

ETAT ET NATION

VARIATIONS MODERNES SUR UN THEME CLASSIQUE

Doyen Claude-Albert COLLIARD

Professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

La définition de l'État en utilisant l'addition et la combinaison de trois éléments : un groupe d'hommes établi sur un territoire où s'exerce un pouvoir politique exclusif, est des plus classiques.

Toutefois, d'une manière générale et théorique, on peut parfaitement concevoir que le groupe humain établi sur un territoire et à l'égard duquel joue le pouvoir politique, ne présente aucune caractéristique particulière en dehors de son établissement territorial.

Dans cette perspective la population de l'État ne se définit que quantitativement. Mais bien évidemment dans certains cas, dans certaines circonstances historiques et géographiques, la réalité socio-politique peut conférer des caractères particuliers à la population de l'État, consacrer des liens particuliers de solidarité entre les membres du groupe humain.

Des liens privilégiés s'établissent ainsi entre une collectivité humaine et une organisation politique.

Le modèle classique bien connu est un modèle européen, celui de l'État-Nation, ou État national, l'organisation politique étant seconde par rapport à la collectivité. Le schéma peut comporter une vision symétrique, l'État, en tant qu'organisation politique façonne la collectivité humaine.

Un troisième schéma apparaît, il est moins exigeant, plus réaliste, moins unitaire ou moins unitariste, c'est l'État à collectivités autonomes. Les lignes qui suivent présentent l'essentiel des trois schémas.

I. L'État, ordre politique de la nation

L'État national, défini comme l'État dont la population homogène et solidaire constitue une Nation, a été la construction politique type de l'Europe, notamment au XIX^e siècle. C'est le modèle européen dont la transposition géographique a d'ailleurs été tentée.

Lentement édifiée au cours des siècles, renforcée, amplifiée, magnifiée par l'élan des doctrines de la Révolution française, la construction politique de l'État-Nation est apparue comme un véritable modèle politique, au début du XIX^e siècle.

Le lien entre l'État et la Nation est consacré. L'État est la forme politique

parfaite d'organisation de la Nation, toute Nation doit devenir un État, tout État doit être national.

La réalité politique est pourtant en général plus complexe, la relation est moins évidente ou n'existe pas.

On recourt ainsi dans quelques cas à une vision simplificatrice, on proclame volontiers, oubliant parfois des événements historiques lointains dans le temps, mais majeurs, que les grands États de l'Europe occidentale qui tirent leur origine des monarchies bureaucratiques nées au XVe siècle, sont des États nationaux, ainsi la Grande-Bretagne, l'Espagne, la France.

L'image est simplificatrice puisqu'elle aboutit à maintenir dans l'ombre, derrière un écran, celui d'un groupe humain plus fort ou plus puissant, plus heureux que d'autres groupes avec lesquels il a pu lutter autrefois mais une fusion a été réalisée et l'on garde la vision de l'alliage où se sont mêlés des composants, celle du produit élaboré dont les éléments sont méconnaissables.

Mais il est des cas où la réalité politique fait nettement apparaître des distorsions entre le groupe humain considéré et le système politique qui s'applique à lui.

C'est alors qu'est proclamée la nécessité d'établir ou de rétablir une liaison, une adéquation entre la Nation et le système politique. Ainsi s'affirme le principe des nationalités.

Il est, au XIXe siècle, en Europe, le principe politique majeur. Son application est subordonnée à des événements politiques et militaires. La création d'un État national consacre en 1870 l'unité italienne, mais l'unité allemande se réalise en 1870 avec une formule fédérale.

Ailleurs en Pologne, en Hongrie, en Autriche, le principe échoue. Les esprits libéraux poursuivront pendant plus d'un demi siècle le rêve de l'État national. Les traités qui mettent fin à la première guerre mondiale créent ou recréent des États sur la base du principe des nationalités et redistribuent des territoires.

Le principe des nationalités, à cette époque, est d'ailleurs dominé par un autre principe, à la fois voisin et distinct, le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui se dégage des discours de Wilson du 11 février 1918 et de 4 juillet 1918.

Ainsi s'édifient, sur les ruines de l'Empire austro-hongrois, considéré longtemps comme l'opresseur des nationalités, les États polonais et tchécoslovaque, ainsi que le Royaume des Serbes Croates et Slovènes.

Mais les nouveaux États ne sont pas absolument conformes au schéma rigoureux de l'État-Nation. La Tchécoslovaquie comporte 7 millions de Tchèques (et la Bohême ressuscite trois siècles après la bataille de la Montagne Blanche) et 3 millions de Slovaques mais aussi 3 500 000 allemands, pour son malheur. La Pologne avec le traité de Riga obtient vers l'Est des territoires peuplés de bielorussiens et d'ukrainiens.

L'État n'est pas ainsi purement national, mais l'on s'efforce de remédier aux plus graves inconvénients d'une réalisation politique imparfaite avec le régime de la protection des minorités.

