Justicia". Cette cour assumera, sans porter préjudice au pouvoir judiciaire du "Tribunal Supremo", l'organisation judiciaire sur le territoire de la Communauté Autonome.

Le "Tribunal Superior de Justicia" fonctionne comme la plus haute instance régionale et est responsable, sans porter préjudice à l'unité du pouvoir judiciaire, ni aux compétences du "Tribunal Supremo", pour l'organisation judiciaire locale et le droit régional, tout en étant l'instance d'appel locale pour l'application du droit national.

Les statuts autonomes spécifient les compétences des Communautés Autonomes sur le plan de l'Administration de la Justice, de même que les compétences de leurs organes juridiques.

#### 7.1.4. Le "Defensor del Pueblo"

Le "Defensor del Pueblo" est un organe institutionnel important qui trouve son origine constitutionnelle dans l'article 54 de la Constitution. Cette institution a des racines historiques dans deux Communautés Autonomes.

7.1.4.1. L'article 35 du statut catalan mentionne le "Sindic de Greuges" et précise : *" Sans porter préjudice à ce que la Constitution prévoit à l'article 54, le Parlement peut, conformément à la Constitution, nommer un "Sindic de Greuges" pour protéger les droits fondamentaux et les libertés publiques des citoyens et est autorisé de ce fait à contrôler l'Administration de la Generalitat. Une loi catalane réglera son organisation et son fonctionnement."*

7.1.4.2. Les dispositions de l'article 33 du statut autonome de l'Aragon sont également d'une grande importance historique :

1. *La justice de l'Aragon, sans porter préjudice à l'institution prévue à l'article 54 de la Constitution, a comme tâches spécifiques :*
  - a) *La protection et la défense des droits individuels et collectifs reconnus par ce Statut;*
  - b) *La tutelle du régime judiciaire de l'Aragon et le contrôle sur sa défense et son application;*
  - c) *La défense de ce Statut.*
2. *Dans l'exercice de sa fonction, la justice aragonaise contrôlera les activités de l'Administration de la Communauté Autonome.*
3. *La Justice fera rapport sur sa gestion devant le Parlement aragonais."*

## **7.2. La participation des Communautés Autonomes à la gestion de l'Etat.**

Les Communautés Autonomes qui bénéficient de l'autonomie politique et de l'autogestion participent de façon décisive à la gestion de l'Etat central. Cela se fait de différentes manières, dont voici trois exemples :

- Les Communautés Autonomes désignent chacune au moins un sénateur national et pour chaque million d'habitants un de plus (art. 69-5 de la Constitution).
- Les Assemblées Législatives des Communautés Autonomes peuvent demander au Gouvernement central d'approuver un projet de loi ou transmettre une proposition de loi au Bureau du Congrès.
- Les Assemblées Législatives des Communautés Autonomes peuvent prendre des initiatives pour modifier la Constitution comme prévu dans l'article 87-2 de la Constitution.

## BIBLIOGRAPHIE

### 1. Livres

- Eduardo Barrachina Juan : Las Comunidades Autonomas, Su Ordenamiento Juridico, Volumenes I - II. Barcelona, Promociones Publicaciones Universitarias, 1987
- Martin Bassols Coma : Codigo de los Estatutos de Autonomia de las Comunidades Autonomas. Madrid, Instituto de Estudios de Administracion Local, 1983.
- Ramon Martin Mateo : Manual de Derecho Autonomico. Madrid, publicaciones Abella, 1986.

### 2. Publications officielles

- Ayuntamiento de Barcelona : Informe sobre las Autonomias, estudio realizado por J. Tornos, E. Aja y otros, 1987.
- Boletin Oficial del Estado : De Statuten van de Autonome Gemeenschappen, 17 exemplaren.
- Instituto Vasco de Administracion Publica : Las Comunidades Autonomas y las Relaciones Internacionales, estudio realizado bajo la direccion de Gurutz Jauregui Bereciartu, 1986.
- Ministerio para las Administraciones Publicas : Instrumentos de Cooperacion entre el Estado y las Comunidades Autonomas, 1986.
- Ministerio para las Administraciones publicas : revues de presse 1987-1988.

### 3. Presse

Plusieurs coupures de presse concernant la problématique régionale de : ABC, Cinco Dias, Diario 16, El Independiente, El Pais, Expansion, La Vanguardia, 1988-1989.

