

# ETUDES DOCTRINALES

## QUEL SENS L'AUTONOMIE REÇOIT-ELLE EN DROIT PUBLIC ?\*

PAR

YVES LEJEUNE\*\*

### PLAN

|                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. Une source principalement, mais pas exclusivement, étatique.....                                                                    | 188 |
| A. Une autonomie par rapport à qui ?.....                                                                                              | 188 |
| B. Une autonomie conférée par qui ?.....                                                                                               | 189 |
| II. Une autonomie diversement mesurée .....                                                                                            | 191 |
| A. L'autonomie locale ( <i>local self government</i> ).....                                                                            | 192 |
| B. L'autonomie législative et gouvernementale de catégories<br>déterminées de collectivités publiques infraétatiques .....             | 194 |
| 1. L'autonomie des collectivités membres d'un Etat fédéral ...                                                                         | 194 |
| 2. L'autonomie des collectivités composantes d'un Etat<br>politiquement régionalisé .....                                              | 196 |
| C. L'autonomie interne, législative et gouvernementale, conférée<br>à une collectivité infraétatique en raison de sa spécificité ..... | 196 |
| Une synthèse en manière de conclusion .....                                                                                            | 199 |

Chaque discipline a son jargon. Le droit public, en particulier, a le sien qui chevauche le droit et la science politique. Ce vocabulaire exige parfois des précisions quant à la portée des objets qu'il désigne. Ce sont souvent les concepts utilisés qui peuvent poser problème : ils expriment des notions qui procèdent par abstraction par rapport à des réalités politiques existantes, ce qui ne va pas sans poser certaines difficultés d'interprétation. Il en va ainsi de la notion d'autonomie.

En droit public, l'autonomie s'entend d'une marge plus ou moins étendue de liberté d'agir accordée ou reconnue à des groupements humains constitués

\* Une première version de ce rapport a été présentée lors du colloque international organisé le 27 octobre 2022 au Palais des Académies de Belgique sur le thème « L'initiative marocaine d'Autonomie pour le Sahara. Enjeux et perspectives ».

\*\* Professeur émérite de l'Université catholique de Louvain (UCLouvain), Faculté de droit et de criminologie, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique. Courriel : yves.lejeune@uclouvain.be.

en *collectivités de droit public* par une autre personne de droit public qui les surplombe et en détermine les contours.

On sait que l'autonomie d'une *personne morale* quelconque désigne sa capacité de s'administrer elle-même aux conditions fixées par le droit positif, par l'intermédiaire d'organes ayant qualité pour accomplir des actes dont les effets juridiques seront imputés à cette personne. A l'instar de toute personne morale, une collectivité publique dispose d'un patrimoine propre et de moyens matériels destinés à lui permettre de gérer les affaires qui lui sont confiées. Mais comme elle a un caractère public, son autonomie implique logiquement qu'elle soit « chargée de gérer une portion ou un aspect de la chose publique et qu'en conséquence, elle ait pouvoir de donner des ordres obligatoires comme ceux de l'Etat, doués de la même valeur d'impératif catégorique et sanctionnés par la même contrainte irrésistible » (1), c'est-à-dire un pouvoir de commandement dans l'accomplissement de certaines tâches. Cependant cette autonomie ne l'affranchit pas complètement du pouvoir de la personne de droit public dont elle dépend. L'autonomie n'est jamais synonyme d'indépendance ou de souveraineté internationale.

Pareille définition soulève inévitablement plusieurs questions. Qui accorde l'autonomie à ces collectivités territoriales et par rapport à qui sont-elles autonomes ? Quelle est l'ampleur de l'autonomie, quelles en sont les limites, comment est-elle garantie, comment en contrôle-t-on le respect et comment en sanctionne-t-on la violation éventuelle ? On groupera les réponses à ces questions de manière à présenter tout d'abord le dispensateur de l'autonomie et celui par rapport auquel cette autonomie s'exprime (I) ; puis on distinguera les principales catégories d'autonomies, selon les collectivités publiques qui en bénéficient et le degré de liberté dont elles jouissent (II).

## I. UNE SOURCE PRINCIPALEMENT, MAIS PAS EXCLUSIVEMENT, ÉTATIQUE

Il convient tout d'abord de déterminer *par rapport à quelle entité* se manifeste l'autonomie d'une collectivité publique infraétatique (A). Ensuite il faudra préciser *qui confère* cette autonomie à la collectivité (B).

