

LA PARTICIPATION RÉGIONALE

La voix des régions d'Europe dans les États
et dans les organisations internationales

EXTRAIT DE
PRESSES D'EUROPE, 1983

Sommaire

<i>L'expérience allemande du fédéralisme</i> par Ferdinand Kinsky, Directeur Général du Centre International de formation européenne.....	3
<i>Les Régions et le Parlement Européen</i> par Maurits Coppieters, Président d'honneur de l'Alliance Libre Européenne, Ancien Membre du Parlement Européen.....	9
<i>Autonomie régionale et capacité internationale</i> par Ivo Peeters, Professeur, Directeur du Centre de recherches sur le droit des groupes ethniques et le fédéralisme de Brugge.....	11
<i>La participation régionale considérée en tant que moyen de résoudre les tensions infra et inter-étatiques</i> par Yann Fouéré, Écrivain, Journaliste.....	17
<i>Les régions et les communautés nationales et ethnico-linguistiques</i> par Boris Pahor, Vice-Président de l'Association Internationale pour la Défense des Langues et Cultures Menacées.....	25
<i>Où en sont les revendications culturelles bretonnes et régionales ?</i> par Corentin Calvez, Député au Parlement Européen.....	31
<i>La Région wallonne et les relations internationales</i> par Philippe Suinen, Chef de Cabinet adjoint du Ministre de la région wallonne.....	37
<i>Carrefour : Vocation du Val d'Aoste</i> Par Henri Armand, Directeur du "Peuple Valdôtain".....	45
<i>De la participation au Fédéralisme</i> par Guy Héraud, Professeur à l'Université de Pau.....	49
<i>Projet d'une Convention entre les États Membres du Conseil de l'Europe sur leur Régionalisation</i> Charte élaborée par l'Institut International sur les droits des groupes ethniques et sur le régionalisme (INTEREG).....	53

L'expérience allemande du fédéralisme

Ferdinand Kinsky

L'absence d'expérience fédéraliste en France peut aboutir à une confusion terminologique, et même à une véritable mythologie antifédéraliste. D'où l'importance de mieux connaître le fédéralisme allemand, d'autant plus que l'Allemagne fédérale, par sa dimension géographique et sa population, offre avec la France plus de points de comparaison que d'autres Etats fédéraux, comme les Etats-Unis ou la Suisse.

Le fédéralisme dans l'opinion publique

Les sondages d'opinion publique révèlent de la part d'une grande majorité de Français une prédisposition en faveur de structures fédéralistes, aussi bien en ce qui concerne l'Europe que la régionalisation (1), ainsi qu'un mécontentement à l'égard du système de centralisme étatique. En revanche, les Allemands sont satisfaits de leur système. En République fédérale allemande, non seulement la majorité approuve les structures fédéralistes au point de s'opposer à toute suppression du pouvoir régional, mais encore cette majorité semble se confirmer de plus en plus ces dernières années, parallèlement à la prise de conscience des méfaits du centralisme.

Ainsi, les sondages effectués en Allemagne fédérale par l'*Institut für Demoskopie Allensbach* depuis 1950 donnent les résultats suivants :

Question : "Que diriez-vous si toutes les Assemblées régionales (landtage) et gouvernements régionaux (Landeregierungen) étaient dissous et si toutes les lois et décisions politiques partaient désormais de Bonn ? Que pensez-vous de cette proposition ?

(1) Voir notamment les enquêtes de la SOFRES publiées régulièrement dans l'Express.

Réponses trouvent la proposition :	Juin 1952	Janvier 1960	Novembre 1970	Décembre 1974
Très bonne	28	13	11	6
Bonne	21	12	16	11
Moyenne	5	6	8	9
Mauvaise	15	29	31	38
Très mauvaise	6	12	13	17
Pas d'opinion	25	28	21	19
%	100	100	100	100

La dernière enquête montre donc que 55% des Allemands approuvent la structure fédérale de leur pays.

Le tableau laisse d'ailleurs apparaître une évolution très intéressante : alors qu'il n'était pas très populaire pendant les premières années de la République fédérale, le fédéralisme allemand ne cesse de gagner du terrain dans l'estime des citoyens d'outre-Rhin. La raison principale en est simple : l'État fédéral actuel n'est qu'une création imposée par les vainqueurs de la Deuxième Guerre mondiale, dont le souci d'affaiblir ainsi l'Allemagne vaincue manifestait évidemment l'ignorance des avantages de ce système, son résultat étant à l'opposé de leurs intentions.

Une nouvelle tradition

Il existe certes une tradition historique du fédéralisme allemand. Mais cette tradition est-elle à la base de la République fédérale actuelle ?

La plupart des Allemands de l'Ouest n'ont pas connu l'expérience de la République de Weimar qui, bien que dotée déjà d'une constitution fédérale, était beaucoup plus centralisée que l'actuelle république fédérale. Les plus âgés se souviennent peut-être du centralisme autoritaire et totalitaire d'Hitler. Quant à la jeune génération, elle ne dispose que de l'expérience actuelle, qui constitue une création d'autant plus artificielle que les frontières des *Länder* ne respectent qu'à peu près, dans le cas de la Bavière, de Brême, de Hambourg et du Schleswig-Holstein, la tradition historique. La création des autres *Länder* par les forces d'occupation bousculait justement cette tradition.

Aujourd'hui, dans chacun de ces *Länder*, les Allemands ont pu développer leur propre civisme. Toute tentative de changement de frontières entre les différents États de la République fédérale par référendum a échoué, les citoyens s'étant habitués à vivre dans leur *Land* actuel. Une nouvelle tradition s'est ainsi créée.

Les bouleversements de la Deuxième Guerre mondiale, et la présence de millions de réfugiés en Allemagne occidentale ont d'ailleurs fait que près d'un tiers des Allemands ne vit plus dans sa région d'origine. Ce n'est donc pas la tradition fédéraliste allemande qui constitue l'élément essentiel des structures de la République fédérale.

L'autonomie des Länder

Rappelons brièvement les principes fondamentaux du fédéralisme allemand : l'autonomie des *Länder*, la coopération, la division des compétences, la participation.

Chaque *Land* dispose d'abord de son propre pouvoir constitutionnel, dans les limites du respect de la constitution fédérale appelée "loi fondamentale". Nous trouvons là une première différence importante par rapport au statut des régions décentralisées (Italie), statut toujours octroyé par l'État central, fut-ce sur la base de lois constitutionnelles élaborées après consultation des régions (régions à statut spécial).

Les institutions et organes des *Länder* sont celles d'un véritable État :

- un parlement doté de pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle. Dans certains cas, ce parlement est bi-caméral. Ainsi, la Bavière dispose, à côté de l'Assemblée élue au suffrage universel (*Landtag*), d'un "Sénat" composé de représentants des forces vives (syndicats, patronat, artisanat, agriculteurs, universités, etc.).
- un gouvernement élu par l'Assemblée parlementaire. Son chef porte souvent le titre de *Ministerpräsident* (président du Conseil ou Premier ministre), ses membres ceux de ministre d'État, ministre ou — dans le cas des États-villes (Brême, Hambourg, Berlin) — de sénateurs. Aucun fonctionnaire fédéral n'a le droit d'intervenir dans les affaires des *Länder*. Il n'existe donc ni préfet, ni tutelle.
- des tribunaux autonomes, y compris des cours constitutionnelles.

