

Chambre des régions

25^e SESSION
Strasbourg, 29-31 octobre 2013

CPR(25)2FINAL
30 octobre 2013

Les régions et territoires à statut particulier en Europe

Commission de la gouvernance
Rapporteur : Bruno MARZIANO, Italie (R, SOC¹)

Résolution 361 (2013)	2
Recommandation 346 (2013)	3
Exposé des motifs	5

Résumé

Plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe comptent des régions à statut particulier. Ces régions jouissent de pouvoirs législatifs, administratifs et financiers garantis plus nombreux et plus étendus. Elles sont établies afin de répondre aux besoins particuliers de certains territoires liés, entre autres, à leur histoire, leur situation géographique ou leurs caractéristiques culturelles ou linguistiques, sans remettre en cause la structure d'ensemble de l'Etat. Fondé sur une analyse comparative des régimes de statut particulier en Europe, le présent rapport démontre notamment que les principes de la démocratie régionale sont plus fermement garantis dans les régions à statut particulier.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R: Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens
NI : Non-inscrits

Les régions et territoires à statut particulier en Europe

RESOLUTION 361 (2013)²

1. Un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe ont accordé à des régions spécifiques un statut particulier conçu comme un moyen de prendre en compte leurs identités propres et le souhait commun de leur population d'avoir un plus grand rôle dans la gestion de leurs affaires internes.

2. L'étude du Congrès sur le fonctionnement de ces régions³ montre que la démocratie régionale y est souvent plus forte et plus effective et qu'elles peuvent offrir un modèle pour d'autres Etats, sous réserve que certaines conditions soient réunies, par exemple que les compétences soient dûment délimitées et que les relations et les modalités de la collaboration avec les autorités centrales soient clairement définies.

3. Au vu des conflits régionaux qui persistent dans certains Etats membres, de nouvelles régions dotées d'identités fortes pourraient encore faire l'objet de dispositifs constitutionnels spécifiques. Le Congrès est convaincu qu'un statut particulier d'autonomie régionale peut être un contrepoids efficace aux aspirations séparatistes et que le développement pacifique et la prospérité de l'espace européen dépendront des avancées en matière de résolution des conflits internes. Pour que de telles avancées soient possibles, il doit exister une volonté politique d'entretenir un dialogue pacifique, en vue d'identifier et de négocier des solutions légales et constitutionnelles adaptées, et de concevoir pour les régions concernées des modèles de gouvernance démocratique décentralisée satisfaisants.

4. Par conséquent, le Congrès décide :

a. de travailler avec le Comité des Ministres et la Commission de Venise à l'identification des indicateurs et des caractéristiques des exemples de réussite des régions à statut particulier et d'élaborer des modèles concrets de tels statuts ;

b. d'examiner l'attribution de pouvoirs législatifs à des régions spécifiques en tant que facteur de réussite du développement régional ;

c. d'évaluer le fonctionnement des dispositifs actuels des régions à statut particulier dans le cadre du suivi pays par pays de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

d. d'accorder une attention particulière, dans le cadre de ce suivi et de son dialogue politique avec les autorités centrales des pays qui connaissent des problèmes, des tensions ou des conflits régionaux internes, au potentiel qu'offre le modèle du « statut particulier » pour parvenir à un règlement négocié de ces conflits ;

e. de continuer de permettre aux institutions démocratiques de ces régions d'être représentées au sein de sa Chambre des régions ;

f. d'examiner régulièrement l'évolution de ces questions et d'échanger les bonnes pratiques dans ce domaine, en particulier au sein de sa Chambre des régions.

² Discussion et approbation par la Chambre des Régions le 30 octobre 2013 et adoption par le Congrès le 31 octobre 2013, 3^e séance (voir le document [CPR\(25\)2PROV](#) exposé des motifs), rapporteur : Bruno Marziano, Italie (R, SOC).

³ Voir l'exposé des motifs de la présente résolution.

Les régions et territoires à statut particulier en Europe

RECOMMANDATION 346 (2013)⁴

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe,

1. Reconnaissant :

- a. que le caractère unique de l'Europe et sa force résident dans sa diversité ;
- b. que le continent a accompli des avancées considérables en élaborant un vaste éventail de systèmes constitutionnels et politiques afin de tenir compte de cette diversité ;
- c. que l'Europe fait œuvre de pionnier dans le domaine de la gouvernance multi-niveaux, en élaborant de façon claire et précise les méthodes de travail et les interactions complexes de la gouvernance démocratique à différents niveaux (local, intermédiaire, régional, national et supranational).

2. Convaincu que :

- a. l'avenir de l'espace européen, et notamment son développement pacifique et sa prospérité, dépendront pour une grande part de la poursuite des avancées en matière de prévention et de résolution des conflits, lesquelles ne seront possibles sans une volonté politique d'entretenir un dialogue pacifique et de faire avancer l'identification et la négociation de solutions légales et constitutionnelles et de concevoir des modèles satisfaisants de gouvernance démocratique décentralisée pour les régions ayant des problèmes et des identités spécifiques ;
- b. le niveau de l'autonomie régionale demeure une structure sous-exploitée pour le développement politique et économique des Etats européens et pour répondre aux aspirations démocratiques légitimes de leurs populations ;
- c. le statut particulier d'autonomie régionale peut être un contrepoids efficace aux aspirations séparatistes.

3. Reconnaissant que le statut particulier accordé à des régions de certains Etats européens leur a apporté stabilité et prospérité.

4. Ayant à l'esprit:

- a. la Déclaration d'Helsinki sur l'autonomie régionale (2002) ;
- b. le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (2009) ;

5. Se félicitant de la détermination du Comité des Ministres de rechercher des solutions politiques pacifiques aux conflits européens.

6. Demande par conséquent au Comité des Ministres :

- a. d'inviter les Etats membres à davantage utiliser le modèle du statut particulier, en tant qu'option réaliste pour une solution négociée aux problèmes territoriaux régionaux, y compris les conflits gelés ;
- b. d'associer le Congrès, l'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise à cet effort ;
- c. d'examiner comment le statut régional particulier peut contribuer au règlement des problèmes territoriaux rencontrés par les pays avec lesquels il coopère dans le cadre de la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines ;

⁴ Voir note de bas de page 2

d. d'inclure, dans le cadre de son dialogue politique avec le Congrès, un examen transversal des conditions nécessaires au succès de l'autonomie régionale.

Les régions et territoires à statut particulier en Europe

EXPOSE DES MOTIFS

I. Introduction⁵

1. Plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe comptent des régions à statut particulier. Ces régions représentent des formes particulières d'autorités territoriales, qui se situent entre l'Etat central et les autorités locales. Elles jouissent de pouvoirs différents par rapport aux autres entités subnationales de leur Etat respectif, et sont établies afin de répondre aux besoins particuliers de certains territoires liés, entre autres, à leur histoire, leur situation géographique ou leurs caractéristiques culturelles ou linguistiques.

2. Même s'il n'existe pas de modèle uniforme de régions à statut particulier, et s'il ne saurait en exister, sachant que chaque statut donné vise à répondre aux besoins spécifiques du territoire concerné, le présent rapport fournit une analyse comparative du phénomène en Europe. Les régions européennes à statut particulier sont examinées de plusieurs points de vue : la portée de ces statuts, leur contexte et leurs garanties juridiques (partie II) ; la mise en œuvre des principes de la démocratie régionale dans ces territoires (partie III) ; les principaux pouvoirs dévolus aux régions à statut particulier, y compris en matière de relations extérieures, et les procédures de mise en œuvre et de protection de ces pouvoirs (partie IV) ; les régimes budgétaires (partie V). Enfin, l'analyse souligne les éléments essentiels des statuts particuliers d'autonomie (partie VI).

3. L'intérêt du Conseil de l'Europe pour les possibilités qu'offre le statut particulier en termes d'amélioration de la gouvernance territoriale et de prévention ou de résolution de conflits dans certains territoires n'est pas nouveau. Dès 1999, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a adopté la Recommandation 70 (1999) sur les droits locaux/statuts particuliers, texte précurseur basé sur une étude du Congrès [CG/GT/CIV (5) 3], qui promeut la mise en place ou la sauvegarde de statuts spéciaux « qui ont pour but la recherche de solutions des conflits présents actuellement en Europe ». En outre, en 2003, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation 1609 (2003) sur les expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe (voir également rapport Doc. 9824). Par ailleurs, plusieurs membres de l'Assemblée parlementaire ont présenté en 1999 une proposition de résolution sur la « Résolution des conflits ethniques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (Doc. 8425), qui soulignait l'importance du statut particulier en tant que moyen de résolution de conflits. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a également souligné le potentiel des régimes de statut particulier en tant qu'instruments de résolution des conflits, notamment dans son rapport sur un « Cadre juridique général de référence pour faciliter la solution des conflits ethno-politiques en Europe », adopté en octobre 2000 (CDL-INF (2000) 16). La Recommandation 278 (2009) et la Résolution 293 (2009) du Congrès sur « Les régions à pouvoirs législatifs : vers une gouvernance à multiniveaux » ainsi que le récent rapport Schausberger du Comité des Régions de l'Union européenne⁶ sont aussi pertinents à cet égard.

