

Le parlementarisme régional italien et espagnol, Quelques pistes pour une évolution française[□]

Les régions françaises, comme les autres collectivités territoriales, restent des collectivités « à statut législatif, sans pouvoir autonome, toujours soumises à un certain contrôle de l'État et indépendantes les unes des autres »¹. Préciser que l'organisation de la République française « est décentralisée » n'a rien changé à cela.

À l'inverse, les régions italiennes et espagnoles se voient non seulement reconnaître une existence et un pouvoir normatif mais aussi une organisation institutionnelle dans la Charte constitutionnelle.

Pourtant ces trois États partagent un cadre fondamental commun : l'État unitaire, l'appréhension de la question régionale montre à quel point la distinction, entre la décentralisation française et le régionalisme italien ou l'autonomisme espagnol est justifiée.

En évitant le lieu commun de « l'uniformité à la française »² et en acceptant l'existence de différences par la mise en œuvre d'un système plurilégislatif³, il n'empêche que la conception moniste du droit empêche tout développement d'un rôle politique de la région.

Il est aujourd'hui légitime de s'interroger sur l'efficacité d'une décentralisation administrative. À l'heure de nouveaux transferts de compétences, du souhait affirmé de développer la démocratie locale, en définitive, d'accorder des responsabilités toujours plus importantes aux régions. S'il n'est pas question de promouvoir un pouvoir normatif plus important pour les régions⁴, une réorganisation des institutions régionales - notamment en revalorisant l'exécutif - pourrait constituer un premier pas afin d'établir définitivement les régions françaises dans l'esprit des électeurs.

Bien qu'en net regain, l'activité du législateur comme du constituant français reste frileuse : la révision constitutionnelle de mars 2003 ne résout rien et la dernière évolution législative notable, même si le terme semble bien fort, est la loi du 11 avril 2003⁵.

[□] Michaël BARDIN, Attaché temporaire d'enseignement et de recherche à la Faculté de droit de l'Université du Sud Toulon-Var, membre du Centre de Droit et de Politique Comparés JEAN-CLAUDE ESCARRAS, UMR-CNRS n° 6201, <http://cdpc.univ-tln.fr>.

¹ L. FAVOREU, « Une réforme d'envergure », *JCP Collectivités territoriales*, n° 3, 28 oct. 2002, p. 95.

² Voir en ce sens dès 1984, J. MOREAU, « Décentralisation et nouveau droit public », in J. MOREAU, G. DARCY, *La libre administration des collectivités locales, Réflexions sur la décentralisation*, PUAM-Economica, coll. Droit public positif, 1984, pp. 199-202. Plus récemment, S. REGOURD, « La révision constitutionnelle de mars 2003 et l'unité de la République », *Cahiers français*, n° 318, pp. 59-60.

³ Voir, très récemment, C. AVRIL, *L'État plurilégislatif et la république indivisible*, Thèse, dir. J. PINI, Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, 2004.

⁴ En dehors d'un exercice dérogatoire des compétences très encadré. Sur ce sujet, Y. LUCHAIRE, F. LUCHAIRE, *Décentralisation et Constitution*, Paris, Economica, 2003, p. 25 et s. Après la révision constitutionnelle de mars 2003, les auteurs estiment que c'est au prix d'une « rédaction passablement alambiquée du 4^{ème} alinéa de l'article 72 [que] les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, sous certaines conditions, " déroger aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences " ». De plus, d'un encadrement très strict découlera une « marge de manœuvre de l'exercice dérogatoire [qui] sera faible : nécessairement respectueuse des principes constitutionnels (égalité des citoyens, respect des libertés d'entreprendre etc.), soumise à la loi, encadrée par le juge comme tout acte réglementaire, la dérogation ne changera pas grand-chose à l'architecture constitutionnelle antérieure ».

⁵ Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants du Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, *JO*, 12 avril 2003, p. 6488.

Ainsi, C. Bidégaray estimait récemment qu'au regard de leurs modes d'élections, les Présidents de régions se devaient d'être « *des personnalités capables d'entraîner une adhésion majoritaire ou, à défaut, de rassembler une coalition d'élus* » et de fait de conclure que « *l'élection des présidents est donc subordonnée au mode d'élection des conseillers* »⁶. En effet, c'est uniquement en réformant le système d'élection des conseillers régionaux que l'on a renforcé la position du président de région. La loi du 11 avril 2003 met en place un mode de scrutin « *simple dans son principe mais compliqué dans ses applications* »⁷ qui, s'il va renforcer les exécutifs en portant à la présidence un leader assuré d'une majorité au conseil continue d'éloigner la France de ses voisins. Outre l'atteinte certaine - mais nécessaire au regard des précédentes élections - au pluralisme et à la représentation des minorités, le nouveau mode de scrutin renforce encore l'idée de combat entre les grandes formations nationales⁸.

De fait, nous ne sommes pas si loin de l'élection directe prévue par la Constitution italienne puisqu'un tel mode de scrutin permet finalement à l'électeur de « choisir son président de région ». Cependant, et à regret, il faut constater que l'émergence d'une classe politique régionale s'avère impossible dans un tel système. Le « vote sanction » de 2004 en étant une preuve éclatante. On peut alors s'interroger sur la volonté réelle du législateur : une décentralisation accrue oui mais une décentralisation toujours administrative et détenue par la même classe politique qu'au niveau national.

En définitive, et pour la région tout au moins, l'acte II de la décentralisation s'opère comme une « décentralisation des hommes politiques » !

Inspirées du modèle parlementaire, les institutions régionales françaises souffrent aujourd'hui de l'absence d'une image forte. Cette dernière, à l'instar de nos voisins, pourrait tout aussi bien être revalorisée par un mode d'élection différent de l'exécutif ou par la mise en œuvre d'une véritable séparation des pouvoirs entre cet exécutif et l'assemblée. En effet, la présidence de l'assemblée est aujourd'hui sans conteste un frein à l'émergence d'un pouvoir exécutif travaillant et étant perçu comme tel par l'électeur. Une fois cette séparation acquise, l'isolement du président pourrait être évité par l'institutionnalisation d'un véritable gouvernement régional⁹.

Dans cette optique, les exemples italiens et espagnols sont riches d'enseignements.