Les *Länder* jouissent de compétences exclusives dans plusieurs domaines importants, tels que l'éducation — il n'y a pas de ministère de l'Éducation nationale à Bonn — et la culture. Sur ce plan, leur autonomie explique en large partie la multitude des métropoles culturelles comme Cologne, Hambourg, Munich, Stuttgart, mais aussi le qualité des manifestations culturelles de villes moyennes comme Darmstadt, Wiesbaden, Ansbach, Baden-Baden, etc. Bien entendu, les *Länder* ne sauraient exercer leur droit d'autonomie s'ils ne disposaient pas de moyens budgétaires importants.

La coopération

Dans les domaines de leur propre compétence, les *Länder* coopèrent souvent sans passer par les instances fédérales. Ainsi, la Conférence permanente des ministres de la Culture et de l'Éducation, un organe purement inter-gouvernemental qui prend ces décisions à l'unanimité, à la charge de l'harmonisation des programmes scolaires et universitaires. Les *Länder* peuvent conclure des traités de coopération bilatérale entre eux, souvent signés à l'occasion des voyages officiels d'un ministre-président dans l'autre *Land*.

Enfin, les *Länder* ont conclu de nombreux traités de coopération avec la fédération (*le Bund*). C'est le cas notamment pour l'exécution des lois fédérales qui incombent en principe aux *Länder*.

La division des compétences et des recettes fiscales

La Constitution allemande distingue trois catégories de compétences:

- les compétences exclusives des *Länder* mentionnées ci-dessus (culture, éducation, police),
- les compétences exclusives du *Bund* (notamment affaires étrangères, défense, monnaie, autoroutes, chemin de fer, postes),
- les compétences concurrentes dans tous les autres domaines.

Ces dernières restent, en principe, du ressort des *Länder* tant qu'il n'y a pas d'intérêt fédéral en jeu. En cas de conflit d'intérêt, c'est le droit fédéral qui prime sur le droit des pays.

La somme des recettes fiscales est redistribuée entre l'État fédéral, ses membres et les municipalités : Le *Bund* dispose d'un peu plus de 50% de ces recettes, les *Länder* d'environ 33%, les communes d'à peu près 16%. Il faut souligner que les seules municipalités allemandes reçoivent un pourcentage comparable à celui qui alimente en France les budgets communaux, départementaux et régionaux réunis, tandis que Paris dispose de 85% des recettes fiscales.

La participation

Selon l'article 50 de la constitution, les *Länder* "partagent" avec le *Bund* le pouvoir législatif et exécutif. Le Parlement fédéral est composé de deux chambres : le *Bundestag* (assemblée fédérale) élu au suffrage universel direct, qui représente l'ensemble du peuple fédéral, et le *Bundesrat* (Conseil fédéral), qui représente les *Länder*. Ces derniers envoient au *Bundesrat*, selon leur population, entre trois et cinq délégués, tous membres de leur gouvernement.

Les lois fédérales doivent en principe être adoptées par les deux chambres. En cas de conflit, une commission paritaire tente de trouver un compromis. Lorsque l'accord n'est pas possible, la décision dépend de la nature de la loi. Au cas où celle-ci est très importante — dans trois cas exactement — l'accord du *Bundesrat* est indispensable. La chambre représentant les *Länder* dispose alors d'un véritable droit de veto. Dans les autres cas, une majorité qualifiée du *Bundestag* peut briser la résistance du *Bundesrat*.

Un élément de démocratisation

Le Bilan du fédéralisme allemand est, dans l'ensemble, très positif. Incontestablement, la division des pouvoirs entre la fédération et les États-membres, la recherche constante d'un équilibre entre le tout et les parties, la tension féconde entre plusieurs centres et niveaux décisionnels constituent des éléments de démocratisation du système politique allemand. Le cumul des mandats fédéraux régionaux et communaux est interdit, étant considéré comme anti-démocratique. Un nombre relativement important de citoyens peut ainsi accéder aux postes de responsabilité politique.

Sur le plan économique, les dépenses budgétaires des *Länder* jouent un rôle important. L'aménagement du territoire, la planification et la mise en œuvre du développement régional, la recherche d'un équilibre entre villes et campagnes sont largement assurés par les *Länder* eux-mêmes, ce qui donne de bien meilleurs résultats que les politiques régionales des pays centralisés. On se souvient que la République fédérale s'était longtemps opposée à la création du fonds de politique régionale de la Communauté européenne : son développement régional étant "autogéré" par les régions allemandes elles-mêmes, le pays n'avait pour lui-même nul besoin d'un tel fonds.

Le renforcement du pouvoir fédéral

Sans vouloir porter un jugement sur le système économique à proprement parler, force est de constater que le fédéralisme en constitue un élément très positif. Ce n'est pas par hasard si les monnaies européennes les plus fortes à l'heure actuelle sont le Franc suisse et le DM. Au lieu de mettre en avant des explications exclusivement ethno-psychologiques telles que "ce sont des travailleurs disciplinés", il serait sans doute utile de réfléchir à l'impact du système fédéral sur l'économie et la monnaie.

Bien entendu, tout n'est pas rose dans le fédéralisme allemand. Ses lacunes peuvent se résumer ainsi :

- la compétence exclusive des *Länder* en matière d'éducation crée des problèmes. Un père de famille résidant à Hambourg et obligé par sa firme de déménager à Munich constate que ses enfants tombent dans un régime scolaire différent, ce qui risque de leur faire perdre une année. Certains souhaiteraient une solution plus souple et estiment qu'une répartition des compétences en matière d'éducation entre communes, *Länder* et fédération serait peut-être plus avantageuse que le monopole régional ;
- le fédéralisme allemand reste essentiellement dualiste. Le pouvoir est partagé entre l'État fédéral et ses membres. Par conséquent, les municipalités souffrent souvent du centralisme régional, presque autant que les communes françaises de

la tutelle parisienne. Ceci d'autant que les *Länder* sont fréquemment dotés d'une constitution très centralisée. Celle de la Bavière, par exemple, est restée calquée sur le modèle français ;

● enfin, la République fédérale d'Allemagne a connu ces dernières années la même évolution du renforcement du pouvoir fédéral au détriment de l'autonomie des *Länder* que la plupart des États fédéraux contemporains ; dans le domaine des compétences concurrentes, le rôle des *Länder* se trouve en perte de vitesse.

Un modèle pour l'Europe

Le fédéralisme allemand peut-il constituer un modèle pour l'Europe ? L'expérience allemande comporte du moins le mérite de montrer que le pouvoir régional n'empêche nullement l'unité nationale. D'autre part, il laisse apparaître, d'une manière peut-être moins évidente, que le "pouvoir fédéral" ne détruit pas l'autonomie des États-membres.

Certes, aucun modèle fédéral existant ne peut se prêter à une transposition pure et simple à l'Europe, surtout qu'aucun d'eux n'offre de réponse à la question fondamentale de savoir quel contenu économique, social et culturel il faudra donner à l'Europe. Toutefois, l'expérience des États fédéraux peut du moins servir à détruire les mythes anti-fédéralistes que l'on oppose généralement aussi bien à une véritable régionalisation qu'à l'intégration de l'Europe.

