

LE FÉDÉRALISME AUSTRALIEN ET L'AUTONOMIE LOCALE

En Australie, le fédéralisme fait référence à un modèle d'organisation de l'État qui divise les pouvoirs publics entre deux sphères de gouvernement, dont chacune possède ses propres institutions, son domaine de compétence protégé par la Constitution, et est démocratiquement responsable devant le peuple australien ou une partie de celui-ci.

39

Le fédéralisme est un élément clé du système constitutionnel australien dont plusieurs raisons peuvent justifier le choix. La plus évidente est qu'il représentait la seule base possible sur laquelle, à la fin du XIX^e siècle, les six colonies australiennes auraient accepté de s'unir en une seule nation couvrant le vaste territoire de l'Australie actuelle. Aujourd'hui encore, il semble impossible d'imaginer pour ce pays un système de gouvernement qui ne soit pas fédéral dans le sens où il protège, dans une certaine mesure, l'autonomie gouvernementale de sections de la population définies par un territoire. Ensuite, sans ce besoin de protéger le cadre de la fédération, l'Australie, tout comme la Nouvelle-Zélande voisine, n'aurait sans doute pas adopté de Constitution bien établie. Comme on le verra plus loin, les arrangements constitutionnels australiens se sont développés, au départ, en lien avec la tradition britannique et son aversion pour une Constitution écrite ayant un statut légal supérieur¹. En conséquence, durant des décennies, la Haute Cour d'Australie a justifié son exercice du contrôle de constitutionnalité des lois en grande partie en référence à son rôle d'arbitre suprême dans un système fédéral². Dans

1. Pour une présentation de ce point de vue qui a eu beaucoup d'influence, cf. Albert V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Fund, Inc., 8^e édition révisée, 1982.

2. Pour un exemple important de cette explication, cf. *R v. Kirby; ex parte Boilermakers' Society of Australia* (1956) 94 CLR 254.

une certaine mesure, elle continue à le faire. Le fédéralisme a également un rôle fonctionnel dans le système constitutionnel australien, car il représente l'un des quelques rares mécanismes de contrôle dans un système parlementaire qui tend à la concentration des pouvoirs.

À l'origine, la fédération australienne a pris pour modèle le système fédéral des États-Unis, mais s'est également inspirée du Canada et de la Suisse. L'Australie a, de plus, combiné le fédéralisme avec des institutions gouvernementales et une culture constitutionnelle issues en grande partie de la tradition britannique, modérée par l'égalitarisme et le pragmatisme australiens. Le résultat est un modèle fédéral unique en son genre. Si l'on considère le projet constitutionnel, le modèle le plus proche est le Canada, qui est lui aussi une fédération de *Common Law* avec des institutions inspirées du modèle démocratique britannique. Mais une approche différente dans la division fédérale du pouvoir législatif a entraîné, au Canada, le développement d'une fédération beaucoup plus décentralisée, facteur renforcé par la spécificité de certaines provinces, en particulier du Québec³. Avec le temps, alors que ces différentes fédérations se sont développées organiquement, les différences de départ dans les détails du modèle constitutionnel ont renforcé leurs évolutions distinctes.

Un des éléments étudiés dans cet article est le contraste existant entre le modèle originel de la fédération australienne et son fonctionnement pratique. À cette fin, seront présentées, dans la partie suivante, les principales caractéristiques du fédéralisme, analysées dans un cadre constitutionnel plus large, en tenant compte de l'histoire constitutionnelle de l'Australie, et en particulier de la façon dont la fédération fut formée. Seront ensuite examinés le fonctionnement pratique du fédéralisme et la façon dont celui-ci a évolué dans le temps. Un des stimulants du changement a été l'interprétation de la Constitution par les tribunaux australiens, et en particulier par la Haute Cour qui joue le rôle central. Une autre incitation a été le réseau intergouvernemental informel à travers lequel les différentes instances gouvernementales collaborent pour produire des résultats qui seraient autrement impossibles à atteindre étant donné la division fédérale des pouvoirs. En conclusion sera soulignée une série de questions en suspens qui pourraient avoir des implications institutionnelles pour le fédéralisme australien.

