

12 NOVEMBRE 1984

### LA BRETAGNE AU CONSEIL D'ETAT

## Pas de modification des limites territoriales

PARIS.— En s'abstenant de modifier les limites territoriales de la région Bretagne, le gouvernement s'est livré à une « appréciation d'opportunité », non susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel, déclare un arrêt que vient de rendre le conseil d'Etat.

En la circonstance, il s'agissait, d'une requête tendant au rattachement du département de Loire-Atlantique à la région Bretagne, présentée par l'association Bretagne-Europe, fédération bretonne de région-Europe. Une telle demande avait été rejetée, le 7 mars 1983, par le ministre d'Etat chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation, M. Gaston Defferre, à l'époque.

● LES LIMITES DE LA RÉGION BRETAGNE NE SERONT PAS MODIFIÉES. — Le Conseil d'Etat vient de rendre un arrêt confirmant une décision prise le 7 mars 1983 par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation (M. Gaston Defferre, à l'époque), refusant le rattachement du département de Loire-Atlantique à la région Bretagne. Cette demande émanait de l'association Bretagne-Europe qui, à la suite de ce rejet, avait introduit une requête par excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Celui-ci a estimé que le gouvernement de l'époque s'est livré à une "appréciation d'opportunité" non susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel.

BREIZH - europa

BRETAGNE - europe

La Loire-Atlantique en Bretagne

Le Conseil d'Etat dit non

LE CONSEIL D'ÉTAT vient de confirmer une décision ministérielle du 7 mars 1983 refusant le rattachement du département de Loire-Atlantique à la région Bretagne.

Une demande en ce sens — émanant de l'Association Bretagne-Europe, fédération bretonne de régions Europe — avait été rejetée le 7 mars 1983 par le ministre d'Etat chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation (à l'époque, M. Gaston Defferre). L'association en cause, qui avait introduit un recours par excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, se trouve ainsi déboutée.

Tout d'abord, la haute ju-

ridiction administrative a estimé qu'un tel recours ne pouvait invoquer, de la part du gouvernement, « une prétendue violation d'un édit royal de 1532 » (étant donné que « la loi de décembre 1789 - janvier 1790 a eu pour effet d'abroger tous les textes antérieurs relatifs à l'organisation territoriale de la France »).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a ajouté que le gouvernement — en s'abstenant de modifier les limites territoriales de la région Bretagne — s'est livré là à « une appréciation d'opportunité », non susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel.

## Les limites de la Bretagne ne changeront pas

En s'abstenant de modifier les limites territoriales de la région Bretagne, le gouvernement s'est livré à une « appréciation d'opportunité » ou non susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel, déclare un arrêt que vient de rendre le Conseil d'Etat.

En la circonstance, il s'agissait d'une requête tendant au

rattachement du département de Loire-Atlantique à la région Bretagne, présentée par l'association Bretagne-Europe, fédération bretonne de Région-Europe. Une telle demande avait été rejetée, le 7 mars 1983, par le ministre d'Etat chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation de l'époque, M. Gaston Defferre.

Le Télégramme

Lundi 12 novembre 1984

Page 4

TOUTES ÉDITIONS

PLAISE AU CONSEIL D'ETAT,

A la requête de l'association Bretagne-Europe, Fédération bretonne de Régions-Europe, régulièrement déclarée à la sous-préfecture de Chateaubriant le 13 mars 1979 et dont le siège est à Lamballe (Côtes-du-Nord), 7 rue St Jacques; Agissant par sa présidente, Madame Garlonn Manrot-Le Goarnig;

Attendu que l'association Bretagne-Europe a adressé le 25 janvier 1983 à Monsieur le Ministre de l'Intérieur une requête tendant à ce qu'il constate par acte réglementaire que, de plein droit, les élections au Conseil Régional de Bretagne ne peuvent se dérouler que dans le cadre des cinq départements bretons et qu'il ordonne en conséquence que la circonscription électorale pour les premières élections régionales comprendra les départements des Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique et Morbihan, sauf à ce que soit ensuite régulièrement posée à l'assemblée issue de ce scrutin la question d'une éventuelle réduction du territoire de la Région de Bretagne à quatre seulement de ces cinq départements bretons;

Attendu que Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de Décentralisation a rejeté cette requête en répondant à l'association requérante, par dépêche notifiée par la préfecture des Côtes-du-Nord le 11 mars 1983, que "la réforme du statut des régions a été l'une des premières préoccupations du gouvernement, mais il n'était pas possible d'envisager simultanément des modifications des limites territoriales des régions"; Que cette réponse laisse entendre que les limites des futures régions, qui n'existent pas encore en tant que collectivités territoriales, seront celles des actuels établissements publics régionaux; Que le refus ainsi opposé à la requête de l'association concluante constitue une violation de la

Qu'en effet le texte de droit positif qui régit l'administration de l'ensemble des cinq départements constituant l'ancienne province de Bretagne est le traité d'union de la Bretagne à la France composé d'une requête des Etats de Bretagne du 4 août 1532, de lettres patentes du roi François Ier signées à Vannes au mois d'août 1532 et d'un édit du même roi donné à Nantes le même mois et publié en la Cour de Parlement le 21 septembre 1532 et au Conseil de Bretagne le 8 décembre suivant; Que ledit édit royal d'août 1532, qui stipule que les droits du pays et duché de Bretagne seront gardés et conservés sans y rien changer ni innover, est, en droit interne, toujours en vigueur, la condition nécessaire à son abolition ou à sa modification, à savoir l'accord des Etats de Bretagne ou de tout autre assemblée régionale régulière représentant l'ensemble de la population des cinq départements bretons, n'ayant jamais été obtenu;

Attendu que la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 crée des collectivités territoriales appelées régions, en précisant dans son article 60 que leur existence prendra effet à compter de la première réunion des conseils régionaux qui seront élus au suffrage universel;

Attendu que cette loi ne définit pas les limites territoriales de ces nouvelles collectivités, mais qu'en ce qui concerne la future région de Bretagne, il n'appartient pas à l'administration d'en fixer la consistance; Qu'elle possède des limites historiquement bien fixées et qui, sauf accord de la future assemblée régionale sur une quelconque modification, doivent rester telles qu'elles étaient lors de l'union à la France, c'est-à-dire englober les cinq départements des Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique et Morbihan; Qu'en refusant d'ordonner que les élections au Conseil Régional de Bretagne se dérouleront dans le cadre de ces cinq départements, le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation n'a pas respecté les dispositions toujours en vigueur de l'édit de François Ier, roi de France, d'août 1532, publié le 21 septembre 1532;

Attendu que ce refus fait grief aux intérêts régionaux pour la défense desquels l'association concluante a été constituée. Qu'en effet l'exclusion de la Loire-Atlantique de la région de Bretagne, dont elle fait historiquement, économiquement et culturellement partie, aurait des conséquences désastreuses pour l'ensemble de la Bretagne; Que ce sont, en effet, les instances régionales qui auront désormais compétence à la fois pour l'orientation de l'économie et la réalisation des infrastructures nécessaires au développement, et pour la promotion de la culture régionale; Que sur le plan économique, la Loire-Atlantique présente en commun avec les autres départements bretons la caractéristique d'être une contrée maritime dont les intérêts sont liés à l'activité des ports, alors que le Maine-et-Loire, la Sarthe et la Mayenne ont une économie strictement continentale, tournée vers la région parisienne et en totale opposition avec celle du littoral atlantique. Que l'ensemble formé par les cinq départements bretons est économiquement équilibré et à même de se développer harmonieusement mais que séparée du complexe portuaire et du tissu industriel de la Basse-Loire, la région serait sous-équipée et sous-industrialisée, elle souffrirait d'asphyxie et serait condamnée à végéter; Que dans le domaine culturel, les conséquences ne seraient pas moins regrettables; Que Nantes a été pendant près de sept siècles capitale de la Bretagne, que ses souverains y sont nés, y ont vécu et y sont morts, et que la majeure partie de l'histoire politique, diplomatique et militaire du duché s'est déroulée en Pays Nantais; Que, dans ces conditions, le découpage régional envisagé par le Ministre de l'Intérieur couperait les Bretons de leur propre histoire, en ferait des déracinés dans leur propre pays et, de plus, rendrait impossible dans les cinq départements la recherche historique, les études et l'enseignement de l'histoire régionale;

Que l'association Bretagne-Europe, fédération bretonne de Régions-Europe, dont les buts statutaires sont la promotion des Régions, et en particulier de la Bretagne dans l'ensemble européen, est donc bien fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision ministérielle qui lui a été notifiée le 11 mars 1983;

PAR CES MOTIFS

*Annuler pour excès de pouvoir la décision ci-jointe de Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation refusant d'ordonner que la circonscription électorale pour les premières élections au Conseil Régional de Bretagne comprendra les départements des Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique et Morbihan.*

## CONSEIL D'ÉTAT

(1<sup>re</sup> et 4<sup>e</sup> S.-SECT. RÉUN.)