4. Si les motivations de l'octroi d'un statut particulier à des parties spécifiques du territoire d'un Etat peuvent varier d'un cas à l'autre, il est généralement admis que cette répartition asymétrique de compétences permet d'apporter des solutions adaptées et peut constituer un important outil de gouvernance fondé sur l'Etat de droit dans les sociétés complexes d'aujourd'hui. Pour faire face à cette complexité, les pouvoirs sont de plus en plus répartis de façon non uniforme entre les différents niveaux d'autorité.

5. Les dispositions accordant un statut particulier à certaines entités subnationales sont non seulement en conformité avec le principe fondamental de l'intégrité territoriale des Etats inscrit dans le droit international public, mais contribuent également à sauvegarder cette intégrité en répondant à des revendications particulières sans remettre en cause l'unité de l'Etat. Comme le précise la Recommandation 240 (2008) du Congrès sur la Charte européenne de la démocratie régionale, « les relations entre les collectivités régionales et le pouvoir central doivent reposer sur le principe de la loyauté

⁵ Le présent exposé des motifs a été préparé par Francesco Palermo, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale.

⁶ Avis sur la décentralisation dans l'UE et la place de l'autonomie locale et régionale dans l'élaboration des politiques de l'UE et leur mise en œuvre, Comité des Régions, adopté le 12 avril 2013.

mutuelle et de l'égalité de dignité ; elles impliquent le respect de l'unité, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Etat » (article 9.1.).

6. Dans certains cas, notamment lorsque le statut particulier est établi pour tenir compte de minorités ethnoculturelles, on considère qu'il constitue l'expression la plus authentique de l'autodétermination interne des peuples (même si ce terme est utilisé de manière parcimonieuse dans les actes juridiques – voir ci-dessous, 72). En tout cas, il convient de trouver un juste milieu entre la protection de groupes et de territoires particuliers au moyen d'une autonomie territoriale particulière et le principe du respect « [des] objectifs de cohésion économique et sociale du pouvoir central et [de] ses actions visant à établir des conditions de vie comparables et un développement équilibré sur l'ensemble du territoire national, dans un esprit de solidarité entre les collectivités régionales », énoncé à l'article 10 de la Recommandation 240 (2008) du Congrès.

7. Le présent rapport offre une analyse comparative des règles constitutionnelles internes concernant les régions à statut particulier, indépendamment de la terminologie utilisée dans chaque pays. Il vise à fournir un cadre comparatif sur le fonctionnement de ces dispositifs, en s'intéressant notamment à la mise en œuvre, dans ces conditions particulières, de la démocratie régionale et locale telle que définie principalement par la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe et le Cadre de référence pour la démocratie régionale.

II. Le statut particulier : portée, contexte et garanties juridiques

a. La portée du statut particulier

8. Tous les Etats composés d'entités territoriales, qu'ils soient appelés fédéraux ou régionaux, reposent sur une certaine asymétrie. Cela veut dire que dans chaque système fédéral ou régional, les pouvoirs des entités subnationales ne sont pas exercés de la même façon, même s'ils sont les mêmes d'un point de vue constitutionnel. Ainsi, l'asymétrie et la différenciation sont inhérentes à toute forme de répartition territoriale des compétences. Toutefois, le fait que des compétences identiques soient exercées de manière différente n'équivaut pas à un statut particulier, de même que l'établissement – commun à la plupart des Etats fédéraux – d'un cadre territorial ou de règles de représentation spécifiques pour certaines entités subnationales, comme par exemple les capitales ou les districts dans la plupart des pays fédéraux, les villes-Etats en Allemagne, les « demi-cantons » en Suisse (même si ce terme n'est plus utilisé officiellement depuis les changements constitutionnels de 1999).

9. Le statut particulier implique la garantie juridique de pouvoirs plus nombreux (législatifs, administratifs et/ou financiers) – quantitativement du moins sur le plan législatif - et, en principe, des formes privilégiées de représentation et de négociation – souvent à travers des voies bilatérales avec l'Etat – pour les autorités territoriales spécifiques. Ces autorités jouissent toujours d'une autonomie politique et administrative, tandis que l'autonomie législative formelle dépend du cadre constitutionnel de chaque pays. Par exemple, Madère et les Açores jouissent d'une autonomie politique et de larges compétences, même si elles ne peuvent pas à proprement parler adopter de lois. De même, par rapport à d'autres régions françaises, la Collectivité territoriale de Corse jouit dans l'ensemble d'une autonomie plus étendue, même si elle n'a pas officiellement la faculté d'adopter des lois. L'autonomie politique du territoire concerné se traduit par une assemblée élue propre et une administration responsable.

10. En règle générale, le statut particulier ne concerne que des territoires (régions) spécifiques d'un Etat lorsque l'introduction d'un système fédéral à part entière n'est pas souhaitée ou nécessaire. L'extension du statut particulier à l'ensemble des territoires de l'Etat serait contraire à la logique même d'un traitement particulier. Toutefois, dans certains cas, la Constitution peut établir un cadre ouvert permettant l'octroi d'un statut particulier à la plupart des entités subnationales, comme en Espagne par exemple. Aux fins de l'identification des régions à statut particulier, il est essentiel que le cadre constitutionnel ou législatif prévoit également des caractéristiques procédurales spécifiques pour certains territoires, comme c'est le cas en Espagne (articles 143, 148, 149.3, 150 et 151 de la Constitution).

11. A l'inverse, une répartition constitutionnelle des compétences permettant aux régions qui en font le choix d'exercer des pouvoirs supplémentaires spécifiques n'équivaut pas à un statut particulier. Des règles de ce type existent en Allemagne dans quelques domaines de compétence législative concurrente expressément énumérés (article 72.3 de la Loi fondamentale – Grundgesetz) ; en Italie, où un certain nombre de compétences supplémentaires peuvent être transférées aux régions « à statut normal » (article 116.3 de la Constitution, même si cette disposition n'a pas été utilisée dans la pratique) ; et en

France, où les collectivités territoriales peuvent « déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences » (article 72 de la Constitution).

12. En outre, l'établissement de différentes catégories d'entités subnationales dotées de compétences différentes (comme en Belgique, avec les régions et les communautés, ou dans la Fédération de Russie, composée de républiques, de kraï (territoires), d'oblasts (régions), de villes d'importance fédérale, d'une oblast (région) autonome et d'okrugs (districts) autonomes) est essentiellement un moyen de faire du statut particulier un élément de l'architecture constitutionnelle d'un pays, ce qui s'éloigne du concept du statut particulier⁷.

13. Les territoires dits de « conflit gelé » sont souvent considérés comme des régions à statut particulier par les Etats dont ils se séparent de fait, même s'ils n'acceptent pas ce statut et se considèrent comme des Etats indépendants. C'est le cas, par exemple, de la région séparatiste de Transnistrie qui, aux termes de la législation de la République de Moldova, est une « unité territoriale autonome à statut juridique particulier » (loi n°173/2005)⁸. Bien qu'il soit communément considéré, y compris au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, que l'autonomie basée sur un statut particulier pourrait constituer un outil pour résoudre ces conflits de façon pacifique en apportant une réponse raisonnable aux positions en jeu (voir également, 3, 5 et 6), les « conflits gelés » ne sont pas inclus dans la catégorie des régions à statut particulier, en raison de l'absence de consensus des parties concernées au sujet de ce statut.

b. Contexte, justification et contenu du statut particulier

14. L'octroi d'un statut particulier à certains territoires d'un Etat s'explique par deux raisons principales. La première tient à une situation géographique singulière ayant pour conséquence d'isoler le territoire du reste de l'Etat : très souvent, les régions à statut particulier sont en fait des îles et, à ce titre, elles expriment des besoins spécifiques en termes d'autonomie⁹. Parfois, les enclaves jouissent également de formes particulières d'autonomie, à l'instar de la République autonome du Nakhitchevan en Azerbaïdjan¹⁰. La deuxième raison tient à des différences culturelles, linguistiques ou religieuses particulièrement prononcées de la population dominante d'un territoire par rapport à la population majoritaire de l'Etat. Ces deux éléments sont souvent associés.

15. La disparité économique ne doit pas constituer une raison d'accorder un statut particulier. A cet égard, il y a lieu de rappeler l'article 10 du projet de Charte européenne de démocratie régionale (Recommandation 240 (2008) du Congrès) : « L'exercice de l'autonomie régionale doit contribuer aux objectifs de cohésion économique et sociale du pouvoir central et à ses actions visant à établir des conditions de vie comparables et un développement équilibré sur l'ensemble du territoire national, dans un esprit de solidarité entre les collectivités régionales ».

16. D'autres facteurs motivent l'octroi d'un traitement différencié à certains territoires. Il s'agit notamment de conditions socio-économiques spécifiques ou de certaines caractéristiques héritées de l'histoire. Concernant la première catégorie, on peut citer les régimes spéciaux établis récemment pour l'Autorité du Grand Londres (Greater London Authority) et la région de Rome Capitale ; pour la deuxième, on peut mentionner les « demi-cantons » suisses. Ces régimes particuliers, cependant, soit n'ont pas de caractère

⁷ La République russe du Tatarstan constitue en exception à certains égards : bien qu'elle jouisse d'un point de vue formel du même statut constitutionnel que les autres républiques de la Fédération de Russie, son statut juridique est également régi par le traité sur la délimitation des domaines de compétence et la délégation mutuelle d'attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat de la République russe du Tatarstan, ainsi que par l'accord entre le gouvernement de la Fédération de Russie et le gouvernement de la République du Tatarstan sur la délimitation des attributions dans le domaine des relations économiques extérieures (les deux textes ont été adoptés en 1994).