Inspirées par les évolutions nationales ou parfois même les inspirant, les institutions régionales, et notamment la rationalisation des exécutifs régionaux, de ces deux États font l'objet d'un encadrement constitutionnel plus ou moins strict (I). Pour autant, ce dernier n'empêche en rien la recherche permanente, elle aussi plus ou moins encadrée par le pouvoir central, des rapports adéquats, permettant le fonctionnement le plus optimal des institutions (II).

I. Le cadre constitutionnel du parlementarisme régional

⁶ C. BIDEGARAY, « Quels présidents pour les régions ? Les effets pervers des modes de scrutin », *RFSP*, vol. 54, n° 4, 2004, p. 597.

⁷ *Ibid.*, p. 607.

⁸ *Ibid.*, p. 608. En effet, « seuls les partis de gouvernement étaient capables de franchir le cap de la majorité absolue au premier tour ou encore celui des 10 % des suffrages exprimés pour arriver en tête au second tour et accéder à la présidence ».

⁹ En ce sens, N. CERLES, « Vers une maturité politique des régions françaises ? », *JCP Collectivités territoriales*, n° 10, 1^{er} mars 2004, p. 309.

Il existe un parallélisme institutionnel évident entre les institutions nationales et régionales dans les textes fondateurs italiens et espagnols.

La recherche de rationalisation des institutions nationales italiennes et l'évolution des régions avec les lois constitutionnelles de 1999 et 2001 ne sont que l'aboutissement, sans aucun doute temporaire, de changements initiés dès le début des années 1990. Dans le même sens, l'organisation des communautés autonomes espagnoles procède d'une volonté véritable de mimétisme entre le centre et la périphérie.

Pour R. Bin, la réforme italienne de 1999 est « une philosophie avec un sens, celui d'une révolte destinée à assurer une certaine force aux exécutifs, en offrant aux électeurs la possibilité de choisir le chef et de concentrer sur lui la responsabilité de gouvernement »¹⁰. Au niveau local comme au niveau national, on retrouve une même volonté farouche d'appréhender le « principe majoritaire comme [un] facteur de régulation des rapports »¹¹ entre les institutions.

Les efforts parallèles du centre et de la périphérie afin d'introduire des logiques majoritaires affirment clairement la recherche d'une marge de stabilité et d'efficacité plus importante aux exécutifs¹². Au niveau régional, le mouvement de réforme prend son origine dans l'exemple donné par les exécutifs des communes et provinces.

En effet, le 13 août 1992, l'assemblée régionale de Sicile qui, de par son statut spécial, bénéficie d'une autonomie législative plus importante, adopte un système d'élection nouveau pour les maires des communes siciliennes : l'élection au suffrage universel direct¹³.

Cette décision de l'assemblée eut un écho si retentissant en Italie que, six mois plus tard, la loi de la République du 25 mars 1993 fut adoptée par le Parlement national italien ; loi mettant en place l'élection directe des maires et des présidents de provinces. Enfin, le 23 février 1995, ce même Parlement adopta une loi sur l'élection semi-directe des présidents de région.

Cette dernière loi mettait en place, « en pratique sinon en droit »¹⁴, l'élection des présidents de région au suffrage universel direct. On peut, en effet, parler de suffrage universel direct « déguisé » puisque s'agissant d'un scrutin de liste à un seul tour, chacune des listes présentait à sa tête la personnalité qui gouvernerait en cas de victoire.

Un pas supplémentaire fut franchi avec deux lois constitutionnelles, la première, la loi n° 1 du 23 novembre 1999 permit l'élection des présidents de régions à statut ordinaire au suffrage universel direct et la seconde, la loi n° 2 du 31 janvier 2001 a eu pour effet d'étendre le système aux régions à statut spécial.

Enfin, ce mouvement de réforme s'est achevé avec la modification du Titre V de la deuxième partie de la Constitution par la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001, entrée en vigueur le 8 novembre de la même année. Cette révision, porteuse de nombreuses

¹⁰ R. BIN, « Reinventare i consigli », *Il Mulino*, n° 3, 2000, p. 453 et s. Pour l'auteur, cette évolution est « fille de la même philosophie qui a porté quelques années auparavant la réforme de l'élection des maires ».

¹¹ S. GAMBINO, D. LOPRIENO, « Statuti e forma de governo della regione. L'esperienza italiana et la prospettiva comparata », in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA, *Il regionalismo differenziato*, Milan, Giuffrè, 2004, p. 149

¹² F. RICCOBONO, « Crisi dello Stato e legittimazione democratica », in S. LABRIOLA (dir.), *Ripensare lo Stato*, Milan, Giuffrè, 2003, p. 53. Au niveau national, indirectement, cela s'est concrétisé par l'adoption des lois n° 277 et n° 278 de 1993 concernant l'élection à la Chambre des députés et du Sénat de la République.

¹³ A. MANZELLA, « La transition institutionnelle », in S. CASSESE (dir.), *Portrait de l'Italie actuelle*, La documentation française, 2001, p. 53. Comme le note l'auteur, « pour la première fois, la "démocratie directe" faisait son entrée dans le système politique italien » et ainsi rompait avec « le "diktat partitocratique" qui tendait à plaquer sur les régions et les collectivités locales les alliances politiques nouées à Rome ».

¹⁴ B. GAUDILLIERE, *Le régime politique italien*, PUF, 1999, p.110.

inspirations fédéralistes n'apporte néanmoins aucune modification à l'article 123 C. issu de la loi constitutionnelle de 1999.

Ces deux lois semblaient ouvrir la porte à un régionalisme diversifié, sans doute plus proche du modèle fédéral notamment concernant la forme de gouvernement des régions, avec la possibilité d'une différenciation régionale « *propre à exalter et valoriser les potentialités intrinsèques de chaque région* »¹⁵.

Mais l'Italie est l'Italie : alors que l'on considérait comme acquis le droit à l'auto-détermination, la mise en œuvre s'est avérée plus problématique. Ce que la loi constitutionnelle « proposait » - et même « imposait » en régime transitoire, c'est-à-dire jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux statuts - s'est compliqué lors de l'élaboration de ces derniers.