3. Michael Crommelin, « Federalism », in Paul D. Finn (dir.), *Essays on Law and Government*, vol. 1, Sydney, Law Book Co Ltd, 1995, p. 168.

CARACTÉRISTIQUES

Histoire du fédéralisme australien

L'Australie fut colonisée à partir de la fin du XVIII^e siècle par les Britanniques qui établirent une série de colonies sur un vaste territoire continental inhospitalier et sur l'île voisine de Tasmanie. Au milieu du XIX^e siècle, il existait six colonies qui obtinrent chacune, avant la fin du siècle, une forme d'autonomie gouvernementale, tout en restant soumises à l'autorité impériale. Les colonies intégrèrent les principes et les pratiques de la *Common Law* et adoptèrent des institutions inspirées de la tradition britannique, tout en y superposant certains éléments démocratiques bien à elles : un Parlement bicaméral élu par un suffrage très étendu pour l'époque ; des gouvernements issus de la Chambre des représentants selon les préceptes du gouvernement responsable ; un gouverneur représentant la Couronne ; et des tribunaux indépendants dont la compétence s'étendait à tous les contentieux judiciaires, sans distinction entre droit public et droit privé. Ces six colonies devinrent les six États de la fédération australienne en 1901. Il n'y a pas eu de changement territorial significatif depuis cette date, à l'exception de la formation de deux régions autonomes dans l'Australie continentale, à savoir le Territoire du Nord et le siège du gouvernement fédéral ou Territoire de la capitale australienne (ACT). En 1933, l'État de l'Australie-Occidentale vota en faveur de la sécession, mais des obstacles procéduriers empêchèrent finalement de mettre en œuvre cette décision.

41

Les débats portant sur une forme d'union fédérale qui réunirait les six colonies commencèrent sérieusement au cours de la dernière décennie du XIX^e siècle. Ces débats furent stimulés par la perception des avantages économiques d'une telle union, les préoccupations liées à la défense et à l'immigration, et, sans doute, la croissance d'un certain sentiment national. Ils furent menés au cours d'une série de conventions constitutionnelles auxquelles les colonies envoyèrent des délégations de taille égale. La première, à laquelle participèrent des délégations de chacun des parlements coloniaux, échoua dans la mesure où aucune action ne fut entreprise sur la base du projet de Constitution qui fut alors approuvé. La fédération fut finalement mise en place grâce au travail d'une seconde série de conventions. Les délégués furent choisis par les électeurs des colonies participantes et le projet sur lequel ils se mirent d'accord fut approuvé par référendum dans chacune de celles-ci. Malgré un processus constitutionnel particulièrement démocratique pour l'époque,

les dirigeants estimèrent que les institutions coloniales n'avaient pas le pouvoir d'appliquer la Constitution de façon unilatérale. Par conséquent, celle-ci fut mise en place par le Parlement britannique, plus ou moins dans la forme qui avait été approuvée par référendum, ce qui lui conféra le statut de loi fondamentale⁴.

42 La fédération australienne fut fondée le 1^{er} janvier 1901, créant une nouvelle sphère de gouvernement appelée le Commonwealth d'Australie. Au cours des décennies suivantes, l'Australie est devenue graduellement indépendante, à travers un processus impliquant des mesures complémentaires de la part des autorités australiennes et britanniques concernant les lois et l'adaptation de conventions constitutionnelles, mais sans modification du texte de la Constitution. Un élément important, pour le sujet qui nous intéresse, est que l'indépendance fut réalisée à travers un processus à deux vitesses, affectant le Commonwealth et les États fédérés de façons différentes à des moments distincts, ce qui souligne le degré d'autonomie institutionnelle des deux sphères distinctes du gouvernement australien. Le Commonwealth fut libéré en premier des contraintes imposées par les autorités impériales sur son autorité par le Statut de Westminster et d'autres mesures associées à partir de 1939. Les dernières contraintes sur l'autorité de l'État ne furent pas levées avant l'adoption des *Australia Acts* de 1986. De façon assez surprenante, ce dualisme persiste. La proposition de transformer l'Australie en un régime républicain, qui échoua lors du référendum de 1999, aurait rompu les liens avec la Couronne au niveau du Commonwealth seulement. Si cette proposition était passée, il aurait été du ressort des États de décider de suivre ce mouvement, utilisant leur propre processus constitutionnel à cet effet⁵.

