



HAL
open science

L'autonomie des îles portugaises : Açores et Madère

Damien Connil, Dimitri Löhrer

► **To cite this version:**

Damien Connil, Dimitri Löhrer. L'autonomie des îles portugaises : Açores et Madère. Revue française de droit administratif, 2023, 03, pp.437-445. halshs-04146837

HAL Id: halshs-04146837

<https://shs.hal.science/halshs-04146837v1>

Submitted on 2 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'autonomie des îles portugaises : Açores et Madère

Damien Connil

Chargé de recherche au CNRS, Univ. Pau & Pays Adour, Aix Marseille Univ., Université de Toulon, CNRS, DICE, IE2IA, Pau, France

Dimitri Löhrer

Maître de conférences en droit public, Univ. Pau & Pays Adour, Aix Marseille Univ., Université de Toulon, CNRS, DICE, IE2IA, Pau, France

Territoires par essence distincts sur le plan géographique, les îles portugaises des Açores et de Madère se révèlent tout aussi singulières d'un point de vue administratif, politique et institutionnel.

Distincts, ces territoires ultra-marins, comptant près de 250 000 habitants chacun, le sont en tant qu'archipels à la frontière de l'Europe. Les Açores se composent de neuf îles situées à 1500 km à l'ouest de la côte portugaise, tandis que Madère regroupe quatre îles et des îlots éloignés de 1000 km du continent¹. Des territoires atlantiques ultrapériphériques qui se distinguent, de surcroît, par des spécificités économiques, sociales et culturelles.

Singulières, les îles portugaises le sont parce que, au sein de l'État unitaire qui reconnaît la décentralisation et l'autonomie locale, les territoires insulaires bénéficient d'un autre régime – spécial – de sorte que « les archipels des Açores et de Madère sont des régions autonomes dotées d'un statut politico-administratif et d'organes de Gouvernement qui leur sont propres » (art. 6 de la Constitution).

Le Constituant de 1976, prenant acte des particularismes des deux îles, a fait le choix de l'autonomie des régions insulaires. Un choix confirmé, approfondi et prolongé par les révisions constitutionnelles intervenues par la suite, en particulier en 1989, 1997 et 2004².

Désormais, l'article 225 de la Constitution indique que « le régime politico-administratif propre aux archipels des Açores et de Madère est fondé sur les caractéristiques géographiques, économiques, sociales et culturelles de ces régions et sur les aspirations historiques à l'autonomie des populations insulaires ». Dans sa décision n°42/1985 du 12 mars 1985, le Tribunal constitutionnel précisait déjà que « les contraintes géographiques, économiques et sociales ont déterminé le cadre constitutionnel du régime [des régions autonomes]. À l'évidence, l'isolement insulaire naturel implique une moindre capacité des

¹ Les 9 îles des Açores sont São Miguel, Santa Maria, Faial, Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico, Flores et Corvo. Madère regroupe les îles de Madère, Porto Santo, Desertas, Selvagens.

² Depuis 1976, la Constitution portugaise a connu 7 révisions (en 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 et 2005).

organes décisionnaires de l'État d'avoir pleinement connaissance des besoins locaux et d'y satisfaire ».

Cette forme d'organisation de l'État a retenu l'attention de la doctrine portugaise : « Dans un État-nation à forte tradition centralisatrice, [...] la création de ces deux régions marque une rupture importante »³.

Pour Jorge Miranda et Rui Medeiros, il s'agit là d'une innovation qui « ne concerne pas seulement la situation des deux archipels – qui, depuis 1895, bénéficiaient d'une plus grande autonomie administrative que le continent – mais bien la structure même de l'État portugais [...] qui, pour la première fois de son histoire, confère des pouvoirs politiques à des organes régionaux dont les titulaires ne sont pas désignés par le pouvoir central »⁴. Plus encore, José Joaquim Gomes Canotilho et Vital Moreira y voient « l'une des plus profondes innovations constitutionnelles [du texte de 1976] concernant la structure de l'État »⁵.

Les îles des Açores et de Madère participent ainsi d'un État régional partiel, dans lequel les régions autonomes (insulaires) se distinguent des régions administratives (continentales) qui n'ont, au surplus, qu'une existence formelle. Prévues par la Constitution, l'instauration de ces dernières est subordonnée à des conditions – adoption d'une loi et approbation par référendum – qui n'ont jamais été réunies. Souvent discutée, la régionalisation administrative a fait l'objet d'un référendum qui, le 8 novembre 1998, a rejeté la création de ces collectivités⁶.

Par conséquent, l'autonomie des deux régions insulaires – par sa nature – détonne fortement de l'organisation administrative du continent. Et d'ailleurs, si les Açores et Madère sont régies par le Titre VII de la Constitution consacré aux régions autonomes, les collectivités locales – « *freguesias* » (premier échelon territorial au Portugal), communes et régions administratives – relèvent, quant à elles, du « pouvoir local » encadré par le Titre VIII du texte constitutionnel.

L'autonomie des territoires ultra-marins n'est pas seulement administrative, elle est aussi politique. Distincte de la décentralisation et de l'autonomie locale, elle se concrétise sous la

³ J. de Melo Alexandrino, C. Amado Gomes, L. Pereira Coutinho, A. Fernanda Neves, G. de Oliveira Martins, *La gouvernance locale dans les Etats-Membres de l'Union européenne. L'autonomie locale au Portugal*, p. 7, disponible sur <https://www.iejp.pt/sites/default/files/media/599-892.pdf> (consulté le 24 février 2023).

⁴ J. Miranda et R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, Universidade Católica Editora, 2017, 2^e éd., p. 105.

⁵ J. J. Gomes Canotilho et V. Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra Editora, 2006, 4^e éd., p. 643.

⁶ Les électeurs devaient se prononcer sur deux questions (la création des régions administratives, en général, et la création de la région dont ils dépendent, en particulier). La votation référendaire a connu un taux d'abstention légèrement supérieur à 50 % et les deux questions posées ont recueilli une majorité de non (63,51 % pour la première et 63,92 % pour la seconde).

forme de statuts politico-administratifs propres à chacune des deux régions : provisoires d'abord, dès 1976⁷ ; puis définitifs, en 1980 pour les Açores⁸ et 1991 pour Madère⁹.

Hormis cette différence temporelle relative à l'adoption de leurs statuts respectifs, les deux archipels relèvent d'un régime juridique semblable, organisé par la Constitution dans le cadre de l'État unitaire et de sa souveraineté (art. 225 de la Constitution). Les îles portugaises ont également, en commun, l'absence, non seulement de velléités indépendantistes mais encore, d'élus se revendiquant de formations autonomistes. Autant de similitudes qui invitent à examiner conjointement l'autonomie politique et administrative des deux archipels, sous un angle, par ailleurs, essentiellement institutionnel. De ce point de vue, et eu égard à la nature de l'autonomie régionale des Açores et Madère, Franck Moderne observait, à la fin des années 1980, que les administrativistes « ne traitent pas le problème dans les ouvrages de droit administratif » alors que les constitutionnalistes y « consacrent des développements substantiels »¹⁰. Un constat comparable se vérifie encore aujourd'hui. Plus encore, et pour ne prendre qu'un exemple, dans l'un des manuels de droit administratif de référence, celui de Diogo Freitas do Amaral, les questions relatives à l'administration régionale autonome n'occupent qu'une place restreinte¹¹.

Dans ce cadre, dans ce contexte et dans cette perspective, seront mises en évidence trois caractéristiques de l'autonomie politico-administrative des îles portugaises qui en font une autonomie institutionnalisée (I), une autonomie d'action (II) et une autonomie intégrée (III).