### A. Une autonomie par rapport à qui ?

Grâce à la liberté qui lui est donnée, une collectivité publique *autonome* échappe toujours à l'emprise *totale* de l'Etat qui l'a créée et organisée ou qui en a garanti l'existence. Comment mieux illustrer cette relation qu'en évoquant l'autonomie de n'importe quelle collectivité locale, et d'abord de toute commune, par rapport à l'Etat dont elle relève ; ou le *locus standi* de tout *Land*

(1) J. DABIN, *Doctrines générales de l'Etat*, Bruxelles, Bruylant, 1939, p. 305, n° 185.

allemand ou autrichien par rapport à l'Allemagne ou l'Autriche ; ou encore celui de toute Communauté autonome espagnole par rapport à l'Espagne...

Ces collectivités publiques connaissent généralement un ou plusieurs régimes d'organisation uniforme. Elles relèvent le plus souvent de catégories distinctes envisagées dans un cadre territorial approprié : soit tout le territoire d'un Etat unitaire, soit tout le territoire de chaque entité constitutive d'un Etat composé(2). Il advient cependant que les caractéristiques objectives de certaines collectivités territoriales conduisent à singulariser leur statut juridique par rapport à la catégorie à laquelle elles appartiennent. Ce traitement différencié peut s'expliquer par le caractère urbain de ces collectivités ou par leur diversité ethnolinguistique. On peut citer les cas de la ville de Paris, de la métropole de Lyon, de la « collectivité européenne d'Alsace » ou encore de la « collectivité de Corse »(3).

Il se peut aussi qu'une autonomie spéciale soit concédée à un morceau seulement du territoire d'un Etat en raison de ses traits culturels, historiques ou géographiques. On la qualifie alors généralement d'autonomie « territoriale », « spéciale » ou « interne » (*Home Rule, [internal] self-government*). Telle est la situation spécifique des Açores et de Madère vis-à-vis du Portugal, celle des Îles Féroé et du Groenland vis-à-vis du Danemark, celle de l'Ulster, de l'Ecosse et du Pays de Galles vis-à-vis du Royaume-Uni, ou encore celle des Îles d'Åland vis-à-vis de la Finlande.

### B. Une autonomie conférée par qui ?

Autre est la question de savoir qui a le droit d'octroyer cette autonomie aux collectivités publiques. Normalement, ce statut leur est attribué par l'Etat englobant qui dispose à leur égard de la souveraineté. En effet, les collectivités publiques infraétatiques existent, se gouvernent et exercent leurs compétences avec la permission et conformément à la Constitution de l'Etat dont elles relèvent. Le dispensateur de l'autonomie est l'Etat qui, s'étant ainsi autolimité, est tenu de la respecter.

Il se peut qu'exceptionnellement des personnes de droit international contribuent à l'adoption d'un statut d'autonomie pour une seule collectivité territoriale. C'est ainsi que le Conseil de la Société des Nations décida en juin 1921 l'appartenance définitive des Îles d'Åland à la Finlande, après que cette dernière se fut engagée par une loi à garantir à la population locale sa culture, ses traditions ainsi que l'emploi de la langue suédoise. La loi finlandaise sur

(2) Sur la notion d'Etat composé, voy. *infra*, II, *sub* B.

(3) La ville de Paris, la métropole de Lyon et la collectivité de Corse sont des « collectivités à statut particulier » au sens de l'article 72, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution française. La « collectivité européenne d'Alsace » regroupe les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin dont elle exerce les compétences, mais bénéficie en outre de compétences spécifiques, comme l'organisation de la coopération transfrontalière avec l'Allemagne et la Suisse, la gestion des routes et autoroutes non concédées situées sur son territoire, la promotion du bilinguisme et la coordination de la politique touristique.

l'autonomie, adoptée l'année précédente, attribuait au Parlement d'Åland un pouvoir législatif dans ses affaires locales. Par la suite, la loi fut remplacée en 1951 puis en 1991, ensuite modifiée à de nombreuses reprises jusqu'en février 2020 (4), chaque fois en suivant une procédure identique à une révision constitutionnelle et en recueillant l'assentiment préalable du Parlement d'Åland.

Plus exceptionnellement encore, il arrive qu'une organisation internationale décide seule de placer une fraction du territoire d'un Etat sous l'administration temporaire d'un autre Etat ou sous administration internationale provisoire *sans rejeter d'emblée la souveraineté* de l'Etat sur la portion de son territoire soumise à pareil régime d'exception. Le respect de l'autonomie interne octroyée à cette collectivité s'impose à l'Etat auquel elle continue d'appartenir, fût-ce de manière nominale. On peut illustrer cette situation en évoquant le statut du territoire du bassin de la Sarre (*Saargebiet*) par rapport au *Reich* allemand entre 1920 et 1935 et, plus près de nous, le statut de l'ex-province du Kosovo par rapport à la République fédérale de Yougoslavie de 1999 à 2008. Le bassin de la Sarre fut placé par le Traité de Versailles (5) sous mandat de la SDN ; le Kosovo fut placé par le Conseil de sécurité sous l'administration d'une mission intérimaire des Nations Unies (6). Dans le premier cas, l'organisation mondiale de l'époque avait soumis temporairement le bassin de la Sarre à l'administration d'un Etat mandataire (la France) et, dans le second cas, elle a soumis le Kosovo à l'administration de la MINUK, dans le cadre de laquelle la population de la collectivité kosovare devait rapidement jouir d'une autonomie substantielle (7). On le voit : de tels statuts particuliers *dérogent* manifestement à la règle selon laquelle il n'est pas d'autonomie qui ne naisse ou ne subsiste dans l'Etat territorialement souverain sans que celui-ci ne l'accorde et n'en garantisse l'existence. Ils s'expliquent cependant par le souci de trouver une solution internationale provisoire à un contentieux territorial persistant en autonomisant la population de ce territoire par rapport à un Etat qui la régissait autrefois complètement.

