

BIBLIOGRAPHIE APPROFONDIE

Sir Bernard BURROWS & Geoffrey DENTON: *Dévolution or Federalism? Options for a United Kingdom*, Macmillan Press, Federal Trust for Education and Research, Londres, 1980, XII + 94 pp., £4.95.

La Grande-Bretagne elle-même n'est plus à l'abri de la tentation régionaliste ! Certes, l'Ecosse a toujours possédé, même après l'Acte d'Union de 1707, son propre système légal, et l'Irlande du Nord, de 1922 à 1972, son parlement et son gouvernement. Certes, les îles Anglo-Normandes et l'île de Man ont toujours joui d'une large autonomie. Mais l'histoire avait peu à peu fondu les diverses parties de l'ensemble britannique en un « Royaume-Uni » dirigé depuis Londres. Or, les mouvements nationalistes écossais et gallois qui remontent au XIX^{ème} siècle, ont acquis une audience de plus en plus importante au cours de ces dernières années. Pour répondre à leur pression, on a imaginé d'attribuer des compétences limitées à une assemblée législative et à un exécutif écossais. Une « dévolution » similaire était prévue pour le pays de Galles.

La tentative a échoué. Les propositions contenues dans le Scotland Act et le Wales Act ont été rejetées soit par référendum, soit par l'équilibre des forces politiques en présence. La « dévolution » était trop timide pour ne pas décevoir les nationalistes ; elle était trop hardie pour ne pas effaroucher les unitariens.

L'ouvrage sous revue est né de la conviction que, pour apaiser les tensions entre le centre et certaines régions du Royaume-Uni, ce compromis boiteux n'était pas aussi efficace que le fédéralisme. Les auteurs ont voulu présenter un examen objectif des diverses possibilités de changement dans les relations entre les parties composantes de l'Etat britannique et démontrer que l'option fédérale, nonobstant son caractère apparemment trop radical, devrait être sérieusement envisagée au cours du débat constitutionnel.

Sans prétendre à l'exactitude scientifique, B. Burrows et G. Denton définissent le fédéralisme comme un système de gouvernement fondé sur le partage des pouvoirs entre les « provinces » autonomes d'un Etat souverain et le gouvernement central (pp. 91-92). Ils rappellent que l'idée fédérale n'est pas étrangère à l'histoire du Royaume-Uni, même s'il est indéniable que la tendance centralisatrice l'a toujours emporté. Une certaine forme de décentralisation administrative a néanmoins permis à deux membres du cabinet britannique de diriger des administrations séparées à Edimbourg et à Cardiff.

Dans le système « dévolutif », le parlement de Westminster concède des pouvoirs plus ou moins étendus aux organes de certaines régions, qu'il crée à cette fin ; mais il garde le droit de modifier ou de révoquer les concessions octroyées. Dans le système fédéral au contraire, le dernier mot ne revient pas à l'autorité centrale, estiment les auteurs. La structure fédérative résulte d'une entente entre toutes les entités composantes de l'Etat ; elle comporte une attribution de pouvoirs à toutes ces entités ; elle ne peut être modifiée qu'avec l'accord de la majorité de celles-ci.

Selon Bernard Burrows et Geoffrey Denton, plusieurs arguments militent en faveur d'un système fédéral en Grande-Bretagne. Le fédéralisme leur semble seul capable de préserver la cohérence du Royaume-Uni et d'établir un équilibre durable entre les forces centripètes et centrifuges. Il assure, aussi bien que la « dévolution », une plus grande participation à l'exercice du pouvoir en tenant compte des sensibilités locales. Il peut fournir des garanties solides aux libertés publiques et protéger les droits des minorités si le peuple est assez mûr pour ne pas exacerber d'inévitables conflits (p. 22). Il n'accroît pas nécessairement le poids de la bureaucratie dans des conditions incompatibles avec la simplicité et l'efficacité administratives. Enfin, il parvient à contrebalancer les inégalités économiques découlant de l'autonomie des entités fédérées par une certaine égalisation du niveau de vie ; à cet égard, le chapitre consacré aux implications fiscales, industrielles et financières du fédéralisme n'est pas le moins intéressant.

Dans la partie centrale de leur ouvrage, les auteurs décrivent le système fédéral qu'ils préconisent pour le Royaume-Uni. S'appuyant sur plusieurs exemples étrangers (1), et principalement sur le modèle ouest-allemand, ils esquissent le portrait d'une Grande-Bretagne fédérative, avec son monarque, son parlement bicaméral, son gouvernement responsable devant la chambre basse, sa répartition des compétences législatives et administratives, sa cour suprême, sa procédure de révision constitutionnelle. La nouvelle constitution devrait être négociée au sein d'une Convention composée d'élus des différentes assemblées provinciales que le Parlement britannique aurait créées. Pour écarter tout danger de prépondérance anglaise, ou de rivalité entre les institutions anglaises et les nouveaux organes fédéraux, l'Angleterre serait subdivisée en cinq, huit, neuf ou même douze provinces.