I. Une autonomie institutionnalisée

Par cette expression, on voudrait souligner ici, tout à la fois, la consécration par le droit de l'autonomie singulière des Açores et de Madère et sa traduction dans un système politique, administratif et institutionnel propre aux deux archipels. Mais on voudrait aussi montrer que cette singularité – asymétrique en ce qu'elle ne concerne, au Portugal, que les deux régions ultra-marines – s'inscrit néanmoins, pour ces territoires insulaires, dans un schéma relativement classique qui est celui d'un État régional.

Le choix est clair. Exprimé à l'article 6 de la Constitution, qui reconnaît et consacre la spécificité des îles portugaises et les distingue, au sein de l'État, des collectivités locales qui

⁷ Décret-loi n°318-B/76 du 30 avril 1976 pour les Açores et décret-loi n°318-D/76 du 30 avril 1976 pour Madère.

⁸ Statut adopté par la loi n°39/80 du 5 août 1980, modifié par les lois n°9/87 du 26 mars 1987 et n°61/98 du 27 août 1998 et n°2/2009 du 12 janvier 2009.

⁹ Statut adopté par la loi n°13/91 du 5 juin 1991, modifié par les lois n°130/99 du 21 août 1999 et n°12/2000 du 21 juin 2000.

¹⁰ F. Moderne, « Les régions autonomes dans la jurisprudence constitutionnelle du Portugal (Contribution à une étude du régionalisme politique en Europe occidentale) », in P. Bon *et alii*, *La justice constitutionnelle au Portugal*, Economica, 1989, pp. 327-377, spécialement p. 341.

¹¹ 30 pages seulement sont consacrées à l'administration régionale autonome (et principalement aux institutions politiques des régions autonomes) contre 150 pour les autorités administratives locales (D. Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, 2015, 4e éd.).

relèvent du pouvoir local, les Açores et Madère sont dotées d'un statut spécifique (A) et d'organes propres (B).

A. Un statut spécifique

Au-delà du texte constitutionnel, la singularité juridique des Açores et de Madère se traduit, avant tout, *par* et *dans* des statuts politico-administratifs. Adoptés pour chacun des deux archipels, ils définissent leur régime particulier. Ces statuts précisent notamment les pouvoirs dévolus aux régions autonomes et énumérés par la Constitution (art. 227). Dans cette perspective, les statuts jouent un « rôle fondamental »¹². À plusieurs titres : parce qu'ils apparaissent comme un instrument de concrétisation et de confirmation de l'autonomie des régions insulaires et des principes que sa mise en œuvre suppose ou emporte ; parce qu'ils participent, par leur existence même, à la garantie de cette autonomie et de ces principes ; parce qu'ils constituent aussi, pour l'État comme pour les Régions autonomes, un outil d'encadrement et de contrôle de cette autonomie.

Les statuts sont, d'ailleurs, considérés comme des textes « à valeur renforcée ». Le Tribunal constitutionnel le souligne. Dans sa décision n°256/2010, par exemple, il affirme que « les textes statutaires qui contiennent les statuts politico-administratifs des régions autonomes possèdent une *valeur renforcée* – qui découle de la combinaison des articles [112, 280 et 281 de la Constitution] »¹³ ; d'autres décisions évoquent également les articles 161, 168, 226 et 227 du texte constitutionnel¹⁴. Le Tribunal a, surtout, eu l'occasion d'indiquer, dans sa décision n°525/2008, que « les statuts des régions autonomes sont effectivement des *lois spéciales* que la Constitution place entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires [...] et qui, étant soumises à un régime particulier d'approbation et de modification, ne peuvent être modifiées qu'en vertu des exigences de l'article 226 de la Constitution. Cette circonstance impose de reconnaître à ces dispositions normatives une plus grande pérennité, non seulement en raison de la rigidité du processus de révision mais aussi parce que ces lois développent les principes constitutionnels relatifs à l'autonomie régionale et constituent les fondements des pouvoirs régionaux (art. 227 et 228 de la Constitution) »¹⁵. La jurisprudence précise cependant que toutes les dispositions des statuts ne bénéficient pas d'une telle valeur. Seules celles qui relèvent de la « matière statutaire » en sont dotées. Les autres sont regardées comme des « cavaliers statutaires », avec cette difficulté que la Constitution ne détermine pas les matières par nature statutaires que le Tribunal identifie, dans ses décisions, en considérant notamment le caractère « organisationnel »¹⁶ des statuts régionaux¹⁷.

¹² J. Miranda et R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. III, Universidade Católica Editora, 2020, 2^e éd., p. 251.

¹³ Tribunal constitutionnel, décision n°256/2010 du 23 juin 2010, nous soulignons.

¹⁴ V. par exemple, Tribunal constitutionnel, décision n°238/2008 du 22 avril 2008.

¹⁵ Tribunal constitutionnel, décision n°525/2008 du 29 octobre 2008, nous soulignons.

¹⁶ L'expression est celle de José Joaquim Gomes Canotilho et Vital Moreira qui parlent de « *lei organizatória* » (*op. cit.*, p. 650).

¹⁷ En ce sens, v. spécialement Tribunal constitutionnel, décisions n°1/1991 du 22 janvier 1991, n°162/1999 du 10 mars 1999 et n°460/1999 du 13 juillet 1999, confirmées not. par les décisions n°291/1999, n°567/2004, n°581/2007, n°238/2008, n°746/2014.

Les statuts revêtent donc une importance particulière dans l'institutionnalisation de l'autonomie des îles portugaises. Dès leurs premiers articles, les statuts des Açores (art. 1^{er}) et de Madère (art. 5) affirment ainsi l'autonomie « politique, législative, administrative, financière et patrimoniale » ou « politique, administrative, financière, économique et fiscale » de leurs régions respectives. Mais ils le font en rappelant aussi le principe en vertu duquel « l'autonomie politico-administrative [des deux archipels] ne porte pas atteinte à l'intégrité de la souveraineté étatique et s'exerce dans le cadre de la Constitution » (art. 225-3).

Les Açores et Madère sont donc des régions autonomes, dotées de la personnalité juridique et de statuts politico-administratifs, mais dans le cadre de l'État portugais qui en définit les contours. Les modalités d'adoption des statuts l'illustrent. En la matière, et comme le relevait Franck Moderne, les régions disposent d'« un pouvoir d'initiative certes (qui se manifesterait également à l'occasion de la modification des statuts) et un pouvoir de consultation (à propos des amendements apportés par l'Assemblée de la République à la proposition de statut), mais non un pouvoir de décision »¹⁸ ; celui-ci revenant, après discussion et approbation, à l'Assemblée de la République (art. 226 de la Constitution). Pour reprendre les mots de la doctrine portugaise, les régions insulaires « ne bénéficient pas d'un pouvoir d'auto-constitution ou d'auto-organisation »¹⁹ mais leur autonomie est reconnue, garantie et encadrée.

B. Des organes propres

Le schéma est alors, pour ce qui les concerne, celui de l'État régional. Car, outre les statuts, un système institutionnel insulaire – politique et administratif – manifeste l'autonomie des deux régions. Ce système repose sur un triptyque, déterminé par la Constitution elle-même et composé, d'un côté, des « organes de gouvernement propre aux régions autonomes », à savoir une Assemblée législative et un Gouvernement régional (art. 231) et de l'autre, d'un Représentant de la République (art. 230).