9 novembre 1984

RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR, Recevabilité, Exclusion, Région, Limite, Modification, Gouvernement, Appréciation d'opportunité.

En s'abstenant de prendre l'initiative d'une modification des limites d'une région suivant la procédure prévue par l'art. 2 de la loi n° 72-619 du 5 juill. 1972, maintenu en vigueur par l'art. 60 de la loi du 2 mars 1982, le Gouvernement se livre à une appréciation d'opportunité qui n'est pas susceptible d'être discutée au contentieux (1).

(Association Bretagne-Europe, fédération bretonne de Régions-Europe.) — ARRÊT

LE CONSEIL D'ÉTAT ; — Vu la requête enregistrée le 10 mai 1983 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat présentée par l'Association Bretagne-Europe, fédération bretonne de Régions-Europe dont le siège est 7, rue Saint-Jacques à Lamballe (Côtes-du-Nord) représentée par sa présidente en exercice, et tendant à ce que le Conseil d'Etat : — annule pour excès de pouvoir une décision du 7 mars 1983 par laquelle le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation aurait refusé d'ordonner le rattachement du département de Loire-Atlantique à la région Bretagne ;

.....  
Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ; — Vu la loi du 22 déc. 1789-janv. 1790 ; — Vu la loi n° 72-619 du 5 juill. 1972 et la loi du 2 mars 1982 ; — Vu le décret du 2 juin 1960 ; — Vu l'ordonnance du 31 juill. 1945 et le décret du 30 sept. 1953 ; — Vu la loi du 30 déc. 1977 ;

Considérant que l'« Association Bretagne-Europe, fédération bretonne de Régions-Europe » demande l'annulation de la décision du 7 mars 1983, par laquelle le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation a rejeté sa demande du 25 janv. 1983 qui tendait à la modification des limites territoriales de la région Bretagne ; — Considérant, en premier lieu, que la loi du 12 déc. 1789-janv. 1790 a eu pour effet d'abroger tous les textes antérieurs relatifs à l'organisation territoriale de la France ; que, par suite, le moyen tiré par l'association requérante d'une prétendue violation d'un édit royal de 1532 n'est pas fondé ; — Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'art. 2 de la loi n° 72-619 du 5 juill. 1972 maintenue en vigueur par l'art. 60 de la loi du 2 mars 1982 jusqu'à la première réunion des conseils régionaux élus au suffrage universel : « Les limites territoriales et le nom des régions sont modifiés par décret en Conseil d'Etat ... les modifications des limites ou du nom des régions peuvent intervenir : Soit à l'initiative du Gouvernement après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés ; Soit à la demande des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés, sous réserve que la modification ne tende ni à l'accroissement du nombre des régions ni à la création de régions comprenant moins de trois départements » ; — Considérant que la demande de l'association requérante ne pouvait avoir d'autre portée que d'inviter le Gouvernement à prendre l'initiative d'une modification des limites de la

région Bretagne suivant la procédure du texte précité ; qu'en s'abstenant de prendre cette initiative le Gouvernement s'est livré à une appréciation d'opportunité qui n'est pas susceptible d'être discutée au contentieux ;

Art. 1<sup>er</sup>. — La requête de l'« Association Bretagne-Europe, fédération bretonne de Régions-Europe » est rejetée.

Du 9 nov. 1984. — Cons. d'Et., cont. — MM. Faure, rap. — Lasserre, comm. du Gouv.

## NOTE

(1) Il n'est pas rare que la presse non spécialisée résume les décisions du Conseil d'Etat susceptibles d'intéresser le grand public. Il est moins fréquent que cette publication se fasse dans les pages consacrées à l'actualité politique. Ce fut pourtant le cas de l'arrêt du 9 nov. 1984, *Association Bretagne-Europe, fédération bretonne de Régions-Europe*, reproduit ci-dessus (1). Ce fait méritait, à lui seul, de retenir l'attention, d'autant que le titre de l'article rendant compte de la décision était volontairement accrocheur ; il indiquait : « La Loire-Atlantique ne fait pas partie de la Bretagne ». Pour quiconque connaît l'autonomisme breton, le rattachement de ce département à une autre région administrative que la Bretagne fait partie des questions sensibles perpétuellement évoquées (2). Que la capitale historique de la Bretagne soit la capitale régionale des « Pays de la Loire », entité jugée purement artificielle, est ressenti comme un affront à l'identité bretonne (3).

La curiosité du lecteur était attisée par la conclusion de l'article du *Monde* : « La décision du Conseil d'Etat du 9 nov. 1984 semble en tout cas condamner par avance des recours ayant pour objet ... de créer un nouveau département (Pays basque) ou de fusionner des régions existantes (Basse-Normandie et Haute-Normandie) ». Or, les limites des circonscriptions territoriales constituent un problème permanent de l'histoire administrative de la France et les exemples de revendications de création de nouveaux départements ou de nouvelles régions abondent. Outre ceux cités par l'article, mentionnons la tentation, pour la Nièvre, d'échapper à la Bourgogne, celle des Alpes-Maritimes de ne plus être rattachée à Provence-Alpes-Côte d'Azur ou la volonté des deux départements savoyards de constituer une seule région correspondant aux limites historiques de la Savoie (4).

Mais l'intérêt de cet arrêt n'est pas seulement historique ou politique, il est aussi juridique. L'association requérante, dont le siège se trouve dans les Côtes-du-Nord, ne pouvait en effet se contenter, devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux, d'invoquer des arguments fondés sur le seul sentiment d'appartenance à une région. Il lui fallait avancer des moyens de droit. L'association avait demandé au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation d'ordonner (5) le rattachement du département de Loire-Atlantique à la région Bretagne. La loi 82-213 du 2 mars 1982 avait en effet maintenu en vigueur, dans son art. 60, certaines dispositions de la loi 72-619 du 5 juill. 1972 et notamment celles relatives à la procédure de modification des limites des régions. En vertu de l'art. 2 de cette loi : « Les limites territoriales et le nom des régions sont modifiés par décret en Conseil d'Etat ... les modifications des limites ou du nom des régions peuvent intervenir : soit à l'initiative du Gouvernement après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés, soit à la demande des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés ».

Le ministre, comme on pouvait s'y attendre, a refusé par une décision du 7 mars 1983 : c'est ce refus que l'Association Bretagne-Europe a déféré à la juridiction administrative, par la voie du recours pour excès de pouvoir, en présentant deux moyens. Le premier est tiré de la violation de l'édit royal d'août 1532 qui interdirait de modifier les limites historiques de la Bretagne. Le

(1) Cet arrêt a fait l'objet d'un article publié dans *Le Monde* du 5 févr. 1985, p. 12. Il est publié au *Rec. Cons. d'Et.*, p. 354.