Le modèle constitutionnel

En élaborant la Constitution qui prit effet en 1901, les délégués de la convention avaient deux buts principaux. Le premier était d'établir un cadre que toutes les colonies pourraient accepter. Le second, qui recoupait en partie le premier, était de créer les institutions d'une nouvelle sphère nationale de gouvernement. La Constitution prit comme base les arrangements constitutionnels existant déjà dans les colonies

4. Pour une histoire d'ensemble, voir Nicholas Aroney, *The Constitution of a Federal Commonwealth*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

5. Pour une étude plus détaillée de cette histoire complexe, voir Cheryl Saunders, *The Constitution of Australia. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2011, p. 19-30.

qui allaient bientôt devenir des États. Elle laissa ainsi les systèmes de gouvernement des États intacts, à l'exception des changements induits par l'établissement de la fédération.

Les Australiens s'inspirèrent alors énormément du modèle de fédéralisme en place aux États-Unis, car il était le plus proche de ce qu'ils cherchaient à accomplir. Ils divisèrent l'autorité entre les différentes sphères de gouvernement, en affectant un certain nombre de pouvoirs législatifs au nouveau gouvernement fédéral et, par implication, en laissant les autres aux États (section 51). Ils accordèrent la primauté à la loi du Commonwealth lorsque celle-ci était en contradiction avec les lois des États fédérés (section 109). Partant de l'idée que le pouvoir d'exécuter les lois devait accompagner le pouvoir de les élaborer, ils divisèrent également le pouvoir exécutif entre les deux niveaux de gouvernement (section 61). Ils accordèrent aux États la responsabilité des autorités locales au lieu d'établir une sphère de pouvoir supplémentaire. Et ils donnèrent aux institutions nationales les plus importantes un caractère fédéral, dans le sens établi par James Madison dans le *Fédéraliste* n° 39. Ce qui signifiait, en particulier, que les États avaient une représentation égale, indépendamment de leur population, dans un Sénat qui devint une puissante seconde chambre dans le Parlement bicaméral du Commonwealth (section 7). Et tout changement à la Constitution devait être approuvé par référendum non seulement par une majorité nationale mais par une majorité des votes dans la majorité des États (section 128)⁶.

43

Pendant, les Australiens s'éloignèrent du modèle états-unien sur des points importants, en partie à la lumière de l'expérience, mais aussi dans un souci de répondre à des conditions propres à leur pays. Les pouvoirs législatifs furent énumérés de façon beaucoup plus détaillée et comprenaient, par exemple, le pouvoir de légiférer sur le mariage et le divorce, sur la protection sociale et les relations industrielles interétatiques, en plus des sphères traditionnelles de la réglementation du commerce et des relations internationales. De façon assez significative, la protection des droits individuels était laissée aux États en l'absence d'une charte des droits attachée à la Constitution. La plupart des services publics, comme l'éducation, la santé, le logement et les transports étaient également du ressort des États, de même que le droit civil et pénal qui, en Australie, relève essentiellement de la *Common Law*. Le Parlement national se vit accorder le pouvoir exclusif en matière de droits et de taxes et des droits

6. Cette dernière mesure a été empruntée à la Constitution de la Confédération helvétique, voir Cheryl Saunders, *The Constitution of Australia, op. cit.*, p. 49-50.

de douane, ce qui priva les États d'une source de revenus importante et créa les conditions du déséquilibre fiscal fédéral qui afflige encore la fédération australienne à ce jour (section 90). Conscients de cette difficulté, les délégués inscrivent à la dernière minute dans la Constitution la possibilité pour le Commonwealth d'accorder des subventions conditionnelles aux États, une mesure qui gouverne aujourd'hui tous les transferts fiscaux intergouvernementaux (section 96). Dès le départ, la Constitution établit également la « liberté absolue » du commerce et de tous les échanges interétatiques dont dépend le marché intérieur australien. Mais cette mesure a déclenché plus d'un siècle de litiges concernant les limites d'une telle liberté et les activités auxquelles elle s'applique (section 92)⁷.