En revanche, il y a lieu de constater qu'en règle générale, le statut juridique de territoires litigieux placés sous administration internationale temporaire ne formalise pas une « autonomie » provisoire par rapport à la souveraineté d'un Etat : il aménage plutôt une « situation d'attente » jusqu'à ce que le

(4) En décembre 1994, juillet 1996, janvier 2000, janvier 2004, novembre et décembre 2009, novembre 2011, août 2015, novembre 2019 et février 2020.

(5) Articles 45 à 50 de la section IV de la partie III du traité de paix signé à Versailles le 28 juin 1919.

(6) Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

(7) Le Conseil de sécurité avait investi la MINUK de l'autorité sur le territoire et la population du Kosovo, y compris les pouvoirs législatif et exécutif, de même que l'administration du pouvoir judiciaire. Au lendemain de la déclaration d'indépendance des autorités kosovares et de l'adoption d'une Constitution, le mandat de la MINUK a été considérablement limité.

contentieux territorial soit définitivement réglé, souvent à la suite d'un référendum d'autodétermination. On mentionnera à titre d'exemple la mission d'*Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental* (ATNUTO) de 1999 à 2002, créée 24 ans après que les Nations Unies eurent refusé d'admettre l'annexion de ce territoire par l'Indonésie.

Colonie portugaise jusqu'en 1975, la partie orientale de l'île de Timor avait été envahie en décembre de cette année-là par l'armée indonésienne(8). Le 5 mai 1999, l'Indonésie et le Portugal signaient sous l'égide de l'ONU un accord prévoyant l'organisation d'un référendum(9). La résolution 1246 (1999) du Conseil de sécurité, adoptée le 11 juin 1999, créa la Mission des Nations Unies au Timor oriental (MINUTO) chargée du bon déroulement de cette consultation. Le 30 août 1999, la population exprima sa volonté d'engager un processus de transition vers l'indépendance sous l'autorité de l'ONU, 78,5 % des Timorais refusant l'autonomie interne proposée par le gouvernement indonésien(10). Le 25 octobre 1999, le Conseil de sécurité adoptait la résolution 1272 (1999), qui portait création de l'ATNUTO, administration civile et de maintien de la paix dont le mandat sera prolongé à deux reprises jusqu'à l'accession formelle du pays à l'indépendance, le 20 mai 2002(11).

## II. UNE AUTONOMIE DIVERSEMENT MESURÉE

Au sein de l'Etat, les collectivités publiques jouissent d'une compétence de libre initiative et d'un pouvoir normatif d'ampleur et de nature variables. Tantôt il s'agira d'un régime combinant autonomie locale et subordination au législateur (A). Tantôt l'Etat reconnaîtra à une catégorie de ces collectivités un pouvoir législatif ainsi qu'un pouvoir d'exécution semblables à ceux qu'il possède lui-même, tout en leur permettant de modifier les règles du droit

(8) Par sa résolution 384 du 22 décembre 1975, le Conseil de sécurité avait demandé au gouvernement indonésien de retirer sans délai toutes ses forces du territoire et appelé tous les Etats à respecter l'intégrité territoriale du Timor oriental ainsi que le droit inaliénable de son peuple à l'autodétermination. L'occupation indonésienne s'accompagna d'une politique de répression brutale et de tentatives d'assimilation. Il fallut attendre 1999 pour que l'Indonésie acceptât le principe de l'autodétermination des Timorais.

(9) Le texte des accords du 5 mai 1999 entre l'Indonésie et le Portugal, ancienne puissance administrante, concernant les modalités de consultation populaire des Timorais au scrutin direct sur la question de savoir s'ils acceptent ou rejettent le cadre constitutionnel proposé pour l'autonomie spéciale du Timor oriental, est annexé au rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité des Nations Unies sur la question du Timor oriental (A/53/951 et S/1999/513, annexes I à III).