(2) Un article du journal *L'Express* du 27 nov. 1981 est consacré au sujet et signale une manifestation des partisans du rattachement de la Loire-Atlantique à la région Bretagne.

(3) V. aussi le n° 107 des *Dossiers et Documents du Monde*, paru en janvier 1984 dont un article est intitulé « L'épineux problème de la Loire-Atlantique ».

(4) Serge Antoine, dans un article paru à *Rev. admin.* 1960.357,

intitulé « Les régions de programme et la géographie administrative française », écrit que le redécoupage était pour le Français, même moyen, un leitmotiv-bouc émissaire aux maux administratifs (p. 358). — V. la longue intervention de M. Pierre Godefroy, député à l'Assemblée nationale, en faveur de l'unité des deux régions normandes (*J.O. Déb. Ass. nat.*, 2<sup>e</sup> séance du 9 sept. 1981, p. 855).

(5) C'est le terme employé dans les visas de la décision du Conseil d'Etat, aussi surprenant soit-il.

second moyen soutient que le refus de provoquer la modification des limites de la région Bretagne porte atteinte d'une façon très grave aux intérêts économiques et culturels de la Bretagne. Dans son arrêt le Conseil d'Etat rejette ces deux moyens en considérant d'une part, qu'il ne peut y avoir violation de l'édit de 1532 puisque celui-ci a été abrogé par la loi du 12 déc. 1789-janv. 1790 et que le Gouvernement, d'autre part, en refusant de prendre une telle décision s'est livré à une appréciation d'opportunité non susceptible d'être discutée au contentieux.

Un problème annexe à ces deux questions principales se posait au Conseil d'Etat, au sujet de sa propre compétence. Le code des tribunaux administratifs lui réserve en effet de connaître en premier ressort les actes réglementaires des ministres. On peut certes se demander si le refus du ministre de l'Intérieur a un caractère réglementaire ou individuel. La réponse à la question dépend du caractère du décret lui-même, dans l'hypothèse où le Gouvernement aurait pris l'initiative d'une procédure de révision des limites de la région Bretagne. Comme l'indique le commissaire du Gouvernement, M. Lasserre, le problème est délicat. Une possibilité s'offrait cependant en faveur de la compétence en premier ressort du Conseil d'Etat. Le même texte lui attribue en effet la connaissance des recours contre les actes administratifs unilatéraux, qu'ils soient réglementaires ou individuels, dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort d'un tribunal administratif. S'il avait été pris, ce décret aurait concerné le ressort territorial des tribunaux administratifs de Rennes et de Nantes, la nouvelle région Bretagne intégrant ces deux villes. L'arrêt reproduit ne fait pas mention de cette difficulté de compétence, indiquant ainsi que le Conseil d'Etat a fait sien le raisonnement de son commissaire du Gouvernement.

Les deux moyens avancés par l'association requérante méritent un examen approfondi. Le premier intéresse l'abrogation des limites des anciennes provinces par les textes révolutionnaires ou par des textes postérieurs, c'est-à-dire les limites actuelles des régions telles qu'elles résultent des lois et décrets. A travers lui, apparaît la contestation de l'appartenance de la Loire-Atlantique à la région Pays de la Loire (I). Le second moyen concerne les possibilités de modifier les limites des régions et le contrôle qu'exerce le juge sur les décisions du Gouvernement. La compétence de ce dernier doit être reconsidérée, compte tenu de l'évolution des textes postérieurs à la décision du Conseil d'Etat du 9 nov. 1984 (II).

I. — *Les limites actuelles des régions administratives.*

Le premier argument soulevé par l'association requérante est relatif à la violation directe de l'édit royal de 1532.

Ce moyen, s'il avait été retenu par le juge, aurait soulevé la question de la valeur législative de l'édit ou d'une valeur à tout le moins supérieure à celle de la décision ministérielle de refus : le problème de la force des règles d'Ancien Régime aurait été posé. En affirmant que l'édit royal d'août 1532 n'est plus applicable, le Conseil d'Etat fait référence au maintien ou à l'abrogation du droit antérieur à 1789. Pour refuser de reconnaître qu'il y a eu violation de la règle de droit, le juge considère que la loi du 12 déc. 1789-janv. 1790 « a eu pour effet d'abroger tous les textes antérieurs relatifs à l'organisation territoriale de la France » (A). Il est permis cependant de s'interroger sur l'utilité de contester la validité du refus ministériel sur la base de la violation de l'édit de 1532. Les limites historiques des anciennes provinces ont été ignorées lorsque les régions administratives sont nées en 1956 (B).

A. — *L'abrogation tacite ou expresse de l'édit de 1532.*

Cet édit d'août 1532, signé par François I<sup>er</sup>, porte « incorporation définitive du duché de Bretagne à la couronne de France et con-

(6) *Recueil général des anciennes lois françaises*, d'Armet, De-crusy et Isambert, t. 12, Paris, Belin Leprieux, 1828, p. 372 s.

(7) Cette loi, souvent désignée du nom d'arrêts du 4 août 1789, n'est autre que le résultat rédigé de la célèbre nuit du 4 août 1789.

(8) Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances*, Paris, 1834, t. 1, p. 73. Elle est suivie de l'instruction sur la formation des assemblées représentatives et des corps administratifs du 8 janv. 1790 (*ibid.*, p. 78).

(9) *Archives parlementaires*, t. 11, p. 119 s., séance du 8 janv. 1790 de l'Assemblée constituante.

(10) *Ibid.*, p. 22. La seule difficulté restant à examiner venait de

firmes les privilèges et franchises de cette province » (6). L'association requérante prétend que cet édit interdit de modifier les limites historiques de la Bretagne. En réalité il maintient surtout les « droits et privilèges que ceux dudit pays et duché ont eus par ci-devant » bien plus qu'il ne fait allusion à une quelconque délimitation du territoire de la Bretagne et à un possible changement des limites territoriales.

Mais, plus que le contenu de l'édit qui n'est pas examiné par le Conseil d'Etat, c'est son abrogation éventuelle qui doit retenir notre attention. L'arrêt commenté indique que cet édit, ainsi que tous les textes antérieurs relatifs à l'organisation territoriale de la France, ont été abrogés par la loi du 12 déc. 1789-janv. 1790. Cette référence appelle deux remarques. Il s'agit tout d'abord d'une erreur de date, même si elle est répétée dans le *Recueil Lebon*, les visas de l'arrêt mentionnant la date du 22 décembre, plus conforme à la réalité.

Le commissaire du Gouvernement fait ensuite référence à une autre date dans ses conclusions : pour repousser l'argument selon lequel l'édit de 1532 aurait été violé, il cite la loi votée les 4,5,6,7,8 et 11 août 1789 (7).

L'art. 10 de cette loi constate que les privilèges particuliers des provinces étaient abolis sans retour et demeuraient confondus dans le droit commun des Français. Cette loi affirme donc un principe essentiellement négatif et ne signifie pas que les limites des provinces soient devenues caduques ; elle prévoit seulement que ces provinces perdent leurs privilèges. Le commissaire du Gouvernement a donc raison de lier cette loi à la loi du 22 déc. 1789-janv. 1790 (8) relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives.

L'art. 1<sup>er</sup> de ce texte, qui intéresse plus l'organisation de l'administration départementale que le découpage du territoire, indique qu'il « sera fait une nouvelle division du royaume en départements... Ces départements seront au nombre de soixante-quinze à quatre-vingt-cinq ».

Toute la question est de savoir si ces textes ont eu « nécessairement pour effet d'abroger, en Bretagne comme ailleurs, les textes qui, sous l'Ancien Régime, délimitaient les anciennes provinces et leur reconnaissaient des droits particuliers » ainsi que l'écrit M. Lasserre.