Les grands traits en sont définis par le traité conclu par les Puissances alliées et associées avec la Pologne (Traité du 28 juin 1919), le système est limité par des instruments semblables (Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Grèce). La protection des minorités apparaît aussi dans divers articles des traités de paix et aussi dans des déclarations unilatérales souscrites par l'Albanie, les États baltes, la Finlande, au lendemain immédiat de la guerre et aussi une dizaine d'années plus tard en 1932 par l'Irak.

Le système juridique de la protection des minorités complète le système de l'État national. Il en évite une application trop stricte qui pourrait conduire à l'émiettement territorial et à la non viabilité économique de certains États.

Pourtant l'État national, aboutissement de ce que Mancini, le 7 décembre 1861 (1), appelait pour une Nation le droit « *de se transmuier de nation en État* », n'a pas toujours pu être atteint au lendemain immédiat de la première guerre mondiale.

La Nation arménienne qui a existé plus de mille ans avant l'ère chrétienne a disparu en tant qu'État au XIII^e siècle. L'indépendance de l'Arménie proclamée au début de 1918 fut reconnue par le traité de Sèvres du 11 août 1920 mais cette formule demeura lettre morte, les États-Unis n'ont pas accepté le mandat sur l'Arménie et le traité de Sèvres, dont les articles 88 à 93 traitaient de l'Arménie indépendante, n'est jamais entré en vigueur, le traité de Lausanne n'a pas retenu la construction politique d'une Arménie indépendante.

Ainsi, l'une des plus vieilles nations du monde ne dispose pas d'un État national, elle demeure écartelée entre la Turquie et l'Union soviétique dont elle constitue avec ses 30 000 kms² la plus petite République fédérée.

De même, le traité de Sèvres de 1920 comportait une sorte de reconnaissance de la Nation Kurde par la Communauté internationale (Article 62 à 64). L'article 64 prévoyait la possibilité pour la population kurde d'obtenir dans le délai d'un an, son indépendance, dans les limites territoriales des régions où dominait l'élément kurde, ... à l'est de l'Euphrate, au sud de la frontière de l'Arménie et au nord de la frontière de la Turquie avec la Syrie et la Mésopotamie.

Là encore la disparition du traité de Sèvres a entraîné l'échec de la tentative (2).

1. Cité par Henri Hauser, *Le principe des nationalités, ses origines historiques*, Paris, 1916, p. 27. D'une manière générale sur l'ensemble du problème « État-Nation » en Europe voir Pierre Vergnaud, *L'idée de la nationalité et de la libre disposition des peuples dans ses rapports avec l'idée de l'État*, Paris, 1955, 260 p.

2. Le mouvement national kurde n'a cessé de manifester une grande activité en Irak, tout particulièrement après la Révolution de juillet 1958. L'Accord d'Alger entre l'Irak et l'Iran conclu le 6 mars 1975 a rendu impossible la lutte des partisans de l'indépendance kurde. La loi irakienne n° 33 du 11 mars 1974 « Loi sur l'autonomie de la région du Kurdistan » a constitué, à l'époque, une solution « autonomiste » qu'il convient de signaler, mais dont la portée réelle, bien évidemment, en deçà de l'indépendance, reste à déterminer. Sur ce problème voir le *Monde diplomatique* d'avril 1977 et l'article de Philippe Rondot « *La longue marche vers l'autonomie* », à propos du Kurdistan.

II. La Nation définie comme population de l'État

Si le schéma européen repose sur des données historiques selon lesquelles la Nation est antérieure à l'État et la Nation a créé l'État (3) on doit remarquer que de nos jours un grand nombre d'États ont été constitués alors que n'existaient pas de Nations correspondantes.

Le phénomène apparaît, très important numériquement, si l'on examine les États récemment créés à la suite de la vague de décolonisation des années 1960. Certes dans bien des cas l'État réapparaît, ressuscite après l'éclipse relative du protectorat ou de la phase coloniale, de même que ressuscitèrent en Europe en 1919 des Nations opprimées ou subjuguées, mais le plus généralement l'État est créé qui ne préexistait pas auparavant avec comme population un ensemble historiquement et sociologiquement défini.

La création de nombreux États africains depuis 1960 fournit des exemples certains.

Le rapport privilégié, le binôme « État-Nation » n'existe pas ici, ou pas encore. L'expression a pu être employée de « pré-nations », on pourrait parler d'État pré-national.

Ici le rapport est inversé. C'est l'État qui crée la Nation.

Tout d'abord, on peut souligner la pluralité des groupes ethniques homogènes. Quantitativement exprimée cette diversité force l'attention. Selon certaines affirmations on compterait en Afrique Noire 2 000 groupes ethniques répartis entre 40 États, avec 1 500 en Afrique dite francophone. Le Zaïre compterait 70 ethnies, le Cameroun plus de 200, dont 136 au Cameroun oriental et 65 au Cameroun occidental, le Bénin une cinquantaine, à Madagascar on relève 18 ethnies, et on dénombrerait plus de 200 groupes au Kenya (4).

Le professeur Maurice Glélé a reproché aux sociologues non africains d'utiliser souvent le terme « tribus » pour caractériser ces groupements il affirme qu'il s'agit de « nations » qui ne peuvent être appelées tribus que par abus de langage ou par mépris. Il demande qu'on y voie des Nations, comme écrit-il « les Kurdes, les Tchèques, les Arabes, les Ukrainiens, les Basques, les Géorgiens, les Slovénes, les Albanais » (5).