(10) Aussitôt connu le résultat du référendum, des milices pro-indonésiennes mirent le pays à feu et à sang. La résolution 1264 (1999), adoptée par le Conseil de sécurité le 15 septembre 1999, dut autoriser la création d'une force multilatérale (INTERFET) pour rétablir la paix et la sécurité dans le territoire, faciliter l'aide humanitaire et protéger la MINUTO.

(11) Le 17 mai 2002, en prévision de cette indépendance, le Conseil de sécurité avait adopté la résolution 1410 (2002) portant création d'une nouvelle Mission d'appui des Nations Unies au Timor oriental (MANUTO), à laquelle succéda en 2006 la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT), créée par la résolution 1704 (2006), dont le mandat a pris fin en décembre 2012.

commun en vigueur dans le domaine de compétence qu'il leur aura concédé (B). Tantôt encore, l'Etat conférera un statut spécial d'autonomie interne à l'une ou l'autre collectivité régionale, souvent insulaire (C). Les critères distinctifs sont donc, d'une part, la nature, législative ou non, de l'autonomie allouée à certaines catégories de collectivités publiques existant dans l'Etat et, d'autre part, la généralité ou le particularisme territorial du régime d'autonomie applicable. Mais le point commun de ces trois régimes, c'est que la collectivité n'est autonome que si la part de liberté qui lui revient ne la soumet pas à l'arbitraire : la Constitution ou la loi – très rarement un traité ou la décision d'une organisation internationale – fixe les règles à respecter tant par celui qui a octroyé l'autonomie que par celui ou ceux qui en sont le(s) bénéficiaire(s).

#### *A. L'autonomie locale (local self government)*

La Charte européenne de l'autonomie locale est un traité du Conseil de l'Europe (12), qui vise à la codification des principes fondamentaux de cette autonomie en Europe. Elle a été rédigée avec « la souplesse indispensable pour tenir compte des différences entre les dispositions constitutionnelles et les traditions administratives nationales » (13). C'est une remarquable tentative de synthèse en la matière.

Selon le Préambule de la Charte, le concept de l'autonomie locale implique « l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives [...], dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission » (14). L'article 3.1 définit ce même concept comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». Ce principe « doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution » (15). La Charte reconnaît ainsi à une catégorie particulière de collectivités publiques infraétatiques, qu'elle appelle « locales » et qui recouvrent tout le territoire de l'Etat, un pouvoir normatif « exercé par des conseils ou assemblées composées de membres élus au suffrage libre, [...] direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux » (16). Cependant, elles

(12) Ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985, ce traité fut conçu à l'initiative de la Conférence permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE), devenue en 1994 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1988, il lie les 46 Etats actuellement membres du Conseil de l'Europe.

(13) Rapport explicatif de la Charte, p. 6.

(14) Considérants 6 et 8.

(15) Article 2. – En Belgique, le principe est consacré par les articles 41 et 162 de la Constitution coordonnée.

(16) Article 3.2.



n'ont pas le droit de fixer elles-mêmes la forme et le mode de fonctionnement de leurs institutions.

Les compétences des collectivités locales doivent être substantielles : il s'agit de gérer les intérêts locaux, de prendre en charge les affaires locales (17). Dans ce domaine, les collectivités locales exercent un pouvoir de libre initiative : elles ont, « dans le cadre de la loi », dit la Charte, « toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité » (18). Ces compétences ne peuvent être transférées à des niveaux supérieurs de pouvoir qu'en application du principe de subsidiarité, c'est-à-dire en tenant « compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie » (19). Elles « ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi » (20). Autrement dit, seule la législation interne peut restreindre ou préciser la mesure de l'autonomie locale.

Le contrôle administratif que l'article 8 de la Charte permet d'exercer sur ces collectivités publiques doit être organisé par la Constitution ou par la loi (21) ; il est en principe limité au « respect de la légalité et des principes constitutionnels », mais il peut comprendre un contrôle d'opportunité (22). L'existence de ce contrôle sous-entend que le pouvoir normatif de ces collectivités est inférieur à celui de la loi : il est de nature réglementaire. L'autonomie locale s'exprime ainsi par un droit de « libre *administration* » dévolu aux collectivités de cette catégorie.

La nature du pouvoir de décision des collectivités locales ainsi que le contrôle administratif auquel elles sont soumises témoignent de leur *subordination* aux personnes de droit public supérieures.

Cela étant, l'autonomie locale doit être juridiquement protégée de diverses manières. Les collectivités locales doivent bénéficier de ressources propres et proportionnées aux compétences qu'elles détiennent (23), notamment d'une autonomie fiscale au moins partielle (24). Elles doivent être consultées préalablement à toute modification de leurs limites territoriales (25). Elles « ont le droit, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales

(17) En Belgique, ces affaires locales sont désignées par les termes d'« intérêts exclusivement communaux ou provinciaux » (Const. belge, art. 41, al. 1<sup>er</sup>) ou « tout ce qui est d'intérêt provincial et communal » (*id.*, art. 162, al. 2, 2<sup>o</sup>).