Les régions et le parlement européen

Maurits Coppieters

L'instance internationale qui est de la plus grande importance pour les régions est certainement le Parlement Européen.

Non pas tellement pour les pouvoirs qui lui sont attribués, mais surtout pour le forum international important qu'il est. Et pourtant, les petits partis, comme les partis régionaux et les écologistes, ont subi une série d'attentats d'élimination par les grands groupes politiques.

Il y a deux éléments principaux :

- la loi électorale en France, Allemagne fédérale et la Grande Bretagne (5 % et le système majoritaire)
- le règlement du Parlement.

REGROUPEMENT POLITIQUE DES RÉGIONALISTES

Pour nous ceci est un point fondamental. Tout d'abord nous sommes convaincus que les mouvements régionalistes ont besoin d'une action sur le plan politique : c'est là que les décisions sont prises.

En second lieu nous croyons que ceci n'est pas possible au sein des grands partis, des grandes familles politiques traditionnelles. Si ces grands partis avaient le sens du régionalisme, l'Europe et ses nations ne seraient pas construites comme elles le sont aujourd'hui. Nous ne croyons pas au moyen d'infiltration dans les grands partis, parce que ceci nous emmènerait sans aucun doute à des compromis centralistes qui étoufferaient dès le début notre attitude radicale.

C'est d'ailleurs pour cela que nous ne voulons pas nous allier avec un groupe politique au Parlement Européen : notre indépendance serait nulle. Il y a d'ailleurs des exemples à citer de gens au Parlement qui sont liés ! Le long chemin que nous avons choisi est le plus fondamental, mais aussi le plus difficile. La diversité y est incluse.

Comme vous pouvez le constater, jusqu'à présent les régionalistes n'ont pas encore réussi à former un groupe au Parlement Européen. Dans certains pays, comme en France, les partis régionaux ne sont pas assez forts pour jouer un rôle politique de premier plan.

Et pourtant, l'Europe, pour nous, est beaucoup plus que la communauté des
10. L'Europe est plus que quelques technocrates et une montagne de beurre.

L'Europe est serrée entre l'Est et l'Ouest, et elle ne peut s'insérer dans l'un ou dans l'autre. L'Europe et ses institutions fonctionnent mal. Nous devons faire un effort pour obtenir un autre traité de Rome, non seulement par la situation triangulaire Conseil-Commission-Parlement, mais aussi pour donner à l'Europe sa propre voix dans le monde.

Nous ne sommes pas un club de régionalistes, renfermés sur eux-mêmes. Au début nous étions taxés de marginaux étranges. Aujourd'hui cela a changé. Les résolutions comme celles de la Cour de Sûreté, sur la Corse, sur l'énergie nucléaire, etc..., que nous avons déposés avec le support de dizaines de députés d'autres partis, ont changé beaucoup. Les points pour lesquels nous nous sommes battus, sont devenus aujourd'hui des points de programme gouvernemental en France.

En Espagne l'autonomie a un an maintenant. Là aussi ce sera un long chemin. Au pays de Galles des choses bougent également. Notre philosophie nous donne le droit et même le devoir d'être un parti politique, à condition que nous y inserions la dimension européenne.

Ce qui nous rallie est le sens profond du bien-être.

Bien-être n'est qu'une notion complète si nous y insérons le respect pour l'individu et pour la communauté. Politique ne peut être que politique à condition que le bien-être et le respect pour l'individu vont ensemble.

Essentiel pour nous est également la faillite de l'État Nation. L'État doit transférer une partie de ses compétences vers les régions, les communautés locales, et l'autre partie vers une instance supranationale qui existe par la pleine volonté des régions. L'État nation est pour l'instant le plus grand obstacle pour la création d'un nouveau civisme. Nous préconisons une entente entre le petit et le grand échelon. Nous devons oser changer fondamentalement les anciennes idées sur l'implication des gens au pouvoir, sur la souveraineté qui ne peut signifier la même chose que la souveraineté d'État qui nous a causé autant de mal et qui rend l'Europe impossible.

Nous devons accepter que cela soit un long chemin.

Tout cela peut se créer au sein du Parlement Européen, parce que nous y pouvons découvrir des forces qui veulent concrétiser cela. C'est pour cela d'ailleurs que la base de l'Alliance Libre Européenne a été créée. Notre rapport est un rapport politique en vue des élections de 1984.

Notre but est de pouvoir former un groupe politique de régionalistes. Nous espérons que les partis régionalistes auront le courage de choisir le chemin radical, fondamental, qui est sans aucun doute le chemin le plus long, le plus dur.

Le programme initial de l'Alliance Libre Européenne n'est qu'un début.

L'élargissement de l'A.L.E. en cours a deux aspects :

- l'adhésion d'autres partis politiques. Le bureau de l'A.L.E. qui se rassemble du 9 au 11 juin à Bruxelles doit en délibérer.
- l'élargissement de notre programme. C'est sur ce thème-là que le bureau se réunit et travaille en vue d'un premier congrès de l'Alliance Libre Européenne au mois de juin de l'année prochaine.

Autonomie régionale et capacité internationale

Yvo J. D. Peeters

Dans le courant des dernières décennies la communauté mondiale a subi de profonds changements. D'une part on peut constater une internationalisation dans presque tous les domaines de la vie publique. Le monde économique et financier a certes été le premier à se libérer de l'état de l'état, mais les progrès de la technologie ont également influencé la politique, la culture et la vie quotidienne de tous les citoyens.

Structurellement ce processus s'est concrétisé sous la forme de sociétés multinationales, d'organisations gouvernementales internationales et de groupes de pression transnationaux et supranationaux.

Parallèlement à cette tendance de croissance d'échelle, une toute autre évolution se produit à des niveaux inférieurs. On en appelle au droit à la différence, à une nouvelle répartition des pouvoirs. Le régionalisme et l'éveil des groupes ethniques est un phénomène tout aussi mondial que le premier cité. L'aspiration à l'autonomie et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes trouve de plus en plus d'écho sur la scène internationale.

Ces deux courants ne sont aucunement contradictoires ; comme certains ont voulu le faire croire, mais complémentaires. Tous deux mettent en cause certains aspects fondamentaux de l'état-nation traditionnel.⁽¹⁾ Un de ces aspects est la capacité internationale, domaine apparemment de la compétence exclusive de l'état souverain.

Si, au moment de l'intégration Européenne et de la prolifération d'organismes internationaux de type confédéral, plusieurs états ont eu quelques difficultés à se déposséder de certaines compétences qui leurs étaient réservées jusque lors, cela a posé de loin plus de problèmes et de réticences quand les régions nouvellement autonomes elles aussi se sont manifestées.

Actuellement les nouvelles "autonomies" qui se sont établies au sein de nombreux états, tel l'Italie, l'Espagne, la Belgique, couvrent plusieurs domaines qui tombent en même temps dans les compétences d'organisations internationales, particulièrement la Communauté Européenne. Chacun légifère, décrète et ordonne de son côté et les gouvernements des états se trouvent véritablement pris dans la tenaille que certains ont décrit et espéré depuis de longues années.

1 - voir e.a. D. de Rougemont, *l'avenir est notre affaire*, passim, Paris, 1977.