Gardons-nous, en effet, d'utiliser des expressions qui pourraient être interprétées comme impliquant mépris ou condescendance, suivons l'observation qui est faite par l'auteur qui ne méconnaît pas, au demeurant, la très grande pluralité des groupes. Citons avec lui, puisqu'il ne le récuse pas le Professeur Alfa Sow selon qui « Même si, après la formation des États post-

3. Georges Burdeau, *l'État*, Paris, 1970, p. 67 : « Dans tous les pays anciens c'est la Nation qui a fait l'État ». Voir aussi J.J. Chevallier *L'idée de Nation*, Annales de philosophie politique n° 8, 1969, p. 50, « normalement la Nation est antérieure à l'État ».

4. Les indications numériques présentées au texte sont empruntées à l'article de M. Tran Van Minh « Remarques sur le principe de l'intangibilité des frontières » in « Peuples et États du Tiers Monde face à l'ordre international », Paris, 1978, p. 83.

5. Maurice Glélé Ahanhanzo « La Déclaration d'Alger et l'Afrique » in « Pour un droit des peuples », Paris, 1978, p. 206.

coloniaux, nous assistons à l'apparition de nouvelles entités socio-politiques en Afrique noire, il serait inexact de considérer ces entités politico-administratives comme des Nations » (5).

La réalité est analysée par M. Glélé selon qui « Tous les États africains issus de la décolonisation considèrent que les populations relevant de leur autorité forment un peuple... seule et même communauté humaine ayant les mêmes aspirations et travaillant au bien commun. Et retenons cette formule « *le peuple est donc présumé exister* » (6).

Aussi bien l'État forge-t-il la Nation à partir d'une population hétérogène constituée à la suite du morcellement des groupes ethniques historiques arbitrairement répartis par les États coloniaux et leurs administrations.

Ainsi qu'il a été souligné la décolonisation a abouti à la création d'États, le principe de l'intangibilité des frontières adopté par sagesse par les dirigeants africains, l'instar de la solution latino-américaine de la période 1820-25 a empêché toute redistribution fondée sur des groupes ethniques, au demeurant fort nombreux.

Ainsi l'État post-colonial, l'État créé s'est vu doté du pouvoir politique, dans un cadre territorial donné et à l'égard d'une population installée sur le territoire.

Les hommes d'État africains ont voulu forger une Nation à partir de cette population.

Ainsi employons-nous l'expression « Nation-étatique ». Un drapeau national, un hymne national renforcent l'image ou la sensation de la patrie. La décision de les créer a valeur symbolique de création d'une Nation.

Les dirigeants politiques des États nouvellement indépendants ont parfaitement utilisé le pouvoir de l'État pour construire la Nation, pour faire une Nation de la population existant sur le territoire étatique.

L'intangibilité des frontières fournit un cadre territorial prédéterminé et la population installée sur ce territoire devient le peuple et devient la Nation.

C'est sans doute le Président Houphouët-Boigny qui décrit le mécanisme avec la plus grande précision lorsqu'il remarque : « Nous avons tous hérité de nos anciens maîtres, non pas de Nations mais d'États avec, à l'intérieur des liens extrêmement fragiles entre les différents groupements ethniques rassemblés par le colonisateur. Notre objectif numéro un est de construire la Nation, de réaliser l'unité nationale préalable à tout développement harmonieux » (7).

6. Eod. loco. p. 205.

7. In Problèmes politiques et sociaux n° 7 du 13 février 1970, p. 19. Voir aussi les opinions concordantes du Président Senghor et du Président Sekou Touré citées p. 92, note 179 de l'étude précitée de M. Tran Van Minh.

On peut également relever l'affirmation de M. M. Ahanhanzo Glélé dans son ouvrage, *de Danxome*, Paris, 1974, 284 p., écrivant : « Il existe ainsi une communauté, plus précisément une *nation fon*, produit d'un métissage ethnique et culturel, œuvre du *pouvoir aja*. On retrouve donc la formule « *nation œuvre d'un pouvoir* ». Le sous-titre du livre est d'ailleurs « *du pouvoir aja à la nation fon* ». Dans le même sens, à propos de la nation togolaise on peut citer le livre de Wen Saha Ogma Yagla « *L'édification de la nation togolaise* », Paris, 1978, 216 p. Le titre, en lui-même est significatif. Parmi d'autres on peut relever l'affirmation « *L'État togolais existe juridiquement depuis le 27 avril 1960, l'idée de nation n'est évoquée réellement, pour la première fois, qu'en 1967* », (p. 21) et aussi l'intitulé d'une partie de l'ouvrage : « *La prise du pouvoir par l'Armée et l'édification de la nation togolaise* ». (p. 123).

Nombreuses sont les constitutions africaines qui exaltent l'action unificatrice de l'État et adoptent des dispositions destinées à ne pas l'entraver (8).