⁸ Même l'identification d'un « conflit gelé » est sujette à controverse. Dans certains cas, il n'y a pas de reconnaissance internationale de l'indépendance (par exemple, dans le cas de la Transnistrie ou du Haut-Karabakh), tandis que dans d'autres, cette reconnaissance est limitée (par exemple, dans le cas de l'Abkhazie ou de l'Ossétie du Sud). Le cas du Kosovo est encore plus complexe, sachant qu'il est reconnu comme un pays indépendant par de nombreux Etats (plus de la moitié des Etats membres de l'ONU et des membres de l'UE et du Conseil de l'Europe), mais qu'il est aussi considéré comme une province à statut particulier par la République de Serbie. Pour le Conseil de l'Europe, toute référence au Kosovo, que ce soit à son territoire, ses institutions ou sa population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

⁹ Dans certains cas, il s'agit d'anciens territoires coloniaux semi-indépendants, souvent appelés territoires dépendants, comme par exemple les territoires britanniques dépendants d'Anguilla, des Bermudes, des îles Caïmans, de Montserrat et des îles Turques-et-Caïques. Ces cas ne relèvent pas des régions à statut particulier aux fins du présent rapport.

¹⁰ Ce ne sont pas toutes les enclaves qui sont considérées d'office comme des régions à statut particulier, mais seulement celles qui sont dotées d'un statut juridique particulier. Par exemple, l'enclave russe de Kaliningrad n'est pas évoquée dans le rapport, puisqu'elle a le statut d'un oblast « normal ».

régional (comme l'Autorité du Grand Londres ou la région de Rome Capitale), soit sont limités à des éléments mineurs (comme la représentation à la Chambre haute des anciens « demi-cantons » suisses), et n'équivalent pas à un statut particulier à part entière au sens du présent rapport.

17. Le statut particulier est en principe basé sur une garantie d'autonomie accrue pour des territoires spécifiques établie dans la Constitution ou la législation (voir ci-dessus, 9). Dans la plupart des cas, il se traduit par l'octroi de pouvoirs législatifs et administratifs plus nombreux par rapport aux autres autorités territoriales du même Etat. Les autres critères d'identification du statut particulier sont les voies procédurales ou institutionnelles particulières de coopération avec l'Etat ou de représentation au sein d'institutions centrales (voir ci-après, III.c) et les régimes budgétaires spéciaux (voir ci-après, V). Alors que l'octroi de compétences particulières et plus nombreuses constitue toujours un critère de statut particulier, les régimes financiers et procéduraux asymétriques peuvent également s'appliquer à des territoires sans statut particulier : en fait, des avantages financiers sont très souvent accordés à des parties du territoire économiquement défavorisées, indépendamment de leur statut constitutionnel, et des formes particulières de représentation pourraient procéder de facteurs historiques (par exemple, les « demi-cantons » suisses) ou autres, tels qu'une meilleure représentation des plus petites entités territoriales au moyen de la proportionnelle (par exemple, la composition de la deuxième chambre des parlements fédéraux).

c. Garanties juridiques et protection du statut particulier

18. Le statut particulier doit reposer sur la loi. En règle générale, il est protégé par la Constitution et défini de manière plus précise par des actes législatifs et administratifs. La garantie constitutionnelle – au moins au sens matériel du terme, comme pour les domaines décentralisés au Royaume-Uni ou la législation danoise sur l'autonomie du Groenland et des îles Féroé – est une condition essentielle de la sécurité juridique. La protection constitutionnelle est nécessaire, puisque le statut particulier a une incidence sur le principe de l'égalité entre les citoyens du même Etat.

19. Parfois, les régimes de statut particulier procèdent d'accords internationaux et sont fondés sur ces instruments. C'est le cas, entre autres, pour le Tyrol du Sud en Italie (accord « de Gasperi-Gruber », 1946), le Nakhitchevan en Azerbaïdjan (traités de Moscou et Kars, 1921) et (quoique pas tout à fait de manière formelle) les îles Åland en Finlande (règlement relatif aux îles Åland, 1921). La consécration internationale offre un niveau de garantie juridique supplémentaire aux régions à statut particulier, sachant que toute atteinte à un élément constitutif de leur autonomie peut donner lieu à une action devant des instances internationales, y compris la Cour internationale de Justice. L'adoption des régimes de statut particulier les plus récents, tels que ceux qui concernent la Crimée en Ukraine et la Gagaouzie en Moldova, a donné lieu à une participation internationale importante, même si elle ne repose sur aucune garantie internationale formelle.

20. Si l'existence d'un droit général à l'autonomie dans le droit international public est contestée et pour l'essentiel niée, un tel droit est parfois reconnu de façon explicite par certaines dispositions nationales. Le droit à l'autonomie peut être défini comme un droit constitutionnel pour toutes les « nationalités et régions » de l'Etat, tel que prévu par l'article 2 de la Constitution espagnole, ou comme un droit spécifique de la population d'un territoire à statut particulier, tel que prévu par l'article 4 de la loi relative à la province autonome de Vojvodine.

21. Dans la plupart des cas, la Constitution de l'Etat prévoit le cadre général des régions à statut particulier, assorti en principe de dispositions *ad hoc* sur les territoires spécifiques. La Constitution ne prévoit qu'occasionnellement – comme en Espagne – un droit constitutionnel général à l'autonomie potentiellement ouvert à toutes les régions. De même, la Constitution de l'Etat ne contient que rarement des dispositions détaillées, comme c'est le cas par exemple de la Constitution ukrainienne en ce qui concerne la Crimée (titre X de la Constitution).

22. Des dispositions plus détaillées sur le fonctionnement des régions à statut particulier sont généralement incluses dans les actes juridiques subordonnés à la Constitution. Il s'agit souvent d'actes constitutionnels ou quasi-constitutionnels (lois organiques et connexes) promulgués par le Parlement de l'Etat, en principe après adoption par l'assemblée régionale – et parfois après confirmation par la population régionale dans un référendum. Dans certains cas, les régions concernées adoptent leur propre statut ou loi fondamentale (en principe à la majorité qualifiée et parfois en associant la population locale à travers un référendum) dans les limites de la Constitution de l'Etat.

23. Ces actes juridiques sont généralement garantis et ne peuvent pas être modifiés à la majorité simple. Le principe de base du statut particulier réside dans le fait qu'il ne peut être modifié, pour ce qui est de ses éléments fondamentaux, par la volonté arbitraire du législateur de l'Etat. Au contraire, la modification des éléments essentiels du statut particulier requiert, en règle générale, des procédures négociées. D'autre part, les exemples du Royaume-Uni démontrent qu'il est possible d'avoir des arrangements constitutionnels souples dans lesquels chaque cas est traité individuellement en avançant pas à pas et sur le long terme.

24. L'adoption par référendum de l'acte juridique établissant et réglementant le statut particulier confère en principe une légitimité supplémentaire à ce statut, comme dans le cas des lois de 1998 relatives à la décentralisation en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord. Le statut de cette dernière est remarquable, en ce qu'il a été établi pour partie via un accord international entre la République d'Irlande et le Royaume-Uni qui fait partie intégrante de l'Accord du Vendredi Saint de 1988 et a impliqué des référendums des deux côtés de la frontière. Toutefois, les votes populaires pourraient être particulièrement controversés en cas de tensions, d'un processus impulsé à l'échelle internationale ou de situations post-conflit. En outre un soutien populaire est de nature à susciter les controverses dans certaines situations, comme dans le cas du pays basque : la majeure partie des électeurs basques (seule communauté autonome à l'avoir fait) s'est prononcée contre la Constitution espagnole, mais en faveur du statut d'autonomie qui repose sur cette Constitution.

III. Principes de la démocratie régionale

25. Dans les régions à statut particulier, les principes de la démocratie régionale sont en règle générale plus solidement établis et protégés que dans d'autres régions de l'Etat concerné. Les garanties légales sont similaires à celles prévues dans les pays fédéraux, à la différence toutefois qu'elles s'appliquent à des territoires spécifiques plutôt qu'à l'ensemble des entités subnationales seulement.