Le décret du 22 déc. 1789 parle certes de « nouvelle » division du royaume et semble nier le découpage de la France en provinces. Mais les travaux de l'Assemblée constituante et de son comité de constitution montrent que la division s'est faite à partir de ces provinces. C'est en janvier 1790 que furent arrêtés le nombre et les limites des quatre-vingt-trois départements. En ce qui concerne la Bretagne, Bureaux de Pusy, dans son rapport au nom du comité (9), dressa le tableau suivant de la répartition en cinq départements : « La Bretagne, renfermée presque partout dans ses anciennes limites, s'était divisée en cinq départements ; cette disposition était convenue par la très grande majorité des députés de cette province, et le comité la regardait comme définitivement arrêtée » (10).

Le « décret final sur les départements », adopté le 15 janv. 1790 (11), après avoir « entendu les députés de toutes les provinces du royaume », consacra la division de la Bretagne en cinq départements. Le découpage ancien servit donc de cadre à la nouvelle division du territoire en départements et certains de ceux-ci sont les héritiers directs des provinces (12).

En ce sens, la division du territoire reflète bien l'opinion de Mirabeau, qui voulait respecter les réalités existantes (13).

Mais force est de constater que les provinces n'ont pas survécu à ce découpage et que l'art. 4 du titre 1<sup>er</sup> du décret du 26 févr.

la ville de Saint-Malo, demandant qu'un sixième département fut créé autour d'elle. Cette proposition fut discutée et rejetée dans la séance du 14 janvier (*ibid.*, p. 185) au cours de laquelle les « députés de la Bretagne... regardent comme nuisible pour la province la division en six départements » (*ibid.*).

(11) *Ibid.*, p. 189.

(12) V. les cas du Nivernais, du Bourbonnais, de l'Angoumois, du Quercy, du Rouergue et du Roussillon (Cf. *Archives parlementaires*, t. 11, p. 123 et 124).

(13) V. notamment *Archives parlementaires*, t. 9, p. 731 s. — V. aussi J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, P.U.F., 2<sup>e</sup> éd., 1968, p. 96 à 98.

1790 (14) ne laisse pas de place à un autre échelon en affirmant que la « division en départements et en districts n'est décrétée que pour l'exercice du pouvoir administratif [et que] les anciennes divisions relatives à la perception des impôts et au pouvoir judiciaire subsisteront jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné » (15).

Les textes de 1789-1790 relatifs à la division du royaume marquent ainsi la fin des limites anciennes même si la condamnation des provinces n'est inscrite nulle part. L'abrogation est alors plus tacite qu'expresse. La Bretagne cesse d'exister dès cette époque, puisque divisée en cinq départements.

#### B. — La naissance des régions administratives.

La véritable mort de la région bretonne, telle qu'elle est conçue par les autonomistes, date autant de 1956 que de 1789. Ce ne sont pas les lois de décembre 1789 et de février 1790 qui mettent la Loire-Atlantique en dehors de la région Bretagne. Le Conseil d'Etat n'avait certes pas à le dire puisque la question ne lui avait pas été posée, mais on peut s'étonner que l'association requérante n'ait pas profité de son recours contre la décision ministérielle pour contester, par le biais de l'exception d'illégalité, les textes de 1955 et 1956 créant les limites actuelles des régions administratives. Il est vrai que, pour être admise, cette requête aurait dû être dirigée contre un acte réglementaire, ce qui n'est pas évident dans le cas présent. Si le Conseil d'Etat a eu raison de dire que les privilèges et les limites de l'ancienne province bretonne avaient bel et bien été abolis par les textes de 1789, le découpage des régions administratives, qui constitue le fond du litige soulevé par l'association requérante, résulte de dispositions qui ont entendu, plus ou moins expressément, ne pas respecter les limites historiques, au nom des nécessités économiques. C'est un arrêté de 1956 qui interdit le rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne. Les régions ont d'abord été, en France, des circonscriptions de l'administration d'Etat avant d'être des collectivités décentralisées. Il est manifeste que le découpage du territoire en vingt-deux régions s'est fait de manière purement administrative (16), sans volonté de renouer avec les anciennes provinces de l'Ancien Régime, précisément abolies en 1789. C'est même le développement de la planification qui a permis la création des régions. Le décret n° 55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale est le véritable point de départ de la régionalisation : l'art. 2 prévoyait que ces programmes seraient préparés « soit dans le cadre du département ... soit dans un cadre différent » et qu'un arrêté ministériel déterminerait le cadre choisi. C'est donc l'arrêté du 28 nov. 1956 qui établit la liste des programmes d'action régionale et qui fixe les départements compris dans chaque programme (17). Pour celui intitulé « région de Bretagne », les départements concernés sont au nombre de quatre (Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan), la Loire-Inférieure étant comprise dans le programme « Pays de la Loire ». Cet arrêté reprend les divers textes élaborés pour chaque région de programme. En ce qui concerne la Bretagne, il s'agit d'un arrêté ministériel du 13 juill. 1956 (18) dont l'art. 1<sup>er</sup> indique que « le programme d'action régionale défini dans le document annexé au présent arrêté est approuvé comme instrument d'orientation pour le développement économique et social de la région de Bretagne ». Avant de définir les objectifs et les mesures du programme, ce document annexé (19) comprend une introduction très instructive qui justifie le choix des seuls quatre départements en disant qu'ils « forment un ensemble qui correspond à la fois : à une unité naturelle, la péninsule armoricaine, à l'essentiel d'une très ancienne province, la Bretagne ». Mais la note 1 est

(14) Ce décret reprend le texte de celui du 15 janv. 1790 sur la division de la France en quatre-vingt-trois départements et est essentiellement consacré à la description de chacun d'eux (nom, lieu où l'assemblée départementale se réunira, division en districts) dans le titre II. Il n'est plus alors question des anciennes provinces. — V. Duvergier, préc., t. 1, p. 102 s.

(15) Duvergier, préc., p. 103.

(16) M. Aubert, lors des débats à l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux, parle de « fixation autoritaire des régions » (*J.O. Déb. Ass. nat., séance du 26 avr. 1985*, p. 502). Le même député commet cependant une erreur de date, lorsqu'il évoque l'existence en 1956 d'établissements publics régionaux fixés arbitrairement par l'administration. MM. Bourjol et Bodard (*Droit et libertés des collectivités territoriales*, Masson, 1984, p. 182) parlent d'une procédure purement

encore plus intéressante : elle fait remarquer que sans doute la Bretagne historique comprenait en plus le département de la Loire-Inférieure mais que la « Basse-Loire constitue ... un complexe nettement individualisé dont l'évolution a de plus en plus tendu à orienter l'influence vers la Vendée et l'Anjou, et ce fait a reçu sa consécration dans la configuration donnée à la région économique de Nantes ».

Cette séparation de Nantes du reste de la Bretagne était déjà inscrite dans le décret du 30 juin 1941, qui érigeait Rennes en capitale d'une Bretagne amputée de la Loire-Atlantique. La volonté de ne pas tenir compte de toutes les réalités historiques est donc relativement ancienne.

Lors de la transformation des programmes d'action régionale en circonscriptions administratives, par les décrets nos 59-171 du 7 janv. 1959 et 60-516 du 2 juin 1960, les limites territoriales n'ont pas subi de modification et la Loire-Atlantique resta exclue de la Bretagne : l'annexe I du décret de 1960 se contentait de reproduire le même découpage que celui retenu en 1956. De ce fait, les limites de la véritable création des limites régionales et celles-ci n'ont jamais été remises en question. Aussi bien l'art. 3 du projet de loi soumis à référendum le 27 avr. 1969 (20) que l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 5 juill. 1972 (21) pérennisent une construction née dans le cadre de la seule planification régionale.

C'est donc avec justesse que le Conseil d'Etat, dans les vises de sa décision du 9 nov. 1984, fait référence au décret du 2 juin 1960. Mais il ne fait pas mention de ce texte dans l'exposé des motifs : il aurait pu l'utiliser pour répondre à l'association requérante que les limites des régions n'ont pas été dessinées seulement en fonction du passé.