La situation pourtant paraît se simplifier considérablement si les autorités compétentes des régions autonomes et des instances Européennes travaillaient ensemble aux nombreux problèmes qui se posent. Ceci malheureusement se heurte au principe de l'exclusivité des relations internationales (qui sont en fait des relations inter-étatiques) avancé par les états.

Alors qu'en est-il vraiment de ce principe ? La capacité internationale, comme domaine strictement réservé aux états, n'a posé de problème en fait qu'à partir de l'établissement d'états du type fédéral hamiltonien, comme les États Unis d'Amérique au 18^e siècle. La Pennsylvanie, pour ne prendre que cet exemple là, qui se dit par sa Constitution "Commonwealth of Pennsylvania" ne se considérait pas moins "état" en entrant dans la Confédération Américaine. Néanmoins très vite la théorie de l'incapacité internationale des états fédérés s'est répandue. L'évolution même de l'idée est retraçable dans les documents de base de l'indépendance Américaine. La Déclaration d'Indépendance de 1776 comprenait les phrases suivantes : "That these United Colonies are and ought to be Free and Independent States (...) and that as free and independent States, they have full power to levy war, conclude peace, contract alliances, etc..."⁽²⁾

Cette capacité internationale, très clairement définie, des États fédérés était déjà conditionnée par les Articles de la Confédération, dans son article V : "No State without the consent of the United States in Congress assembled, shall send any embassy to, or receive any embassy from, or enter into any conference, agreement, alliance or treaty with any king or prince or state."⁽³⁾

Donc sous la Confédération les États gardaient clairement leur capacité internationale mais les actes en découlant étaient sujets à caution du gouvernement central.

Ceci changera complètement avec la constitution des États-Unis de 1787, où dans l'article 1, section 10, il est écrit sans aucune ambiguïté : "no state shall enter into any treaty ; alliance or confédération..."⁽⁴⁾. C'est ce que Madison avait déjà expliqué dans un de ses articles réunis dans "The Federalist" (25 janvier 1788) où il avance l'argument de l'uniformité dans les relations extérieures.⁽⁵⁾

Ainsi s'est établie la tradition de l'incapacité internationale des états fédérés, qui est par ailleurs très bien exprimée dans le dicton anglo-saxon "The States are unknown to foreign nations".

Voici donc le problème clairement posé. Ceci n'a par ailleurs nullement empêché le deuxième état de type confédéral, la Confédération Helvétique, prévoir dans l'article 9 de sa constitution de 1848, inchangé dans la version

2 - *The Declaration of Independence of the United States*. (auct. Th. Jefferson), in *Webster's Guide to American History*, Springfield, 1971.

3 - *Articles of Confederation*, art. 5, par.5, in *Ibidem*.

4 - *Constitution of the United States as agreed upon by the Convention*, article 1, section 10, in *Constitutions of Nations*, vol IV, *The Americas*, A.J. Peasley, Den Haag, 1970, pp. 1194-1214.

5 - A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *The Federalist*, New-York, s.d., p. 289 (*The Federalist* n° 44 by J. Madison).

1874 que les Cantons conservaient le droit de conclure des traités internationaux dans les domaines d'intérêt local et de bon voisinage. Il est intéressant à noter aussi que l'article 85 Para. 5 stipule que ces traités ne sont soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale que si un autre Canton ou le gouvernement fédéral font objection.⁽⁶⁾

Dans le second Empire Allemand de 1871, les états membres conservaient leurs légations étrangères et mêmes réciproques. De plus même dans le cadre de la Constitution de WEIMAR, la Bavière a conservé son droit de représentation internationale⁽⁷⁾. La tradition s'est même perpétuée jusqu'à aujourd'hui puisque la Constitution Bavaroise de 1946 (donc antérieure à la constitution allemande) dans son article 181 déclare : "Das Recht der Bayerischen Staates, im Rahmen seiner Zuständigkeit Staatsverträge abzuschliessen bleibt unberührt"⁽⁸⁾. Après 1949 cette prétention à la capacité internationale a été quelque peu limitée, mais certes non abrogée par la Constitution fédérale Allemande dans son article 32, para.3⁽⁹⁾

Pour ce qui est de l'Union Soviétique, vu le système politique totalitaire en place, il suffit de rappeler que la constitution de 1936 (Art. 18a) et celle de 1977 (Art.80) habilite les républiques fédérées à conclure des traités internationaux et à la représentation diplomatique. Même si le système politique enlève à l'exemple une grande partie de sa valeur il n'est pas moins vrai que la Biélorussie et l'Ukraine siègent aux Nations-Unies.

Il résulte de ce bref survol historique de la capacité internationale pour des états ou entités politiques non souveraines n'est point une notion inexistante mais qu'elle a des antécédents historiques nombreux et divers.

Dès l'instant où après plusieurs décennies de centralisme, des communautés ethniques, des nationalités ou minorités avaient par le biais du fédéralisme ou de l'autonomie régionale, réussi à acquérir certains pouvoirs et compétences réelles, parfois même exclusifs, une situation conflictuelle se dessinait de nouveau.

Il est évident que pour plusieurs communautés autonomes la faculté d'entretenir des relations internationales est d'importance vitale pour la survie et la préservation du patrimoine linguistico-culturel. En effet, une des caractéristiques de plusieurs de ces communautés autonomes est justement qu'elles ont été coupées par les aléas de l'histoire de leur foyer culturel et de leurs racines historiques. Ainsi une des aspirations primordiales de peuples divisés ou minorités nationales, tels que Catalans, Basques, Flamands, Sudtyroliens, Frisons, Valdôtains et autres, est justement d'essayer de pallier à la carence étatique par le biais de traités ou autres accords.

6 - *Constitution fédérale de la Confédération Suisse*, Bern, 1979, pp. 8 et 39.

7 - A. Jacomy-Millette, *Le rôle des provinces dans les Relations internationales*, in *Etudes Internationales*, vol. X, n° 2, juin 1979 p. 301.

8 - *Verfassung des Freistaates Bayern, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München, 1978, p. 77.

9 - *Idem*, p. 106

Tous sentent le besoin de rétablir un lien, si modeste soit-il, avec l'ensemble de leur foyer culturel. Pour cela il est difficile de faire confiance à l'état qui souvent les a opprimés ou discriminés pendant des années, voire des siècles. Et pourtant selon le droit public traditionnel, ce serait là le seul moyen possible.

D'autre part, certains peuples sans état, tels les Québécois, les Écossais ou même les Gallois, veulent que leur identité soit prise en compte par l'état duquel ils font partie, quand il agit sur la scène internationale.

En plus les Régions veulent collaborer à la construction Européenne dans laquelle ils ont vu une alternative pour l'état centralisé.

Ce n'est point étonnant que ce soit au Québec, véritable îlot francophone dans le nouveau monde anglosaxon, que revient le mérite d'avoir tenté le premier de faire son entrée sur la scène internationale en tant qu'état non-souverain.

Déjà à partir des années soixante, le Québec a revendiqué la participation aux conférences et organisations internationales, surtout d'aspect culturel, tels l'Unesco et les instances de la Francophonie.