26. L'autonomie fondée sur un statut particulier tient compte des trois principes généraux majeurs suivants : subsidiarité, cohésion territoriale et solidarité. Ces principes sont des critères d'orientation générale qui guident les mécanismes et les procédures détaillés destinés à atteindre l'équilibre nécessaire entre les besoins différents et parfois divergents que visent les régimes de statut particulier. La subsidiarité signifie qu'il convient de prendre les décisions à un niveau aussi proche que possible du citoyen en veillant à ce que l'intervention d'un échelon supérieur soit justifiée par les possibilités disponibles aux différents niveaux de gouvernement. La cohésion territoriale vise à donner les mêmes chances à tous les citoyens, quel que soit le lieu où ils vivent, en leur assurant des conditions équitables d'accès aux services publics, un développement durable et une qualité de vie dans l'ensemble du pays, non sans tenir dûment compte de la diversité des situations géographiques et démographiques. La solidarité signifie que, dans l'exercice de leurs pouvoirs et responsabilités, les régions s'abstiennent de prendre des mesures susceptibles de menacer l'équilibre structurel global et de porter atteinte aux intérêts qu'elles partagent avec l'Etat, notamment en assistant les territoires confrontés à des problèmes structurels ou conjoncturels.

a. Protection des limites territoriales

27. S'agissant de la protection des limites territoriales – un principe énoncé à l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL) – le territoire des régions à statut particulier est habituellement identifié dans l'acte établissant le régime du statut particulier. Comme il est mentionné ci-dessus (au point II.c), cet acte est en règle générale protégé de telle sorte qu'il ne peut pas être modifié de façon unilatérale et à la majorité simple par le Parlement de l'Etat. Ainsi, des dispositions protégées garantissent habituellement non seulement l'existence même des régions à statut particulier, mais aussi leur délimitation territoriale. Cependant, il existe divers degrés de garantie juridique de la protection des limites territoriales, en fonction de la configuration constitutionnelle des pays respectifs.

28. Une première distinction concerne les critères utilisés pour identifier – et, le cas échéant, modifier – les limites territoriales des régions à statut particulier. Dans la plupart des cas, l'acte établissant chaque régime de statut particulier énumère les municipalités, unités administratives ou territoires (en particulier dans le cas des îles et des archipels) qui forment la région à statut particulier. Dans d'autres cas, les limites territoriales historiques ont simplement été reconnues de manière formelle par des actes juridiques (par exemple, les frontières de l'Ecosse et du pays de Galles avec l'Angleterre). Enfin, dans d'autres cas encore, le cadre législatif n'identifie pas le territoire mais fournit plutôt les critères pour le faire. En Espagne, la Constitution définit la procédure suivant laquelle les provinces peuvent établir des communautés autonomes (article 143). En Moldova, la loi sur le statut juridique particulier de la Gagaouzie (article 5) dispose que la

Gagaouzie se compose des localités où les Gagaouzes représentent plus de 50 % de la population, et offre aux municipalités où les Gagaouzes représentent moins de 50 % de la population la possibilité d'organiser un référendum sur l'intégration dans la Gagauz Yeri.

29. Une deuxième distinction importante concerne le point jusqu'auquel la modification des limites territoriales des régions à statut particulier, y compris la fusion avec d'autres entités territoriales, est possible. En fonction du statut juridique du régime particulier, la modification des limites territoriales pourrait requérir une modification de la Constitution¹¹, voire un accord international ou le consentement de tierces parties (comme dans le cas de la province autonome de Bolzano-Tyrol du Sud), l'approbation des citoyens du territoire autonome par voie référendaire (comme pour le territoire de la province autonome de Vojvodine) ou une simple modification législative. Dans ce dernier cas, le degré de consultation des autorités ou des citoyens concernés est déterminant. Au Royaume-Uni, on considère que puisque les lois relatives à la décentralisation ont été adoptées par voie référendaire dans les régions concernées, il serait nécessaire de suivre la même procédure pour les modifier, même s'il n'existe pas d'obligation formelle de procéder de la sorte. Il convient de relever que le Parlement de l'Irlande du Nord a été aboli unilatéralement en 1972 par le Parlement du Royaume-Uni.

b. Contrôle des actes et substitution

30. Sur le modèle du principe énoncé à l'article 8 de la CEAL, le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (MCL16(2009)11 du 3 novembre 2009, ci-après le « Cadre de référence ») et les Principes d'Helsinki en matière d'autonomie régionale (adoptés en 2002 par les ministres responsables des collectivités locales et régionales – ci-après les « Principes d'Helsinki ») disposent que « tout contrôle sur les collectivités régionales par des autorités de l'Etat central ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité » (Principes d'Helsinki, B4.1). En outre, « le contrôle administratif des collectivités régionales ne peut être exercé que conformément aux procédures et dans les cas prévus par les dispositions constitutionnelles ou législatives. Ce contrôle sera exercé a posteriori et toute mesure prise doit être proportionnelle à l'importance des intérêts qu'il entend défendre ». (Principes d'Helsinki, B4.2).

31. Pour ce qui est de la substitution, l'article 44 de la Recommandation 240 (2008) du Congrès indique que « le pouvoir des autorités de niveau national ou fédéral de se substituer temporairement aux organes des collectivités régionales ne peut être exercé que dans des cas exceptionnels et selon les procédures prévues par la Constitution ou par la loi. Ce pouvoir est limité aux cas spécifiques de manquement grave des collectivités régionales à l'exercice de leurs compétences et il doit être utilisé en conformité avec le principe de proportionnalité en tenant compte des intérêts qu'il vise à protéger. » De plus, « le pouvoir de décision résultant d'une mesure de substitution est confié à des agents agissant uniquement dans l'intérêt de la collectivité régionale concernée, sauf dans le cas des compétences déléguées. »

32. Lorsque des régions à statut particulier font partie d'un Etat où il existe également d'autres formes d'autonomie régionale (comme en Espagne, en Italie ou en France avec les départements et territoires d'outre-mer), les règles relatives au contrôle des actes régionaux et à la substitution par l'Etat sont généralement les mêmes pour tous les types de régions. En principe, la substitution n'est possible que dans des cas exceptionnels de manquement prolongé à des lois ou de responsabilité internationale de l'Etat suite à des fautes en matière régionale (par exemple, non-respect d'obligations découlant du droit de l'Union européenne).

33. A l'inverse, lorsque les régions à statut particulier sont les seules autorités régionales dans leur pays respectif, des règles spécifiques sur le contrôle et la substitution sont établies. Celles-ci respectent généralement les principes susmentionnés et vont même parfois au-delà en établissant des garanties spécifiques. Par exemple, toutes les lois danoises doivent être soumises au Président (Lagmadur) des îles Féroé avant de pouvoir entrer en vigueur sur le territoire autonome. Toutes les lois adoptées par le Parlement des îles Åland doivent être signées par le Président finlandais dans un délai de quatre mois : le Président peut opposer son veto à une loi *ultra vires* (c'est-à-dire en cas d'excès de pouvoir) ou à une loi qui

¹¹ Il convient de noter que d'après une décision de la Cour constitutionnelle italienne, la procédure constitutionnelle établie pour permettre à une municipalité d'être rattachée à une région différente (laquelle procédure requiert une approbation par voie référendaire et le vote d'une loi par le Parlement après consultation des assemblées régionales concernées) ne s'applique dans la pratique pas aux régions particulières, étant donné que leur territoire respectif est identifié par un statut particulier ayant force constitutionnelle. Par conséquent, seule une modification du statut d'autonomie au moyen d'une loi constitutionnelle permettrait de modifier les limites territoriales d'une région particulière (arrêt n° 66/2007).

menace la sécurité intérieure ou extérieure du pays, mais, pour éviter que cela ne se produise, une commission d'experts mixte examine les lois avant qu'elles n'arrivent devant le Président de l'Etat.

c. Droit d'être consulté et mécanismes de coopération

34. Le statut particulier comporte une double dimension, à la fois matérielle et procédurale. La première signifie, en substance, l'octroi de pouvoirs accrus et spéciaux (voir ci-après, IV). La deuxième consiste essentiellement en un large éventail de droits ayant trait à la participation au processus décisionnel, y compris le droit d'être associé et consulté de manière effective en ce qui concerne les décisions de l'Etat qui ont une incidence sur leurs compétences, leurs intérêts essentiels ou la portée de leur autonomie. Les régions à statut particulier les plus développées disposent de canaux bilatéraux directs avec les institutions de l'Etat et peuvent opposer leur veto à des décisions unilatérales de l'Etat qui ont une incidence sur des aspects essentiels de leur autonomie.

35. Ainsi que le prévoient le Cadre de référence et les Principes d'Helsinki (B3.2), l'association aux processus décisionnels est garantie par la représentation au sein des organes décisionnaires de l'Etat et/ou par la consultation entre l'Etat et les autorités régionales concernées.

36. La quasi-totalité des régimes de statut particulier garantissent la représentation de la région à statut particulier au sein du Parlement de l'Etat, indépendamment de la proportion de la population concernée. Cela revêt une importance particulière pour les régions à statut particulier de petite dimension. Par exemple, des sièges sont réservés au sein des parlements danois, finlandais, français et portugais, respectivement aux îles Féroé et au Groenland, aux îles Åland, à la Polynésie et, enfin, aux Açores et à Madère. La structure asymétrique de l'autonomie basée sur un statut particulier peut donner lieu à des cas de surreprésentation et à des problèmes de légitimité : par exemple, sur la « question de West Lothian », à savoir que les membres écossais du Parlement britannique peuvent voter sur les questions concernant uniquement l'Angleterre, sans que l'inverse ne soit possible, étant donné que le Parlement écossais est compétent pour les questions relevant de la décentralisation.

37. Dans certains cas, la représentation des régions à statut particulier est également assurée dans le gouvernement de l'Etat. Le président (Baskhan) de Gagaouzie est automatiquement membre du gouvernement moldave, et les présidents des régions à statut particulier italiennes ont le droit de prendre part aux réunions du gouvernement de l'Etat lorsque des questions présentant un intérêt particulier pour ces régions sont examinées.