Les régions étant conçues, originairement, comme des circonscriptions administratives, il était logique que leur délimitation entrât dans la compétence de l'exécutif (22). L'étendue de cette compétence constitue le second moyen avancé dans la requête.

#### II. — La modification des limites des régions administratives.

Outre la contestation des limites actuelles des régions, la demande adressée au Gouvernement par l'association Bretagne-Europe visait précisément à obtenir la modification des limites de l'une d'entre elles. Au moment des faits, deux procédures de révision étaient possibles, en application de l'art. 60 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 maintenant en vigueur l'art. 2 de la loi n° 72-619 du 5 juill. 1972. Que l'initiative provienne du Gouvernement ou des organes délibérants des collectivités intéressées, le pouvoir de décision appartenait au Gouvernement sous forme d'un décret en Conseil d'Etat. La démarche de l'association requérante n'avait donc pour but que de provoquer l'initiative gouvernementale. On peut se demander pourquoi l'association n'a pas saisi les conseils généraux et régionaux « bretons ». Sans doute parce qu'il était plus rapide de s'adresser au Gouvernement.

Sans les mentionner, la loi de 1972 n'excluait pas des démarches précédant l'intervention du Gouvernement. Mais elle ne prévoyait pas une quelconque obligation d'agir à la charge de l'autorité de décision. Celle-ci devait rester libre et apprécier les divers éléments de fait la conduisant à répondre positivement ou négativement. C'est sur cette appréciation que porte le second moyen soulevé par la requérante : le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 9 nov. 1984, refuse cependant de la contrôler en considérant qu'elle relève de l'opportunité (A). La compétence du Gouverne-

administrative à propos de la création des régions.

(17) *J.O.* 6 déc., p. 11649. Il est significatif que la table des matières du *Journal officiel* renvoie de « Programme d'action régionale » à « Expansion économique » pour trouver cet arrêté.

(18) *J.O.* 14 juill., p. 6254. Arrêté « portant approbation du programme d'action régionale établi en application du décret n° 55-873 du 30 juin 1955 pour la région Bretagne ».

(19) *J.O.* 28 juill. 1956, p. 7053 s.

(20) « Les limites des régions sont celles résultant du décret n° 60-516 du 2 juin 1960 ».

(21) « Il est créé, dans chaque circonscription d'action régionale qui prend le nom de « région », un établissement public qui reçoit la même dénomination ».

(22) V. l'opinion de MM. Bourjol et Bodard, *op. cit.*, p. 182.

ment, non contestable au moment des faits, semble devoir être remise en question par l'évolution de la législation (B).

#### A. — L'appréciation du Gouvernement relève de l'opportunité.

S'il n'est pas possible de contester la liberté d'agir du Gouvernement, saisi de requêtes tendant à provoquer une procédure de révision des limites régionales, la question du contrôle exercé par le Conseil d'Etat sur le refus, ou éventuellement sur l'acceptation, reste posée. L'association Bretagne-Europe prétendait que la décision du Gouvernement, en mettant à l'écart la Loire-Atlantique de la région Bretagne, portait atteinte très gravement aux intérêts économiques et culturels de la Bretagne. Deux possibilités s'offraient au juge administratif, concernant cette appréciation des motifs de fait : ou bien considérer que celle-ci relevait de l'opportunité et ne pouvait faire l'objet d'un contrôle, ou bien exercer un contrôle dont l'étendue restait à préciser.

Le commissaire du Gouvernement fit remarquer, dans ses conclusions, qu'il n'y avait, en la matière, aucun précédent (23) et qu'il fallait procéder par analogie avec des décisions antérieures relatives aux modifications des limites territoriales.

L'absence de contrôle est la solution retenue par le Conseil d'Etat en matière de choix de chef-lieu d'un arrondissement nouvellement créé ou pour le transfert d'un chef-lieu de département. Dans l'arrêt *Ville de Sceaux* (24), le juge décide que le moyen tendant à « contester l'opportunité de la désignation de la ville d'Antony en qualité de commune chef-lieu » ne saurait être utilement invoqué devant le juge de l'excès de pouvoir. Dans l'arrêt *Soldani* (25), l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat estime que le Gouvernement, pour décider le transfert de la préfecture du Var de Draguignan à Toulon, « s'est livré à une appréciation d'opportunité qui n'est pas susceptible d'être discutée devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux ».

Tout à fait différente est la jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux découpages cantonaux, domaine apparemment voisin de celui des limites régionales. L'ordonnance du 2 nov. 1945, qui régleme cette matière, n'est en effet pas très différente du texte de la loi de 1972 quant aux conditions imposées pour réviser les limites cantonales. L'art. 3 indique que les modifications sont « décidées par décret en Conseil d'Etat après consultation du conseil général ». Le Gouvernement dispose donc d'un large pouvoir d'appréciation. L'arrêt du Conseil d'Etat du 12 juill. 1978, *Communes de Sarcelles et autres* (26), ne lui reconnaît néanmoins que la liberté du choix du moment pour prendre sa décision. Pour pouvoir exercer un contrôle entier sur le décret du 22 janv. 1976 portant création et modification de cantons dans le département du Val-d'Oise, le juge n'hésite pas à préciser : « si le Gouvernement peut, lorsqu'il l'estime opportun, pour des motifs d'intérêt général et afin notamment de tenir compte de l'évolution démographique, procéder au remodelage des circonscriptions cantonales d'un département, une telle opération, sous réserve en outre de ne porter atteinte à aucune disposition législative régissant l'organisation administrative, ne saurait en principe avoir pour objet ni pour effet d'accroître les disparités qui existaient auparavant entre les cantons les plus peuplés et les cantons les moins peuplés de ce département ». Ces conditions légales non prévues par la loi et découvertes par le juge (27) permettent au Conseil d'Etat, dans l'arrêt précité, de se livrer à un examen très précis du nombre d'habitants de chacun des cantons anciens et nouveaux et de con-

clure qu'il résulte des pièces du dossier que le nouveau découpage diminue globalement et de façon sensible les disparités.

Ces conditions n'autorisent cependant pas un contrôle sur tous les éléments de la décision : en l'absence d'une méconnaissance d'une disposition législative régissant l'organisation administrative, « le choix des limites nouvelles des cantons ne saurait utilement ... être discuté devant le juge de l'excès de pouvoir » (28).

Le commissaire du Gouvernement, dans l'arrêt reproduit ci-dessus, pensait que cette seconde solution n'était pas adaptée à l'espèce, la jurisprudence relative aux cantons se justifiant « surtout par le souci de ne pas aggraver les inégalités de représentation électorale » : ce n'était certes pas le cas dans le rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne. Il n'y avait pas non plus, pour reprendre les termes de l'arrêt *Communes de Sarcelles et autres*, un intérêt général nécessitant une modification des limites territoriales de la région.

M. Lasserre proposa cependant de ne pas exclure tout contrôle et invita, après avoir écarté une appréciation du bilan des avantages et des inconvénients inadaptée dans une telle matière, le Conseil d'Etat à exercer un contrôle restreint qui, remarquait-il, « après tout, va dans le sens de l'histoire ». Il inclinait néanmoins à penser que le Gouvernement, en refusant d'inclure la Loire-Atlantique dans la région Bretagne, n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

C'est donc en terme de choix du contrôle exercé par le juge que la question est posée par M. Lasserre, et non d'étendue des pouvoirs donnés à l'administration. Comme le fait remarquer M. Bernard Stirn dans ses conclusions sous l'arrêt du 17 avr. 1985, *Min. de l'Intérieur et de la Décentralisation c. Soc. « Les Editions des Archers »* (29), « le choix entre le contrôle réduit ou le contrôle normal est surtout affaire d'opportunité jurisprudentielle et répond à des fins d'action pédagogique », pour montrer le degré des exigences vis-à-vis de l'administration. Mais il précise également que ce choix peut évoluer et entraîner un renforcement du contrôle dans certains domaines (30).