D'autre part, le gouvernement Québécois poursuit une politique de présence à l'étranger, en établissant des "délégations" dans actuellement, plus de 15 villes en Europe et Amérique, et participe ainsi à la vie politique internationale.⁽¹⁰⁾

L'exemple a certes été inspirateur pour certaines régions européennes. Prenons le cas de la Belgique. Depuis la révision de la constitution en 1970, l'article 59bis Para. 2, section 3 octroyait la compétence en matière de coopération culturelle internationale à la Wallonie et la Flandre, mais les lois d'exécution se sont faites attendre plus de dix ans. Ce n'est en effet qu'en 1980 que les deux communautés ont établi chacune de leur côté un Commissariat-général à la coopération culturelle internationale⁽¹¹⁾. Depuis plusieurs années il s'est instauré d'autre part une collaboration intense entre le Conseil de la Communauté Française de Belgique et l'Assemblée Nationale du Québec⁽¹²⁾. Depuis la révision constitutionnelle de 1980 les gouvernements régionaux doivent être associés à toute négociation de traité ou accord international qui touche leurs compétences⁽¹³⁾. Mais le fait le plus saillant est sans aucun doute la conclusion du Traité d'Union Linguistique entre les Pays-Bas et la Flandre. Ce traité, ratifié par le Conseil Flamand (successeur du Conseil Culturel Néerlandais) et les États-Généraux des Pays-Bas est un "novum" dans le secteur du droit international public. Il établit notamment un transfert de plusieurs compétences dans le domaine de langue et littérature à une instance supranationale.

10 - Voir A. Jacomy-Millette, *International diplomatic activity of Canadian Provinces With emphasis on Quebec behaviour*, in *Revue générale de droit*, 1976, pp. 7-23

11 - *Décret du 8 Août 1980*, in *Decreten en Uitvoeringsbesluiten van de Cultuurraad van de Nederlandse Culturgemeenschap*, p. 166-168.

12 - *Conseil Culturel de la Communauté Culturelle française de Belgique*, Documents de Seanse, 25 (SE 79) n° 3: Entente entre l'Assemblée Nationale du Québec et le Conseil Culturel etc...

13 - *Loi spéciale du 8 Août 1980*, *Moniteur Belge*, 15 Août 1980, art. 81.

D'un autre côté il a lieu de réviser la participation de la Belgique dans les organismes internationaux à vocation culturelle tel l'UNESCO ou diverses articulations du Conseil de l'Europe, puisque l'Éducation et la culture sont justement les domaines qui sont exclusivement de la compétence des deux communautés. Une délégation "Belge" n'a donc plus de sens auprès de ces instances. Malheureusement nous devons constater que l'inertie vis-à-vis du changement rapide qui s'opère dans de nombreux états caractérise plutôt l'attitude des organismes internationaux. Ceci est aussi le cas de la Communauté Européenne. Il est hors de doute que actuellement plusieurs secteurs importants de l'économie au sens large tombent sous la compétence des régions⁽¹⁴⁾. Un exemple très simple est la pêche, qui est de la compétence exclusive de la Flandre. Le Conseil d'État à même statué sur demande, que si le plateau continental restait l'affaire de l'état Belge, toutes les ressources éventuelles (pétrole, nodules e.a.) qui pouvaient en être extraites sont de la compétence et appartiennent à la Flandre. Il serait donc tout à fait dans l'esprit des temps que dans ce domaine la Flandre puisse traiter directement avec la Communauté Européenne pour défendre ses intérêts. Il n'en est rien et les gouvernements régionaux en ont fait l'expérience dans la discussion concernant la délimitation des zones de développement régional. Pour enlever toute illusion qui puisse rester, il suffit de lire la réponse de la Commission Européenne à la question des A.M. Lizin, parlementaire Européenne, qui proposait que la Commission entende l'Exécutif Régional de la Wallonie. Réponse de la Commission : "Nous sommes prêts à entendre toute instance qui sera désignée par le gouvernement belge⁽¹⁵⁾."

La communauté Européenne qui est supposée avoir une politique régionale pour laquelle d'importants moyens sont mis en œuvre par le biais du Fonds Régional, du Fonds Social et de la Banque d'investissements, en même temps évite soigneusement tout dialogue avec les régions. Nous sommes donc loin d'une participation quelconque. Cela a d'ailleurs très bien été formulé par l'ancien Ministre français des Affaires Étrangères à l'occasion d'une question du Député M. Debré à l'Assemblée Nationale : "Il n'existe aucun danger d'un régionalisme agissant à l'extérieur de l'État. Aucune aide communautaire peut être attribuée sans l'autorisation du gouvernement français"⁽¹⁶⁾. C'est sans doute cette même impression que doit avoir eue la Région du Piémonte quand elle a pris une initiative originale au début de cette année. Par loi régionale du 20 janvier 1981 le Conseil régional a institué un service régional pour la coordination des rapports avec la Communauté Européenne⁽¹⁷⁾. A L'heure actuelle nous ne savons pas quels en sont les résultats, mais nous estimons en tout cas que chaque région d'Europe devrait en faire de même.

14 - Ibidem, art. 6.

15 - *Journal Officiel de la Communauté Européenne*, nr. C 150 du 18 juin 1980, p. 56.

16 - *Journal Officiel de la République française*, 7 avril 1980.

17 - *Un servizio regionale per il coordinamento dei rapporti con la CEE*, in *Piemonteuropa*, aprile 1981, p. 5.

Finalement nous voudrions anticiper quelque peu et parler de l'Espagne. Sans retards imprévisibles ce pays fera partie de la communauté avant les prochaines élections Européennes. Il est donc utile déjà maintenant d'analyser la situation créée par l'autonomie de la Catalogne et du Pays-Basque ainsi que de la Galice en moindre mesure.

La constitution Espagnole ne reconnaît pas de compétence aux Communautés autonomes en matière de traités. Les relations internationales sont donc de la compétence exclusive de l'État.⁽¹⁸⁾

D'autre part le Statut Basque dit en son article 20 par.5 : "Le gouvernement Basque sera entendu pour l'établissement des traités et conventions dans le cas où ceux-ci concernaient des matières ayant un intérêt spécifique pour le pays basque".

Dans le statut de la Catalogne nous trouvons un article parallèle, notamment l'article 26 par. 3 : "La Generalitat de Catalunya adoptera les mesures nécessaires à l'exécution des traités et des conventions internationales qui pourraient concerner les matières relevant totalement ou partiellement de sa compétence".

Il faudra donc bien tenir compte du fait régional en Espagne lors de son accession à la Communauté Européenne. Les gouvernements régionaux auront la compétence et le devoir d'appliquer le droit communautaire européen.⁽¹⁹⁾

Le statut de la Galice par ailleurs comporte un article tout à fait spécifique, qui s'approche de certaines dispositions Belges, dans le domaine culturel. L'article 30 para. 6 dit "La Galice aura l'initiative, la représentation et la participation dans l'établissement d'accords culturels entre l'état et des pays de la langue portugaise".

En guise de conclusion nous voudrions préciser que, comme nous l'avons démontré par des exemples, la distinction entre les ayant-droit et les exclus de scène internationale est de loin moins nette qu'on le pense en général. Dans les activités de certaines organisations internationales nous constatons même une évolution qui dépasse de loin nos propos. N'est-il pas ainsi que depuis quelques années de nombreux "mouvements de libération nationale" tels l'O.L.P. et le S.W.A.P.O., qui ne disposent d'aucun élément de la souveraineté étatique participent aux travaux et ont acquis par cela même un semblant de personnalité juridique internationale ?