44 Avec le recul, on peut dire que, sous au moins trois aspects, la Constitution a également mis en place des arrangements institutionnels distinctifs qui affectent le fonctionnement du fédéralisme en Australie. En premier lieu, le Sénat a toujours été élu au suffrage universel, chaque État formant une circonscription électorale. La loyauté des sénateurs va donc avant tout à leur parti et non à leur État et le Sénat n'a effectivement jamais joué le rôle d'un forum au sein duquel ces derniers participeraient aux prises de décisions nationales. En deuxième lieu, se démarquant du dualisme qui caractérise la structure institutionnelle du Commonwealth et des États, il existe une certaine intégration des systèmes judiciaires des deux sphères de gouvernement, avant tout du fait de l'établissement de la Haute Cour comme cour d'appel suprême pour toutes les questions relevant des juridictions fédérale et fédérées (section 73). Le lien entre les deux systèmes judiciaires fournit aujourd'hui la base pour une doctrine établissant un certain nombre de contrôles au niveau national sur l'intégrité et l'autorité des tribunaux des États⁸. Et la position de la Haute Cour a fortement renforcé l'idée selon laquelle l'Australie disposait d'une seule *Common Law*. Par conséquent, et assez curieusement, alors que les régimes législatifs peuvent différer entre États du fait de leurs sphères de compétence, les principes de la *Common Law* et les pratiques en découlant sont censés être les mêmes.

Finalement, comme cela a déjà été mentionné, l'Australie combine le fédéralisme avec un gouvernement d'origine parlementaire souvent

7. L'interprétation de cette section a été révisée et réorientée dans l'arrêt *Cole v. Whitfield* (1988) 165 CLR 360.

8. Les arrêts essentiels ici sont *Kable v. Director of Public Prosecutions* (NSW) (1996) 189 CLR 51 et *Kirk v. Industrial Court of New South Wales* (2010) 239 CLR 531.

décrit comme un système de « gouvernement responsable ». Celui-ci est, en effet, l'autre caractéristique déterminante du système constitutionnel australien et il est, dans une certaine mesure, en tension avec le fédéralisme. La menace potentielle représentée par un Sénat puissant, pour un gouvernement recevant sa légitimité de la Chambre des représentants élue par le peuple, a poussé les auteurs de la Constitution à limiter le pouvoir du Sénat de proposer et d'amender des lois de finance (section 53). Malgré cela, en 1975, le refus de ce dernier d'approuver le budget entraîna la chute du gouvernement qui disposait pourtant d'une majorité solide à la Chambre des représentants, contrairement aux principes du gouvernement responsable. Et dans la mesure où cette notion suppose un Parlement souverain et un processus législatif rapide et libre de toute contrainte permettant au gouvernement d'appliquer sa politique, elle est culturellement en tension avec le fédéralisme qui impose, de fait, une limite à l'autorité du Parlement et est protégé par le contrôle de constitutionnalité. La centralisation de la fédération australienne tout au long du xx^e siècle, présentée ci-après, peut être attribuée à plusieurs facteurs, et l'influence du gouvernement responsable en fait certainement partie.

45

LE FONCTIONNEMENT CONCRET DU FÉDÉRALISME

Interprétation

D'après le texte de la Constitution, les pouvoirs du gouvernement national sont relativement limités. Cependant, depuis son adoption il y a un siècle, les compétences essentielles et financières de celui-ci se sont accrues de façon significative, du fait de leur utilisation audacieuse par le Parlement national, confirmée par les tribunaux lors du contrôle de constitutionnalité. Par contre, la plupart des tentatives visant à étendre ces pouvoirs par référendum amendant la Constitution ont échoué. Les deux référendums qui ont été approuvés, et qui donnent des pouvoirs plus étendus au gouvernement national dans le domaine de la protection sociale et des peuples aborigènes, sont certes importants, mais ils ne représentent pas une modification substantielle de l'équilibre du pouvoir entre le niveau national et celui des États⁹.