En ce sens, la Charte espagnole, de prime abord moins permissive, a contribué à la mise en place d'un système empreint de « *flexibilité et de gradualité* »¹⁶ qui a permis une stabilité plus importante des institutions autonomiques.

À y regarder de plus près, la Constitution espagnole ne propose qu'un modèle incomplet d'institutions autonomiques. En effet, tout comme s'établissent deux règles, deux dispositifs d'accès à l'autonomie, la physionomie des institutions régionales varie selon le principe dispositif utilisé. Ce double dispositif apparaît comme la résultante de la prise en compte du *fait différentiel*¹⁷ : les communautés autonomes historiques et l'Andalousie, c'est-à-dire les communautés autonomes ayant emprunté la voie dite rapide proposée par l'art. 151 C. sont les seules devant se conformer aux prescriptions de l'article 152 concernant la physionomie de leurs institutions : une assemblée, un Conseil de gouvernement et un président¹⁸.

¹⁵ T.E. FROSINI, « La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato », 2004, *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, www.associazionedeiconstituzionalisti.it.

¹⁶ A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa, Centro e periferie a confronto*, Padoue, Cedam, 2003, pp. 395-396. Voir aussi, sur le processus autonome, J.T. VILLAROYA, « Proceso autonomico y observancia de la Constitucion », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 15, 1985, pp. 25-64.

¹⁷ M. BELTRAN, W. GENIEYS, « Jalons pour une France plus espagnole », *Pouvoirs Locaux*, n° 59, 2003, p. 118. Il faut entendre par *fait différentiel*, « *la quête toujours répétée d'un traitement différencié par les procédures politiques et dans les politiques publiques entre les gouvernements des communautés autonomes qui peuvent se prévaloir d'une légitimité historique et les autres* ». Les auteurs précisent que le fait différentiel est ainsi « *la caractéristique d'une nouvelle forme d'intégration politique. La configuration institutionnelle de l'État des Autonomies serait alors, au sens de la sociologie de Norbert Elias, globale mais toujours changeante selon un ensemble de tensions liés aux aléas des interdépendances entre les acteurs du jeu politique* ». Voir aussi, M. VERVIN, « L'État autonome espagnol et la problématique constitutionnelle des faits différentiels », *Civitas Europa*, n° 3, 1999, pp. 41-63. Du point de vue terminologique, « *il faut d'emblée prêter attention au vocable précis utilisé pour qualifier : faits différentiels. Il s'agit donc bien de véritables faits, c'est-à-dire d'éléments issus de réalités concrètes, tangibles. Ainsi peut-on aisément opposer une telle terminologie à un domaine qui serait celui des normes. Ce qu'on qualifiera dès lors de phénomène différentialiste s'appuie sur la réalité, se base sur des faits matériels et non des éléments juridiques. En cela, la combinaison des deux termes : faits et différentiels nous renseigne déjà à la fois sur l'origine et sur le sens de ce vocable* », p. 43. Enfin, sur la distinction entre faits différentiels objectifs et subjectifs, S. PIERRE-CAPS, « L'État autonome espagnol et la question des "faits différentiels" », in N. ROULAND, *Le droit à la différence*, PUAM, 2002, pp. 109-126.

¹⁸ L'art. prévoit « *une assemblée législative élue au suffrage universel suivant un système de représentation proportionnel [...], un Conseil de Gouvernement qui exercera les fonctions exécutives et administratives et un président, élu par l'assemblée parmi ses membres et nommé par le Roi, qui sera chargé de diriger ledit Conseil de Gouvernement, représentation suprême de la Communauté autonome et représentation ordinaire de l'État dans celle-ci. Le président et les membres du Conseil de Gouvernement seront politiquement responsables devant l'assemblée* »

L'alignement des autres communautés - dites de voie lente - sur ce modèle préétabli viendra essentiellement d'une volonté politique des deux grands partis nationaux¹⁹ et se concrétisera avec le Pacte Autonómico de 1981. Toutes les Communautés apparaissant après cette date étant tenues de se doter d'un système parlementaire calqué sur celui des communautés déjà autonomes.

Ainsi, même sans prévoir un système institutionnel s'appliquant à toutes les Communautés, et dès lors que ne fut pas prohibé un mimétisme entre des communautés ayant parcouru des chemins différents vers l'autonomie, le système parlementaire se généralisa. Son ancrage dans les autonomies fut assuré par le juge constitutionnel dans sa décision n° 16 de 1984, réaffirmé par la sentence n° 15 de 2000²⁰.

Mais annonce de retour aux régions italiennes si En revanche, l'autonomie dans la forme de gouvernement régional des régions italiennes a été largement battue en brèche lors de l'adoption des nouveaux statuts.

Pour une large majorité de la doctrine, la lenteur des régions dans l'adoption de leurs nouveaux statuts tient grandement à l'exigence de la très contestée clause du dernier alinéa de l'article 122 C. liant le sort du président de région et de l'assemblée dès lors qu'il seraient élus de manière identique²¹. L'esprit de la loi constitutionnelle de 1999 est entièrement tourné vers la personnalisation du pouvoir. Le Chef est présenté comme l'élément central, la clé de voûte du système institutionnel. Dès lors, sa chute ne saurait qu'entraîner celle des autres représentants. Une idée somme toute élémentaire qui semble vouloir proposer en termes simplifiés une solution à des problèmes politiques complexes. Soit pour attirer les électeurs avec la suggestion d'une image, soit pour cacher une absence, toujours gênante, de réel projet politique. Certains auteurs n'hésitant pas à parler de « *démocratie au temps des slogans* »²². La formule de l'article 122 C. est implacable : si le président élu au suffrage universel direct perd la confiance de l'assemblée, il emporte dans sa chute les représentants de cette dernière et provoque de nouvelles élections.

Avec la décision n° 2 de 2004²³, la Cour constitutionnelle italienne semble avoir posé les limites et même largement réduit l'autonomie statutaire des régions concernant la forme de gouvernement. Intéressons-nous donc à cette décision de la *Consulta* sur le « cas calabrais ».