L'état souverain a été contraint de se démettre de plus en plus de compétences en faveur de plusieurs organismes internationaux. Rien n'empêche ce même état de trouver un système par lequel ses composantes autonomes puissent participer à la vie internationale et supranationale.

La participation régionale, considérée en tant que moyen de résoudre les tensions infra et inter-Étatiques

Yann Fouéré

Au début d'une communication de ce genre il convient de poser le principe que l'on ne peut parler de participation régionale, à l'intérieur des États ou sur le plan de l'Europe, que les "Régions" ont la possibilité de s'exprimer. Elles ne peuvent le faire que si elles sont dotées d'organes délibérants d'une part, et possèdent certains pouvoirs de décision et d'application d'autre part. On ne peut analyser les problèmes posés par la participation régionale si l'on ne garde pas à l'esprit cette remarque préliminaire.

Pour la même raison il paraît nécessaire de restreindre l'étude du sujet, non seulement à l'Europe géographique, mais encore à celle plus réduite qui essaie de se construire grâce à la Communauté Européenne, soit donc à l'Europe des Dix, ou des douze si l'on tient compte des deux autres États, Espagne et Portugal, qui ont exprimé leur volonté d'accession. Les fondateurs de la Communauté Européenne savaient que l'on ne pouvait démocratiquement construire l'Europe que d'une manière pragmatique. Il convient de les imiter en étudiant les problèmes posés par la participation régionale aux décisions. Cette approche pragmatique est nécessaire si l'on veut partir de ce qui existe pour dégager les grandes lignes de ce vers quoi il faut tendre afin que la participation régionale devienne une réalité, tant au sein des États qui composent la Communauté qu'à l'échelon même de celle-ci.

À l'intérieur des États qui composent la Communauté Européenne la participation régionale aux délibérations et aux décisions varie considérablement. Elle est pratiquement inexistante chez certains. L'une des raisons de cette diversité est que le terme "Région" recouvre des réalités différentes. Il est devenu un terme commode qui n'a que l'avantage d'être difficilement remplaçable afin d'éviter d'employer d'autres termes en usage pour désigner les groupements humains, institutionnels ou non, comme ceux d'État ou de Nation.

Dans certains cas en effet, le terme "Région" est appelé à recouvrir la permanence d'identités nationales, historiques ou culturelles et le plus souvent les deux,

18 - *Documentación Administrativa, La Constitución Española de 1978*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1978, pp. 731 sqq.

19 - Voir "L'Espagne et les Communautés Européennes, problèmes posés par l'adhésion, Bruxelles, 1979, p. 134

qui ont survécu, bien qu'elles aient, à une époque parfois relativement récente, perdu le rang d'État. (Bretagne, Écosse, Corse, Savoie...). Dans d'autres cas il est appelé à recouvrir la permanence ou l'émergence de "nations" qui sont à la recherche d'une unité institutionnelle et politique, même si cette unité ne s'est jamais encore concrétisée à l'époque moderne par la création d'un État capable d'en rassembler les diverses composantes (Alsace, Catalogne, Flandre, Pays de Galles, Pays-Basque...).

Dans d'autres cas, sans doute les plus nombreux, le terme de "Région" est appelé à recouvrir des simples unités économiques ou administratives, instituées autant pour la commodité de services d'État que pour répondre aux désirs de populations locales à la poursuite d'une "décentralisation" que rend de plus en plus nécessaire les complexités de la vie et de l'administration modernes. On aperçoit tout de suite que ces dernières "Régions", existantes ou à créer, sont basées sur des éléments variables, et dont le caractère évolutif doit pouvoir s'affirmer, alors que les premières reposent sur des réalités beaucoup plus profondes et durables. Certaines "Régions" en sont encore à se chercher alors que d'autres se sont définies depuis longtemps.

On aperçoit aussi que le mot de Région n'a pas la même signification pour un "régionaliste" ou un "autonomiste" appartenant aux "Régions" de la première catégorie, et pour le simple décentralisateur, le fonctionnaire ou le citoyen appartenant à celles de la seconde. Alors que le premier pense autonomisme ou même "nationalisme", le second pense décentralisation ou régionalisation. Or, l'on ne doit pas confondre régionalisme, aspiration profonde reposant sur des bases souvent anciennes, et régionalisation, simple remède technique devisé par le sommet. Il apparaît d'autre part qu'il ne peut y avoir des "Régions" vivantes et conformes à l'ordre démocratique s'il n'y a pas régionalisme et "sentiment régional" vivace pour les animer.

À la diversité des conditions doit donc correspondre une très grande diversité de structures institutionnelles, administratives et politiques à l'intérieur des États de l'Europe. Si une extrême souplesse est nécessaire dans la constitution et le gouvernement des "Régions", un cadre institutionnel n'est pas moins nécessaire à chacune d'entre elles, qu'elles appartiennent à la première ou à la seconde catégorie, du moins si l'on veut assurer à toutes "une participation" aux délibérations et aux décisions. Ici encore il s'agit de concilier unité et diversité, et par conséquent de tourner résolument le dos à l'uniformité.

De manière évidente il ne peut y avoir participation des Régions et des populations régionales aux délibérations et aux décisions à l'intérieur de chacun des États de l'Europe sans que chacune de ces régions ne soit dotée d'une Assemblée délibérante et d'un organe exécutif chargé d'en appliquer les décisions. Par contre l'étendue des attributions et des pouvoirs de chacune doivent pouvoir varier selon les nécessités, les besoins et les aspirations qui leur sont propres. C'est une des raisons pour lesquelles le contenu et l'étendue des "autonomies régionales" en Europe, là où ce cadre institutionnel existe, varient considérablement aujourd'hui au sein des États de la Communauté Européenne. Elles vont de ce que l'on peut considérer comme un optimum, qui est le régime dont bénéficient les

Lander de l'Allemagne Fédérale, et un minimum qui est celui dont souffrent les Régions administratives ou de Programme en France et les Régions économiques en Grande-Bretagne. Force est de constater qu'on ne peut encore pour ces dernières parler de participation aux délibérations et aux décisions. Elles ne sont que des instruments de la régionalisation, non des institutions régionalistes.

Ce phénomène n'a pas manqué de provoquer ou d'entretenir un certain nombre de tensions et d'affrontements parmi celles des "Régions" qui appartiennent à la première catégorie, et que l'on a pu qualifier de "nations sans État", ou de "nations interdites". Ces tensions sont provoquées à la fois par le manque de consistance et de contenu des institutions régionales existantes et par les découpages territoriaux qui n'ont pas respecté des espaces géographiques conformes aux réalités historiques et culturelles permanentes de "Régions", ou nations, jusque là ignorées ou combattues par l'État ou elles sont englobées.

Ces tensions, ainsi que des exemples récents l'ont montré, notamment en Corse, en Bretagne, au Pays-Basque, en Irlande du Nord et ailleurs, subsisteront et s'aggraveront tant que ne seront pas adoptées des solutions qui dépasseront et modifieront les conceptions toujours prédominantes en Europe de la souveraineté et des pouvoirs absolus des États et de l'intangibilité de leurs frontières politiques, pour faire place à des notions de souveraineté et de pouvoirs partagés entre les États d'une part, les "Régions" et l'Europe d'autre part. Ce n'est qu'à cette condition que l'on pourra véritablement parler de participation régionale à l'intérieur, comme d'ailleurs à l'extérieur, des États.