Et l'on peut citer en exemple le Préambule de la constitution du Cameroun de 1972 qui précise : « Le peuple camerounais, fier de sa diversité culturelle et linguistique, élément de sa personnalité nationale qu'elle contribue à enrichir, mais profondément conscient de la nécessité impérieuse de parfaire son unité, proclame solennellement qu'il constitue une seule et même nation, engagée dans le même destin ».

Ainsi apparaît le modèle de l'État post-colonial que l'on pourrait caractériser par la formule « Par l'État vers la Nation » (9) alors que le modèle européen du XIX^e siècle était « Par la Nation vers l'État ».

C'est à partir de son installation territoriale que le peuple devient une Nation, la formule semble totalement opposée à la formule européenne classique, peut-être retrouve-t-on un élément commun et une conception volontariste, ne s'agit-il pas de vivre en commun et en bonne intelligence à l'intérieur des frontières de l'État.

Ainsi explique-t-on que le nouvel État ayant été institué, ses frontières deviennent intangibles et donc impossible toute sécession.

On ne doit pas oublier que la Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale de l'O.N.U. du 14 décembre 1960, portant déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux est formelle sur ce point. Elle proclame certes, pour tous les peuples le droit de libre détermination, écho amplifié du principe des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes formulé par l'article 1 & 2 et l'article 55 de la Charte des Nations Unies mais son paragraphe 6 est lui aussi essentiel selon lequel « toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et principes de la Charte des Nations Unies » (10).

8. Voir sur ce point Tran Van Minh, *op. cit.*, p. 93, note 183.

9. La formule « Par l'État vers la Nation » qui signifie le caractère non spontané, non « primaire » de la Nation s'applique de la manière la plus parfaite aux collectivités des États insulaires, souvent « micro-États » qui ont été constitués dans le cadre de la décolonisation. Les « Nations » sont ici de la manière la plus nette des populations installées dans l'île, très souvent immigrées à la suite d'opérations de peuplement autoritairement décidées. Ces territoires insulaires, parfois minuscules et dont le peuplement peut descendre jusqu'à quelques milliers d'habitants étaient en 1960 de l'ordre d'une trentaine et une dizaine d'entre eux sont devenus formellement des États indépendants dont la plupart (mais pas tous toutefois) on demandé leur admission à l'O.N.U. et l'on obtenue.

On se trouve ici, dans plusieurs cas, véritablement à la limite du système, l'identité nationale et ses composantes culturelles apparaissant comme des plus sommaires.

10. Nous n'entendons pas ici traiter du problème du conflit entre le principe de l'autodétermination des peuples et le principe de l'intangibilité des frontières ou de l'intégrité territoriale. On notera simplement qu'un texte comme la fameuse *Déclaration universelle des droits des peuples* adoptée à Alger le 4 juillet 1976 et considérée comme particulièrement progressiste et anti-étatique affirme dans son article 21, à propos des droits des minorités que l'exercice de ces droits « ne saurait autoriser une atteinte à l'intégrité territoriale et à l'unité politique de l'État, dès lors que celui-ci se conduit conformément à tous les principes énoncés dans la présente déclaration ».

III. Nation et collectivités autonomes : l'État national pluri-communautaire

Le modèle européen classique repose sur un schéma précis qui fait de l'État l'ordre politique de la Nation et pose souvent une relation rigide entre la Nation et la langue.

La langue nationale a été souvent, en effet, dans l'histoire européenne le symbole même de la Nation, l'expression de son identité, la manifestation de sa survie dans les périodes d'épreuves.

L'unité linguistique est ainsi la manifestation de l'unité nationale, de la Nation tout court.

Mais cette exigence s'affirme lorsqu'il s'agit de la construction politique de l'État unitaire, elle ne se manifeste plus avec l'État fédéral.

1) L'exemple d'États fédéraux

Il est bien connu que la constitution fédérale du 20 mai 1874 relative à l'État fédéral suisse, dénommé selon la tradition « Confédération helvétique » concerne une Nation suisse composée de cantons dits « souverains » avec quatre langues dont trois principales auxquelles s'ajoute le romanche.

La pluralité linguistique est une solution naturelle de l'État fédéral.

Les constitutions fédérales récentes mettent volontiers l'accent sur l'aspect multinational.

Ainsi la Constitution yougoslave du 21 février 1974 définit la République socialiste fédérative de Yougoslavie comme un « État fédéral, communauté étatique de Nations librement unies et de leurs Républiques socialistes, ainsi que des provinces socialistes autonomes de Voïvodine et de Kossovo qui font partie de la République socialiste de Serbie ».

On notera la formule qui rassemble des Nations en une communauté étatique.

Dans une construction politique assez analogue la Constitution soviétique du 7 octobre 1977 définit dans son article 70, l'U.R.S.S. comme un « État multinational fédéral uni, constitué selon le principe du fédéralisme socialiste par suite de la libre autodétermination des Nations et de l'association librement consentie des républiques socialistes égales en droit ».

Le Soviet des Nationalités, selon l'article 110 est composé de représentants des républiques fédérées, des républiques autonomes, des districts autonomes et des régions autonomes, selon une répartition numérique identique à celle de l'article 35 de la Constitution de 1936.