38. Fait plus important encore, pour la plupart des régions à statut particulier, des procédures ou organes bilatéraux institutionnels ont été mis en place en vue d'établir des canaux directs de coopération et de prévenir les conflits politiques ou les contentieux judiciaires. Ces instruments selon les cas sont limités à des questions spécifiques ou ont une compétence générale. Les commissions mixtes mises en place pour chaque région particulière italienne sont particulièrement importantes à cet égard. Elles se composent d'un nombre égal de représentants de l'Etat et des régions et élaborent les mesures d'application (règlements) pour le statut d'autonomie respectif. Ces mesures ont une force supérieure à la fois à celle des lois adoptées par le Parlement de l'Etat et le Parlement régional.

39. Dans certains cas exceptionnels, les régions à statut particulier ont un droit de veto sur les décisions essentielles qui les concernent, si les mécanismes de consultation n'ont pas joué leur rôle. Par exemple, les îles Åland ont le droit d'opposer leur veto sur les questions relevant d'une décision internationale qui ont une incidence directe sur leur législation (comme le prévoit le référendum sur l'adhésion à l'UE en 1994).

40. De manière plus fréquente, des procédures particulières sont établies pour que les autorités dotées d'un statut particulier aient le temps de s'adapter aux réformes de l'Etat ou de faire entendre leur voix au niveau de l'Etat. Au Groenland, toutes les mesures qui ont ou pourraient avoir une incidence sur l'île doivent être communiquées à l'avance aux autorités locales, qui disposent en principe d'un délai de six mois pour prendre position. Dans les provinces autonomes de Trente et de Bolzano-Tyrol du Sud, en Italie, les lois de l'Etat introduisant des réformes socio-économiques fondamentales n'entrent en vigueur qu'après six mois, afin de laisser le temps nécessaire pour adopter la législation locale nécessaire adaptant les principes aux besoins spécifiques des territoires à statut particulier.

d. Protection juridique

41. Tandis que les mécanismes de consultation et les droits de veto sont de nature essentiellement politique, l'accès aux voies de recours judiciaire afin de garantir le libre exercice des compétences des régions à statut particulier et le respect des principes d'autonomie régionale établis dans la législation interne permet de régler les conflits conformément aux règles juridiques. C'est pourquoi la protection juridique est un élément fondamental de la prééminence du droit, sur laquelle doit se fonder la démocratie régionale.

42. Le plus souvent, la Cour constitutionnelle de l'Etat est l'organe judiciaire chargé de statuer sur les conflits ayant trait aux compétences des régions à statut particulier. La Cour peut être saisie, pour résoudre des différends juridiques, par les organes de l'Etat (en principe le gouvernement) ou par les autorités à statut particulier (parfois le Parlement et plus souvent le pouvoir exécutif). Habituellement, il n'existe pas de règle juridique concernant la présence de juges des régions à statut particulier au sein de la Cour constitutionnelle, même si une telle présence pourrait être garantie dans la pratique dans certains cas. Il y a ceux qui sont pour la création d'une Cour constitutionnelle supranationale supplémentaire au niveau européen pour traiter des différends juridiques de cette nature qui ne peuvent être résolus au niveau national. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe qui a longtemps joué un rôle consultatif extrêmement utile pour les projets de nouvelles constitutions serait bien placée pour jouer un rôle accru dans la définition des compétences des régions à statut spécial.

43. Il convient de noter que lorsqu'il n'existe pas de Cour constitutionnelle, un organe équivalent du point de vue fonctionnel est responsable du règlement des différends ayant trait à la délimitation des compétences : c'est le cas, notamment, de la Cour suprême du Royaume-Uni récemment établie, qui est compétente, entre autres, pour régler les différends portant sur des questions de décentralisation, c'est-à-dire concernant les conflits de compétence, les pouvoirs des trois gouvernements décentralisés ou les lois adoptées par les parlements décentralisés. Dans certains cas, les cours peuvent émettre des avis consultatifs sur les questions se rapportant aux régions à statut particulier – comme la Cour suprême finlandaise, sur des questions relatives aux îles Åland.

44. Parfois, les régimes de statut particulier limitent *de facto* l'accès à une décision judiciaire. Cela est dû soit à des dispositions imprécises sur lesquelles il est difficile de statuer en justice (c'est parfois le cas en ce qui concerne, par exemple, la Gagaouzie) soit à un choix délibéré de résoudre les problèmes à un niveau politique uniquement. Par exemple, les traités bilatéraux conclus après 1994 entre le Tatarstan et la Fédération de Russie sur un certain nombre de sujets – dont la politique économique, les camps militaires, la protection de l'environnement, etc. – ne prévoient pas de règlement judiciaire des différends et ne précisent pas clairement le droit applicable. Il convient de rappeler que le règlement judiciaire des conflits de compétence est un élément essentiel de la démocratie locale et régionale fondée sur la prééminence du droit, établi par l'article 11 de la CEAL et l'article 21 de la Recommandation 240 (2008) du Congrès.

45. Il est particulièrement intéressant de signaler le mécanisme de résolution des conflits prévu au Groenland (article 18 de la loi sur l'autonomie de 1978), qui associe de manière efficace les instruments politique et judiciaire. En cas de désaccord sur l'exercice de compétences, une commission spéciale est chargée de régler le différend. Cette commission se compose de deux membres désignés par le gouvernement danois, deux membres désignés par le gouvernement autonome et trois juges de la Cour suprême. Si les quatre représentants politiques parviennent à un accord, le différend est réglé ; dans le cas contraire, il est tranché par les trois juges.

e. Représentation démocratique et participation des citoyens

46. A l'instar de toute autre autorité régionale ou locale dotée de compétences politiques, les régions à statut particulier doivent disposer d'une assemblée représentative. Cette assemblée est élue au suffrage direct dans le cadre d'élections libres et multipartites à bulletin secret dans toutes les régions à statut particulier. Le statut particulier et la composition démographique du territoire concerné déterminent souvent l'existence d'un système politique particulier dans la région à statut particulier, où des partis régionaux restent parfois au pouvoir pendant très longtemps.

47. Si les assemblées sont toujours élues, les représentants des organes de coopération entre les autorités à statut particulier et l'Etat sont généralement désignés ou élus indirectement par l'assemblée ou par le pouvoir exécutif.

48. La plupart des régions à statut particulier sont dotées d'un système parlementaire, en vertu duquel le pouvoir exécutif et son chef sont désignés par l'assemblée élue. Toutefois, dans certains cas, le président de la région est élu au suffrage universel direct, comme en Gagaouzie et dans les régions italiennes à statut particulier, exception faite de la province autonome de Bolzano et de la Vallée d'Aoste. Si le président est élu au suffrage direct, les membres des gouvernements régionaux sont désignés par le président et confirmés par l'assemblée élue ; par contre, le président directement élu, bien que non responsable devant l'assemblée, l'informe de ses décisions (il peut être révoqué par le Président de l'Etat dans des circonstances exceptionnelles et peut être démis par l'assemblée, qui est alors automatiquement dissoute – article 126 de la Constitution).

49. Assez souvent, les régions à statut particulier prévoient un recours plus large à la participation directe des citoyens, sous la forme de référendums, d'assemblées de citoyens, d'initiatives populaires et autres, notamment dans les plus petits territoires. Dans ses articles 4, 6.1 et 6.2, la Recommandation 240 (2008) du Congrès appelle à « encourager l'exercice par les citoyens du droit de participer à la gestion des affaires publiques » et précise que « l'autonomie régionale doit respecter les principes de la prise de décision en connaissance de cause et de l'évaluation des décisions prises, et poursuivre des objectifs de souplesse, d'ouverture, de transparence, de participation et de responsabilité vis-à-vis des citoyens. »

50. Les régions à statut particulier disposent en règle générale de leur propre patrimoine, d'une administration, d'agents et d'un statut du personnel. En Ecosse et au pays de Galles, la fonction publique n'est pas décentralisée ; les fonctionnaires relèvent de la fonction publique du Royaume-Uni et sont assujettis à ses règles, même s'ils ont en premier lieu un devoir de loyauté envers l'administration décentralisée.

IV. Principales compétences et procédures

a. Contenu et portée de l'autonomie pour les régions à statut particulier

51. Comme l'affirment le Cadre de référence et le principe d'Helsinki A1.2, « par autonomie régionale, on entend la compétence juridique et la capacité effective pour les collectivités régionales, de régler et de gérer, dans le cadre de la constitution et de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part des affaires publiques, conformément au principe de subsidiarité. » En outre, le statut particulier implique l'octroi de compétences législatives et administratives plus étendues que celles des autres régions du même Etat (le cas échéant), un régime budgétaire spécial et des procédures ad hoc réglementant les relations avec l'Etat et diverses autres questions. Tandis que les dispositions financières seront étudiées plus loin (partie V), on s'intéressera ici aux principaux domaines de compétence qui sont habituellement décentralisés ou exercés par les collectivités à statut particulier, à leurs garanties juridiques et au cadre procédural de leur exercice. Une attention particulière sera accordée aux relations internationales et à la coopération interrégionale, en tant que sujets d'intérêt capital pour les régions à statut particulier (IV.c.).