Les assemblées législatives des deux régions autonomes sont élues au suffrage universel direct et secret, au scrutin proportionnel et pour un mandat de quatre ans. Aux termes des statuts des Açores et de Madère qui retiennent des formules proches, ces assemblées exercent une fonction de représentation, de législation et de contrôle. Aux Açores, l'Assemblée « est l'organe représentatif de la Région, doté de pouvoirs législatifs et de contrôle de l'action gouvernementale régionale » (art. 25 Statut des Açores). À Madère, l'Assemblée « est l'organe représentatif de la population de la Région autonome de Madère et exerce un pouvoir législatif et de contrôle de l'action gouvernementale » (art. 13 Statut de Madère). En application de l'article 232 de la Constitution, les assemblées régionales adoptent leur propre règlement (conformément à la Constitution et dans le respect des

¹⁸ F. Moderne, *op. cit.*, p. 346.

¹⁹ J. J. Gomes Canotilho et V. Moreira, *op. cit.*, p. 647.

statuts), exercent le pouvoir législatif dans les conditions déterminées par les textes, peuvent présenter des propositions de référendum régional, approuvent le budget de la région et procèdent, le cas échéant, à l'adaptation du système fiscal aux particularités régionales.

Aux Açores, chaque île constitue une circonscription électorale au sein desquelles sont élus deux députés au moins ainsi qu'un nombre de députés proportionnel au nombre d'électeurs inscrits ; circonscriptions auxquelles s'ajoute « une circonscription régionale de compensation, renforçant la proportionnalité globale du système » (art. 27 Statut des Açores). À l'issue des élections régionales de 2020 (XII^e législature), 57 députés répartis en cinq groupes politiques et quatre élus représentants uniques d'un parti ou siégeant en qualité d'indépendant composent l'Assemblée²⁰. À Madère, chaque commune constitue une circonscription et chaque circonscription « désigne un représentant pour 3500 électeurs, ou fraction supérieure à 1750, étant entendu que cela ne peut en aucun cas donner lieu à l'élection de moins de deux députés par circonscription » (art. 15 Statut de Madère). Après les élections régionales de 2019 (XII^e législature), l'Assemblée compte 47 députés représentant cinq formations politiques²¹.

Le Gouvernement régional est, quant à lui, nommé et révoqué par le Représentant de la République en tenant compte des résultats électoraux (art. 231 de la Constitution). Le Gouvernement est défini par les statuts des deux régions, en des termes quasiment identiques, comme « l'organe exécutif de conduite de la politique régionale et l'organe supérieur de l'administration régionale » (art. 76 et 55 des Statuts respectifs des Açores et de Madère). Dans les deux archipels, il est composé d'un Président et de Secrétaires régionaux. Surtout, la Constitution et les Statuts précisent que le Gouvernement prend ses fonctions devant l'assemblée régionale et est responsable devant elle (art. 231 CRP). Le système de gouvernement retenu au sein des territoires insulaires du Portugal apparaît comme un système de type parlementaire. Le Tribunal constitutionnel a pu souligner, en prenant appui sur les travaux de la doctrine, la « différence structurelle » entre le système insulaire et le système national, en insistant sur deux aspects : la responsabilité politique du Gouvernement régional devant l'assemblée insulaire (« dimension interne ou intrarégionale ») et une responsabilité du Gouvernement seulement devant cette assemblée (« dimension externe ou relative aux rapports entre les régions autonomes et les organes de souveraineté »)²². La dissolution de l'assemblée législative régionale, prononcée par le Président de la République, entraîne la démission du Gouvernement régional (art. 234 CRP).

²⁰ 25 sièges pour le Partido Socialista (PS), 21 pour le Partido Social Democrata (PSD), 3 pour le Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP), 2 pour le Bloco de Esquerda (BE), 2 pour le Partido Popular Monárquico (PPM), 1 pour Iniciativa Liberal (IL), 1 pour le Partido das Pessoas, dos Animais e da Natureza (PAN), 1 pour Chega (CH), 1 député indépendant.

²¹ 21 pour le Partido Social Democrata (PSD), 19 pour le Partido Socialista (PS), 3 pour le Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP), 3 pour Juntos Pelo Povo (JPP), 1 pour le Partido Comunista Português (PCP).

²² Tribunal constitutionnel, décision n°645/2013 du 7 octobre 2013. L'expression « différence structurelle » est empruntée par le Tribunal à Jorge Miranda et Rui Medeiros.

Le Représentant de la République est une figure qui a donné lieu à débat lors des diverses révisions de la Constitution jusqu'à ce que celle de 2004 le désigne ainsi, préférant ce titre à celui de « Ministre de la République », adopté à l'origine²³. Le Représentant de la République est nommé (et révoqué) par le chef de l'État en vertu de l'article 230 de la Constitution qui lui est consacré mais ne détaille pas les compétences et le rôle qui sont les siens. Jorge Miranda et Rui Medeiros identifient donc les fonctions du Représentant de la République à partir d'autres dispositions constitutionnelles et statutaires et en distinguent principalement deux²⁴. La première est ce que les auteurs qualifient de « fonctions auxiliaires du Président » : nomination du Gouvernement régional, signature et publication des textes régionaux, exercice d'un pouvoir de veto et saisine du Tribunal constitutionnel. La seconde est une « fonction de représentation », non mentionnée par les textes mais que les auteurs déduisent, au moins, de la dénomination de cet acteur du système institutionnel des territoires insulaires.

Dans ce cadre, la spécificité des îles des Açores et de Madère, par rapport aux autres collectivités territoriales du Portugal, tient à leur autonomie politique et administrative, consacrée par la Constitution, relayée par les statuts de chacune des deux régions et incarnée par un système institutionnel les dotant d'organes démocratiques de gouvernement qui leur sont propres. La singularité du cas portugais est d'institutionnaliser cette autonomie régionale uniquement à l'égard de ces territoires insulaires. L'enjeu est alors la capacité d'action – et d'action autonome – des deux archipels.

II. Une autonomie d'action avérée

Conformément à la logique du régionalisme, l'autonomie des territoires ultra-marins du Portugal ne saurait égaler celle des États membres d'une fédération. Dépourvues de pouvoir constituant originaire²⁵, les îles portugaises ne disposent pas plus de compétences propres sur des questions relevant de l'intérêt national et des fonctions régaliennes de l'État (défense nationale, création et organisation des tribunaux, etc.). Les Açores et Madère n'en demeurent pas moins revêtues d'une véritable autonomie d'action, laquelle a gagné en intensité à mesure des révisions du texte constitutionnel portugais. Source de limitation de l'exercice des pouvoirs des organes de souveraineté (Président de la République, Assemblée de la République, Gouvernement national, tribunaux), cette autonomie d'action se donne à voir au plan normatif (A), financier (B), administratif (C) et international (D).

A. Au plan normatif

L'autonomie normative des Açores et de Madère se manifeste aussi bien d'un point de vue réglementaire que législatif. La compétence législative des régions, dans la mesure où elle

²³ Sur cette question, v. J. Miranda et R. Medeiros, *op. cit.*, p. 338 et s.

²⁴ *Ibid.*, p. 344.

²⁵ En ce sens, v. Commission constitutionnelle, avis n°33/1977 du 20 décembre 1977.

permet de distinguer le régionalisme politique de la simple décentralisation administrative²⁶, reste toutefois la plus évocatrice du degré d'autonomie des deux territoires ultra-marins. Elle conduit à un partage du pouvoir législatif entre les régions et les organes de souveraineté²⁷. Aussi une attention particulière lui sera portée ici.