(18) Article 4.2 de la Charte.

(19) Article 4.3.

(20) Article 4.4.

(21) En Belgique, il porte encore le nom de « tutelle administrative » et est organisé par décrets des Régions ou de la Communauté germanophone sur leurs collectivités locales respectives.

(22) Article 8 de la Charte. – En Belgique, la tutelle administrative a pour but d'« empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé » (Const. belge, art. 162, al. 2).

(23) Article 9.1 et 9.2 de la Charte.

(24) Article 9.3. – En Belgique, c'est l'article 170, §§ 3 et 4, de la Constitution qui garantit une autonomie fiscale aux collectivités locales.

(25) Article 5 de la Charte.

pour la réalisation de tâches d'intérêt commun »(26) et même de « coopérer avec les collectivités d'autres Etats »(27). Elles doivent aussi « disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne »(28).

*B. L'autonomie législative et gouvernementale de catégories déterminées de collectivités publiques infraétatiques*

Lorsque certaines collectivités publiques infraétatiques forment une catégorie déterminée de personnes morales habilitées par l'Etat à se donner une législation spécifique et à la modifier à l'avenir, l'Etat qui les englobe est dit « à structure complexe » ou « Etat composé ». Il y a lieu de distinguer les collectivités rassemblées en un Etat fédératif de celles qui composent un Etat pratiquant le régionalisme politique.

1. L'autonomie des collectivités membres d'un Etat fédéral

Les collectivités publiques dotées d'une autonomie législative et gouvernementale au sein d'un Etat fédéral ne sont pas dans une situation de subordination semblable à celle des collectivités locales. Elles règlent leurs affaires non seulement sur le plan de l'administration, mais aussi sur ceux de la législation et, fréquemment, de l'organisation judiciaire. Leur autonomie s'étend parfois aussi au domaine des relations internationales, dans la mesure de leur compétence législative(29).

L'élection libre, périodique, au suffrage universel et au scrutin secret, des membres de l'Assemblée législative de la collectivité fédérée lui garantit une liberté effective vis-à-vis du pouvoir central de l'Etat (30).

Le plus souvent, les collectivités fédérées d'un Etat détiennent même une fonction d'auto-organisation partielle qui leur permet de déterminer librement bon nombre de règles fondamentales de fonctionnement de leurs institutions (31). Leur pouvoir organisationnel ou statutaire limité est souvent qualifié pompeusement de « pouvoir constituant », mais il doit être exercé conformément aux principes énoncés à cet égard par le droit constitutionnel de l'Etat fédéral. Ces principes sont consacrés au bénéfice de toutes les collectivités fédérées couvrant

(26) Article 10.1. – En Belgique, cette coopération intercommunale ou interprovinciale a pour fondement l'article 162, alinéa 4, de la Constitution.

(27) Article 10.3 de la Charte.

(28) Article 11.

(29) En Belgique, l'article 167, § 3, de la Constitution fédérale confère aux gouvernements des collectivités fédérées le pouvoir de conclure des traités portant sur des matières qui ressortissent à la compétence législative de leur Communauté ou de leur Région.

(30) En Belgique, le principe de l'élection directe des membres des assemblées parlementaires est consacré au bénéfice des Communautés et des Régions par l'article 116 de la Constitution fédérale.

(31) En Belgique, le pouvoir d'auto-organisation partielle des Communautés et des Régions découle des articles 118, § 2, et 123, § 2, de la Constitution fédérale.



le territoire de l'Etat. Ils confèrent à chacune d'elles une autonomie particulièrement large et permettent le développement d'autant d'ordres juridiques partiels au sein du droit étatique qu'il y a de collectivités fédérées dans l'Etat.

Cependant, les entités constitutives d'un Etat fédéral ne sont pas elles-mêmes des « Etats » au sens du droit international, même si certaines Constitutions fédérales leur en reconnaissent le titre. Toute collectivité fédérée au sein du même Etat reste *dépendante* de celui-ci en raison de la primauté de la Constitution fédérale. C'est cette Constitution qui lui attribue ses compétences et les lui garantit. C'est elle qui donne le plus souvent primauté à la législation fédérale dans les domaines de compétences concurrentes. Surtout, c'est elle qui instaure un contrôle juridictionnel centralisé du partage des pouvoirs entre l'Etat fédératif et ses collectivités constitutives : un contrôle de constitutionnalité auquel sont assujettis non seulement le législateur fédéral, mais aussi les législateurs des différentes collectivités fédérées (32). Toutefois, cette dépendance juridique à l'Etat fédéral comporte un aspect positif : en vertu de la « loi de participation », les collectivités fédérées sont associées en tant que telles à l'organisation ou au fonctionnement des institutions centrales de l'Etat : elles participent à l'adoption des législations fédérales les plus importantes ainsi qu'à toute révision de la Constitution, ce qui peut contribuer à la sauvegarde de leur autonomie (33).