Protection des domaines de compétence

52. Comme il est mentionné ci-dessus (partie II.c), le statut particulier doit être garanti par la Constitution, au minimum sur le plan matériel, et défini plus précisément dans d'autres textes à caractère constitutionnel ou législatif, par exemple les lois constitutionnelles, les constitutions régionales, les statuts d'autonomie et les lois protégées du Parlement de l'Etat, souvent adoptées avec le consentement formel du territoire concerné, exprimé par l'assemblée élue et/ou par référendum. Toutes ces diverses formes de protection, y compris le cas échéant l'ancrage international de l'autonomie particulière, ont pour but d'empêcher que des éléments essentiels du statut particulier d'autonomie soient modifiés par une décision unilatérale d'une majorité parlementaire à un moment donné.

53. Il est communément considéré que les éléments essentiels du statut particulier ne peuvent pas être modifiés, et dans tous les cas pas sans le consentement des collectivités concernées. Ces éléments sont en particulier l'existence même de la collectivité concernée, sa place spécifique dans l'ordre constitutionnel du pays et l'objectif pour lequel le régime particulier a été établi. En revanche, un certain degré de flexibilité doit prévaloir concernant la répartition des compétences. La procédure applicable à la modification des domaines de compétences et des limites de leur exercice varie selon la source de droit dans laquelle elle est inscrite.

Autonomie politique

54. Dans le cadre de la Constitution de l'Etat et des autres sources de droit qui réglementent le statut particulier d'autonomie, y compris les procédures prévues pour la coopération et le contrôle, les collectivités à statut particulier ont toute liberté pour déterminer leurs politiques dans leurs domaines de compétence. Cela signifie qu'elles ont habituellement toute latitude pour exercer leur initiative dans les domaines qui ne sont pas exclus de leur compétence, où elles peuvent adapter leur action aux besoins spécifiques de leur territoire et de leur population. Cela a deux conséquences : ces besoins spécifiques sont définis en premier lieu par les autorités régionales concernées et celles-ci doivent être dotées de pouvoirs de décision et d'application dans les domaines relevant de leur compétence.

55. Les régions à statut particulier disposent habituellement de pouvoirs législatifs concernant leurs domaines de compétence, ce qui est considéré comme l'expression la plus authentique de leur autonomie politique. Cependant, même lorsque les régions à statut particulier n'ont pas le pouvoir d'adopter des lois formelles (comme la collectivité territoriale de Corse, les Açores et Madère et, jusqu'en 2006, le pays de Galles), il est essentiel qu'elles puissent adopter des actes juridiques contraignants et à caractère général en tant qu'expressions concrètes de leur pouvoir de décision et de leur autonomie politique.

Répartition des compétences

56. Les domaines de compétence des régions à statut particulier sont habituellement énumérés de manière détaillée dans les actes établissant le statut d'autonomie. Dans la plupart des dispositifs récents, comme les nouveaux statuts d'autonomie de la Catalogne et de la Vojvodine, des dispositions très détaillées déterminent et définissent les compétences. Au contraire, lorsque les dispositions ne détaillent pas avec suffisamment de précision la répartition des compétences entre les autorités dans tel ou tel domaine, il y a une forte probabilité qu'apparaissent des controverses qu'il sera difficile de trancher, comme beaucoup l'ont noté concernant, par exemple, la mise en œuvre difficile de l'autonomie en Gagaouzie.

57. Pour autant, il convient de noter que le fait d'identifier et de répartir clairement les compétences ne met pas forcément à l'abri des controverses. Premièrement, les listes de compétences sont souvent contenues à la fois dans la Constitution de l'Etat et dans les lois organiques relatives au statut particulier, ce qui peut être source de désaccords entre l'Etat et les gouvernements des régions à statut particulier, du fait d'interprétations différentes de la portée spécifique de telle ou telle compétence. Deuxièmement, il est fréquent que les compétences ne soient pas exclusives, mais plutôt partagées entre divers niveaux d'autorité. Troisièmement, les domaines de compétence tels que ceux qui ont trait à la protection de l'environnement, au développement économique des territoires, aux infrastructures, à l'énergie, etc. sont souvent des domaines transversaux, de sorte qu'il est impossible de déterminer a priori s'ils ont principalement une portée nationale ou locale. Par conséquent, le fait d'attribuer une compétence à un niveau donné ne suffit pas à déterminer quelle autorité doit être responsable de telle ou telle action, pour la simple raison que dans un système multi-niveaux, la plupart des domaines font l'objet de réglementations adoptées par des autorités diverses.

58. Ainsi, afin d'éviter les conflits de compétence, il est essentiel que les procédures de coopération et de consultation (voir III.c) et les garanties juridiques (III.d) soient également développées en tant que techniques pour la répartition détaillée des responsabilités. Il convient de citer à cet égard la loi de 2006 sur le Gouvernement du pays de Galles, qui distingue (dans son annexe 5) les « domaines » (thèmes généraux) et les « mesures » (politiques spécifiques au sein d'un domaine) et prévoit un mécanisme permettant à l'Assemblée galloise d'étendre ses compétences législatives.

b. Domaines de compétence essentiels

59. Une analyse comparative des principaux domaines de compétence relevant de la responsabilité des régions à statut particulier montre que ces collectivités ont en premier lieu la charge de réglementer les éléments essentiels qui ont conduit à l'établissement du régime de statut particulier. Ces éléments essentiels se répartissent en deux grandes catégories. La première concerne la protection des spécificités culturelles, linguistiques et ethno-nationales de la population du territoire autonome. La deuxième porte sur la réglementation des besoins socio-économiques et infrastructurels spécifiques du territoire. Comme ces catégories ont toutes deux un rôle dans l'établissement de la plupart des régimes de statut particulier (voir ci-dessus, 14), les compétences correspondantes sont aussi fréquemment combinées.

60. Les compétences liées à la culture incluent en particulier la promotion de la culture de la région, la défense et la promotion de son patrimoine culturel, la réglementation de l'utilisation d'une ou plusieurs langues, l'école, l'éducation et la formation, les emblèmes, les musées, les bibliothèques, les théâtres et autres établissements culturels, le sport et les médias locaux.

61. Les compétences relatives au territoire incluent notamment l'urbanisme et l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, les forêts, la construction, le commerce, la chasse et la pêche, les transports, les routes, l'approvisionnement en eau et en énergie, les soins de santé, la sécurité et la protection sociales, le marché local de l'emploi, le développement économique, l'utilisation des ressources naturelles, les politiques de jeunesse et le cas échéant les relations étrangères (voir ci-dessous, IV.c). Le contrôle effectif sur les questions d'environnement et l'utilisation des ressources naturelles est particulièrement important dans les régions à statut particulier qui présentent une richesse particulière en termes de biodiversité et/ou celles où il existe un lien spécifique entre la culture et la terre, ce qui est le cas notamment, mais pas uniquement, des régions où vivent des populations autochtones.

62. Un troisième ensemble de compétences communes aux régions à statut particulier est celui des compétences nécessaires au fonctionnement de l'administration et à la préservation de leur système politique. Cet ensemble comprend notamment la législation électorale, l'organisation de l'administration de la région, le plus souvent l'organisation d'une fonction publique régionale et la réglementation, le contrôle et le (co)financement des municipalités.

63. Pour ce qui concerne les compétences dans les domaines de la justice et du maintien de l'ordre, la situation est très variable selon les régions. Tandis que la police locale figure souvent au nombre des compétences des régions dans le cadre de leur pouvoir de réglementation des municipalités, la création d'une police régionale dépend dans une large mesure de l'historique du statut particulier, par exemple de l'existence par le passé d'un conflit violent, de négociations avec l'Etat ou d'autres facteurs. Globalement, aucune tendance générale ne se dégage de ce point de vue. Par exemple, une police régionale existe à la fois dans les régions qui n'ont pas connu de conflits violents (Catalogne) et celles qui en ont connu (Irlande du Nord, Pays basque). A l'inverse, il n'y a pas de police régionale dans des régions à statut particulier qui n'ont connu que des violences très limitées (province autonome de Bolzano-Tyrol du Sud), tandis qu'une police semi-autonome existe dans des régions ayant connu des violences (îles Åland).

64. De même, l'existence d'un système judiciaire autonome dépend à la fois de la tradition juridique du pays et de facteurs historiques. Le plus souvent, le système judiciaire est le même pour l'ensemble du pays. Des exceptions existent cependant, comme par exemple au Royaume-Uni, où l'Angleterre et le pays de Galles partagent le même système judiciaire, tandis que l'Ecosse et l'Irlande du Nord ont chacune le leur. Au sein d'un système judiciaire unifié, des règles spécifiques sont parfois en vigueur concernant l'emploi des langues locales/minoritaires et, par conséquent, les conditions exigées pour être nommé ou même recruté pour les fonctions de juge, de procureur ou d'employé des tribunaux. Dans la province autonome de Bolzano-Tyrol du Sud, par exemple, bien que le système judiciaire soit le même que dans le reste de l'Italie, les magistrats et les employés des tribunaux font l'objet d'une procédure de sélection distincte, au sens où ils doivent tous être bilingues. En outre, les postes sont attribués selon un système de quotas par groupe linguistique, comme pour les autres secteurs de la fonction publique. Au Pays basque, la nomination des juges et des fonctionnaires des services judiciaires de la communauté autonome se fait en coopération entre celle-ci et l'Etat.

c. Relations extérieures

65. Le plus souvent, les régions à statut particulier ont des compétences spécifiques en matière de relations extérieures, telles que le pouvoir de conclure des accords, une qualité limitée de sujet de droit international, la coopération transfrontalière interrégionale et, le cas échéant, des relations privilégiées avec l'Union européenne. Bien que la politique étrangère soit habituellement de la compétence de l'Etat, il est important pour de nombreuses régions à statut particulier d'établir un certain niveau de relations extérieures, pour des raisons liées à leur histoire, à l'existence d'un « Etat-parent » pour la population majoritaire du territoire, à leur situation géographique ou à la portée de leur autonomie.