Actuellement prévue par les articles 227 et 228 de la Constitution et précisée par les Statuts des régions, l'autonomie législative régionale prend la forme de décrets législatifs dont l'adoption relève de la compétence exclusive de l'assemblée législative régionale (art. 232 de la Constitution)²⁸. Les contours de cette compétence ont connu des évolutions significatives au gré des révisions constitutionnelles, qui se sont traduites par un élargissement constant des pouvoirs des territoires ultra-marins.

À l'origine, le constituant de 1976 a fait le choix d'attribuer pour seule compétence aux assemblées régionales la possibilité de légiférer, dans le respect de la Constitution et des principes fondamentaux des lois générales de la République, sur les matières intéressant spécifiquement les régions qui sont précisées par leurs Statuts et qui ne sont pas réservées à la compétence propre des organes de souveraineté. À cette compétence législative dite « exclusive » sont par la suite venues se greffer deux autres, introduites par la révision constitutionnelle de 1989²⁹. *Primo*, une compétence « autorisée » permettant aux assemblées législatives régionales de légiférer, après habilitation de l'Assemblée de la République, sur les matières intéressant spécifiquement les régions et qui ne sont pas réservées à la compétence propre des organes de souveraineté. *Secundo*, une compétence législative « complémentaire » offrant à ces mêmes assemblées la faculté de préciser, en fonction de l'intérêt spécifique des régions, les lois déterminant les principes fondamentaux dans les matières qui ne sont pas réservées à la compétence de l'Assemblée de la République et qui ne sont pas prévues aux alinéas f), g), h), n), t) et u) de l'article 165-1.

Trois catégories de compétences donc, dont la mise en œuvre s'avérait néanmoins empreinte d'une certaine complexité. Historiquement, le texte constitutionnel opposait en effet à l'exercice du pouvoir législatif régional la réunion de trois conditions cumulatives. Les deux premières, qualifiées de limites négatives³⁰, prévoyaient une interdiction de légiférer, d'une part dans les matières réservées à la compétence propre des organes de souveraineté et, d'autre part, dans un sens contraire à la Constitution et aux lois générales

²⁶ Commission constitutionnelle, avis n°33/1977, *op. cit.* : « l'entité autarcique est simplement dotée de l'autonomie réglementaire et administrative et non de l'autonomie législative qui caractérise la région ». Dans le même sens, v. V. Pereira Da Silva, « Rapport portugais », in P. Bon (coord.), *Études de droit constitutionnel franco-portugais. À propos de la révision de la Constitution portugaise*, Economica, 1992, p. 192.

²⁷ En ce sens, v. Commission constitutionnelle, avis n°11/1982 du 31 mars 1982.

²⁸ Il s'agit d'une réserve absolue dont il résulte que cette compétence ne peut pas être déléguée aux gouvernements régionaux (Tribunal constitutionnel, décision n°483/2003 du 15 octobre 2003).

²⁹ Pour une étude approfondie, v. A. Vitorino, « Os poderes legislativos das regiões autónomas na segunda revisão constitucional », *Legislação*, 1992, n°3, pp. 25 et ss.

³⁰ En ce sens, v. Maria José Rangel de Mesquita, « Portugal », in *Autonomie régionale et locale et constitutions – La répartition des compétences normatives entre le parlement et le gouvernement*, AIJC, 2007, p. 336.

de la République³¹. La troisième, assimilée à une limite positive³², imposait la présence d'un intérêt régional spécifique. C'est singulièrement cette troisième condition qui a posé le plus de difficultés. À la fois source de garantie et de limite de la compétence des assemblées régionales³³, la notion d'intérêt spécifique a pu être qualifiée de « concept vague, indéterminé, contenu dans des normes constitutionnelles "ouvertes" [nécessitant] d'être complétées par la "vie" constitutionnelle »³⁴. Le juge constitutionnel a été conduit à en préciser les contours. Il l'a fait en considérant que sont « d'intérêt spécifique pour les régions les matières qui les concernent exclusivement ou qui requièrent un traitement spécial eu égard à leur configuration particulière »³⁵. De cette jurisprudence constante, il résultait qu'un intérêt spécifique n'était pas nécessairement commun à l'ensemble des régions autonomes³⁶. Surtout, la constitutionnalité d'une loi régionale ne pouvait être déduite du seul fait qu'elle portait sur une matière énoncée comme étant d'intérêt spécifique pour la région par son statut politico-administratif. La qualification de matières d'intérêt spécifique par le statut de la région ne constituait qu'une présomption simple susceptible d'être renversée au cas par cas³⁷. Du reste, et en toute hypothèse, l'intérêt spécifique ne pouvait être défini unilatéralement par la région. Une telle éventualité était considérée comme une « limitation insoutenable de la souveraineté étatique »³⁸.

Les choses ont toutefois évolué à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2004³⁹ qui a substantiellement modifié le cadre juridique de l'autonomie législative régionale régi par les articles 227 et 228 de la Constitution⁴⁰.

Quels enseignements en tirer ?

³¹ Définies, avant la révision constitutionnelle de 2004, par l'article 115-5 ancien de la Constitution comme les lois et les décrets-lois ayant vocation à s'appliquer sans réserve sur tout le territoire national (v. A. Monteiro Diniz, « A competência legislativa regional face à jurisprudência constitucional e à "insustentável leveza" das leis gerais da república », in *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, 2003, pp. 545 et ss.).

³² M. J. Rangel de Mesquita, « Portugal », *op. cit.*, p. 336.

³³ En ce sens, v. Commission constitutionnelle, avis n°7/1977 du 24 février 1977.

³⁴ V. Pereira da Silva, « Rapport portugais », *op. cit.*, p. 195.

³⁵ V. entre autres : décisions n°42/1985 du 12 mars 1985, n°130/1985 du 23 juillet 1985, n°152/1987 du 6 mai 1987.

³⁶ Commission constitutionnelle, avis n°7/1977, *op. cit.*

³⁷ V. par ex. Tribunal constitutionnel, décision n°235/1994 du 15 mars 1994.

³⁸ V. en ce sens l'avis n°2/1980 rendu le 30 juillet 1980 par la Commission constitutionnelle à propos du projet de statut de Madère du 27 juin 1980.

³⁹ Pour une étude approfondie, v. J. Miranda, « A autonomia legislativa das regiões autónomas após a revisão constitucional de 2004 », *Scientia Juridica*, 2005, p. 201.

⁴⁰ Aux termes de l'article 227, « 1. Les régions autonomes [...] disposent de pouvoirs qui seront précisés dans leurs statuts et qui sont les suivants : a) légiférer à l'échelle régionale sur les matières énoncées dans les statuts politico-administratifs particuliers et qui ne sont pas réservées aux organes de souveraineté ; b) légiférer sur les matières réservées à l'Assemblée de la République, avec l'habilitation de celle-ci, à l'exception des matières indiquées aux alinéas a) et c), à la première partie de l'alinéa d), aux alinéas f) et i), à la deuxième partie de l'alinéa m) et aux alinéas o), p), q), s), t), v), x), et aa) du paragraphe 1 de l'article 165 ; c) développer à l'échelle régionale les principes et les bases générales des régimes juridiques établis par les lois qui les concernent ». L'article 228, pour sa part, prévoit que : « 1. L'autonomie législative des régions autonomes concerne les matières énoncées dans les différents statuts politico-administratifs qui ne sont pas réservées aux organes de souveraineté ; 2. Faute de législation régionale propre dans les matières qui ne sont pas réservées à la compétence des organes de souveraineté, les normes légales en vigueur s'appliquent dans les régions autonomes ».