Au cours de l'été 2003, la région de Calabre est la première à approuver un statut entièrement nouveau. Ce dernier met en place une forme de gouvernement quelque peu particulière afin de contourner l'écueil du dernier alinéa de l'art. 122 C. Selon la délibération statutaire, l'électeur régional ne serait pas appelé à élire directement son président mais à désigner un ticket Président/Vice-président ; le conseil régional choisissant ensuite de ratifier ou non le choix du corps électoral. Dans le premier cas, c'est bien le ticket qui est nommé à la tête de l'exécutif et dans le second cas, l'assemblée régionale se verrait dissoute immédiatement. Une fois ce ticket mis en place, la démission ou l'empêchement permanent

¹⁹ L'influence des partis politiques dominants s'explique par une volonté d'assurer un minimum d'homogénéité institutionnelle sur le territoire espagnol ; cet alignement offrant des garanties intéressantes pour l'avenir des communautés autonomes autant dans leurs rapports avec l'État que pour leur assurer un minimum de gouvernabilité interne.

²⁰ Le Tribunal constitutionnel a réaffirmé et précisé ce principe avec la sentence n° 15 de 2000 dans les termes de « *parlamentarisme rationalisé* ».

²¹ Principe identifié par la doctrine comme principe du *simul stabunt, simul cadent*.

²² L. CARLASSARE, « La sentenza n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato », 2004, *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it

²³ Cour const., sent. n° 2 de 2004, *Guir. cost.*, fasc. 1, 2004, pp. 9-36, note M. OLIVETTI et F. GHERA, pp. 36-51.

du Président n'entraînait pas la dissolution automatique du Conseil régional. Le Vice-président, lui aussi désigné par les citoyens pouvait être choisi par l'assemblée qui ainsi évitait la dissolution. Seule une nouvelle crise amenait l'électeur régional à réélire des représentants. Tout en étant rusé, le choix opéré par la délibération statutaire amenait à une récupération par l'assemblée d'une position centrale. De plus, un mode de scrutin proportionnel avec vote de préférence et prime de majorité conduisait clairement à une alternance politique limitée au cadre des coalitions politiques.²⁴

Le gouvernement italien contesta cette délibération statutaire et fut accueilli positivement en cela par la Cour constitutionnelle²⁵. Cette décision de censurer le choix calabrais semble autant diviser la doctrine qu'elle a divisé les membres de la Cour. En définitive, ces hésitations ne sont qu'un énième épisode du dilemme juridique classique entre des interprétations strictes ou extensives du texte fondateur.

Des arguments existent en l'espèce, mais cela est souvent le cas, pour défendre l'une ou l'autre des thèses. Néanmoins quelques précisions, amenées par les lois constitutionnelles de 1999 et 2001 sont à prendre en considération.

Tout d'abord, la XIII^e Législature italienne se montra très divisée sur l'opportunité d'imposer une forme de gouvernement présidentieliste et ce ne fut pas sans difficulté qu'on opta pour un compromis - qui en définitive n'a fait que repousser le problème - en établissant une formule standard à laquelle les régions pouvait statutairement déroger.

De même, alors qu'avec la loi de 2001, la reformulation de l'art. 114 C. (refonte des anciens art. 114-115 C.) tendait à souligner la valeur fondamentale de l'autonomie statutaire, la *Consulta* avait, par ailleurs, affirmé dans sa sentence n° 313 de 2003 que « *l'autonomie est la règle et les limites sont l'exception* »²⁶. Et alors que cette même révision a renforcé l'autonomie statutaire en supprimant la procédure d'approbation des statuts régionaux par le Parlement national. On peut se demander à quoi est réduit l'autonomie « *certaine et incontestable* »²⁷ des statuts en matière de forme de gouvernement régional. À peu de chose semble-t-il, seul le gardien paraît avoir changé.

Enfin, la stabilité des exécutifs recherchée par les réformes successives n'a jamais été la fin, mais seulement le moyen : en effet, le renforcement des exécutifs, par un rôle personnel de maintien de l'unité d'orientation politique et administrative n'a, les travaux préparatoires de la loi n° 1 de 99 l'affirment, que pour but d'éliminer l'instabilité dans la gestion politique des régions et donc de renforcer le poids des institutions régionales.

²⁴ E. BALBONI, « Que che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria" », 2004, *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it. Une formule qui, selon l'auteur, n'est pas sans rappeler « *les tristement célèbres "relais" qui avaient donné une si mauvaise image durant l'âge d'or de la Première République* ».

²⁵ Le statut de Calabre ne fut pas le premier à être contesté par le gouvernement italien, en revanche, les recours précédents ne concernant pas des statuts entièrement nouveaux. Sur ces contestations par le gouvernement, Tania Groppi estime que « *l'attitude du gouvernement a été ambiguë et obscure* ». En effet, on a pu noter une « *certaine "politisation" des recours naturellement liée à l'attribution même du gouvernement, organe politique par excellence* ». Néanmoins, l'auteur estime que « *le plus frappant dans les recours est l'absolu "hasard" des censures et dans de nombreux cas, les prétextes avancés. Des dispositions identiques, contenues dans des statuts différents, dans certains cas ont été contestés, dans d'autres sont sortis indemnes et ceci ne ressort pas seulement de la comparaison des statuts contestés et non contestés mais même entre statuts contestés* », T. GROPPI, « I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378, 379/2004 della Corte costituzionale », *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²⁶ Cour const., sent. n° 313 de 2003, *Giur. cost.*, fasc. 5, 2003, pp. 2952-2982, note M. LUCIANI, pp. 2982-2990 et G. TARLI BARBIERI, pp. 2990-3006.

²⁷ A. SPADARO, « I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo) », in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (dir.), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milan, Giuffrè, 2001, p. 80.

Ainsi, la Cour s'est conformée strictement à l'énoncé de l'article 122 C. Mais en définitive, la formule calabraise du ticket Président/Vice-président remettait elle vraiment en question l'élection au suffrage universel direct? Certes, l'élection n'était pas directe, l'investiture par le conseil régional pouvant être considérée comme un filtre à la volonté du corps électoral. Néanmoins, le choix de l'assemblée régionale restait très restreint : accepter la proposition populaire ou retourner devant les électeurs. Dès lors qu'un refus d'investiture entraînait la dissolution de l'assemblée, y avait-il vraiment une atteinte insupportable à la volonté de mettre en œuvre l'élection directe ?