En principe, les questions constitutionnelles peuvent être traitées par n'importe quel tribunal australien et de nombreux arrêts trouvent leur origine dans les juridictions inférieures. En dernière instance, cependant,

9. Ces changements sont inscrits dans la section 51 (xxiia) et la section 51 (xxvi).

toute question constitutionnelle d'importance sera décidée par la Haute Cour, en appel si elle n'est pas la juridiction d'origine. En Australie, les contentieux légaux sont typiques de ce qui se passe dans la plupart des pays de *Common Law*. Les affaires sont portées devant les tribunaux comme des procédures contentieuses entre deux parties, dans un cadre factuel et concret. À l'évidence, les enjeux sont importants pour les deux parties, et les procédures sont accusatoires. Les décisions créent un précédent qui est contraignant pour les tribunaux inférieurs, même si la Haute Cour se réserve le droit de renverser des décisions antérieures, et le fait parfois. Les litiges de nature constitutionnelle opposent souvent des gouvernements mais ils peuvent également impliquer des parties privées, qui tentent de remettre en cause la validité d'une loi en arguant que le Parlement a outrepassé ses pouvoirs en l'adoptant.

46 Trois grands types de questions se sont posés aux tribunaux dans l'interprétation et l'application de la division constitutionnelle du pouvoir législatif. Le premier est de savoir comment déterminer l'étendue des pouvoirs du gouvernement national qui sont, par définition, exprimés en termes généraux en ce qui concerne, par exemple, « les affaires extérieures » (section 51 [XIX]). Le deuxième est de déterminer dans quelle mesure le gouvernement national et les États peuvent utiliser leurs pouvoirs afin de s'imposer des contraintes réciproques ou d'empiéter sur leurs pouvoirs respectifs. Par exemple, dans un cas célèbre, la Haute Cour fut appelée à décider si les pouvoirs du premier concernant le système bancaire lui permettaient d'exiger des gouvernements des seconds qu'ils utilisent une banque particulière afin de faciliter sa politique de nationalisation des banques¹⁰. La dernière question concerne les circonstances dans lesquelles une loi nationale et une loi d'un État peuvent être définies comme incompatibles, ce qui entraîne l'invalidation de la seconde (section 109).

Au cours des deux décennies qui suivirent la création de la fédération, la Haute Cour adopta une approche restrictive dans l'interprétation du pouvoir du gouvernement national pour chacune de ces questions, s'appuyant sur sa compréhension du fédéralisme. Mais, en 1920, la Cour changea de méthode interprétative, adoptant une analyse textuelle qui interdisait ostensiblement les suppositions tirées des principes constitutionnels¹¹. On assista ensuite à un certain nombre de fluctuations dans la méthode d'interprétation qui ont, dans une certaine mesure du

10. *Melbourne Corporation v. Commonwealth* (1947) 74 CLR 31.

11. *Amalgamated Society of Engineers v. Adelaide Steamship Co Ltd* (1920) 28 CLR 129.

moins, nuancé l'approche textuelle et réintroduit le caractère fédéral de la Constitution. Cependant, dans l'ensemble, la Haute Cour continue d'interpréter de façon plutôt généreuse les pouvoirs du gouvernement national et accepte que même un lien relativement ténu entre une loi et un domaine de compétence suffise à déclarer cette loi valide. De la même façon, la notion d'incompatibilité tend à être comprise de façon assez large, excluant toute action législative des États dans un « domaine » qu'une loi du Commonwealth est censée couvrir, même si l'application de l'une et de l'autre serait tout à fait envisageable. D'un autre côté, la notion persiste que les gouvernements des États bénéficient d'une certaine immunité à l'égard des lois nationales, au moins dans les cas extrêmes. Ainsi, dans l'exemple de la loi sur les banques mentionnée plus haut, celle-ci fut invalidée car elle représentait une discrimination contre les États.