**Annexe 1. Données importantes sur les Communautés autonomes**

**Annexe 1.1. Carte des Communautés autonomes**



**Annexe 1.2. Capitale politique, population et superficie par communauté autonome**

	Capitale politique	Population (en millions)	Superficie (en km <sup>2</sup> )
Andalucia	Sevilla	6,44	87.268
Aragon	Zaragoza	1,20	47.669
Asturias	Oviedo	1,13	10.565
Baleares	Palma de Mallorca	0,66	5.014
Canarias	Santa Cruz de Tenerife		
	Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria	1,37	7.273
Cantabria	Santander	0,51	5.289
Castilla-La Mancha	Toledo	1,65	79.226
Castilla-Leon	Valladolid	2,54	94.147
Catalunya	Barcelona	5,66	31.930
Comunidad Valenciana	Valencia	3,65	23.305
Extremadura	Merida	1,06	41.602
Galicia	Santiago de Compostela	2,81	29.434
Madrid	Madrid	4,69	7.995
Murcia	Murcia	0,96	11.317
Navarra	Pamplona	0,51	10.421
Pais Vasco	Vitoria	2,41	7.261
La Rioja	Logrono	0,25	5.034

## **Annexe 2. Les compétences autonomes d'après l'article 148 de la Constitution**

L'Article 148 de la Constitution précise que les Communautés Autonomes peuvent exercer des compétences dans les domaines suivants :

1. L'organisation des institutions administratives.
2. Les modifications aux frontières communales et, en général, toutes fonctions administratives de l'Etat concernant les corporations locales dont le transfert est autorisé par la législation administrative locale.
3. L'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat.
4. Les travaux publics.
5. Les chemins de fer, les routes qui se situent exclusivement sur leur territoire et le transport.
6. Les ports nautiques et les aéroports pour des activités sportives et non commerciales.
7. L'agriculture et l'élevage, conformément à l'arrangement général de l'économie.
8. La sylviculture.
9. La protection de l'environnement.
10. Les projets, la construction et l'exploitation des constructions hydrauliques, les canaux et terrains irrigables, les sources minérales et thermales.
11. La pêche dans les eaux intérieures, les coquillages et la culture aquatique, la chasse.
12. Les marchés.
13. L'assistance au développement économique de la Communauté autonome, dans le cadre des objectifs de la politique économique nationale.
14. Les professions.
15. Les musées, les bibliothèques et les conservatoires.
16. Le patrimoine des monuments.
17. L'assistance à la culture, à la recherche et le cas échéant, à l'enseignement de la langue de la Communauté autonome.
18. Le tourisme.
19. Le sport et les loisirs.
20. L'aide sociale.
21. La santé et l'hygiène.
22. La surveillance et la protection de leurs bâtiments et installations. Les pouvoirs des corps locaux de police.



### **Annexe 3.**

#### **Les compétences exclusives de l'Etat d'après l'article 149 de la Constitution**

Selon l'article 149 l'Etat dispose de compétences exclusives pour les matières suivantes

1. Les conditions de base garantissant l'égalité de tous les citoyens dans l'exercice de leurs droits et de leurs devoirs prévus dans la Constitution.
2. La nationalité, l'immigration, l'emigration, les droits des étrangers et le droit d'asile.
3. Les relations internationales.
4. La défense nationale.
5. La justice.
6. La législation commerciale, le droit pénal et l'administration pénitentiaire, dans le respect des spécialités nécessaires dues aux particularités du droit propre des Communautés autonomes.
7. La législation du travail, en respectant son exécution par les organes des Communautés autonomes.
8. La législation civile, dans le respect des compétences des Communautés autonomes en matière de droits civils et autres droits particuliers.
9. La législation en matière de propriété intellectuelle et industrielle.
10. La douane et les tarifs ; le commerce extérieur.
11. Le système monétaire : les devises, circulations des effets et convertibilité, réglementation de base pour les instruments de crédit, banques et assurances.
12. La législation pour les poids et mesures, la détermination de l'heure officielle.
13. Les fondements et la coordination du planning général de l'activité économique.
14. Les finances publiques et la dette publique.
15. L'assistance et la coordination générale de la recherche scientifique et technique.
16. Les aspects étrangers de la politique de la santé et la santé publique. La législation en matière de produits pharmaceutiques.
17. La sécurité sociale, dans le respect de la compétence d'exécution des Communautés autonomes.
18. Le système juridique de l'administration publique et le régime statutaire des fonctionnaires ; les actes administratifs, en respectant les particularités dues à l'organisation propre des Communautés autonomes, la législation en matière d'expropriations ; la législation de base en matière de contrats et de concessions administratives ; la responsabilité pour toutes les administrations publiques.
19. La pêche en mer, dans le respect des compétences des Communautés autonomes.
20. La marine marchande et l'immatriculation des navires ; l'éclairage et la signalisation des côtes ; les ports à intérêt général, les aéroports à intérêt général ; le contrôle de l'atmosphère, le transport aérien et transit, le service météorologique.