Les effets de cette décision ne se sont pas fait attendre. Elle a eu le mérite d'éclaircir les travaux des régions encore en cours de réformation de leurs statuts. Nombre de projets prévoyant des formes de gouvernement hybrides ont été immédiatement évacués puisque apparaissait clairement l'impossibilité de déroger de quelques manières que ce soit au principe posé par le dernier alinéa de l'art 122 C. Sinon à renoncer à l'élection directe du Président de région, ce que les régions ne souhaitaient pas²⁸.

Prenons pour en terminer deux exemples récents. Les conseils régionaux dès lors qu'était établie une interprétation restrictive de l'art. 126 C. ont essayé de s'assurer un rôle dans la détermination des orientations politiques du Président.

Ainsi, dans ses décisions n° 372 et 379 de 2004 concernant respectivement les statuts des régions de Toscane et d'Emilie-Romagne, la Cour a rejeté la demande de censure concernant un vote initial du Conseil sur le programme du Président directement élu dès lors qu'un vote négatif du Conseil n'entraînait pas d'obligation juridique de démissionner. La Cour a, en ce sens, estimé que l'élection directe avait « pour conséquence de rendre impossible la prévision d'une motion de confiance de la part du Conseil »²⁹ et que dès lors, « l'éventuelle désapprobation des conseillers régionaux ne pouvait avoir qu'une portée politique »³⁰.

En définitive, les assemblées régionales ne disposent plus aujourd'hui que du droit de prévenir le nouveau Président de la possibilité à brève échéance d'un recours de la part de l'assemblée à la solution drastique de l'art. 126 C.

L'évolution du cadre constitutionnel italien encourage clairement une présidentialisation du parlementarisme régional. Si une telle évolution dans un pays où la tradition parlementaire est forte, prête à de nombreuses discussions, l'Espagne, en employant d'autres méthodes rencontre la même évolution.

II. La présidentialisation du parlementarisme régional

Si ces deux États partagent et affirment la « mise en œuvre d'une vision complexe de l'État et l'instauration d'un système pluraliste susceptible d'intégrer les différences »³¹, nous venons de

²⁸ Le rejet de la renonciation à une élection directe est dû à différents facteurs : les pressions exercées par les présidents de régions d'une part, et une volonté affichée d'un électorat favorable à l'élection directe d'autre part. En ce sens, l'exemple du Frioul-Vénétie Julienne est frappant : lorsque que le conseil régional a tenté d'introduire une forme de gouvernement sans élection directe du Président, la loi statutaire a été rejetée par le corps électoral.

²⁹ Sentenza Emilie Romagne, n° 379/2004, www.giurcost.org.

³⁰ Sentenza Toscana n° 372/2004, www.giurcost.org. Voir aussi sur le nouveau statut toscan, G. TARLI BARBIERI, « La forma di governo nel nuovo statuto de la regione toscana : Prime osservazioni », *Diritto Pubblico*, n° 2, 2004, pp. 691-745.

³¹ P. RICHARD, « Le principe pluraliste en Italie », *Civitas Europa*, n° 3, 1999, p. 69.

voir que cette acceptation de la différence est soumise à des conditions parfois draconiennes. Cependant, si certaines évolutions en Italie mettent à mal le parlementarisme régional, la vigueur des recherches espagnoles en la matière sont des plus intéressantes.

Revenons quelques instants à la sentence sur le « cas Calabrais ». Dans son considérant 6 la Cour donne une réponse intéressante à un point soulevé par une demande en défense de la région. Cette dernière a interrogé la *Consulta* sur la légitimité constitutionnelle de l'art 126 C. remanié (donc de l'article 4 de la loi de 1999) alléguant une violation du principe du « parlementarisme ». La Cour a très rapidement balayé cet argument qu'elle a estimé infondé mais qui pourtant mérite quelques développements.

Les juges constitutionnels ont estimé que la forme de gouvernement ne faisait pas partie des principes suprêmes du système italien, principes auxquels les lois constitutionnelles sont elles aussi soumises. Parmi la doctrine, certaines voix s'élèvent pour condamner une telle position. Si la forme de gouvernement ne fait pas partie des principes suprêmes, il n'en est pas de même en ce qui concerne la forme de l'État. Ainsi, la forme de gouvernement telle qu'elle est proposée par la loi de 1999 permet de sortir du modèle parlementaire de gouvernement mais ce qui est plus dérangeant est que cette même forme remet en cause les principes suprêmes qui qualifient la forme de l'État. En effet, pour L. Carlassare « *il y a désaccord avec l'essence même de l'État de droit démocratique. Si la forme de gouvernement est certainement modifiable sans illégitimité, cela n'est vrai que tant que ces transformations sur les délicats équilibres des rapports entre les organes n'atteignent pas un tel niveau qu'elles pèsent sur les éléments qui caractérisent la forme même de l'État* »³². Effectivement, du système présidentiel, on retient un président élu par le peuple selon le modèle nord-américain, mais dans l'ignorance d'un des principes fondamentaux de ce régime : les « freins et contrepoids » destinés à assurer la limitation des pouvoirs. Du système parlementaire, on conserve la « confiance » en la rendant quasi inefficace en liant cette question à la dissolution de l'assemblée. Ainsi, « *le rapport de responsabilité dont la « confiance » est l'expression se trouve ainsi totalement annulé* »³³. Au final, la menace de la dissolution devient véritablement un instrument présidentiel pour déterminer les contours de sa majorité³⁴.

Enfin, pour en terminer avec l'exemple italien, il faut noter que l'adoption par le Parlement italien de la loi n° 165 de 2004 si elle n'endigue pas l'hégémonie annoncée des

³² XXXX L. CARLASSARE, *op. cit.*, L'auteur affirme ainsi que « *la forme construite par la loi constitutionnelle n° 1 de 1999 impose aux régions un modèle clairement autoritaire, construit en sur un ensemble de pièces de l'un et de l'autre de forme de gouvernement de sorte qu'en se neutralisant réciproquement, chaque élément de garantie est annulé* ».