En premier lieu, la nomenclature établie en 1989 demeure inchangée. Sont maintenues les trois catégories de compétences législatives régionales : « exclusive », « autorisée » et « complémentaire ».

En deuxième lieu, sont effectués une simplification et un élargissement des conditions d'exercice du pouvoir législatif régional⁴¹. Non seulement la référence au respect des lois générales de la République est abandonnée, mais encore, et surtout, le critère territorial du domaine régional vient remplacer celui de l'intérêt spécifique. Il s'ensuit que la compétence législative des régions s'exerce désormais à l'échelle régionale, et seulement à cette échelle, dans l'ensemble des matières énoncées dans leurs statuts politico-administratifs. Or, dans la mesure où il n'est plus nécessaire d'établir l'existence d'un intérêt spécifique régional, la compétence d'action législative des régions s'en trouve significativement renforcée. L'énumération par les statuts politico-administratifs des matières relevant de la compétence des assemblées législatives devient en effet le critère décisif⁴² (limite positive). Certes, il n'existe pas de liberté statutaire totalement discrétionnaire. Elle trouve ses limites dans celles que fixe la Constitution. Reste que les matières qui relèvent de la compétence législative régionale ne sont plus limitées à celles « qui les concernent exclusivement ou qui requièrent un traitement spécial eu égard à leur configuration particulière », comme cela était le cas par le passé. Ainsi et à titre d'exemple, le Statut politico-administratif de la Région des Açores donne compétence à l'Assemblée législative pour légiférer dans des matières aussi diverses et variées que l'organisation politique et administrative de la région (art. 49), la fiscalité (art. 50), les activités agricoles, maritimes, industrielles et commerciales (art. 52 à 54), la protection sociale et la santé (art. 58 et 59), ou encore la formation professionnelle et l'éducation (art. 61 et 62)⁴³.

En troisième et dernier lieu, perdure la réserve de compétence des organes de souveraineté concernant les matières énumérées aux articles 161, a), b), c), g), 164, 165 et 198 de la Constitution (limite négative⁴⁴). La compétence législative régionale prend notamment fin là où débute celle qui est constitutionnellement réservée à l'Assemblée de la République⁴⁵. Un exemple en ce sens est donné par la décision n°258/2006 du Tribunal constitutionnel. En l'espèce, la Haute juridiction était saisie de la conformité à la Constitution d'un décret législatif adopté par l'Assemblée législative de Madère visant à interdire, pour des considérations environnementales, l'affichage de messages publicitaires à proximité des routes régionales et des centres urbains. Le Tribunal reconnaît que le décret législatif s'inscrit dans les matières énoncées par le Statut de la région autonome, mais conclut néanmoins à son inconstitutionnalité pour violation de la réserve de compétence législative

⁴¹ Tribunal constitutionnel, décision n°246/2005 du 10 mai 2005.

⁴² En ce sens, v. J. J. Gomes Canotilho et V. Moreira, *op. cit.*, p. 662.

⁴³ Pour une liste exhaustive, se référer aux articles 49 à 67 du Statut des Açores.

⁴⁴ En ce sens, v. Tribunal constitutionnel, décision n°450/19 du 5 août 2019.

⁴⁵ Exception faite bien sûr où, ainsi que le prévoit l'article 227-1, b), l'Assemblée de la République habilite la région à légiférer dans les matières qui lui sont en principe constitutionnellement réservées.

de l'Assemblée de la République dans le domaine des droits, libertés et garanties (art. 165-1, b)⁴⁶.

Du reste, le Tribunal constitutionnel se montre tout aussi vigilant lorsqu'il s'agit de vérifier que l'Assemblée de la République, lorsqu'elle autorise les régions autonomes à légiférer au titre de l'article 227-1, b), ne méconnaît pas la réserve de compétence absolue à laquelle demeurent assujetties certaines matières de l'article 165 de la Constitution. La récente décision n°484/2022 en offre une illustration⁴⁷. La Haute juridiction était ici appelée à se prononcer sur la constitutionnalité de la loi du 11 janvier 2021 visant à renforcer l'intervention des régions autonomes dans l'approbation du plan d'aménagement de la zone du plateau continentale de l'espace maritime national adjacent à leurs territoires. Était ainsi prévue la soumission à un avis obligatoire et contraignant des régions autonomes l'élaboration et l'approbation par le gouvernement national des instruments nationaux de planification de l'espace maritime concernant le plateau continental au-delà de 200 milles nautiques. La loi renvoyait, par ailleurs, à ces mêmes régions le soin de fixer par décret législatif divers aspects du régime juridique de l'espace maritime national attenant aux archipels jusqu'à 200 milles marins. Le Tribunal a conclu à l'inconstitutionnalité de ces dispositions au motif de leur contrariété avec les exigences de l'article 165-1, v) de la Constitution, lequel attribue à l'Assemblée de la République une compétence exclusive pour définir le régime des biens compris dans le domaine public de l'État dont fait partie intégrante l'espace maritime entourant les îles des Açores et de Madère.

En un mot, la compétence législative des régions s'étend, actuellement, à l'ensemble des matières de portée régionale énumérées par leurs statuts et qui ne sont pas constitutionnellement réservées aux organes de souveraineté (compétence « exclusive »). Elle trouve également à s'exercer dans certaines matières réservées à l'Assemblée de la République sur habilitation de cette dernière (compétence « autorisée ») et, pour le seul échelon régional, en vue de développer les principes et les bases générales des régimes juridiques établis par les lois qui les concernent (compétence « complémentaire »).

La compétence réglementaire des territoires ultra-marins, pour finir, n'appelle pas de remarques particulières. Son exercice est encadré par l'article 232-1, d) de la Constitution qui prévoit que les régions autonomes disposent de la faculté « *de réglementer l'application de la législation régionale et des lois émanant des organes de souveraineté qui ne réservent pas à ces organes le pouvoir réglementaire* ». Une subtilité est toutefois introduite par l'article 232-1 de la Constitution. Aux termes de cette disposition, seules les assemblées législatives régionales sont compétentes pour exercer le pouvoir réglementaire d'application des lois émanant des organes de souveraineté par le biais de décrets réglementaires régionaux. Le pouvoir réglementaire des gouvernements régionaux se limite, par conséquent, à l'exécution des

⁴⁶ Tribunal constitutionnel, décision n°258/2006 du 18 avril 2006.

⁴⁷ Tribunal constitutionnel, décision n°484/2022 du 13 juillet 2022.

décrets législatifs régionaux adoptés par les assemblées législatives régionales. Il revêt différentes formes : décret réglementaire régional, arrêté, résolution.

B. Au plan administratif

En tant que personnes morales territoriales (art. 227-1), les régions autonomes disposent de diverses capacités d'action de nature matériellement administrative⁴⁸. Selon le domaine concerné, la mise en œuvre de ces prérogatives relève de l'Assemblée législative ou du Gouvernement.

La première est ainsi compétente pour créer ou supprimer des collectivités locales sur le territoire de la région, élever des localités au rang de bourg ou de villes, définir des sanctions administratives. Le second, quant à lui, exerce le pouvoir exécutif propre, administre et dispose du patrimoine régional, accomplit les actes et conclut les contrats, exerce le pouvoir de tutelle sur les collectivités locales de niveau inférieur (« *freguesias* » et communes), supervise les services, les instituts publics, les entreprises publiques et nationalisées qui exercent leur activité exclusivement ou de manière prédominante dans la région et exerce cette supervision dans toute autre hypothèse où l'intérêt régional le justifie.