66. Une norme minima veut que les régions à statut particulier aient le droit d'être consultées par le pouvoir central et, souvent, d'être représentées au sein des délégations nationales lors de la négociation des traités qui les concernent directement, comme le prévoient notamment les statuts d'autonomie de la Sardaigne et des îles Canaries. Cette norme inclut en particulier un droit de consultation effective, ou de représentation par le biais d'organes établis à cette fin, dans les activités des institutions européennes.

67. Plus fréquemment, les collectivités à statut particulier sont aussi autorisées à négocier directement avec les pays étrangers et leurs autorités subnationales, en présence (îles Féroé, Groenland) ou non (Açores, Madère) du ministère des Affaires étrangères, habituellement dans certains domaines limités les concernant directement. Certaines régions à statut particulier, comme les îles Féroé et les îles Åland, ou encore le Groenland, font partie d'organisations internationales, telles que le Conseil nordique, qui ne limitent pas l'adhésion aux Etats. D'autres, comme la Catalogne, ont signé des accords de coopération avec un certain nombre d'organisations multilatérales.

68. Dans certains cas, les régions à statut particulier disposent en propre d'un pouvoir de conclure des traités, bien que la responsabilité internationale appartienne en dernier ressort à l'Etat. L'Etat dispose alors de compétences étendues pour s'assurer que les traités conclus par les régions à statut particulier ne vont pas à l'encontre de sa politique étrangère. En la matière, il est important d'établir des mécanismes de prévention des conflits, comme l'a fait le Danemark, où un conseiller spécial pour les questions relatives aux îles Féroé a été nommé au sein du ministère des Affaires étrangères avec pour tâche de concilier les intérêts. En cas de désaccord sur les compétences, une commission conjointe est chargée de régler le litige.

69. Puisque, dans un certain nombre de régions à statut particulier, des règles spécifiques s'appliquent à la création d'entreprise, l'achat de biens, la pêche et l'utilisation des ressources naturelles, ces régions jouissent aussi souvent d'un statut particulier concernant leurs relations avec l'Union européenne. Par exemple, les îles Féroé n'ont jamais fait partie de l'Union européenne, le Groenland s'en est retiré en 1985 à la suite d'un référendum et les îles Åland sont exemptées de certaines mesures de l'Union européenne en vertu d'un protocole négocié par la Finlande lors de l'adhésion à l'Union. Des limitations spécifiques à l'application du droit de l'Union européenne sont aussi prévues dans plusieurs autres territoires à statut particulier, parmi lesquels les îles Anglo-Normandes, l'île de Man, Gibraltar, Ceuta et Melilla et les territoires et départements français d'outremer.

70. Du fait de leur histoire et de leur situation particulière, certaines régions à statut particulier ont aussi conclu des accords spéciaux supplémentaires ayant une incidence sur leurs relations extérieures. Par exemple, les îles Åland sont de longue date un territoire démilitarisé et le Groenland est (du moins d'après une résolution adoptée en 1983) un territoire sans nucléaire.

71. En outre, toutes les régions à statut particulier ont le droit de constituer des associations et d'entreprendre des activités de coopération interrégionale ou transfrontalière dans leurs domaines de compétence. Ce droit inclut souvent l'établissement de liens privilégiés avec « l'Etat-parent » de la population majoritaire du territoire autonome.

72. Dans certains cas exceptionnels, un droit à l'autodétermination externe est aussi envisagé. Le Groenland a engagé en 2009 un processus négocié qui pourrait aboutir à sa pleine indépendance. Il est en de même de la Polynésie française qui, en vertu des accords de Matignon, est autorisée à tenir un référendum sur l'indépendance à partir de 2014. De même, la loi sur le statut particulier de la Gagaouzie dispose qu'en cas de changement de statut de la République de Moldova en tant qu'Etat indépendant, les Gagaouzes disposeront d'un droit à l'autodétermination externe.

V. Organisation financière et questions connexes

73. L'un des principes fondamentaux de la démocratie locale et régionale exige que les collectivités locales et régionales disposent de ressources, prévues à l'avance, qui soient en rapport avec leurs compétences et leurs responsabilités et leur permettent la mise en œuvre effective de ces compétences (articles 6 et 9 de la CEAL et principes d'Helsinki, B11.1-4).

74. Les régions à statut particulier ont des compétences plus étendues que les autres territoires des mêmes Etats et sont créées afin d'apporter des solutions durables à des problèmes complexes de gouvernance liés à la diversité territoriale et culturelle. Pour cette raison, un régime financier particulier est une condition préalable indispensable à l'existence de collectivités à statut particulier.

75. Dans le même temps, l'existence d'un régime financier particulier et plus favorable, bien qu'indispensable pour financer des compétences plus nombreuses, pose aussi des questions de solidarité et de proportionnalité. Le fait de faire partie d'un Etat implique habituellement l'obligation de participer aux formes de péréquation entre les territoires plus ou moins forts économiquement. Le degré de participation des régions à statut particulier à ces systèmes varie selon les cas, en fonction d'un certain nombre de facteurs essentiellement politiques. En outre, l'existence d'un régime financier globalement plus favorable a aussi une incidence sur le principe de l'égalité entre les citoyens d'un même Etat et même sur l'exercice potentiel des droits fondamentaux. Il convient cependant d'accorder à des situations différentes un traitement différencié.

76. En d'autres termes, il n'existe pas de formule universelle pour trouver un équilibre entre le régime financier particulier et les principes de solidarité, de cohésion territoriale et de proportionnalité. Une analyse comparative fait toutefois apparaître une tendance générale, tant pour ce qui concerne les aspects financiers que les principes institutionnels qui les sous-tendent.

a. Principes financiers

Ressources propres et compétence en matière de dépenses

77. Dans la mise en œuvre de leurs compétences, les régions à statut particulier s'appuient habituellement sur leurs ressources propres, dont elles peuvent disposer librement. Ces ressources se composent essentiellement de parts fixes sur les impôts nationaux. Très peu de régions à statut particulier disposent d'un véritable pouvoir de lever des impôts sur leur territoire. Tel est le cas par exemple du Pays basque, où la communauté autonome (ou plutôt chacune de ses trois provinces) collecte l'ensemble des impôts perçus sur le territoire, dont elle transfère une partie à l'Etat. Dans tous les cas, le système fiscal est toujours défini et coordonné au niveau de l'Etat.

78. Les autres ressources propres sont les impôts régionaux, la part régionale supplémentaire sur les impôts nationaux que les régions à statut particulier peuvent définir dans une certaine limite, les autres recettes définies par les autorités régionales, les parts variables des impôts nationaux, les dotations non affectées de l'Etat ou les emprunts d'investissement contractés sur le marché des capitaux. En particulier, le montant des impôts régionaux propres et la possibilité de modifier la part des impôts nationaux varient considérablement. L'Ecosse, par exemple, a le droit d'augmenter ou de diminuer d'un maximum de 3 % le taux de l'impôt sur le revenu.

79. Par ailleurs, les régions à statut particulier reçoivent souvent de l'Etat des sommes globales au titre du remboursement de la part des impôts perçus par l'Etat dans les territoires autonomes ou en compensation des activités de l'Etat assurées par les collectivités à statut particulier. Par exemple, dans les îles Åland, l'Etat finlandais perçoit la totalité des impôts et des droits de douane et rembourse aux îles une somme globale de 0,45 % du budget de l'Etat. Un transfert supplémentaire est opéré si les impôts perçus sur les îles représentent plus de 0,5 % des recettes fiscales annuelles de l'Etat. Le statut de la province autonome de Vojvodine dispose que le budget de la province doit représenter au moins 7 % de celui de la République de Serbie.

80. Le principe de l'autonomie politique implique que les collectivités à statut particulier disposent par principe d'une autonomie en matière de dépenses. Celle-ci signifie que ces collectivités choisissent librement comment elles investissent leurs ressources propres et jouissent ainsi d'une discrétion politique pour l'exercice de leurs compétences.

81. Des transferts supplémentaires sont souvent effectués par l'Etat pour l'exercice d'obligations spécifiques, telles que les travaux d'infrastructures. Dans ce cas, les transferts ne peuvent être comptés parmi les ressources propres des régions à statut particulier et ces dotations sont habituellement affectées par l'Etat à une tâche spécifique.