³³ *Ibid.*

³⁴ M. VOLPI, « *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della corte costituzionale n. 2 del 2004 ?* », *Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo*, www.federalismi.it, n° 4, 19 février 2004. Sur la réponse du juge constitutionnel sur à ce sujet, l'auteur estime que « *l'affirmation de la Cour est théoriquement erronée à la base, mais elle est révélatrice d'une vision du modèle "normal" prévu par la Constitution mais assez lointain de la réalité. En réalité, dans le modèle "néoparlementaire", les juxtapositions illégitimes d'éléments contradictoires, celui parlementaire de la défiance et celui présidentiel de l'élection directe de la tête de l'exécutif, détermine inévitablement un net déséquilibre en faveur du second qui peut renvoyer l'organe parlementaire à tout moment, alors qu'il est fortement improbable que celui-ci approuve une motion de défiance avec laquelle il signerait sa mort prématurée. De plus, [...] si le Conseil ne peut produire de changements de majorités, le chef de l'exécutif lui, a la possibilité de modifier les contours de la majorité sortie du vote populaire, en agitant la menace de la dissolution du Conseil* ». M. Volpi estime donc « *qu'il est plus juste en réalité de définir la forme de gouvernement comme "présidentialiste" étant donné qu'il n'apparaît pas de garanties effectives d'indépendance du pouvoir législatif par rapport au pouvoir exécutif* ». Enfin, « *le déséquilibre est encore plus net puisque la dissolution peut même intervenir pour des événements non politiques ou accidentels [...] comme l'empêchement permanent, mort ou démission, conséquentes dans ce dernier cas à l'accès à une charge ministérielle ou de commissaire européen* », p. 4.

présidents de région tend à éviter que celle-ci ne s'inscrive trop dans la durée. Ainsi, l'art. 2 de cette loi permet à l'assemblée régionale de légiférer sur l'interdiction pour un président élu deux fois consécutivement au suffrage universel direct de se représenter immédiatement pour un troisième mandat³⁵.

À l'inverse, la pérennité du système parlementaire originellement choisi par le constituant et les rédacteurs des statuts espagnols, a permis aux communautés autonomes d'axer essentiellement la rationalisation sur les relations entre les institutions régionales et non sur le procédé de nomination.

Le président de la Communauté, tout comme son homologue italien, assume le double rôle de représentant suprême de la Communauté et de représentant de l'État dans celle-ci (on pense ici à sa nomination par le Roi). Néanmoins, cette double casquette place le Président de la Communauté dans une telle situation de prééminence par rapport aux membres du Conseil de gouvernement que l'on ne saurait parler que de parlementarisme fortement rationalisé et même pour certains auteurs de système semiprésidentialiste. En effet, si la structure du Conseil de gouvernement est variable, ses membres sont généralement nommés et révoqués par le Président avec selon les communautés un ou plusieurs Vice-président soumis au même régime. Ce gouvernement dans tous les cas adopte le modèle par ministère ou département propre au système politico-administratif de l'État.

En revanche, de plus en plus d'exemples différenciés émergent concernant la rationalisation du système parlementaire, les relations entre les pouvoirs autonomiques.

Il existe bien entendu les éléments classiques du système parlementaire que sont la question de confiance et la motion de censure³⁶. Mais il semble plus instructif de s'attarder sur quelques particularismes. Le pluralisme autonome revêt en ce sens différentes formes : il peut s'agir tout autant de la nomination ou du maintien des exécutifs, mais il est intéressant de commencer ce panorama par une pratique qui a aujourd'hui intégré une majorité de statuts : la pratique de la dissolution anticipée.

Le mandat des représentants au sein de l'Assemblée est de quatre ans. Tout comme les modèles parlementaires nationaux, les relations entre l'assemblée et l'exécutif ont été rationalisées. La Constitution espagnole ne régit pas initialement l'existence ou même la possibilité d'introduction d'un droit de dissolution au profit du chef de l'exécutif régional. Bien que cette thématique fût largement abordée et âprement discutée durant l'élaboration des statuts, aucune communauté autonome n'intégra cette possibilité dans son texte fondateur.

Néanmoins, l'intégration progressive de ce moyen d'action propre aux systèmes parlementaires rationalisés est conforme au processus de symétrie institutionnelle entre le national et le local. D'abord mis en œuvre dans le cadre des communautés autonomes de premier degré, ce moyen s'est étendu progressivement aux autres communautés.

³⁵ Voir aussi à ce sujet, G. TARLI BARBIERI, « La forma di governo... », *op. cit.*, p. 728 et s.

³⁶ La technique de la motion de censure est très similaire à celle établie au niveau national par l'art. 113 C., elle est constructive puisqu'elle impose de proposer un candidat à la présidence. Seuls quelques détails - comme par exemple le nombre de signatures exigées pour la présentation de la motion - diffèrent d'une communauté à l'autre. La question de confiance, elle, ne peut être posée que par le Président après délibérations du Conseil de gouvernement. Elle est la plupart du temps liée à une déclaration de politique générale ou à un programme, néanmoins, certaines communautés - comme la Castille-La Manche ou Valence - permettent de lier cette dernière à n'importe quelle projet de loi.

Initialement prévu par la législation autonome, par des lois de gouvernement ou dans le cas de l'Andalousie par une volonté de l'Assemblée elle-même, elle a ensuite intégré les statuts, comme en Aragon, Asturies et Castille-La Manche.

Le contenu des textes fondamentaux, s'il ne prévoyait rien en ce sens, ne s'opposait pas pour autant au développement, somme toute prévisible d'un tel moyen.

En effet, concernant les communautés autonomes de premier degré, est prévu dans la Constitution, la durée du mandat et le caractère parlementaire du système autonome et si certains statuts prévoyaient l'existence d'une dissolution anticipée de l'assemblée, ils liaient cette procédure à l'impossibilité de désigner un exécutif.

À défaut d'acceptation explicite des autorités nationales, l'encadrement des échéances électorales peut être interprété comme une autorisation pour les Communautés d'introduire ce qui ne constitue qu'une mise en équilibre, un pendant à la responsabilité gouvernementale.

Si la mise en œuvre de cette dissolution parlementaire est détenue quasi exclusivement par le président, l'étendue des effets de cette pratique est strictement prévisible puisqu'elle détermine la durée du mandat de l'assemblée renouvelée.