Le nécessaire respect de la diversité et des différences conduit donc à penser qu'il serait vain de rechercher et d'appliquer un système uniforme à toutes les Régions au sein d'un État donné. En l'occurrence et si l'on admet que le contenu et l'étendue des autonomies et des pouvoirs régionaux peuvent et doivent varier selon les besoins et les conditions de chaque "Région", la formule des Statuts particuliers ou spéciaux pour chacune d'entre elles paraît la seule à retenir. On s'acheminerait ainsi à l'intérieur des États vers une sorte de "régionalisme à la carte" pour reprendre l'expression que Paul Armand appliquait à l'Europe.

Pouvons-nous dégager, de l'étude de ces différences que l'on ne peut ni ne doit effacer, les grandes lignes de statuts Régionaux qui peuvent permettre aux "Régions" de participer de manière effective aux délibérations et aux décisions, et de réduire ou d'éliminer les tensions qui peuvent subsister dans certaines d'entre elles ? On peut avancer que, dotées préalablement d'une Assemblée délibérante et d'un organe d'exécution, toutes les "Régions" doivent pouvoir disposer de pouvoirs de décisions et de moyens réels dans l'ordre administratif, culturel et social, et d'attributions dans l'ordre économique, les mettant à même d'influer sur leur destin personnel. L'étendue et le contenu de ces pouvoirs et de ces attributions doivent pouvoir varier selon les cas, selon notamment qu'il s'agisse de "Régions" de la première catégorie, ou bien de la seconde, ainsi que nous avons essayé de les définir.

Comment établir, assurer et garantir la diversité de ces pouvoirs et de ces attributions ? La seule solution paraît être en l'occurrence de retenir la solution ita-

lienne qui a confié aux Régions, à l'intérieur d'un cadre préalablement établi par la loi de l'État, une sorte de "pouvoir constituant" assorti de règles assurant le non-cumul des mandats électoraux entre les assemblées délibérantes des Régions et celles de l'État d'une part, et de mécanismes de recours juridiques et constitutionnels d'autre part. C'est aux "Régions" elles-mêmes que doit être confié le soin de définir le contenu de leur autonomie et l'étendue de leurs pouvoirs au sein de ce cadre général, comme celui de décider, le cas échéant, de leurs limites territoriales, selon les vœux exprimés par leurs habitants et les liens séculaires qui déjà les unissent. L'étendue de ces pouvoirs d'autre part et le contenu de ces autonomies doivent pouvoir varier selon les circonstances et les besoins, les réalités culturelles et l'histoire. Le cadre législatif, administratif et politique préalablement fixé par l'État doit donc être lui-même suffisamment large et suffisamment souple pour permettre le respect de ces variétés et la satisfaction de toutes les différences.

Doit-on par ailleurs laisser chacun des États de l'Europe libre de fixer souverainement ce cadre général à l'intérieur duquel les autonomies régionales pourront se définir, s'exercer et s'épanouir ? Il n'existe pas à l'heure actuelle de mécanismes juridiques ou de moyens constitutionnels capables de limiter ou d'encadrer leur souveraineté sur ce point. La solution optimale pour aboutir à l'heure actuelle à une participation maximale des "Régions" aux délibérations et aux décisions serait que l'État qui les englobe ne retienne pour lui-même que les attributions régaliennes par excellence, qui sont celles de la défense, les affaires étrangères et la monnaie. Ici aussi l'autonomie des Lander d'Allemagne Fédérale doit pouvoir nous inspirer. Encore faut-il souligner que ces attributions régaliennes doivent pouvoir un jour ou l'autre être transférées à l'Europe si l'on veut que l'unité de celle-ci prenne un jour forme et consistance.

Les États qui composent la Communauté Européenne cependant, devraient pouvoir accepter et reconnaître certaines limitations de souveraineté dans le domaine de l'étendue et du contenu des autonomies régionales. Le développement et l'accroissement du nombre des Conventions Européennes ayant force juridique, auquel il nous faut continuer à travailler, peut donner sur ce point quelque espoir. Les travaux, études et résolutions du Parlement Européen, du Conseil de l'Europe, des Conférences des Pouvoirs locaux et régionaux et des Régions périphériques maritimes, celles des multiples organismes et centres d'études qui se préoccupent des problèmes posés par les autonomies régionales, fournissent les bases sur lesquelles peuvent reposer des Conventions Européennes nouvelles, qui devront lier juridiquement les États de la Communauté.

Ces Conventions nouvelles viendront compléter la Convention Européenne des Droits de l'Homme dans l'arsenal des textes législatifs, constitutionnels et réglementaires que les États de l'Europe se verront de plus en plus contraints d'appliquer et de respecter. Faut-il rappeler que c'est en grande partie grâce aux efforts conjugués de quelques uns de nos mouvements "nationalistes régionaux" que l'on doit la reconnaissance par la France du droit de recours individuel à la Commission et à la Cour des Droits de l'Homme ; que c'est à ces efforts aussi que l'on doit la résolution adoptée tout récemment par le Parlement Européen en faveur d'une

Charte destinée à assurer et à protéger les droits des langues et cultures régionales et ceux des minorités ethniques ? Cette Charte devra maintenant servir de base à l'élaboration d'une véritable "Convention Européenne" comprenant les mécanismes juridiques nécessaires à la protection des droits collectifs de nos différents peuples et ethnies, et complétant ainsi la protection des droits individuels assurés par celle des Droits de l'Homme. De même le Projet de Convention Européenne sur la Régionalisation élaborée par l'Institut International des Droits des groupes ethniques est un autre pas dans la bonne direction.

Le développement et les manifestations de la "conscience régionale", tout particulièrement au sein de nos "nations sans État", a donc déjà fait que, dans une mesure certes encore bien restreinte, la voix des "Régions", ou tout au moins de certaines d'entre elles, a commencé de se faire entendre au sein des instances et des organismes européens. Mais il ne s'agit malheureusement pas encore d'une voix officielle ni même complètement organisée. Dans l'état actuel des choses on ne peut donc guère dire qu'il y ait une quelconque participation régionale aux délibérations et aux décisions sur le plan de l'Europe.

L'organisation de cette participation des "Régions" à la construction d'une Europe respectueuse de ses diversités apparaît cependant profondément utile et nécessaire. Elle ne pourra l'être que s'il se crée dans l'avenir une deuxième Chambre Européenne ou Sénat des régions où ces dernières seront directement représentées, et qui en officialisera l'existence. On dépasserait ainsi la régionalisation et l'on rendrait au régionalisme sa mesure véritable. L'on se rapprocherait ainsi peu-à-peu d'une Constitution et d'un système fédéral de type classique, seul à même d'assurer pleinement la participation des "Régions" à l'édification et au gouvernement de l'Europe.

La participation des "Régions" aux délibérations et aux décisions les concernant apparaît cependant aussi nécessaire de nos jours à l'intérieur des États qu'au sein de la Communauté Européenne. Elle est l'un des moyens les plus efficaces et les plus sûrs pour résoudre les tensions infra et inter-étatiques auxquelles la méconnaissance de l'existence et des droits de certaines d'entre elles a conduit. A l'intérieur d'un État ces tensions se traduisent par une agitation qui, si elle est trop longtemps et trop fortement réprimée, ou contenue, peut aisément conduire à la violence. A l'extérieur des États elles peuvent parfois détériorer de manière préjudiciable pour tous les relations de bon voisinage entre États. Au pire elles peuvent parfois conduire à la guerre ou à des hostilités larvées comme elles l'ont fait dans l'Europe du 19^e et du début du 20^e siècle.