Par ailleurs, et ainsi que le soulignent José Joaquim Gomes Canotilho et Vital Moreira, l'autonomie administrative régionale ne doit pas nécessairement coïncider avec l'autonomie normative (en particulier législative), et peut être beaucoup plus large. Conformément au principe de la décentralisation administrative (art. 6 de la Constitution), toutes les fonctions dont la régionalisation garantit une meilleure satisfaction des intérêts des populations respectives peuvent être transférées, exception faite de celles constitutionnellement réservées au gouvernement de la République et à l'administration de l'État en raison de leur nature nationale (défense nationale, sécurité publique, administration judiciaire et pénitentiaire, etc.). En revanche, et pour poursuivre avec les deux auteurs, l'autonomie administrative régionale ne saurait porter atteinte à l'autonomie locale. Les attributions des collectivités territoriales demeurent en dehors du champ de compétence de l'administration régionale et la définition de leur statut compte au nombre des matières réservées à l'Assemblée de la République (art. 165-1 de la Constitution)⁴⁹.

C. Au plan financier

Une autonomie effective des régions suppose une capacité d'action financière⁵⁰. Or, ici également, une liberté d'action se dessine en faveur des Açores et de Madère.

⁴⁸ Le juge constitutionnel a d'ailleurs rapidement établi un lien entre la personnalité juridique des Açores et de Madère et leur autonomie administrative (v. par ex. : Commission constitutionnelle, avis n°15/1979 du 21 juin 1979).

⁴⁹ J. J. Gomes Canotilho et V. Moreira, *op. cit.*, pp. 673-674.

⁵⁰ En ce sens, v. F. Moderne, *op. cit.*, p. 370.

Tout d'abord, au regard de la faculté des territoires ultra-marins de créer des impôts et d'adapter le système fiscal aux spécificités régionales. Les assemblées des deux archipels sont ainsi autorisées à légiférer en matière fiscale, ce qui constitue une exception à la réserve de compétence de l'Assemblée de la République en la matière (art. 165-1, i) de la Constitution). Cette compétence législative régionale n'est certes pas sans limites. Elle ne peut s'exercer qu'en conformité avec les règles fiscales prévues par la Constitution (art. 103 et 104) et avec la loi-cadre adoptée par l'Assemblée de la République (art. 164, t) de la Constitution), dite loi de finances des régions autonomes⁵¹. Reste que ces dernières sont habilitées à mettre en place des impôts spécifiquement régionaux, à disposer des recettes qui en résultent et à les affecter à leurs dépenses. Ce principe s'applique quelle que soit la nature des impôts, directs ou indirects, ordinaires ou extraordinaires⁵². Il s'applique, de surcroît, à une partie des recettes fiscales perçues par l'État sur leur territoire, conformément au « principe de solidarité » inhérent à la correction des inégalités dérivées de l'insularité (art. 225 et 229 de la Constitution)⁵³, ainsi qu'aux autres recettes qui leur sont attribuées, telles que les avantages financiers découlant des conventions internationales ou des opérations de crédit⁵⁴.

L'autonomie d'action financière des îles portugaises s'incarne, au surplus, dans le pouvoir des assemblées législatives régionales d'adopter, non seulement leur propre plan de développement économique et social, mais également le budget et les comptes de la région (art. 232 de la Constitution). Le budget régional doit être établi en conformité avec la loi de finances des régions autonomes et spécifier les dépenses selon les classifications constitutionnellement et légalement établies⁵⁵. Les comptes sont présentés à l'assemblée en temps utile par le gouvernement régional après les avoir soumis à l'avis préalable de la Cour des comptes (art. 107 de la Constitution).

D. Au plan international

S'avère remarquable la faculté d'intervention des Açores et de Madère dans le domaine des relations internationales. Certes, les régions autonomes ne sauraient se voir attribuer « *le droit à une politique propre de coopération extérieure* ». Initialement prévue par le Statut des Açores, une telle éventualité a été censurée par le Tribunal constitutionnel en 2009 au motif que le dernier mot en matière de politique extérieure doit revenir à la République⁵⁶.

Cela étant précisé, pas moins de quatre catégories de compétences internationales sont aménagées en faveur des territoires ultra-marins par la Constitution. *Primo*, la participation

⁵¹ Loi organique n°2/13 du 2 septembre 2013.

⁵² J. J. Gomes Canotilho et V. Moreira, *op. cit.*, p. 675.

⁵³ Tribunal constitutionnel, décision n°532/2000 du 6 décembre 2000.

⁵⁴ J. J. Gomes Canotilho et V. Moreira, *op. cit.*, pp. 675-676.

⁵⁵ Tribunal constitutionnel, décision n°206/1987 du 10 juillet 1987.

⁵⁶ Tribunal constitutionnel, décision n°403/2009 du 30 juillet 2009.

aux négociations des traités et des accords internationaux qui les concernent directement et le droit de bénéficier des avantages qui en résultent. Cela se matérialise par la présence de représentants des archipels au sein, d'une part des délégations portugaises qui négocient ces accords et, d'autre part, des commissions en charge de leur exécution et de leur contrôle. *Secundo*, la possibilité de coopérer avec d'autres organismes régionaux étrangers et de prendre part à des organisations qui ont pour objet de développer la coopération inter-régionale, conformément aux orientations définies par les organes de souveraineté en matière de politique extérieure. *Tertio*, la faculté de se prononcer sur les questions visant à définir la position du Portugal dans le processus de construction de l'Union européenne, lesquelles, bien que relevant de la compétence des organes de souveraineté, les intéressent spécifiquement. *Quarto*, la participation aux processus de construction, de décision et de transposition des actes juridiques de l'Union européenne, dès lors que sont en cause des matières qui les concernent, en se faisant représenter au sein des institutions régionales (Comité des Régions) et des délégations impliquées.

Demeure toutefois en suspens la question de savoir si les régions autonomes sont habilitées à conclure des accords avec des organes de souveraineté étrangers⁵⁷. Les Statuts des deux archipels, en ne faisant mention que des seules « *entités régionales ou locales étrangères* »⁵⁸, semblent exclure cette possibilité. La doctrine portugaise incline dans le même sens : dans la mesure où les régions autonomes ne sont pas des sujets de droit international, elles ne sauraient établir de relations institutionnelles directes avec des États souverains⁵⁹. La question se pose néanmoins dès lors que des accords ont, par exemple, pu être signés entre le Gouvernement des Açores et le Gouvernement de la République du Cap-Vert⁶⁰.

Les territoires ultra-marins du Portugal jouissent ainsi, à plusieurs titres, d'une liberté d'action indéniable qui se révèle, au surplus, articulée et intégrée à l'État portugais.

III. Une autonomie intégrée

La protection autant que l'encadrement et la limitation de l'autonomie régionale sont recherchés dans le but de concilier leur exercice avec les principes constitutionnels d'unité et de souveraineté de l'État. De cette recherche de conciliation résultent, pour les régions mais également pour l'État, autant de droits à faire valoir que de devoirs à respecter : les premières ont ainsi la garantie d'être associées aux activités de l'État qui les concernent (A) ; le second dispose, en contrepartie, de plusieurs dispositifs pour préserver sa souveraineté et la forme unitaire de son organisation (B) ; l'effectivité de ces enjeux et équilibres est enfin assurée par les contrôles et mécanismes juridictionnels prévus à cette fin (C).

⁵⁷ En ce sens, v. R. Oliveira, « Açores, Madère et Canaries : les RUP de la Macaronésie et la coopération territoriale dans l'Atlantique », *RUE*, 2017, p. 212.