Ainsi, cette assemblée réélue l'est pour une durée très variable. Avec la loi organique sur le régime électoral général du 19 juin 1985, qui a été suivie par l'évolution d'un groupe de statuts en 1991 a fixé la règle d'élections du « *quatrième dimanche de mai tous les quatre ans* » qui s'est ensuite propagée à toutes les communautés autonomes. Cet alignement de la date des échéances électorales sur l'ensemble du territoire permet d'une part de maintenir son caractère exceptionnel et d'autre part d'assurer la continuité d'une certaine homogénéité.

L'encadrement de la dissolution anticipée dans un calendrier électoral fixe permet aussi de réduire les cas de dissolution de pure opportunité politique. En effet, la majorité au pouvoir, dans une période de large soutien pourrait chercher à reculer l'échéance du combat électoral en obtenant un nouveau mandat. De plus, le maintien d'un jour d'élection unique dans l'ensemble des territoires autonomes revêt son importance au regard de l'influence que ces majorités régionales peuvent avoir sur les institutions nationales, on pense ici par exemple à la période 1993-2000 où en « *l'absence de majorité absolue du gouvernement de Madrid, les députés basques [du Parti Nationaliste Basque] et surtout catalans [du Parti Convergence et Union], ont eu un rôle de charnière d'appoint* »³⁷.

Enfin, ce droit de dissolution anticipé apporte, si cela était encore nécessaire, la preuve d'une présidentialisation du système parlementaire des autonomies. Si ce dernier est de manière quasi-exclusive entre les mains du président, l'affirmation de ce principe monocratique n'exclue pas complètement le Conseil de gouvernement. En effet, bien que le président se doive de consulter le Conseil avant de prendre sa décision, cette consultation est dépourvue d'effet juridique. Si elle peut permettre une discussion constructive avant une décision importante pour la Communauté, en aucun cas, les membres du Conseil ne peuvent s'opposer, de par leur dépendance à la Présidence, à une volonté du chef de l'exécutif de prononcer la dissolution. Il reste que l'indépendance du président dans la prise de cette

³⁷ B. REMOND, *De la démocratie locale en Europe*, Paris, Presses de Science Po, coll. La bibliothèque du citoyen, 2001, p. 127. Sur le rôle des partis politiques, G. COUFFIGNAL, *Le régime politique de l'Espagne*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs politique, 1993. L'auteur estimait avec clairvoyance, dès 1993, que « *le système des partis espagnol est à la fois complexe et simple. Complexe si l'on examine la composante régionale, qui occupe une position stratégique dès lors qu'elle peut faire ou défaire les majorités. Simple si l'on examine le bipartisme en train de se mettre en place. Là encore, de nombreuses évolutions sont possibles, la situation est tout sauf figée. Mais elle n'est ni erratique ni confuse. Répétons-le, le régime instauré par la Constitution de 1978 a réussi en fort peu de temps, grâce à la maturité de l'électorat espagnol, à construire un système partisan qui pour le moment réussit à allier justice et efficacité* », pp. 145-146.

décision reste aussi conditionnée par la couleur de la majorité gouvernementale. Ainsi, on peut considérer que dans le cas de gouvernements de coalition, le président sera plus enclin à prendre en compte l'avis des conseillers.

Mais, en plus ou en complément de ce droit de dissolution, existent des éléments propres à certaines communautés.

C'est le cas par exemple de la désignation automatique du Président. On parle alors de système extraordinaire d'investiture en ce qu'il déroge à la règle de la désignation parlementaire de l'art. 152 C. Cette procédure est un particularisme des statuts d'Andalousie et de Castille-La Manche. La Navarre qui avait d'abord intégré ce système dans son statut l'a ensuite abandonné en 2001.

Cette procédure participe un peu plus à la préservation de la stabilité des institutions autonomiques puisque en effet, la dérogation à l'art 152 C.³⁸ n'intervient que lorsque ce processus n'a pas permis de désignation.

Dans les autres communautés, il est dans ce cas, après deux mois passés sans que l'assemblée soit capable de désigner un président, procédé à la dissolution de l'assemblée suivie de nouvelles élections. En revanche, au sein des deux communautés précédemment citées, est introduit un « troisième tour sans vote » qui conduit à la désignation automatique du président. C'est le leader du parti disposant du plus grand nombre de siège au sein de l'assemblée qui est désigné chef de l'exécutif.

Si cette solution présente le principal avantage d'éviter de renvoyer les électeurs aux urnes - sans garantie réelle d'évolution des votes - elle est considérée comme très critiquable et très critiquée par la doctrine. Ainsi, A. Porras Nadales et J. Pérez Royo estiment que cette solution « réduit à néant le principe parlementaire »³⁹. En effet, le gouvernement qui sera formé ne disposera pas du soutien d'une majorité de l'assemblée mais uniquement des voix de son groupe, donc d'un soutien que l'on peut raisonnablement estimer moindre et plus précaire.

Au regard de l'autonomie statutaire des communautés, on s'interroge sur la légitimité du mode d'élection andalou pourtant soumis au régime de l'art. 152 C. donc à une élection par les parlementaires. Afin de contourner une éventuelle inconstitutionnalité, c'est le président de l'assemblée qui communique au nom du Parlement, l'identité du nouveau président au Roi pour que ce dernier procède à sa nomination. Même si l'élection est validée par le Parlement autonome il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une déviance du système parlementaire vers, comme certains le disent, le présidentielisme. Le développement d'une « une légitimité politique et personnelle totalement en marge du Parlement »⁴⁰.

³⁸ Nous rappelons rapidement : le président est élu lors de la première réunion de l'assemblée à la majorité absolue au premier tour et relative au second tour.

³⁹ J. PEREZ ROYO, A. PORRAS NADALES, *El Parlamento de Andalucía*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 157.