Grâce à l'interprétation judiciaire le gouvernement national a acquis le pouvoir de réglementer de nombreux domaines qui n'étaient pas considérés comme relevant de sa compétence lorsque la Constitution fut adoptée. Par exemple, il peut utiliser son pouvoir concernant les sociétés commerciales pour réglementer les relations industrielles inter-étatiques, de même que celui concernant les affaires extérieures pour la protection de l'environnement¹². Le contrôle de constitutionnalité a aussi été important pour accroître l'étendue des pouvoirs du gouvernement national en matière fiscale. C'est ainsi que son pouvoir exclusif d'imposer des taxes d'accise a été élargi pour couvrir toutes les taxes sur les biens et services. En 1942, la Haute Cour a validé une mesure législative qui accordait au gouvernement national le monopole sur l'impôt sur le revenu¹³. Les États se sont donc vus, dans les faits, privés de toutes ressources fiscales substantielles même s'ils conservent le droit d'imposer des taxes mineures. En conséquence, les États dépendent du Commonwealth pour la redistribution des revenus sous la forme de subventions. La Haute Cour a accepté qu'il en soit accordé à condition que les États exercent leurs propres pouvoirs sur l'éducation et la santé en particulier, ce qui, de fait, étend encore plus la portée politique de l'action du gouvernement national¹⁴.

47

12. Voir respectivement *New South Wales v. Commonwealth (Workchoices Case)* (2006) 229 CLR 1 et *Commonwealth v. Tasmania (Tasmanian Dam Case)* (1983) 158 CLR 1.

13. Voir respectivement *Ha v. New South Wales* (1997) 189 CLR 465 et *South Australia v. Commonwealth (First Uniform Tax case)* (1942) 65 CLR 373. La validité des mesures concernant l'impôt sur le revenu a été en grande partie confirmée par *Victoria v. Commonwealth (Second Uniform Tax Case)* (1957) 99 CLR 575.

14. *Victoria v. Commonwealth* (1926) 38 CLR 399.

Il est tentant de spéculer sur les causes de l'expansion des pouvoirs du gouvernement national par le biais du contrôle de constitutionnalité. Les cyniques pourraient en expliquer l'origine par le fait que celui-ci est responsable de la nomination des juges de la Haute Cour, avec l'obligation fort peu contraignante de consulter les États¹⁵. Mais si cela peut jouer un rôle à la marge, tout ne peut s'expliquer par ce biais. La Haute Cour prend très au sérieux ses responsabilités d'arbitre constitutionnel et ses décisions ne vont pas toutes dans le même sens¹⁶. Une autre explication vient du modèle constitutionnel : la difficulté qu'aurait tout tribunal à imposer des limites absolues à la portée du pouvoir central sur les sociétés commerciales, par exemple, en l'absence de toute indication d'une telle limite dans le texte de la Constitution, similaire à la liste exclusive des pouvoirs des provinces au Canada, par exemple¹⁷.

48 On peut aussi trouver une explication culturelle, dans l'influence de la notion de gouvernement responsable ou dans la croissance d'un sentiment national avec un déclin correspondant de l'attachement aux États particuliers, ou même peut-être les deux¹⁸. Encore une fois, cependant, il ne faut pas donner une importance exagérée à cette dernière interprétation. Les liens régionaux demeurent un phénomène réel en Australie, en particulier dans les États qui sont les plus éloignés de la capitale nationale.

La dimension intergouvernementale

Une discussion du fédéralisme australien serait incomplète si elle ne mentionnait pas les effets des relations intergouvernementales.

On a décrit ci-dessus les effets centralisateurs du contrôle de constitutionnalité sur le fédéralisme. Malgré ces évolutions, des domaines importants de responsabilité législative relèvent toujours de la compétence des États : le droit civil et pénal, les lois foncières et l'aménagement du territoire, les mesures portant sur les mines et les ressources naturelles, par exemple. Les États conservent également le droit de réglementer la fourniture de la plupart des services publics, malgré les conditions d'allocation des subventions par le gouvernement national. Toutefois, tous les financements provenant de ce dernier ne sont pas soumis à condition. Par convention, une portion importante des transferts financiers vers

15. *High Court of Australia Act 1978* (Cth) section 6.

16. Pour un arrêt dans lequel la Cour a décidé que le Commonwealth n'avait pas le pouvoir de légiférer en matière de droit des sociétés, cf. *New South Wales v. Commonwealth* (1990) 169 CLR 482.

17. Voir Michael Crommelin, « Federalism », *op. cit.*, p. 224-227.

18. Voir Cheryl Saunders, *The Constitution of Australia*, *op. cit.*, p. 224-227.

les États prend la forme de subventions globales ou sans condition, calculées, dans l'état actuel des choses, sur la base des revenus de l'impôt national sur les biens et les services.