Le Conseil d'Etat, dans sa décision *Association Bretagne-Europe*, n'a pas suivi son commissaire du Gouvernement et n'a pas voulu s'engager sur la voie d'un contrôle. Une telle attitude n'était pas irréversible. Mais il semble que nous ne connaîtrons jamais une évolution en matière de décisions gouvernementales concernant les limites des régions, le pouvoir de décision échappant au Gouvernement.

#### B. — Les limites des régions et la compétence du Gouvernement.

Cette question paraît paradoxale alors que la loi de 1972, reprise en 1982, donne sans conteste compétence au Gouvernement pour prendre la décision de modifier les limites des régions. Elle mérite néanmoins que l'on s'y attarde.

Diverses propositions parlementaires ont tout d'abord, depuis 1981, essayé d'amender la procédure de révision des limites régionales, en enfermant la liberté du Gouvernement dans des limites parfois contraignantes ou en transférant la compétence dans les mains du Parlement. Quels sont ensuite le sens et la valeur du tableau annexé à la loi n° 85-692 du 10 juill. 1985 (31) relative à l'élection au suffrage universel des conseillers régionaux ?

Le projet de loi, soumis au référendum du 27 avr. 1969, tout en reconnaissant dans son art. 3 les limites résultant du décret du 2 juin 1960, prévoyait que « le nombre et les limites des régions sont modifiés par la loi » (32). L'échec de ce référendum explique

(*Traité du contentieux administratif*, t. 2, L.G.D.J., 3<sup>e</sup> éd., 1984, p. 405, n° 1288). Le commissaire du Gouvernement, dans ses conclusions sous l'arrêt du 9 nov. 1984, écrit, à propos de la jurisprudence relative aux cantons : « Vous êtes même allés très loin puisque, sans le secours d'aucun texte ... ».

(28) Cons. d'Et. 12 juill. 1978, *Communes de Sarcelles et autres*, préc.

(29) Cons. d'Et. 17 avr. 1985, *Rec. Cons. d'Et.*, p. 100 ; conclusions et arrêt sont parus à la *Rev. dr. publ.* 1985.1362 s.

(30) Parmi de nombreux exemples, citons le cas du contrôle sur les décisions en matière d'admission à concourir (Cons. d'Et., sect., 10 juin 1983, *Raoult*, *Rec. Cons. d'Et.*, p. 251). V. également Auby et Drago, *Traité du contentieux administratif*, t. 2, p. 392-393.

(31) D. et A.L.D. 1985.382.

(32) Art. 3, al. 2.

(23) André Roux, dans son article, Le découpage des circonscriptions administratives et électorales devant le Conseil d'Etat paru à *Act. jur.* D.A. 1983.219 s. écrit : « Le découpage des régions, fixé législativement, s'il a fait l'objet de nombreuses controverses, n'a pas fait l'objet de décisions du Conseil d'Etat » (p. 219).

(24) Cons. d'Et., sect., 18 oct. 1968, *Rec. Cons. d'Et.*, p. 496.

(25) Cons. d'Et., ass., 26 nov. 1976, *Rec. Cons. d'Et.*, p. 507.

(26) Cons. d'Et. 12 juill. 1978, *Rec. Cons. d'Et.*, p. 309. — V. aussi, avec une rédaction moins affirmée, l'arrêt d'assemblée du 18 nov. 1977, *Commune de Fontenay-sous-Bois et autres*, *ibid.*, p. 448 ; D. 1978.530, note G. Peiser. — Sur l'ensemble de cette jurisprudence, Cf. A. Roux, *op. cit.*, *Act. jur.*, D.A. 1983.219 ; V. enfin, Cons. d'Et. 23 oct. 1985, *Pierratte et autres*, *Act. jur.* D.A. janv. 1986.36.

(27) Selon l'expression très heureuse de MM. Auby et Drago

peut-être que la loi du 5 juill. 1972, plus prudente, ait donné au Gouvernement le pouvoir de décision dans la procédure de modification des limites régionales.

C'est au cours de la discussion de la loi « relative aux droits et libertés des communes, départements et régions », en juillet et septembre 1981, que le débat resurgit. Certains députés essayèrent en effet d'insérer dans le texte de la loi divers amendements intéressants ce pouvoir de modification (33). Parmi ces amendements, celui de M. Millon fixait un calendrier précis d'une procédure dans laquelle les assemblées régionales et départementales faisaient connaître leur souhait et le Gouvernement déposait un projet de loi relatif à la délimitation des régions et à la procédure de modification de celles-ci. Quant à l'amendement de M. Aubert, il prévoyait que les conseils généraux, dans les six mois suivant l'érection des régions en collectivités territoriales, pourraient saisir le Gouvernement de propositions (34).

Députés et Gouvernement étaient d'accord pour penser que le problème des limites régionales devait être abordé dans un esprit différent de celui inspirant la loi de 1972, compte tenu du changement de statut de la région, de « simples syndicats interdépartementaux chargés d'accomplir certaines tâches spécifiques » (35) en collectivités territoriales de plein exercice (36). Mais Gouvernement et députés de la majorité considéraient que la hâte n'était pas nécessaire en la matière et qu'il fallait repousser l'examen de cette question lors de la discussion du texte abrogeant définitivement la loi de 1972. Le rapporteur de la commission des lois, M. Alain Richard, fit remarquer, à cette occasion, que la future procédure de modification des limites territoriales ne devait pas être différente de celle en vigueur et que de nombreuses tentatives avaient été faites, en application de la loi de 1972, et qu'elles avaient toutes échoué, un des conseils généraux ou régionaux concernés n'ayant pas donné un avis favorable (37).

Il fallait donc s'attendre à ce que le projet de loi portant réforme de l'élection des conseils régionaux, déposé le 10 avr. 1985 par le Gouvernement, déchainât les passions de ceux qui voulaient faciliter les révisions des limites territoriales (38). C'est ainsi que, lors de la séance de l'Assemblée nationale du 26 avr. 1985, M. Emmanuel Aubert déposa un nouvel amendement visant à compléter l'art. 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 de la manière suivante : « La circonscription territoriale, le nombre et le nom des régions sont fixés par la loi » (39). Ce même texte prévoyait que, lorsque la majorité des trois cinquièmes des élus d'un même département demandaient que celui-ci fasse partie d'une autre région, le Parlement était saisi dans le délai d'un an d'un projet de loi contenant les propositions du Gouvernement. Le ministre de l'Intérieur ré-

(33) Amendements de MM. Millon, Toubon, Godefroy, Noir (*J.O. Déb. Ass. nat.*, 2<sup>e</sup> séance du 9 sept. 1981, p. 854).

(34) *Ibid.*

(35) L'expression est de M. Millon, *ibid.*, p. 855.

(36) Ce point de vue est partagé par tous les auteurs des amendements précités, par M. Louis Besson et par M. Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation (*ibid.*, p. 857). Il l'est également par M. Alain Richard (*J.O. Déb. Ass. nat.*, p. 956).

(37) *J.O. Déb. Ass. nat.*, 1<sup>re</sup> séance du 11 sept. 1981, p. 956. Un peu plus loin, M. Jacques Floch, député de Loire-Atlantique, explique que cette question n'a jamais été débattue ni même été inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée régionale des Pays-de-Loire : « Pourtant, poursuit-il, le département de Loire-Atlantique est historiquement et géographiquement breton » (*ibid.*, p. 958).

(38) Sans attendre ce projet, MM. Stirn, Benetière, Briand, Pen, députés, déposèrent en mars 1985 une proposition de loi n° 2634 tendant à la réduction du nombre des régions et à la création de grandes régions. L'exposé des motifs constatait qu'existaient des « régions trop petites et mal tracées dès l'origine, sans véritable consensus régional ».

(39) *J.O. Déb. Ass. nat.*, 3<sup>e</sup> séance du 26 avr. 1985, p. 502.