⁴⁰ G. RUIZ-RICO RUIZ, « Autonomia statutaria e forma di governo autonómica in Spagna », in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA, *Il regionalismo differenziato*, Milan, Giuffrè, 2004, p. 111. En effet, comme le note G. Ruiz-Rico Ruiz, « dans le cas de circonstances spéciales, de forte polarisation ou à l'inverse de fragmentation politique, les présidents de ces communautés sont en définitive désignés par le vote des citoyens et non par un processus d'investiture parlementaire ». De plus, l'auteur estime même que « les similitudes avec le régime présidentiel ne se limitent pas à ce système de nomination - spécial et conjoncturel - mais s'étendent aussi au statut fonctionnel du Président autonome qui possède simultanément les fonctions de représentation de l'entité politique et de direction du gouvernement ». Entre autres exemples, l'auteur s'intéresse aussi à ce qu'il dénomme « la variable semiprésidentielle » dans la forme de gouvernement catalane. Voir aussi, pour une vision plus large de la tendance présidentieliste du système parlementaire andalou, G. RUIZ-RICO RUIZ, *La forma de gobierno en Andalucía*, Valence, Tirant lo blanch, 1999, plus particulièrement p. 112 et s.

Le système parlementaire est touché de plein fouet par cette procédure, et il en va de même dans certaines communautés, concernant le caractère collégial et solidairement responsable du Conseil de gouvernement.

C'est le cas par exemple de la motion de censure individuelle contre les membres du gouvernement. L'organe collégial de gouvernement peut revêtir diverses appellations : gouvernement au pays Basque, Conseil exécutif en Catalogne, ou encore Députation générale en Aragon. Ces Conseils de gouvernement (appellation générique), dont chaque membre est nommé et révoqué librement par le Président, ont pour mission de mettre en œuvre le programme politique qui a permis à ce dernier d'être désigné.

La motion individuelle constitue elle aussi une dérogation au principe parlementaire affirmé. En effet, la solidarité du gouvernement est remise en cause par plusieurs statuts autonomes soit en ce qu'ils prévoient la possibilité d'une mise en jeu individuelle de la responsabilité politique d'un membre de l'exécutif (Conseiller ou même Vice-président), soit en ce que la question de confiance peut-être attachée à n'importe quelle loi.

Ainsi, le Pays Basque prévoit la possibilité d'une motion de censure individuelle, qui à l'inverse de la motion de censure collégiale n'est pas constructive. Cette dernière doit recueillir la majorité absolue de l'assemblée. De même la possibilité de poser la question de confiance lors du vote d'une simple loi peut, selon les cas et sans conduire à la chute de l'exécutif régional, constituer un désaveu du conseiller ou même Vice-président auteur du projet. Cette hypothèse étant renforcée par la capacité précédemment exprimée du président à modeler et remodeler le Conseil de gouvernement.

Ainsi, les exemples de différenciation entre les systèmes autonomiques ne manquent pas. En dernier exemple, très marginal puisque limité à la Catalogne et plus empreint d'une connotation politique, celle de la création du Conseiller en Chef [*Conseller en Cap*]. Cette fonction initiée dans le paysage des institutions catalanes par le décret du 12 janvier 2001 nous semble de moindre importance en ce qu'elle est et reste un « stratagème politique » destiné pour le président à préparer sa succession.

En effet, et en premier lieu, ce personnage rompt très grossièrement avec l'esprit de l'art. 152 C. Les autorités catalanes en ayant d'ailleurs pleinement conscience, le Conseiller en Chef n'apparaît pas dans le statut catalan, et n'a même pas été créé par une loi catalane. Il s'agit en fait d'une règle émanant de l'exécutif catalan et destinée à s'appliquer jusqu'au élections de 2004. Les prérogatives particulières dont ce Conseiller en chef jouit ont pour fondement la loi n° 3 de 1982 (qui établit une liste des fonctions présidentielles pouvant être déléguées) et la loi n° 13 de 1989 qui donne pouvoir au président concernant la dénomination et les fonctions des différents départements de l'exécutif. Bien qu'initialement temporaire, l'actuel gouvernement catalan a lui aussi à nouveau mis en place un Conseiller en Chef, installant semble-t-il une logique présidentialiste avec une division des fonctions similaires à celles existant entre un Président de la République et un Premier ministre. Il reste que ce Conseiller en Chef est au regard des normes catalanes et a fortiori nationales et constitutionnelles, un conseiller comme un autre, révocable selon la volonté du président.

* * *

Pour conclure sur ces quelques évolutions, loin de nous l'idée de présenter les « éléments fixes » d'un système qui le serait tout autant. Dans le domaine de notre intervention, nous ne pouvions que proposer le « Polaroid » d'une situation à un instant T.

Pour preuve que ces deux États continuent d'effectuer leur mutation, leur « éternel miracle »⁴¹, alors que les juristes et politiques italiens travaillent actuellement sur un nouveau

⁴¹ M. BAUDREZ, « L'échec d'une réforme ou l'histoire d'une Révolution tranquille », in M. BAUDREZ (dir.), *La réforme constitutionnelle en Italie*, PUAM-Economica, coll. droit positif, 2002, p. 13.

Sénat plus représentatif des autonomies locales, le Pays Basque, quant à lui, a fini d'élaborer et propose à l'État espagnol un *projet de libre association*. Si ce dernier est largement considéré comme fantaisiste⁴² il n'en reflète pas moins la vigueur des revendications régionales. Même si la France est encore loin de telles évolutions, il y a sans doute dans les quelques éléments que nous venons de présenter de possibles évolutions pour les institutions régionales qui, sans remettre en cause la tradition française, ouvriraient la voie d'une décentralisation enfin réussie...

⁴² J. CORCUERA ATIENZA, « Les présupposés de la proposition de statut politique de la communauté d'Euskadi. Légitimité vs. Légalité », *Civitas Europa*, n° 12, 2004, pp. 13-42. L'auteur estime que « *les arguments juridiques comme ceux exposés par le gouvernement basque pour légitimer une approche si extravagante [...] n'ont aucune validité du point de vue de la logique constitutionnelle et légale* ». En effet, « *dans un État constitutionnel démocratique de droit comme l'État espagnol - dans lequel la population ne subit pas de discriminations en raison de ses particularités ethniques et qui permet la participation de tous sur un pied d'égalité au processus politique - l'autodétermination exercée dans la sphère interne en tant qu'autodétermination individuelle, c'est-à-dire par le biais de la réalisation du principe démocratique. Dans de telles circonstances, il n'existe pas de droit à l'autodétermination des peuples, compris comme un droit de sécession* ».