21. Les chemins de fer et le transport sur route qui croisent le territoire de plus d'une Communauté autonome, la gestion générale des moyens et voies de communication; la circulation routière ; la poste et la télécommunication, les cables aériens et maritimes et la radiocommunication.
22. La législation, l'organisation et la concession de constructions hydrauliques, l'autorisation pour des installations électriques et le transport de l'énergie lorsque plus d'une Communauté autonome est impliquée dans ces activités.
23. La législation de base sur l'environnement, en respectant la compétence des Communautés autonomes pour fixer des normes supplémentaires. La législation de base en matière de sylviculture.
24. Les travaux publics d'utilité générale ou dont la réalisation a des conséquences pour plus d'une Communauté autonome.
25. Les règles de base pour la gestion des sources minérales et thermales.
26. La gestion de la production, du commerce, de la possession et l'utilisation d'armes et d'explosifs.
27. Les normes de base pour la gestion de la presse, la radio et la télévision, et en général, de tous les moyens sociaux de communication, en respectant les compétences des Communautés autonomes pour tout ce qui est développement et exécution.
28. La protection du patrimoine culturel, artistique et des monuments de l'Espagne contre l'exportation et le pillage ; musées, bibliothèques et archives de l'Etat, en respectant leur gestion par les Communautés autonomes.
29. La sécurité publique, en respectant le droit des Communautés autonomes de créer des corps de police de la façon prévue dans leurs statuts et dans le cadre d'une loi organique.
30. La réglementation des titres académiques et professionnels.
31. Les statistiques à l'usage de l'Etat.
32. L'autorisation pour l'organisation de consultations populaires par le référendum.

Table des matières	page
Introduction	49
Résumé technique	50
1. Définition	52
2. Genèse	52
3. Données de base	53
4. Les "pactes de l'autonomie" et le rôle du Gouvernement dans l'évolution vers l'autonomie	
4.1. Les "pactes de l'autonomie" du 31 juillet 1981	54
4.2. De LOAPA à LPA	54
4.3. La carte de l'autonomie	55
5. La Constitution de 1978	
5.1. La base constitutionnelle de l'organisation territoriale	56
5.2. Le "droit" des régions à l'autonomie politique	57
5.3. La genèse des Communautés Autonomes et leurs statuts d'autonomie	
5.3.1. La procédure générale	57
5.3.2. La procédure particulière	57
5.4. Le principe de l'autonomie - modalités	
5.4.1. L'autonomie législative ou normative	58
5.4.2. L'autonomie financière	59
5.4.3. L'autonomie organisatrice	60
5.4.4. L'autonomie administrative	60
5.5. Le contrôle central	60
6. Les compétences des Communautés Autonomes	
6.1. Introduction	61
6.2. La répartition des compétences dans la constitution de 1978	61
6.2.1. Les compétences d'après l'article 148	62
6.2.2. Les compétences d'après l'article 149	62
6.2.3. La clause résiduaire	63
6.2.4. Les caractéristiques de la répartition des compétences d'après la constitution de 1978	63
6.2.5. Les critères de répartition des compétences	
6.2.5.1. Compétences exclusives, partagées et concurrentes	64
6.2.5.2. Les critères selon l'article 149-1 de la Constitution	
6.2.5.2.1. L'exclusivité	65
6.2.5.2.2. La compétence législative et exécutive	66
6.2.5.2.3. La territorialité	66
6.2.5.2.4. La généralité	67
6.2.5.2.5. L'intérêt général	67
6.2.6. L'extension des compétences	67
6.3. Les compétences dans les statuts autonomes	
6.3.1. Les compétences types selon les statuts autonomes	68
6.3.2. Répartition générale des compétences	68
6.3.3. Les compétences autonomes les plus importantes	
6.3.3.1. Administration de la justice	68
6.3.3.2. La police autonome	69
6.3.3.3. La santé publique	69

6.3.3.4.	L'enseignement	70
6.3.3.5.	Radio et télévision	70
6.4.	Les relations externes des Communautés Autonomes	
6.4.1.	Dispositions constitutionnelles et statutaires	70
6.4.2.	Les Communautés Européennes et les Communautés Autonomes	
6.4.2.1.	Les Communautés Autonomes et l'application du droit communautaire	72
6.4.2.2.	Les "ambassades autonomes"	74
7.	L'organisation administrative	
7.1.	Les institutions des Communautés Autonomes	
7.1.1.	L'Assemblée Législative	74
7.1.2.	Le Conseil Gouvernemental et le Président	
7.1.2.1.	Disposition constitutionnelle de l'article 152-1	75
7.1.2.2.	Le Conseil Gouvernemental	75
7.1.2.3.	Le Président	76
7.1.3.	Le "Tribunal Superior de Justicia"	76
7.1.4.	Le "Defensor del Pueblo"	77
7.2.	La participation des Communautés Autonomes à la gestion de l'Etat	78
	<b>Bibliographie</b>	<b>79</b>
	<b>Annexes</b>	
A. 1 :	Données de base sur les Communautés Autonomes	
A.1.1.	Carte des Communautés Autonomes	80
A.1.2.	Capitale politique, population et superficie par Communauté Autonome	81
A. 2 :	Les compétences autonomes d'après l'article 148 de la Constitution	82
A. 3 :	Les compétences exclusives de l'Etat d'après l'art. 149 de la Constitution	83