⁵⁸ V. par ex. art. 34, m) du Statut des Açores.

⁵⁹ J. Miranda, *Manual de Direito constitucional*, t. III, Coimbra Editora, 2014, p. 316.

⁶⁰ Rapporté par R. Oliveira, *op. cit.*

A. L'association des régions aux activités de l'État

L'autonomie des îles portugaises ne saurait se limiter à une seule question de répartition des compétences entre les deux archipels et les organes de souveraineté. Elle ne saurait, non plus, signifier l'isolement des territoires ultra-marins vis-à-vis de l'État central. Au contraire, une autonomie intégrée suppose la possibilité pour les régions, en dehors des compétences qui leur sont « propres », de prendre part aux activités de l'État. De nature à garantir l'effectivité de l'autonomie régionale aussi bien que l'unité de l'État portugais, cette association des régions aux politiques mises en œuvre par les organes de souveraineté prend la forme de droits aménagés en leur faveur. Trois formes s'en détachent.

D'abord, le droit d'être consultées par les organes de souveraineté pour toutes les questions relevant de leur compétence qui concernent les régions autonomes (art. 229-2 de la Constitution). La généralité de cette disposition a conduit à en préciser le champ d'application. De prime abord, en effet, il n'y a guère de questions qui, de près ou de loin, ne concernent pas les régions autonomes. Aussi a été dégagé le principe selon lequel il doit s'agir de questions qui présentent une certaine spécificité pour les régions⁶¹, c'est-à-dire qui ne les affectent pas de manière générique, de la même façon que les autres « régions » du pays⁶². À noter, par ailleurs, que la consultation est obligatoire et que les organes souverains doivent permettre aux instances régionales de se prononcer de manière utile et approfondie, sans pour autant être tenus par le sens de la consultation⁶³.

Ensuite, le droit de participer, conformément aux dispositions de l'article 227-1 de la Constitution, aux actes des organes de l'État qui les affectent spécifiquement. Outre le domaine, déjà évoqué, des relations internationales, les régions autonomes sont, par exemple, habilitées à prendre part à la définition et à la mise en œuvre de la politique fiscale, monétaire, financière et de change. Cela suppose la possibilité pour les gouvernements régionaux d'être entendus et de formuler des propositions au sujet desdites politiques et aussi d'être représentés au sein des organes consultatifs compétents, en tête desquels le Conseil économique et social⁶⁴. Le droit de participation des Açores et de Madère transparait également à travers leur faculté de présenter des propositions de lois et des amendements devant l'Assemblée de la République. Faisant écho à cette faculté d'intervention dans la procédure législative nationale, les Statuts des deux archipels donnent compétence à leurs assemblées législatives pour participer, par le biais de représentants, aux réunions des commissions de l'Assemblée de la République (v. par ex. art. 34, o) du Statut des Açores).

⁶¹ En ce sens, v. par ex. Commission constitutionnelle, avis n°2/1982 du 12 janvier 1982.

⁶² J. J. Gomes Canotilho et V. Moreira, *op. cit.*, p. 690.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*, p. 679.

Enfin, le droit de coopérer duquel résulte une obligation pour les organes de souveraineté d'assurer, en collaboration avec les organes de gouvernements régionaux, le développement économique et social des régions autonomes afin de corriger les inégalités liées à leur insularité (art. 229-1 de la Constitution). Ce droit comprend également la possibilité pour le gouvernement national et les gouvernements régionaux de développer d'autres formes de coopération, telles que des délégations de compétences assorties du transfert des moyens financiers appropriés (art. 229-4 de la Constitution). Se trouve retranscrit ici le principe de subsidiarité de l'article 6 de la Constitution, aux termes duquel les fonctions doivent être attribuées à l'entité territoriale la plus proche du citoyen.

B. La garantie de l'unité de l'État auprès des régions

Trois dispositifs, au moins, y contribuent.

Le rôle du Représentant de la République, d'abord, doit être compris en ce sens. Plus encore, la mutation de cette fonction, illustrée par le changement de dénomination (de « Ministre » à « Représentant »), en fait aujourd'hui un rouage des relations entre l'État et les régions autonomes. Les modifications apportées marquent un mouvement de « dégouvernementalisation » (*desgovernamentalização*) de l'institution et de renforcement de son rôle de « médiation »⁶⁵. La doctrine portugaise a pu noter qu'il s'agissait là, à partir des réformes intervenues en 1997 et 2004, d'un changement de perspective important⁶⁶. Le Représentant de la République joue essentiellement, dans les archipels, une fonction de « relais » du Président de la République dont on connaît le rôle de modération au sein du système institutionnel portugais. De sorte que le Représentant de la République apparaît comme un acteur moins politique et plus institutionnel et administratif – raison pour laquelle il n'est pas membre du gouvernement, ni considéré comme un « organe de souveraineté » – mais dont la présence est, tout à la fois, un prolongement et un symbole de l'unité de l'État et de l'inscription de l'autonomie régionale dans ce cadre.

Y participe, également, l'hypothèse de dissolution des assemblées régionales. À l'origine, la dissolution et la sanction des organes des régions autonomes pouvaient être prononcées en cas « d'actes graves contraires à la Constitution ». Cette dimension a disparu, en 2004, au profit d'une simple possibilité de dissolution des assemblées régionales, prononcée par le Président de la République, qui emporte démission automatique du Gouvernement régional. La dissolution-sanction pouvait être lue comme la manifestation d'une méfiance à l'égard des autorités régionales⁶⁷. Sa suppression dénote une forme de normalisation et d'intégration du phénomène régional insulaire. Elle marque également une conception de la dissolution comme instrument ultime de résolution d'une difficulté, nécessaire à l'efficacité de l'action publique et revenant dans le contexte institutionnel du Portugal au Président de la République, organe de représentation de la République portugaise, garant

⁶⁵ J. Miranda et R. Medeiros, *op. cit.*, p. 341 et 339.

⁶⁶ En ce sens, v. not. J. J. Gomes Canotilho et V. Moreira, *op. cit.*, p. 694.

⁶⁷ En ce sens également, J. J. Gomes Canotilho et V. Moreira, *op. cit.*, p. 709.

de l'indépendance nationale, de l'unité de l'État et du fonctionnement régulier des institutions (art. 120 CRP)⁶⁸.

Enfin, transposant le schéma existant au niveau étatique, le Représentant de la République « signe et fait publier » les actes régionaux (art. 233 CRP). Cela est assorti d'une double prérogative. Le Représentant de la République peut opposer à ces textes un « veto politique », que les assemblées législatives régionales pourront surmonter à la majorité absolue de leurs membres⁶⁹, ou un « veto constitutionnel », consistant en une saisine du Tribunal constitutionnel pour que celui-ci se prononce sur la constitutionnalité des dispositions en cause dans le cadre d'un contrôle *a priori*⁷⁰. Là encore, le texte pourra être confirmé par l'assemblée régionale mais par un vote à la majorité qualifiée (majorité des deux tiers)⁷¹. Dans cette hypothèse toutefois, la pratique montre que la confirmation du texte par l'assemblée n'emporte pas l'obligation pour le Représentant de la République de signer et faire publier le texte⁷². L'obstacle constitutionnel apparaît ainsi comme une limite et comme une garantie pour l'État.