(40) *Ibid.*, p. 503. Plus loin, le ministre de l'Intérieur exprime l'avis qu'il ne faut pas inciter les régions à multiplier les demandes de révision (*ibid.*, p. 504).

(41) Dans son art. 60.

(42) Projet de loi n° 2956 déposé à l'Assemblée nationale le 26 sept. 1985, relatif à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux. Devenu la loi n° 86-16 du 6 janv. 1986, D. et A.L.D. 1986.171.

pondit que le problème des limites des régions ne devait pas être traité à la légère et qu'un texte législatif nouveau n'était pas nécessaire puisque le Gouvernement disposait déjà, « en vertu du pouvoir réglementaire » (40), de la possibilité de modifier les limites des régions. Il aurait également pu répondre que la constitutionnalité d'un tel amendement était douteuse car contraire à l'art. 39, qui interdit toute initiative législative obligatoire.

L'amendement de M. Aubert avait cependant le mérite de poser la question de la compétence du Parlement, qui se substituait ainsi au Gouvernement, et de mettre l'accent sur le risque réel de vide juridique. La loi du 5 juill. 1972 ne s'appliquant qu'à des établissements publics régionaux, elle n'était plus adaptée aux régions créées par la loi du 2 mars 1982, qui ne prolongeait son existence que jusqu'à l'élection des conseils régionaux au suffrage universel (41).

L'abrogation de ces dispositions est l'objet de la loi relative à l'organisation des régions (42). L'art. 3 du chapitre II consacré aux dispositions modifiant la loi du 5 juill. 1972 prévoit que « les limites territoriales et le nom des régions sont modifiés par la loi après consultation des conseils régionaux intéressés » (43).

Au cours de la première lecture de ce texte devant l'Assemblée nationale (44), M. Aubert (45) présenta le même amendement qu'en avril 1985 visant à obliger le Gouvernement à déposer (46) un projet de loi. M. Jean Proriol, député, déclara, pour soutenir cet amendement, que le nouveau statut des régions exigeait que « les limites des régions correspondant à des entités homogènes répondent aux réalités géographiques, économiques et humaines souhaitées par les habitants des départements concernés ». L'amendement fut cependant repoussé par l'Assemblée nationale dans la deuxième séance du 9 oct. 1985.

Le texte de 1972 est en outre incompatible avec les dispositions de la loi n° 85-692 du 10 juill. 1985. Celle-ci donne en effet une « sanction législative » (47) aux limites des régions : le tableau n° 7 annexé à la loi et donnant l'effectif des conseils régionaux et la répartition des sièges entre les départements apporte deux précisions. Tout d'abord, les limites des régions sont une nouvelle fois confirmées, la Bretagne ne comprenant que quatre départements. Leur tracé acquiert ensuite une valeur législative et ne peut être modifié que par une loi. Les régions n'étaient initialement conçues que comme des regroupements de départements. L'élection de leurs conseils au suffrage universel, même dans le cadre de listes départementales, peut modifier cette conception de la région. Dans cette hypothèse, rien n'interdit de penser que les limites régionales ne subissent pas des changements dans un sens plus respectueux de l'histoire (48). Là, réside peut-être la sagesse du Conseil d'Etat

(43) Le même article précisait que cette modification pouvait se faire à l'initiative des organes délibérants, des collectivités intéressées à la condition de ne pas accroître le nombre de régions et de ne pas créer des régions comprenant moins de trois départements. La commission des lois a estimé que ces limitations avaient un caractère vexatoire et inutile et a demandé leur abrogation (rapport Suchod, p. 19-20). Dans la discussion en séance publique, le Gouvernement ne s'est pas opposé à cette suppression (*J.O. Déb. Ass. nat.*, séance du 9 oct. 1985, p. 2866). Rappelons que cette restriction à l'initiative des collectivités intéressées existait déjà dans le texte de la loi du 5 juill. 1972.

(44) *J.O. Déb. Ass. nat.*, 2<sup>e</sup> séance du 9 oct. 1985, p. 2866.

L'article ne fut pas discuté au cours des deux autres lectures devant l'Assemblée nationale (*ibid.*, 1<sup>re</sup> séance du 19 déc. 1985, p. 6426 s., et 3<sup>e</sup> séance du 21 déc. 1985, p. 6627 s.).

(45) Il faut rendre justice à la constance de M. Aubert à défendre le cas des Alpes-Maritimes !

(46) M. Suchod, rapporteur, répondit sur ce point qu'il n'était pas « souhaitable d'introduire dans le texte une injonction faite au Gouvernement de déposer un projet de loi dans un délai d'un an » (*J.O. Déb. Ass. nat.*, p. 2866).

(47) L'expression est de M. Suchod dans son rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet relatif à l'organisation des régions, annexé au procès-verbal de la séance du 9 oct. 1985.

(48) Les partisans de la révision des limites territoriales ne perdent pas espoir ; en ce sens, V. la proposition de résolution n° 2690, déposée par M. Jean-Louis Masson, tendant à la création, à l'Assemblée nationale, d'une commission d'enquête chargée d'étudier un plan de modification des limites des régions. La commission des lois, le 30 oct. 1985, a rejeté cette proposition (*Bulletin de l'Assemblée*, n° 142, 7 nov. 1985).

dans sa décision du 9 nov. 1984. S'il s'est refusé à élaborer une jurisprudence en la matière, n'est-ce pas parce qu'il pressentait — ou savait — que la réforme du mode de scrutin allait le dépouiller de toute possibilité de contrôle, le pouvoir de décision appartenant désormais au Parlement ? Quoi qu'il en soit, la libre administration des nouvelles collectivités territoriales régionales est limitée par la volonté de l'Etat, qui reste seul souverain en la matière.

Avant l'année 1532, la Bretagne n'avait jamais fait partie de la France; il ne s'agissait pas, comme c'était le cas de la plupart des provinces, d'un "grand fief" né du démembrement du royaume franc au début de l'époque féodale, mais bien d'un Etat souverain et indépendant.

Peuplée de Celtes et non de Francs, elle a, certes, été incorporée - mais seulement en 825, après l'assassinat de son roi Gwionmarc'h - à l'Empire Carolingien, mais quand l'Empire a été partagé entre les fils de Louis le Débonnaire, elle n'a pas accepté d'être rattachée au royaume de Charles Le Chauve. La guerre franco-bretonne qui s'est ensuivie a été terminée par la victoire complète des Bretons à Ballon, en 845. La Bretagne a alors été officiellement reconnue comme royaume indépendant, tant par la papauté et les autres Etats, que par la France elle-même. Cette indépendance, elle l'a conservée jusqu'en 1532, à l'exception d'une brève période de 17 ans (919-936) où elle a été occupée par les Vikings. Ayant chassé les Vikings, elle est redevenue un royaume dont le souverain a porté jusqu'à la fin du XIe siècle le titre de *Rui Briz* (breton moderne : *Roue Breizh*) c'est-à-dire de Roi de Bretagne.

Ce n'est qu'au XIIe siècle que l'habitude a été prise, pour des raisons diplomatiques, de ne plus parler que de "Duché" ou "Principauté" de Bretagne: mais il s'agissait d'un duché souverain comme l'est aujourd'hui le Grand Duché de Luxembourg.

Il s'est trouvé, il est vrai, que certains de ses ducs prêtassent hommage, soit au Duc de Normandie, soit au Roi d'Angleterre, soit au Roi de France, mais ce n'était que des hommages purement personnels, valant seulement promesse d'aide et assistance, n'ayant pas d'incidence sur le statut du territoire breton, toujours resté hors des frontières des royaumes d'Angleterre et de France. Reconnus souverains " *par la grace de Dieu*" les ducs étaient sacrés dans la cathédrale de Rennes, ils frappaient monnaie, passaient des traités avec les autres puissances, envoyaient et recevaient des ambassades etc. Les ducs ne manquaient aucune occasion de rappeler que la Bretagne n'était pas issue du royaume de France, dont elle n'a jamais fait partie (voir, par exemple, les déclarations de Jean II en 1289, d'Arthur III en 1458, de François II en 1485, etc...)