Péréquation financière

82. Les procédures de péréquation financière sont destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement et des charges qui leur incombent, en vue de protéger les territoires les plus faibles économiquement. Les régions à statut particulier bénéficient souvent de mesures de péréquation afin de compenser leurs dépenses administratives supplémentaires ou leur situation géographique particulière.

83. Le plus souvent, les régions à statut particulier bénéficient de mesures de péréquation ou sont de fait exemptées de toute contribution au mécanisme national de péréquation financière. Tel est le cas lorsque ces régions reçoivent du budget de l'Etat tout ce qui a été perçu sur leur territoire, à l'exception en règle générale des coûts de l'administration centrale ou des activités de l'Etat pour leur territoire. Dans certains cas, cependant – comme, à des degrés divers, dans certaines régions à statut particulier italiennes ou en Catalogne – elles contribuent au mécanisme national de péréquation. Cette contribution peut aussi prendre la forme d'un transfert négocié de compétences additionnelles à une région à statut particulier qui accepte d'assumer les coûts correspondants sur son propre budget, comme l'on fait récemment, par exemple, les provinces autonomes italiennes de Bolzano-Tyrol du Sud et de Trente.

84. Dans tous les cas, il est essentiel que les mécanismes de solidarité reposent sur des règles prédéterminées basées sur des critères objectifs. Il convient en particulier d'éviter que l'Etat n'utilise sa compétence générale concernant la coordination des finances publiques et le respect des obligations nationales et internationales en matière de déficits publics pour restreindre de manière unilatérale l'autonomie financière des régions à statut particulier, comme l'Italie et l'Espagne l'ont fait récemment en raison des contraintes financières. L'absence de règles claires et communément acceptées peut accroître le risque de contentieux judiciaires et même de conflits politiques, comme on l'a vu, en particulier avant 2001, en Gagaouzie, où la région autonome et le pouvoir central avaient des vues opposées sur l'interprétation des dispositions financières de la loi sur le statut particulier.

b. Principes institutionnels

85. Quel que soit le régime fiscal et financier de telle ou telle région à statut particulier, une coordination est nécessaire dans ce domaine entre les niveaux de gouvernement. Cette coordination exige à la fois une disposition à la coopération de la part des acteurs concernés et l'existence de mécanismes institutionnels et procéduraux adéquats pour prévenir et régler les conflits éventuels. Comme de nombreux exemples l'ont montré, en particulier en Europe orientale, les accords politiques, s'ils ne s'accompagnent pas de mécanismes institutionnels, ne suffisent pas à créer les conditions nécessaires à une coordination effective, surtout en matière financière.

86. Les mécanismes institutionnels et procéduraux supposent premièrement qu'il existe des règles claires et prédéterminées sur la manière dont les relations financières doivent être réglementées. Ces règles incluent en particulier des dispositions détaillées sur le mode de calcul des parts fixes et variables des impôts nationaux transférées aux régions à statut particulier, le degré d'autonomie financière des territoires autonomes et les règles relatives à la marge de discrétion éventuelle des régions sur le taux des impôts nationaux. L'expérience montre que de telles règles ne sont efficaces que lorsqu'elles sont négociées et révisées régulièrement en accord avec les parties.

87. Deuxièmement, il doit exister des mécanismes de prévention et de règlement des conflits concernant les relations financières. Compte tenu de la complexité du sujet et de son caractère particulièrement sensible, des mécanismes spéciaux s'ajoutent souvent dans ce domaine aux mécanismes de coopération ordinaires établis entre les Etats et les régions à statut particulier. Par exemple, des commissions paritaires permanentes, en charge des questions budgétaires et fiscales, ont été établies entre l'Etat espagnol et le Pays basque et entre la Finlande et les îles Åland.

88. Troisièmement, il est essentiel, pour le cas où les mécanismes de coopération ne fonctionnent pas, qu'il existe des recours judiciaires indépendants permettant de trancher les litiges relatifs aux ressources financières (voir ci-dessus, III.d).

89. Quatrièmement, les mécanismes institutionnels et procéduraux doivent combiner d'un côté la clarté des règles et leur inscription dans la loi et de l'autre un certain degré de flexibilité permettant de les adapter rapidement à l'évolution des circonstances. Une solution peut consister à établir la possibilité de modifier les dispositions financières des statuts ou des lois des régions à statut particulier suivant une procédure simplifiée, nécessitant l'accord de l'Etat et des collectivités à statut particulier, comme c'est le cas par exemple des provinces autonomes de Trente et de Bolzano-Tyrol du Sud. Les règles conventionnelles sur les relations financières ne sont efficaces que dans certaines circonstances particulières, comme c'est le cas par exemple de la « formule Barnett » qui régit les transferts financiers au Royaume-Uni.

VI. Conclusions

90. L'octroi d'un statut particulier à des territoires spécifiques permet d'apporter une réponse à des problèmes particuliers liés à ces territoires sans remettre en cause la structure générale de l'Etat. Le statut particulier offre une grande marge de flexibilité institutionnelle qui permet de prendre en compte une situation spécifique sans avoir recours, en particulier, à la fédéralisation de l'ensemble du pays. Ce n'est pas par hasard si les régions à statut particulier ne se rencontrent en règle générale pas dans les pays fédéraux, du moins au sens plein de ce terme.

91. Bien qu'il s'appuie parfois sur des engagements internationaux, le statut particulier est essentiellement un instrument constitutionnel. Il doit être inscrit dans la constitution de l'Etat et ses dispositions spécifiques doivent être énoncées dans des textes législatifs primant sur la législation ordinaire.

92. Par essence, le statut particulier doit être inscrit dans des textes législatifs qui ne peuvent pas être modifiés unilatéralement par le Parlement national, ou du moins pas à la majorité simple. Les dispositions fondamentales du statut particulier ne peuvent, par principe, être modifiées qu'avec l'accord de l'Etat et des collectivités à statut particulier.

93. Le statut particulier implique des pouvoirs garantis (législatifs, administratifs et financiers) plus nombreux et plus étendus, des formes privilégiées de représentation ainsi que des mécanismes bilatéraux de coopération avec l'Etat.

94. Les principes de la démocratie régionale sont plus fermement garantis dans les régions à statut particulier. Ces principes sont notamment les suivants : l'autonomie politique exercée par une assemblée élue librement et par le biais d'autres formes de participation des citoyens à la prise de décision ; la protection contre les changements unilatéraux des limites territoriales ; la garantie que le contrôle des actes est mené uniquement suivant les procédures et dans les cas prévus par la Constitution et que l'Etat n'exerce son pouvoir de se substituer temporairement aux organes d'autorité régionaux que dans les cas exceptionnels strictement prescrits par la loi ; le droit des régions à statut particulier d'être consultées de manière effective et en temps utile avant l'adoption des lois qui les concernent directement et de disposer de suffisamment de temps pour exprimer leur point de vue ; l'existence de recours juridiques effectifs contre les violations de leurs droits et prérogatives.

95. Les régions à statut particulier ont des compétences diverses, chacune d'elles ayant pour vocation de résoudre des problèmes spécifiques liés à un territoire donné. Cependant, certaines compétences essentielles sont communes à toutes les régions à statut particulier : elles concernent en particulier les domaines liés à la protection des spécificités culturelles de leur population et à la gouvernance de territoires présentant souvent des caractéristiques qui les distinguent du reste du pays.

96. Bien que les compétences des régions à statut particulier soient protégées et puissent être clairement définies, des mécanismes de coordination et de coopération sont indispensables pour réduire les conflits avec l'Etat sur la portée des domaines de compétence spécifique.

97. Du fait de leur situation géographique et de leurs caractéristiques culturelles, les régions à statut particulier souhaitent habituellement engager une coopération active avec des organisations internationales, des pays étrangers ou des régions de ces Etats. Elles disposent le plus souvent de compétences importantes à cette fin. Pour que leurs relations extérieures soient effectives et ne soient pas en conflit avec la politique extérieure de l'Etat, il est essentiel que des mécanismes de coopération existent aussi dans ce domaine.

98. Les régions à statut particulier jouissent d'une plus grande autonomie financière que les autres territoires du même Etat. Si une telle autonomie est nécessaire, c'est non seulement parce que ces territoires ont des compétences plus étendues et assurent par conséquent des tâches plus nombreuses, mais aussi parce que le traitement financier spécial vise souvent à compenser une situation territoriale ou culturelle particulière.

99. Les régimes financiers particuliers doivent être protégés par la Constitution, car ils ont un impact sur le principe d'égalité entre les citoyens. Afin d'éviter les conflits, il est essentiel que ces régimes soient négociés, détaillés et flexibles, et qu'il existe des recours effectif en cas de violation.

100. La plupart des éléments mentionnés sont communs à l'ensemble des régions à statut particulier d'Europe. L'existence et la mise en œuvre effective de ces éléments peuvent être considérées comme le principal facteur de succès des régimes à statut particulier sur tout le continent. A l'inverse, les études comparatives montrent que moins ces principes sont garantis et/ou mis en œuvre de manière effective, plus il y a de risques que les régimes à statut particulier échouent. Ces régimes requièrent un équilibre délicat entre divers principes constitutionnels, une capacité d'adaptation permanente et un juste milieu entre rigidité et flexibilité.