Au contraire l'article 70 de l'actuelle constitution est très différent de son homologue, l'article 13 de la Constitution de 1936 qui se bornait à définir l'U.R.S.S. comme un « État fédéral constitué sur la base de l'union librement consentie de Républiques socialistes soviétiques égales en droit ».

Le nouvel article utilise une terminologie nouvelle, celle de « l'État multinational fédéral uni ».

Ainsi apparaît actuellement la formule de la communauté étatique pluri-nationale dans certaines constitutions fédérales, concernant des constructions politiques dans lesquelles est d'ailleurs reconnue la pluralité linguistique.

La question se pose de savoir si dans l'État unitaire l'impératif rigoureux traditionnel de l'unité nationale et linguistique se trouve toujours, actuellement maintenu.

On doit remarquer que de nos jours l'opposition entre les solutions fédérales et les solutions unitaires est certainement moindre qu'autrefois.

2) Les exemples récents d'États unitaires

L'étude des institutions politiques comparées fait apparaître en Europe diverses tentatives récentes qui consistent à maintenir le caractère unitaire de l'État, mais, à l'intérieur de ce cadre, et en dehors de toute solution fédérale, à établir une décentralisation très poussée, pour des divisions territoriales internes dotées de larges compétences qui leur sont reconnues en vertu d'un régime fréquemment appelé « autonomie ». Ces tentatives ou ces constructions dérivent de revendications de caractère culturel et linguistique marquant l'*identité* au sein de l'ensemble national et étatique, de la collectivité bénéficiaire du régime d'autonomie.

Quelques exemples peuvent être cités, les principaux concernant l'Italie, le Royaume Uni, au titre de tentative, enfin et surtout l'Espagne démocratique de l'après franquisme (11).

L'expérience italienne

La réalisation de l'Unité italienne au XIXe siècle a été marquée, au plan constitutionnel par l'extension aux divers territoires italiens du *Statut fondamental* que le Roi Charles Albert avait en 1848 octroyé à la Sardaigne.

Ainsi ne fut pas utilisée une formule fédérale que certains avaient préconisée compte tenu de ce que divers territoires italiens avaient été des États avant la réalisation de l'unité.

La formule de l'État unitaire devait être, au contraire très strictement

11. On doit évoquer les problèmes de la décentralisation en Belgique, actuellement en question en rappelant le régime provisoire de 1974.

La constitution de 1830 était simplement unitaire. Depuis 1937 la prise en considération de la dualité culturelle du pays devait amener à envisager des réformes. Elles ont été réalisées en une première étape par la révision constitutionnelle de 1970. L'art. 3 ter pose le principe de l'autonomie culturelle des deux grandes communautés. Les *conseils culturels*, c'est-à-dire les membres du Parlement relevant d'une communauté linguistique disposent d'une compétence en ce qui concerne la législation et le contrôle politique en matière culturelle.

Le principe d'une régionalisation plus poussée a été consacré par l'art. 107 quarte de la constitution. La mise en œuvre de la réforme s'effectue lentement.

Une loi du 1er août 1974 a créé des institutions régionales à titre préparatoire. Assez curieusement la décentralisation régionale ne se situe pas au plan parlementaire car les *conseils généraux* composés des sénateurs dans les trois régions de Wallonie, de Flandre et de Bruxelles n'ont qu'une compétence consultative, avec d'ailleurs un certain poids politique.

La décentralisation joue au niveau exécutif avec la présence d'un ministre ou secrétaire d'État dans chaque région pour un département ministériel considéré. Au sein d'une même région les ministres et secrétaires d'État dotés d'une compétence de caractère local traitent en commun d'affaires régionales au sein de *comités ministériels régionaux*.

renforcée par l'introduction dans toute l'Italie du système administratif centralisé que le Piémont avait imité de la France (Décret royal du 20 mars 1865).

La dictature fasciste devait accroître plus encore les inconvénients d'un tel régime alors qu'existaient tant de différences entre les différentes parties de l'Italie.

Lors des travaux de l'Assemblée constituante, après la Seconde guerre mondiale il apparut assez généralement nécessaire tout à la fois de conserver à l'État italien une structure unitaire et de conférer aux régions un régime d'autonomie (12).

Ces préoccupations apparaissent dans les Principes fondamentaux qui sont en tête de la Constitution de 1948.

L'art. 5 est symptomatique selon lequel : « La République *une et indivisible* reconnaît et favorise les autonomies locales ; elle effectue dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative, elle harmonise les principes et les méthodes de sa législation avec les exigences de l'autonomie et de la décentralisation ».

Mais si les préoccupations d'autonomie et de décentralisation sont générales on doit remarquer qu'elles sont plus intenses dans certaines régions dont l'identité culturelle, pour l'ensemble ou pour une partie de la population est différente de celle de la plupart des régions italiennes.

Aussi l'art. 6 prévoit-il « La République garantit, par des mesures spéciales les minorités linguistiques ».

Le développement des principes fondamentaux précités, tout particulièrement de l'art. 5 apparaît avec le titre V de la Constitution et les articles 114 et 113 compris, sous l'intitulé « *Des régions, des provinces, des communes* ».

Selon l'art. 114 la République est subdivisée en régions, provinces, communes.