La Bretagne est restée neutre dans les conflits qui opposaient ses deux voisins, la France et l'Angleterre, mais elle a eu à maintes reprises à soutenir des guerres très dures contre la France; aussi au XVIe, les Bretons n'aspiraient-ils plus qu'à la paix. Profitant du fait que, l'an 1524, leur duc François III, était le propre fils du roi de France, François Ier, les Etats de Bretagne ont voté le 4 août 1532 (à une très faible majorité) une adresse au dit roi de France pour lui demander " *d'unir et joindre perpétuellement les pays et Duché de Bretagne avec le royaume de France, afin que jamais ne s'élèvent guerre, dissension ou inimitié entre lesdits pays, gardant toutefois et entretenant les droits, libertés, privilèges dudit pays*". Le roi a répondu par un édit donné à Nantes (capitale de la Bretagne) le même mois et publié en la Cour du Parlement le 21 septembre suivant et au Conseil de Bretagne le 8 décembre.

Cet édit rappelait le texte de la requête et y donnait son acquiescement. Il s'agissait donc, non d'un acte législatif interne, mais d'un acte de droit international contenant l'acceptation par une puissance souveraine d'une offre faite par une autre puissance souveraine et réalisant ainsi le contrat entre elles.

L'Edit de 1532 reconnaissait expressément que l'Union était contractée entre deux Etats distincts, puisqu'il y était rappelé que la Bretagne a *le royaume de France d'un côté et la mer de l'autre*, ce qui impliquait bien qu'elle ne faisait pas elle-même partie du Royaume de France.

Un traité international est imprescriptible et ne peut être abrogé ou modifié que du consentement des deux parties et, si l'une d'elles cesse de lui reconnaître force de loi, elle ne peut plus se prévaloir des avantages qu'il lui conférait. Destiné à constater un accord de droit international, conclu entre deux puissances souveraines, l'Edit de 1532 ne faisait pas partie des édits royaux susceptibles d'être un jour ou l'autre abrogés ou réformés par le gouvernement français.

Pourtant, en 1789, l'Assemblée Nationale Constituante a unilatéralement aboli les droits, libertés et privilèges de la Bretagne, garantis à perpétuité par le Traité et elle a, par loi des 12 décembre 1789- janvier 1790, abrogé tous les textes antérieurs relatifs à l'organisation territoriale de la France.

**Juridiquement, en vertu du Traité d'Union de 1532, cette abolition et cette abrogation ne pouvaient être applicables à la Bretagne que si elles étaient acceptées par son assemblée parlementaire: les Etats de Bretagne. Or cette assemblée, représentative de l'ensemble de la nation bretonne n'a pas été réunie depuis.** Le gouvernement révolutionnaire a interdit sa convocation.

Dans ces conditions, puisque l'abrogation du traité de 1532 a été unilatérale et donc inopposable à la Bretagne qui n'y a pas consenti, la situation en droit international est la suivante:

- ou bien le traité d'union est toujours en vigueur et le gouvernement français doit en respecter les dispositions,
- ou bien, il a cessé d'exister, mais en ce cas, la France n'a plus aucun droit sur la Bretagne.

II (14) 2

Le territoire qui a été réuni à la France, sous réserve du respect par elle d'un certain nombre de clauses énumérées dans l'échange de documents diplomatiques de 1532, c'est celui de l'ancien duché de Bretagne, correspondant aux cinq départements actuels des Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique et Morbihan. L'Etat français n'a pas le pouvoir d'en modifier les limites. De telles modifications ne pourraient intervenir qu'avec l'accord des Etats de Bretagne ou de toute autre assemblée représentative de la population des cinq départements bretons ayant hérité de ses attributions.

Ceci n'a pas empêché, sous l'occupation nazie, le gouvernement de Vichy de créer, par décret du 30 Juin 1941, une région économique dite de Bretagne qui ne comportait que quatre des cinq départements bretons (Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine et Morbihan). Les actes de l'autorité de fait qualifiée gouvernement de Vichy ont été déclarés nuls à la Libération, néanmoins le gouvernement français actuel, ayant résolu de constituer des Régions, collectivités territoriales réelles dotées d'une assemblée élue au suffrage universel, a autoritairement décidé de redonner pour limites à la Région de Bretagne, non celles qui étaient les siennes lors de son union à la France, mais les fausses limites imaginées sous l'occupation nazie.

Devant cette violation du Traité d'Union, l'association requérante a adressé le 25 janvier 1983 une requête au Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation tendant à ce qu'il constate que, de plein droit, les élections au Conseil Régional de Bretagne ne peuvent se dérouler que dans le cadre d'une circonscription électorale comprenant les cinq départements bretons. Le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation a rejeté cette requête. Contre ce rejet, l'association requérante a formé un recours devant le Conseil d'Etat. Mais, par arrêt du 9 novembre 1984, le Conseil d'Etat l'a déboutée.

De ce fait, à compter de la mise en application de la réforme régionale, tous les habitants du département de la Loire-Atlantique vont se trouver privés de la qualité de Bretons qui est le fondement même de leur identité. De leur côté, les habitants des quatre autres départements bretons vont se trouver coupés de leur histoire, puisque la majeure partie de l'histoire bretonne s'est faite en Pays Nantais, le chef-lieu de la Loire - Atlantique, Nantes, ayant été capitale de la Bretagne ducal jusqu'en 1489.

Or le droit au respect de son identité est un des droits fondamentaux de la personne humaine, qui n'ont même pas besoin d'être inscrits dans les textes puisqu'ils lui sont inhérents. La défense de l'identité bretonne est un des buts essentiels de l'association Bretagne Europe requérante qui est ainsi fondée à réclamer justice.

II (14) 3

Le démantèlement territorial de la Bretagne a par ailleurs, des conséquences économiques désastreuses. Il sera impossible pour une région "Bretagne" privée de la puissante zone industrielle Nantes-Saint Nazaire d'élaborer des projets de développement industriel cohérents et de se mobiliser pour les faire aboutir. La région nantaise va se voir imposer une économie de type continental en liaison avec les départements de Maine-et-Loire, Mayenne et Sarthe, alors qu'elle est comme le reste de la Bretagne une région maritime. Les relations routières et ferroviaires entre Nante et les autres villes bretonnes ne pourront être prises en charge par aucun budget régional et ne seront donc pas améliorées. Le taux de chômage, plus élevé en Bretagne (notamment en Loire-Atlantique) qu'ailleurs ne pourra que s'accroître encore, alors que la Bretagne reconstituée dans ses limites de toujours pourrait redevenir la région active et prospère qu'elle était au XVIe siècle.

Tous les membres de l'association Bretagne Europe, en tant qu'habitants de la Bretagne ont intérêt à ce que ce rééquilibrage économique permette le développement de leur région. Ils sont personnellement affectés par sa régression consécutive à son démantèlement et ils sont en droit de réclamer que ne soit pas consacrée, lors de la mise en place de la réforme régionale, une situation qui les lèse.

Mais le Conseil d'Etat qu'elle avait saisi dans ce but, ne s'est pas comporté en juridiction indépendante ni impartiale. Dépendant de l'Etat français et créé pour appliquer la législation interne française, il s'est refusé à tenir compte du traité passé entre la France et la Bretagne.

L'exposé de nos griefs peut se résumer ainsi:

La Bretagne a été unie à la France par traité d'aout 1532 qui constitue un acte de droit international imprescriptible et insusceptible d'être abrogé ou modifié unilatéralement. L'abrogation de ce traité de manière unilatérale par la France en 1789-90 est sans valeur juridique et inopposable aux Bretons.

Or, la France, s'autorisant d'un décret pris sous Vichy, a décidé de créer une région administrative de Bretagne ne respectant pas les limites du territoire breton et par conséquent portant atteinte aux dispositions du Traité d'Union de 1532.