C. Des mécanismes juridictionnels destinés à assurer l'effectivité de l'autonomie

En la matière, le constat est celui d'un entrelacement des contrôles et mécanismes juridictionnels susceptibles de porter sur la question régionale. Se conjuguent ainsi contrôle de constitutionnalité et contrôle de légalité pour permettre aussi bien la protection des droits des régions autonomes que l'examen des textes qu'elles adoptent. Autrement dit, la garantie de l'autonomie régionale dans le cadre de l'unité de l'État et de sa souveraineté.

Le Tribunal constitutionnel se trouve au cœur de ces mécanismes. À quatre égards.

En premier lieu, dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité abstrait *a priori*, outre les normes que peut lui déférer le Président de la République et qui peuvent, le cas échéant, mettre en cause les droits des régions autonomes, le Tribunal constitutionnel connaît, sur saisine du Représentant de la République, des normes régionales (art. 278 CRP).

En deuxième lieu, dans le cadre du contrôle abstrait *a posteriori*, le Tribunal peut non seulement connaître de « l'inconstitutionnalité de toute norme » (y compris donc, régionale ou affectant les droits des régions) mais aussi de « l'illégalité de toute norme figurant dans un acte législatif, en raison de la violation d'une loi ayant une valeur renforcée ; de toute norme figurant dans un texte régional, en raison de la violation du statut de la région

⁶⁸ V. également J. Miranda et R. Medeiros, *op. cit.*, p. 375.

⁶⁹ Comme le veto politique du Président de la République peut être surmonté par un vote à la majorité absolue de l'Assemblée de la République (art. 136 de la Constitution).

⁷⁰ De la même manière que le Président de la République peut le faire au niveau étatique (art. 278 de la Constitution).

⁷¹ V. la décision Tribunal constitutionnel, décision n°151/1993 du 3 février 1993.

⁷² Pour un exemple, v. la décision du Représentant de la République pour la Région des Açores qui, en mars 2003, décide de ne pas signer un texte (adopté en octobre 2002), déclaré inconstitutionnel par le Tribunal constitutionnel (décision n°473/2002) et confirmé par l'Assemblée régionale après veto pour inconstitutionnalité (en février 2003), http://base.alra.pt:82/iniciativas/ministro/MPjDLR005-02_7.pdf.

autonome ; de toute norme figurant dans un texte qui émane des organes de souveraineté, en raison de la violation des droits d'une région, consacrés dans son statut » (art. 281 CRP⁷³).

En troisième lieu, s'ajoute un contrôle concret dont peut être saisi le Tribunal constitutionnel : d'une part, à l'encontre des décisions juridictionnelles qui refusent d'appliquer une norme en invoquant son inconstitutionnalité ou qui appliquent une norme dont l'inconstitutionnalité a été invoquée – le motif d'inconstitutionnalité pouvant relever d'une question régionale – et, d'autre part, à l'encontre des décisions juridictionnelles qui refusent d'appliquer une norme figurant « dans un acte législatif en raison de son illégalité pour violation d'une loi ayant une valeur renforcée ; dans un texte régional en raison de son illégalité pour violation du statut d'une région autonome ; dans un texte émanant d'un organe de souveraineté en raison de son illégalité pour violation du statut d'une région autonome » (art. 280 CRP).

En quatrième lieu, enfin, le Tribunal peut encore, dans la perspective de connaître d'une question intéressant les régions autonomes, se prononcer sur une inconstitutionnalité par omission du législateur à la demande du Président de la République, du *Provedor de Justiça* ou des Présidents des assemblées législatives régionales lorsque, pour cette dernière hypothèse, sont en cause les droits des régions autonomes (art. 283 CRP).

Dans ce contexte, la jurisprudence montre la recherche d'une protection, d'une garantie et d'un encadrement de l'autonomie des régions insulaires. Un exemple suffit : la décision n°171/2021 du 24 mars 2021 en souligne différentes facettes. En l'espèce, le Tribunal était saisi des dispositions du Règlement intérieur adopté par l'Assemblée législative de Madère. La décision rendue est assez longue et accompagnée de plusieurs opinions séparées. Mais, elle permet de relever plusieurs aspects que le Tribunal met en évidence : *primo*, que l'accès à la Haute juridiction contribue à la « garantie des pouvoirs des régions vis-à-vis de l'État »⁷⁴ ; *secundo*, que la jurisprudence est attentive à la « préservation de l'unité fondamentale d'un ordre constitutionnel qui intègre les principes d'unité de l'État et d'autonomie régionale » ; *tertio*, que l'autonomie régionale consiste en « un pouvoir d'autogouvernement [*autogoverno*] à travers l'exercice de compétences politico-législatives propres » ; et, *quarto*, que le Tribunal peut, après avoir examiné en détail les conditions dans lesquelles la juridiction connaît des dispositions du Règlement de l'Assemblée sur le plan de la constitutionnalité ou sur le plan de la légalité et au regard de quelles normes (en l'occurrence les statuts régionaux), censurer celles de ces dispositions qui contreviennent au statut et portent ainsi atteinte aux droits des Régions autonomes.

⁷³ Cet article précise, en outre, que les autorités de saisine du Tribunal sont alors le Président de la République, le Président de l'Assemblée de la République, le Premier ministre, le *Provedor de Justiça*, le Procureur général de la République, un dixième des députés de l'Assemblée de la République mais aussi les Représentants de la République, les assemblées législatives des régions autonomes, les Présidents des assemblées législatives des régions autonomes, les Présidents des Gouvernements régionaux ou un dixième des députés des assemblées législatives lorsque la demande d'inconstitutionnalité est fondée sur la violation des droits des régions autonomes ou lorsque la demande d'illégalité est fondée sur la violation des statuts des régions autonomes.

⁷⁴ Citant elle-même, sur ce point, les décisions n°483/1989, n°136/2011 et n°411/2012.

Par ailleurs, si l'essentiel de la jurisprudence porte sur la répartition des compétences entre autorités étatiques et autorités régionales (en particulier, en ce qui concerne l'exercice du pouvoir législatif) et conduit à censurer les dispositions régionales outrepassant les domaines de compétence des régions ou de protéger les possibilités d'action de ces dernières⁷⁵, la jurisprudence veille également au respect, par et au sein des régions autonomes, de la décentralisation, des pouvoirs des autorités locales (*i.e.* aux Açores et à Madère, *freguesias* et *municípios*) et de l'autonomie locale, également considérée comme un « pilier de l'organisation administrative de l'État »⁷⁶.

Ces principes, dispositifs et mécanismes révèlent l'intégration de l'autonomie des régions insulaires, et, avec elle, l'articulation des enjeux – théoriques et pratiques, constitutionnels et administratifs, insulaires et continentaux. Le modèle montre et souligne ainsi ce qui apparaît peut-être comme sa caractéristique première : la conciliation de l'unité de l'État avec la reconnaissance, la garantie et l'encadrement de l'autonomie des îles du Portugal.

⁷⁵ Parmi de nombreuses décisions du Tribunal constitutionnel, v. not., pour deux exemples, les décisions n°424/2020 du 31 juillet 2020 et n°429/2020 du 11 août 2020 identifiant, pour la première, l'inconstitutionnalité d'une résolution du gouvernement régional des Açores et ne relevant, pour la seconde, par d'inconstitutionnalité organique d'un décret-législatif adopté à Madère. Ces deux décisions rappellent la jurisprudence du Tribunal en la matière.

⁷⁶ V. not Tribunal constitutionnel, décision n°494/2015 du 7 octobre 2015. Plus généralement sur les rapports entre État, Régions autonomes et collectivités locales v., parmi d'autres (et outre celle précitée), les décisions n°535/22, n°688/2019, n°420/2018.