L'art. 115 prévoit « Les régions sont constituées en corps autonomes avec des pouvoirs et des fonctions propres suivant les principes fixés par la constitution ».

L'art. 131 décide la constitution de 19 régions. Toutefois l'art. 116 dispose que des formes et des conditions particulières d'autonomie d'après des statuts spéciaux adoptés par des lois constitutionnelles sont attribuées à 5 des 19 régions : Sicile - Sardaigne - Trentin Haut Adige - Frioul - Vénétie - Julienne - Vallée d'Aoste.

Ainsi apparaît parmi les régions italiennes une distinction essentielle entre les régions à statut spécial constitué par des lois constitutionnelles et les régions à statut normal.

L'autonomie régionale est reconnue par l'art. 116 aux régions à statut spécial et l'art. 131 énumère les régions d'une manière plus générale.

Chaque région a son statut, délibéré par le Conseil régional et approuvé par une loi de la République (art. 123).

12. Sur les régions italiennes consulter Claude Palazzoli *Les régions italiennes, contribution à l'étude de la décentralisation politique*, Paris, 1966, 636 pages et Pierre Ferrari, *Les régions italiennes*, Paris, 1972, 93 pages.

Toutefois les statuts spéciaux ont la forme de lois constitutionnelles. Le premier statut concerne la Sicile. Il a été établi par un Décret loi n° 455 du 15 mai 1946, pris pour éviter tout séparatisme, et a été converti en loi constitutionnelle n° 2 du 26 février 1948. La loi constitutionnelle n° 3 du même jour constitue le statut spécial de la Sardaigne (modifié en 1963). Le statut du Val d'Aoste a fait l'objet, le même jour de la loi constitutionnelle n° 4 et le statut du Trentin Haut Adige également du 26 février de la loi constitutionnelle n° 5. Le statut spécial pour le Frioul-Vénétie Julienne est fort postérieur, il a fait l'objet de la loi constitutionnelle n° 1 du 31 janvier 1963.

La création des régions à statut ordinaire a pris un singulier retard qui contraste avec la création immédiate des régions à statut spécial sauf pour le Frioul Vénétie-Julienne, postérieur de 10 à 15 ans aux autres statuts spéciaux.

Par delà les mécanismes d'organisation des pouvoirs, avec la formule générale d'un Conseil régional, d'une Junte et d'un Président et les attributions et répartitions de compétence on relève comme marque caractéristique de l'autonomie le régime linguistique prévu au profit du français par le titre VI du Statut du Val d'Aoste, par le titre X du Statut du Trentin-Haut-Adige et d'une manière allusive dans l'art. 3 du titre I du Statut spécial pour le Frioul Vénétie Julienne.

Le Royaume Uni

La formule d'une décentralisation régionale existe depuis longtemps au Royaume Uni puisqu'a été créé en 1885 un Secrétariat d'État pour les Affaires écossaises, le système n'ayant d'ailleurs réellement fonctionné qu'avec l'installation du Secrétariat d'État à Edimbourg en 1939.

C'est plus récemment, en 1964, qu'a été désigné un Secrétaire d'État pour les affaires galloises. Il a été doté de diverses compétences, au plan régional, pour l'éducation, la santé, l'urbanisme, les eaux et forêts, la pêche, l'agriculture, les communications, le transport, le tourisme...

Mais la décentralisation galloise demeure en deçà de la décentralisation écossaise dans la mesure où existe en Écosse, par application de l'Acte d'Union de 1707 un système juridique curieux qui confère des pouvoirs législatifs au Lord Advocate et au Solicitor general for Scotland.

Plus récemment une régionalisation comportant une forte décentralisation a été tentée au Royaume Uni pour l'Écosse et le Pays de Galles.

Une Commission fut créée pour examiner une révision constitutionnelle en vue d'une décentralisation poussée.

La Commission Kilbrandon déposa en octobre 1973 un rapport qui rejetait tout fédéralisme mais prévoyait l'existence d'une assemblée écossaise et d'une assemblée galloise élues au suffrage universel régional.

Les projets de la Commission furent publiés en juin 1974, puis parurent deux livres blancs en 1974 et 1975, et un livre modificatif en 1976.

Un projet de loi fut déposé le 30 novembre 1976 concernant les compétences accordées aux deux régions, le problème étant connu sous le nom de « *dévolution* ».

La décentralisation dans ce texte joue au plan législatif avec d'ailleurs maintien d'un très fort contrôle du gouvernement central, ce contrôle pouvant revêtir la forme politique d'un contrôle d'opportunité fondé sur la notion de caractère acceptable ou non du texte écossais « sur le plan de la politique générale britannique ». Le Secrétaire d'État subsiste avec des pouvoirs juridiques réduits mais une grande influence politique puisqu'il désigne et éventuellement démet le chef de l'exécutif régional.

Ce système compliqué a été soumis au référendum le 1er mars 1979. Il a été rejeté par le Pays de Galles à une énorme majorité de près de 80 %. En Écosse il a fait l'objet d'un vote favorable avec 51,6 % de oui mais le seuil de 40 % des électeurs inscrits, nécessaire pour l'entrée en vigueur, n'a pas été atteint (13).