Grâce à leur pouvoir législatif, les collectivités fédérées disposent par ailleurs, tout comme l'Etat fédéral qui les intègre, du droit d'instituer et d'organiser des collectivités locales par la voie législative, puis de les contrôler (34). Elles peuvent charger ces personnes publiques subordonnées de missions particulières et instituer un contrôle sur l'accomplissement de ces tâches déléguées à des fins spécifiques. Elles ont droit également à des ressources financières propres, notamment fiscales, dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences, dans les limites fixées par la Constitution et la législation fédérale (35).

(32) En Belgique, l'article 142 de la Constitution fédérale attribue cette fonction de contrôle juridictionnel à la Cour constitutionnelle.

(33) On observera pourtant que la Constitution belge n'organise pas une participation générale des Communautés et des Régions à l'adoption de la législation fédérale ni aux révisions constitutionnelles. Voy. par exemple, sur ce thème, notre *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 4<sup>e</sup> éd., 2021, spéc. les n<sup>os</sup> 358 et 686 à 694, pp. 526-528 et 1063-1071.

(34) En Belgique, l'existence des collectivités locales est garantie par les articles 41 et 162 de la Constitution fédérale, mais ce sont l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, et l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui attribuent aux Régions l'essentiel des compétences relatives à la création, l'organisation, le fonctionnement et le financement général des collectivités locales et de leurs groupements, de même que la composition, le mode de désignation et le régime électoral de leurs organes. Cependant, le statut des communes situées en région de langue allemande ne relève plus de la Région wallonne : celle-ci a transféré l'exercice de sa compétence en ce domaine à la Communauté germanophone de Belgique (décret wallon du 24 mai 2004 ultérieurement modifié et décret germanophone du 1<sup>er</sup> juin 2004 ultérieurement modifié, pris en vertu de l'article 139 de la Constitution fédérale).

(35) En Belgique, la Constitution fédérale, qui reconnaît aux collectivités fédérées une compétence fiscale propre (article 170, § 2), confie à une loi spéciale le soin de fixer le système général de

## 2. L'autonomie des collectivités composantes d'un Etat politiquement régionalisé

Tout comme c'est le cas des collectivités fédérées, les collectivités composantes d'un Etat politiquement régionalisé, telles l'Espagne et l'Italie, s'inscrivent dans un régime général d'organisation couvrant tout le territoire de l'Etat dont elles relèvent. La description de l'autonomie dont les premières bénéficient peut, *mutatis mutandis*, être appliquée aux secondes sous réserve des exceptions suivantes.

Tout d'abord, les collectivités territoriales qui jouissent d'un pouvoir législatif propre n'ont pas toutes le même statut. En Italie, il y a des régions ordinaires et cinq régions à statut spécial qui jouissent de formes particulières d'autonomie. En Espagne, on compte parmi les Communautés autonomes trois « Nationalités historiques » ; en outre, le Pays basque, la Navarre et les Canaries bénéficient d'un système financier et fiscal différencié et les archipels des Canaries et des Baléares connaissent d'autres spécificités relatives notamment à leur organisation administrative.

Ensuite, les collectivités régionales ne détiennent jamais juridiquement le dernier mot dans l'adoption de leurs statuts respectifs : une loi de l'Etat doit établir ou approuver les règles fondamentales d'organisation et de fonctionnement des institutions de chaque collectivité. Leur autonomie législative est en général moins large que celle des collectivités fédérées dans les Etats fédéraux.

Enfin, ces collectivités ne sont pas appelées à participer effectivement à la révision de la Constitution et à l'adoption des lois de l'Etat, comme c'est le cas dans les Etats véritablement fédéraux : les sénats d'Espagne et d'Italie ne sont pas des assemblées représentant de manière non proportionnelle les collectivités territoriales dotées d'un pouvoir législatif. Ainsi, sur les 266 membres dont se compose le Sénat espagnol, il n'y a que 58 sénateurs élus par les parlements des Communautés autonomes ; en Italie, sur les 320 sénateurs, 309 sont élus au suffrage universel direct, proportionnellement à la population de chacune des 20 régions.