Pourtant, même dans ces domaines de compétence des États, on assiste à un degré considérable de coordination politique entre les différentes sphères, à travers la coopération intergouvernementale, et il en résulte souvent une action uniforme. Cette coordination s'opère par l'intermédiaire d'un réseau de conseils ministériels, sous les auspices du Conseil des gouvernements australiens (COAG). Aucun cadre légal, encore moins constitutionnel, ne définit le rôle de ces conseils, mais leur fonction est néanmoins significative. Les propositions d'actions conjointes sont inscrites dans des accords exécutifs et sont appliquées là où c'est nécessaire, à travers des dispositions législatives intergouvernementales complexes. La centralisation de la fédération australienne est accélérée par ce biais, et elle touche, pour ne prendre que quelques exemples, l'aide aux handicapés, l'établissement de programmes scolaires nationaux, la gestion des rivières et la politique hospitalière.

49

Les relations intergouvernementales offrent un outil pragmatique permettant d'assurer la coordination et l'uniformité dans un pays où la modification formelle de la Constitution est difficile à réaliser. Mais les relations intergouvernementales présentent également des désavantages. Elles reposent exclusivement sur les accords exécutifs, ce qui, en retour, présume que les parlements sont prêts à donner leur accord. Même si c'est généralement le cas, ce mode de prise de décision collective affaiblit la responsabilité de chaque gouvernement devant son propre Parlement et reste, en général, assez opaque. La complexité des relations intergouvernementales rend plus difficile leur contrôle de constitutionnalité. Un des principaux changements auquel le fédéralisme australien devra faire face dans un futur proche porte sur la réforme des relations intergouvernementales.

Une des caractéristiques constitutionnelles de la fédération australienne est sa nature décentralisée, aussi bien du point de vue du partage fédéral des pouvoirs que du modèle institutionnel. Mais, avec le temps, elle est devenue graduellement plus centralisée. Ce processus n'est pas la conséquence d'un amendement constitutionnel, toujours difficile à faire adopter. Il doit plutôt être attribué à une combinaison entre une utilisation agressive de son pouvoir par le gouvernement national, l'interprétation de la Constitution fédérale par les tribunaux et un réseau sophistiqué de relations intergouvernementales.

Aucun système constitutionnel n'est statique. À la fin 2011, le fédéralisme tel qu'il fonctionne actuellement en Australie devait faire face à plusieurs défis assez évidents, et il en existe sans doute d'autres qui n'apparaissent pas encore clairement. Un de ces défis a déjà été mentionné : l'appel à une plus grande transparence et responsabilité dans les relations intergouvernementales. Un autre, lié au précédent, concerne la portée du pouvoir exécutif fédéral et la façon dont il peut s'exercer dans des domaines qui ne relèvent pas de la compétence du gouvernement national. Un dernier défi, de nature totalement différente, concerne le statut constitutionnel des autorités locales, à savoir un troisième niveau de gouvernement qui cherche actuellement à se faire reconnaître par un changement formel de la Constitution du Commonwealth. Il n'est pas facile de prédire avec certitude l'évolution de ces questions. Mais, d'une façon ou d'une autre, la résolution de chacune d'entre elles aura un effet non négligeable sur l'évolution du fédéralisme en Australie.

Traduit de l'anglais (Australie) par Isabelle Richet

R É S U M É

Cet article présente les caractéristiques et la structure constitutionnelle de la fédération australienne et explique son fonctionnement concret. Même si, selon la Constitution, ce système est fondé sur la décentralisation tant en ce qui concerne les institutions que la répartition des pouvoirs, celui-ci est devenu de plus en plus centralisé avec le temps, sous les effets de l'action du gouvernement national, des interprétations judiciaires et de la coopération intergouvernementale. Cependant le fédéralisme a toujours été et demeure encore un des éléments clés de la Constitution australienne qui, même aujourd'hui, représente un système d'équilibres et de contreponds dans le système institutionnel. En conclusion, sont identifiées ici un certain nombre d'évolutions en cours qui, chacune, pourrait affecter la direction future du fédéralisme australien.