L'exemple espagnol

La revendication régionaliste ou autonomiste, qualifiée quelquefois de séparatiste est une constante de l'histoire politique espagnole. Elle s'est traditionnellement manifestée dans certaines régions périphériques comme la Catalogne, le Pays Basque, la Galice qui représentaient des entités attachées à leurs langues, à leurs cultures, à leurs ethnies et marquant leurs différences avec le Centre de la péninsule, les provinces de Leon et de la Vieille Castille.

Ces tendances existent depuis longtemps et se sont affirmées parfois, avec d'autres revendications au niveau de collectivités plus élémentaires dans les *fueros*. Mais au plan technique de la décentralisation régionale de type fédéraliste elle a été consacrée avant 1978 sous les deux Républiques espagnoles.

La première fut, on le sait, éphémère puisqu'elle est proclamée en février 1873, mais disparaît devant une dictature militaire qu'établit le 3 janvier 1874 le général Pavia. Le projet de constitution qui a été adopté demeure un document purement formel, mais la République de 1873 établit une constitution *fédérale*. La tradition régionaliste est reprise par la Constitution républicaine du 9 décembre 1931. Le titre premier (Art. 8 à 22) s'intitule *organisation nationale*. Il prévoit l'existence, à l'intérieur de l'État espagnol, de régions autonomes qui peuvent être constituées « si une ou plusieurs provinces limitrophes, ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes se mettent d'accord pour s'organiser en région autonome afin de former un noyau politico-administratif à l'intérieur de l'État espagnol... » (art. II).

La répartition des compétences entre l'État espagnol et les régions autonomes est fixée en ses principes par les art. 14, 15, 16.

Les statuts de ces régions, présentés et établis démocratiquement doivent

13. Sur les tentatives de décentralisation politique au Royaume Uni voir Gérard Nafilyan, *La dévolution de pouvoirs à l'Écosse et au Pays de Galles*, Revue trimestrielle de droit européen, 1975, p. 763-772. Voir aussi Problèmes politiques et sociaux n° 313, 24 juin 1977 : *Grande-Bretagne, les difficultés de la décentralisation*. Sur les résultats des référendums : Le Monde diplomatique, avril 1979 : *En Écosse, une réponse à la norme* (Jacques Leruez) *Au Pays de Galles un non franc et massif* (Madame Monica Charlot).

être approuvés par la loi. Ainsi la loi du 15 septembre 1932 a établi le statut d'autonomie de la Catalogne et celle du 6 octobre 1936 le statut d'autonomie du Pays Basque (14).

C'est une solution du même type mais considérablement accentuée que l'on trouve dans la constitution monarchique de 1978, après le sanglant intermède de la dictature franquiste qui réprima avec vigueur pendant quarante ans toute atteinte à l'unité des terres et des hommes de l'Espagne.

Avant même que la Constitution consacre la solution d'autonomie que constituent les Communautés autonomes et qui est offerte à diverses communautés et pas seulement, comme en 1931 à des régions « périphériques » constituées par des groupements de provinces limitrophes, la nécessité politique a commandé dès la fin du franquisme, et au cours de la période « constituante », l'adoption de multiples statuts provisoires dits de « pré-autonomie ».

Ainsi des régimes de « pré-autonomie » sont établis dès 1977 pour l'Andalousie le 27 avril, pour les Baléares, les Asturies, l'Estramadure, la Vieille Castille/Leon le 2 juin. Le décret Loi 41 du 29 septembre 1977 porte rétablissement provisoire de la Généralité de Catalogne et le Décret 2543 du 30 septembre constitue le texte d'application.

L'année 1978 voit la poursuite du mouvement. Le décret loi n° 1 du 4 janvier porte régime de pré-autonomie du Pays basque, un décret loi n° 2 du même jour régleme la procédure des décisions en Navarre et un décret également du même jour développe le Décret loi sur l'autonomie du Pays basque.

Des régimes de pré-autonomie sont successivement accordés à la Galice (DL du 16 mars 1978) à l'Aragon (17 mars), aux Canaries (17 mars), au pays Valencien (17 mars). Ainsi donc les textes constitutionnels définitifs vont s'appliquer à une réalité politique et à un régime juridique préexistants.

La Constitution espagnole du 28 octobre 1978 qui comporte 169 articles et 10 titres consacre les titres VIII à l'Organisation territoriale de l'État, de l'art. 137 à l'art. 158 compris.

Ce titre VIII est divisé en trois chapitres, le premier très bref (art. 137, 138, 139) est consacré aux principes généraux, le second qui comporte également trois articles (140, 141, 142) concerne l'administration locale et pose les principes relatifs aux communes et aux provinces.