### *C. L'autonomie interne, législative et gouvernementale, conférée à une collectivité infraétatique en raison de sa spécificité*

Il se peut que la Constitution d'un Etat ou, en vertu de celle-ci, une loi de cet Etat concède un statut spécial d'autonomie à une partie seulement du territoire étatique. Il en va ainsi principalement des archipels des Açores et de Madère (36), des Îles d'Åland (37) et de deux collectivités ultramarines de la

financement des Régions et des Communautés, à l'exception de la Communauté germanophone, dont le financement est régi par une loi fédérale ordinaire (articles 175 à 177).

(36) Relevant du Portugal. Voy. *supra*, I, *sub* A.

(37) Relevant de la Finlande. Voir *supra*, I, *sub* A et B.

France(38). Cette autonomie législative et gouvernementale leur est reconnue dans le cadre du système juridique de l'Etat.

L'initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la Région du Sahara « dans le cadre de la souveraineté du Royaume et de son unité nationale » s'inscrit dans cette perspective. Elle vise à instituer au sein du Maroc des organes législatif, gouvernemental et juridictionnels propres au Sahara, qui seront dotés de compétences exclusives dans les domaines de l'habitat, de l'éducation, de la politique de la santé et de l'environnement, de la protection sociale, de la culture et du sport, de l'administration locale, des infrastructures, des travaux publics et du transport, du développement régional, des investissements, de l'emploi, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Les lois, règlements et jugements émanant des organes régionaux devront être conformes au nouveau statut de la Région et à la Constitution de l'Etat. L'Etat marocain conserverait ses compétences dans les domaines régaliens, en particulier la défense et les relations internationales, et en matière religieuse.

Le statut d'autonomie du Sahara occidental doit encore faire l'objet de négociations avec les parties intéressées, conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et en particulier à la dernière résolution 2657 (2022) du 27 octobre 2022 qui a appelé « toutes les parties concernées » au conflit du Sahara occidental(39) à « reprendre les négociations sous les auspices du Secrétaire général, sans conditions préalables et de bonne foi, en tenant compte des efforts consentis depuis 2006 et des faits nouveaux survenus depuis, en vue de parvenir à une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable qui permette l'autodétermination du peuple du Sahara occidental dans le contexte d'arrangements conformes aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies »(40). Lorsque les négociations auront abouti, le projet de statut de la Région du Sahara devra être soumis à une libre consultation des populations du sud qui exerceront ainsi leur droit à l'autodétermination, sans doute sous l'égide de l'ONU. Selon le plan soumis aux parties concernées, l'ensemble du peuple marocain devra également être

(38) Il s'agit de la Polynésie française, formée de cinq ensembles insulaires (archipel de la Société, Îles Marquises, Îles Tuamotu, archipel des Gambier, îles Australes), et de la Nouvelle-Calédonie qui comprend un ensemble d'îles dont la principale est la Grande Terre. L'assemblée de la *Polynésie française* peut adopter des « lois du pays » en vue de favoriser l'accès aux emplois du secteur privé des personnes justifiant d'un lien suffisant avec le territoire, ou afin de préserver l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population ; elle peut assortir de peines déterminées les manquements à ces dispositions (loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, art. 18 à 21). Quant au Congrès qui est l'assemblée délibérante de la *Nouvelle-Calédonie*, il légifère véritablement dans un champ beaucoup plus large de compétences en votant aussi des « lois de pays » qui ne peuvent être contestées que devant le Conseil constitutionnel avant leur publication (Constitution française, titre XIII, art. 77 ; loi du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie, art. 99 et 104-105)

(39) Le Maroc, le Front POLISARIO, l'Algérie et la Mauritanie.

(40) Résolution 2657 (2022) du Conseil de sécurité, point 4.

consulté par référendum, vu la nécessité de réviser la Constitution du Maroc pour y intégrer le statut spécial de la Région.

Il se peut aussi qu'un Etat accorde *par voie simplement législative* une autonomie interne à l'une ou l'autre région insulaire placée sous sa souveraineté ; telle est la situation des Îles Féroé et du Groenland au sein du Danemark ainsi que celle de quelques territoires britanniques d'outre-mer (*British Overseas Territories*) (41) ou de territoires « organisés mais non incorporés » des Etats-Unis d'Amérique (42). Plus exceptionnellement, un Etat peut procéder *par une simple loi* à une dévolution partielle de son pouvoir législatif et exécutif vers l'une ou l'autre collectivité territoriale en métropole. C'est ce qui est arrivé au Royaume-Uni, dont trois des quatre pays constitutifs : l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, disposent chacun d'un parlement et d'un gouvernement compétents dans les différents domaines politiques que la loi britannique assigne aux institutions des uns ou à celles des autres. Le Parlement du Royaume-Uni est compétent dans les autres matières mais, étant « souverain », il peut dissoudre les parlements régionaux à tout moment et même légiférer dans les domaines qui ressortissent en principe à la compétence de ces assemblées législatives.