On saura gré aux auteurs d'avoir abordé dans les deux derniers chapitres de leur livre l'une des questions les plus actuelles que soulève de fédéralisme : celle des répercussions de la technique fédérale sur la conduite des relations extérieures et, en particulier, sur la participation d'une Fédération à une organisation internationale aussi intégrée que l'est la Communauté européenne. B. Burrows et G. Denton admettent que des problèmes apparaissent dans les Etats fédéraux où la compétence internationale reconnue à l'autorité centrale n'implique pas celle d'assurer l'exécution des engagements souscrits parce que ceux-ci portent sur des matières qui relèvent de la compétence exclusive des Etats membres. Aussi suggèrent-ils de recourir à l'une ou l'autre formule de fédéralisme coopératif. Les complications de telles procédures leur paraissent un prix à payer fort acceptable (p. 61).

La restructuration constitutionnelle ne saurait évidemment remettre en question la primauté du droit communautaire.

¹ Un appendice d'une dizaine de pages contient un bref exposé de la pratique fédérale aux Etats-Unis, au Canada, en Australie, en Suisse, en Allemagne fédérale, ... et en Belgique. Les auteurs n'ont malheureusement pu tenir compte des réformes institutionnelles auxquelles la Belgique a procédé en juillet et en août 1980.

taire européen sur le droit britannique, à telle enseigne que les entités composantes d'un Royaume-Uni fédéral devraient appliquer les règlements et se conformer aux directives des Communautés. En contrepartie, la constitution nouvelle leur garantirait la prise en considération de leurs intérêts, tant au niveau fédéral qu'au niveau européen.

L'échec de la « dévolution » est patent. La *Home Rule* en Ulster n'est plus qu'un souvenir et les projets autonomistes ont fait long feu au pays de Galles et en Irlande. Il semble difficile de satisfaire pareilles revendications dans le cadre d'un Etat unitaire lorsqu'elles ne sont formulées que dans certaines parties du pays.

Le fédéralisme est une solution d'équilibre. Des collectivités plus ou moins artificielles peuvent être créées pour assurer cet équilibre, mais il faudra alors stimuler le sentiment d'appartenance à ces collectivités.

Le fédéralisme implique sans doute des variations locales du niveau de vie mais certainement pas l'indépendance financière des entités composantes. Il admet, spécialement dans les Fédérations résultant de la dissociation d'un Etat anciennement unitaire, une redistribution des revenus qui traduit la solidarité des Etats membres en atténuant les inégalités locales, sinon en uniformisant le bien-être.

Est-il besoin de souligner davantage tout l'intérêt de ce livre pour le secteur belge ?

Y. Lejeune

ALEN André, *Proceshandelingen van en tegen gemeenten*, Maarten Kluwer, Anvers, 1980, 1 vol., 270 pp., 1.575 F.

C'est en lisant ce livre que l'on découvre les problèmes que posent les *actions en justice pour et contre les communes* .. et qu'il résout.

A première vue, on pouvait se demander s'il fallait consacrer tout un ouvrage à cette question de procédures. Pourtant, que de procès mal engagés, de temps perdu, d'intérêts négligés, ne serait-ce que par oubli de la décision du collègue d'agir en justice !

M. Alen a méthodiquement passé en revue tous les cas d'action, devant les tribunaux judiciaires et devant le Conseil d'Etat, à tous les degrés de juridiction et à propos de toutes les voies de recours. Citons quelques procédures : les référés (à ce sujet, signalons que les procédures prévues par l'article 68 de la loi organique de l'urbanisme ne sont pas considérées comme des procédures en référé et que l'autorisation du conseil communal est requise : Bruxelles, 19 janv. 1978, inédit), les transactions et les compromis (toujours interdits), les désistements, les constitutions de partie civile.

L'auteur examine longuement les conséquences de l'absence d'autorisation du conseil communal et les moyens qui peuvent en être déduits par les parties (procédure de désaveu, requête civile, tierce opposition et revision).

Cet ouvrage s'appuie sur une abondante documentation et comprend des notes critiques de la doctrine particulièrement fouillées.

Indispensable pour tous ceux qui traitent pour ou contre les communes, il est à espérer qu'il sera traduit en français.

Jacques Putzeys