Le chapitre 3 qui comporte 16 articles a pour titre « Des Communautés

14. Par delà la technique d'attribution de compétences soit à la Généralité de Catalogne soit au Pays Basque se trouvent définis, dans les dispositions générales des deux Statuts régimes linguistiques, dispositions qui sont d'importance fondamentale et de valeur symbolique. Ainsi l'art. 2 du Statut d'autonomie de la Catalogne dispose : « la langue catalane est, avec le castillan, langue officielle en Catalogne » et prévoit un système complexe et équilibré de l'emploi des deux langues. De même, selon le paragraphe 3 de l'art. premier du Statut d'autonomie du Pays Basque, « le basque sera, au même titre que le castillan la langue officielle du Pays Basque ». Ces dispositions des Statuts appliquent et explicitent l'art. 4 de la Constitution de la République espagnole selon lequel « Le castillan est la langue officielle de la République. Tout Espagnol a le devoir de le savoir et le droit d'en user sans préjudice des droits que les droits de l'État reconnaissent aux langues des provinces et des régions ».

autonomes ». Il contient les dispositions essentielles qui constituent le cadre dans lequel s'intégreront les statuts particuliers de ces Communautés.

La Communauté autonome constitue une forme particulière d'organisation politique et administrative pour certaines collectivités territoriales.

En principe et selon les dispositions de l'art. 143 al. 1 peuvent se constituer en communautés autonomes trois sortes de collectivités :

- les provinces limitrophes ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes,
- les territoires insulaires,
- les provinces ayant une entité régionale historique (15).

L'art. 2 de la Constitution après avoir proclamé « l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols » reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui composent l'Espagne ».

L'autonomie comporte des limites et s'inscrit dans le cadre général d'un partage de compétence entre l'État et la Communauté autonome dont les règles sont fixées par les articles 148 et 149.

Les limites générales à l'autonomie découlent du principe général selon lequel les Communautés autonomes s'inscrivent dans le cadre de l'État espagnol (16).

Mais par delà ces règles et les modalités d'attribution et de répartition des compétences entre l'État et les collectivités autonomes, s'inscrivent des dispositions figurant dans le titre préliminaire de la Constitution et dans les statuts et concernant le régime linguistique et l'utilisation d'emblèmes.

Selon l'art. 2 de la Constitution de 1978, véritable écho de la Constitution de 1931, « le castillan est la langue officielle de l'État. Tous les Espagnols ont le devoir de le connaître et le droit de l'utiliser ».

L'art. 6 du Statut pour le pays basque consacre l'utilisation officielle de la langue basque, au pays basque et l'art. 3 du Statut de la Catalogne celle de la langue catalane, ajoutant d'ailleurs que le dialecte du Val d'Aran sera l'objet d'un enseignement et d'une protection et d'un respect particulier.

Les articles premiers des statuts visent les notions de nationalité et d'auto-

15. Toutefois, à titre exceptionnel, l'art. 144 prévoit que pour des motifs d'intérêt national, les Cortes nationales peuvent autoriser la constitution d'une communauté autonome lorsque son territoire ne dépasse pas celui d'une province et que ne sont pas réunies les conditions fixées par l'art. 143 al. 1. De même les Cortes peuvent autoriser ou adopter un statut d'autonomie pour des territoires non intégrés dans une organisation provinciale.

16. Ainsi les divers statuts des Communautés autonomes ne peuvent impliquer, en aucun cas des privilèges économiques et sociaux (art. 138 al. 2). La libre circulation des personnes et des biens est un principe fondamental auquel nulle autorité ne peut apporter d'entraves ou de limitations (art. 139 al. 2). Tous les Espagnols jouissent des mêmes droits et ont les mêmes devoirs dans n'importe quelle partie du territoire de l'État (art. 139 al. 1). L'autonomie reconnue à certaines collectivités ne comporte pas le droit des Communautés autonomes à se fédérer entre elles (art. 145 al. 1). Des accords peuvent, toutefois être conclus par des Communautés autonomes pour gérer certains services communs moyennant la notification aux Cortes générales. Pour des accords ayant un autre objet l'autorisation des Cortes générales est nécessaire (art. 145 al. 2).

nomie, ou self government (*autogobierno*).

Ainsi se trouve-t-on en présence d'une communauté étatique, la nation espagnole, dans le sein de laquelle se trouvent des nationalités et des régions ayant leur identité propre et auxquelles l'autonomie est garantie.

Les lois organiques du 18 décembre 1979, loi n° 3 portant Statut d'autonomie pour le Pays basque et la loi n° 4 portant Statut d'autonomie de la Catalogne précisent et explicitent les dispositions générales de la Constitution espagnole, pour les deux territoires à l'égard desquels se posaient les problèmes politiques majeurs (17).

La solution est audacieuse qui consacre la solution la plus poussée en matière de décentralisation que puisse comporter, semble-t-il, la formule maintenue d'un État unitaire très proche de l'État fédéral.

17. Sur le régime espagnol et la constitution du 29 décembre 1978, voir le numéro 8 de la revue *Pouvoirs* nov. 1979, « *L'Espagne démocratique* » en particulier Guy Carcassonne, *Les nationalistes dans la Constitution*, p. 117-122 et sur le rétablissement de la démocratie Guy Carcassonne et Pierre Subra de Bieusses : *L'Espagne ou la démocratie retrouvée*, Paris, 1978, 300 pages. Voir également les numéros 338 et 339 de *Problèmes politiques et sociaux L'Espagne des nationalités et des régions* (9 et 23 juin 1978).