Pour achever ce tour d'horizon, il reste à signaler une hypothèse très particulière : il peut arriver qu'un Etat n'ayant pas de Constitution écrite veille à respecter *d'anciennes coutumes* régissant les rapports du pouvoir central avec certaines collectivités depuis longtemps autonomes ; on pense ici à l'Île de Man et aux Îles Anglo-Normandes. Il s'agit de territoires insulaires qui n'ont jamais été incorporés au Royaume-Uni, mais dont ce dernier assure les relations internationales. A leur égard, il est permis de faire le même constat paradoxal qu'à propos de l'Ecosse, de l'Ulster et du pays de Galles : l'autonomie dérogatoire de la collectivité territoriale est relativement ample, mais aucune pérennité constitutionnelle n'est garantie à ce statut : le législateur britannique est en mesure de le modifier ou, en pure théorie, de le supprimer unilatéralement.

(41) La plupart des territoires britanniques d'outre-mer sont des îles ou des archipels. Plusieurs d'entre eux ont été dotés d'une « Constitution » locale par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres (*Order in Council*) en vertu d'une loi britannique. Le *Bermuda Constitution Act* de 1967 habilite la Reine à établir le *Bermuda Constitution Order 1968* ; le *Cayman Islands Constitution Order 2009*, le *Turks and Caicos Islands Constitution Order 2011*, le *Virgin Islands Constitution Order 2007* et le *Montserrat Constitution Order 2010* ont été pris en vertu des sections 5 et 7 du *West Indies Act 1962*. Les Îles Malouines sont également régies par une « Constitution » locale : le *Falkland Islands Constitution Order 2008*, lui-même fondé sur les *British Settlement Acts* de 1887 et de 1945.

(42) Par territoire non incorporé des Etats-Unis, on entend tout territoire qui est placé sous la souveraineté des Etats-Unis, mais qui n'a pas le statut d'Etat fédéré. Les territoires « organisés » sont des territoires américains non incorporés qui ont été dotés d'une certaine autonomie par ou en vertu d'une loi fédérale organique fondée sur la clause territoriale de l'Article 4.3 de la Constitution des Etats-Unis. Ce sont Guam, le *Commonwealth* de Porto Rico, les Samoa américaines (dotées d'une « Constitution locale » depuis 1960), le *Commonwealth* des Mariannes du Nord (dont la « Constitution locale » est entièrement en vigueur depuis 1986) et les Îles Vierges des Etats-Unis (lesquelles ne disposent pas encore d'une « Constitution locale »).

## UNE SYNTHÈSE EN MANIÈRE DE CONCLUSION

En droit public, le concept d'autonomie fait appel à la présence de collectivités publiques infraétatiques, généralement territoriales, auxquelles est confié le pouvoir de régler et de gérer librement les affaires publiques qui les concernent. Cette autonomie varie considérablement en ampleur et en degré selon qu'elle se rapporte aux collectivités locales, aux collectivités fédérées ou régionales investies d'un pouvoir législatif et dotées d'un gouvernement, ou à une collectivité particulière ayant droit à une autonomie interne dérogatoire. Toutefois, quel que soit le type d'autonomie instituée, toujours la collectivité publique qui en bénéficie doit jouir d'une autonomie organique : la composition des autorités qui agissent en son nom ou, à tout le moins, celle de l'assemblée représentative, doit résulter de la libre désignation de leurs membres par le corps électoral. Toujours la collectivité autonome doit disposer d'une liberté de décision dans son domaine de compétence et toujours la personne de droit public qui a octroyé l'autonomie à cette collectivité doit exercer un contrôle juridictionnel du respect des règles qui déterminent la mesure et les limites de l'autonomie(43). Toujours la collectivité publique doit se voir attribuer, dans une mesure variable, une certaine autonomie financière et fiscale.

Pour le reste, tout oppose les collectivités locales et les autres collectivités autonomes. Les collectivités fédérées sont les seules à disposer du droit de participer aux décisions de l'Etat dont elles font partie en dehors de leur domaine propre de compétence(44).

(43) Ainsi, le contrôle juridictionnel des compétences accordées aux collectivités fédérées et aux collectivités locales est-il exercé en Belgique par la Cour constitutionnelle, par le Conseil d'Etat, par les autres tribunaux administratifs et par les cours et tribunaux. Ces institutions sont établies et régies par le droit fédéral (Constitution, lois spéciales et ordinaires), c'est-à-dire par l'Etat fédéral.

(44) Toutefois, rien n'empêche qu'une collectivité jouissant de l'autonomie interne comme l'archipel d'Åland se voie reconnaître par l'Etat auquel elle appartient le droit de s'opposer à toute modification de ce régime qui ne lui conviendrait pas.