Étant donné que je possède la "nationalité juridique" de deux États européens, tous deux membres de la Communauté Européenne, la France et l'Irlande, je crois utile d'illustrer mon propos en évoquant les tensions infra et inter-étatiques qui sont provoquées dans ces deux États par ce défaut de participation des "Régions", et des populations qu'elles rassemblent, aux délibérations, aux décisions et à l'exercice du pouvoir.

Jusqu'à ces dernières semaines, les "Régions" n'avaient en France aucun caractère institutionnel. On ne pouvait parler de régionalisme à propos de la loi de

1972 qui avait amorcé une timide régionalisation. Que, dans un avenir proche, les "Régions" aient la possibilité d'élire un Conseil Régional et de posséder un organe exécutif est certes un pas important dans la bonne direction. Mais on ignore encore tout de ce que sera le contenu de l'autonomie régionale, qu'il s'agisse de la nature et de l'étendue des pouvoirs et des attributions des futures autorités régionales, ou des moyens financiers dont elles pourront disposer. On peut seulement juger par comparaison avec ce que l'on croit devoir être le Statut Régional particulier de la Corse.

Étant "particulier" le Statut de la Corse devrait normalement concéder à cette dernière des pouvoirs et des attributions plus étendues que ceux qui seront attribués aux autres "Régions". Or ce que l'on peut en connaître indique que l'on est encore loin de "l'autonomie interne". Qui plus est, si l'on accorde un Statut particulier à la Corse parce qu'elle est un île, on en refuse le bénéfice à la Bretagne qui n'est, elle, qu'une presqu'île. Ni l'une ni l'autre décision, si, de manière évidente, elles ont été prises pour réduire les tensions infra-étatiques, ne paraissent capables de les éliminer. Le seul moyen de le faire serait de confier aux Corses et aux Bretons, et bien entendu aux autres pour ce qui les concerne, le soin de décider eux-mêmes, à l'intérieur d'un cadre donné qui devra être le plus large possible, de l'étendue, du contenu, des pouvoirs et des moyens de cette autonomie régionale qu'il leur paraît nécessaire d'assumer.

On se demande en quoi cela pourrait gêner les Français que les Bretons, les Corses et les Occitans aient le droit de créer et de gérer leur propre système d'enseignement, et de diriger leurs propres programmes de radio et de télévision. Il est évident, par contre, que la participation régionale cesserait d'être un mot pour devenir une réalité si ces principes très simples d'autonomie et de liberté sont appliqués. Elle cesserait d'être octroyée pour devenir choisie. Elle ne serait pas imposée du dehors mais délibérée du dedans par les intéressés eux-mêmes. Et n'est-ce pas aussi aux Corses et à eux seuls de décider si la Corse doit ou non comprendre deux départements, récemment créés pour tenter de la diviser ?

De même, en ce qui concerne les délimitations régionales, ce n'est certes pas un moyen d'éliminer les tensions, que ce soit en Bretagne, en Normandie ou en Savoie, que de maintenir celles qui ont été tracées, sans consultation des intéressés, pour délimiter les Régions dites de Programme qui ont succédé aux Régions de Vichy. Respecter sur ce point les procédures établies par la loi de 1972, qui veut que les deux Conseils régionaux concernés soient d'accord pour qu'un département puisse changer de Région, aboutit à faire décider par les habitants du Mans et d'Angers si le département breton de la Loire Atlantique doit revenir ou non à la Bretagne. La chose pourtant ne regarde que les Bretons, ceux de la Loire-Atlantique et les autres : elle ne regarde nullement les Manceaux et les Angevins : c'est donc aux Bretons, et à eux seuls, d'en décider.

De la même façon il n'appartient qu'aux Savoyards, et à eux seuls, de décider s'ils veulent s'ériger en Région distincte, aux Normands, et à eux seuls de décider s'ils veulent se regrouper en une seule Région au lieu d'en avoir deux. Comment parler de participation régionale à l'intérieur des États si l'on ne respecte pas des principes démocratiques aussi simples ?

Les mêmes principes démocratiques doivent s'appliquer si l'on veut réduire certaines tensions inter-étatiques. Créer un département basque distinct autour de Bayonne est une intention louable dans cette direction : mais il est douteux que les tensions inter-étatiques que le problème basque commence à créer entre la France et l'Espagne puissent en être réduites pour autant. Elles le seront, par contre, si l'on donne à ce département futur, c'est-à-dire aux Basques du Nord eux-mêmes, le droit de décider souverainement s'ils veulent un jour ou l'autre s'unir aux Basques du Sud au sein de la Région autonome Euzkadi. Ici encore cela ne regarde que les Basques des deux côtés de la frontière et plus spécialement ceux du Nord. Cela ne regarde pas les autres citoyens de l'État français, ni non plus d'ailleurs les citoyens espagnols. En vertu de quel dogme et de quelle religion veut-on maintenir que les frontières étatiques sont immuables ? Cela peut-il gêner en quoi que ce soit l'État français ou l'État espagnol et encore moins leurs citoyens ? Dans l'Europe d'aujourd'hui cela ne devrait pas soulever plus d'émotion que la modification d'une simple limite départementale.

Il est également clair, si nous passons au cas de l'Irlande, que les tensions infra et inter-étatiques nombreuses créées par le problème de l'Irlande du Nord ne pourront se résoudre sans faire appel à d'autres méthodes de règlement que celles, classiques, d'un simple accord conclu entre deux États souverains. Un bon tiers des habitants de l'Irlande du Nord seraient désireux de devenir citoyens de l'Eire : mais l'État irlandais, s'il veut bien les accepter, n'ose pas les prendre ; la bienséance inter-étatique l'interdit. De l'autre côté l'État britannique, qui serait très heureux d'en être débarrassé, n'ose pas les lâcher, pour ne pas déplaire aux deux autres tiers de la population de l'Irlande du Nord. Pourquoi, dans ces conditions, ne pas demander aux intéressés de décider eux-mêmes selon des méthodes démocratiques, qui, dans ce cas précis, ne peuvent être celles de la soumission pure et simple aux décisions de la majorité numérique au sein d'un ensemble contesté ? Après plus de dix ans de guerre larvée et de tentatives de règlement mort-nées, le problème est, tel qu'il est posé, insoluble. Il le restera tant qu'on ne se décidera pas à le résoudre, lui aussi, à la carte, en faisant appel aux principes d'auto-disposition et de participation, régionale et locale, aux décisions.

Le problème se complique encore du fait qu'il n'existe ni en Irlande du Nord, ni en Eire, d'institutions régionales proprement dites. Les comtés, des deux côtés de la frontière, ne sont que de simples divisions administratives, comparables aux départements français. Des huit comtés de l'ancienne province de l'Ulster, deux font partie de l'Eire, six de l'Irlande du Nord. Sur ces six derniers deux voteraient sans doute à la majorité, si la question leur était posée, leur rattachement à l'Eire. Cela ne résoudrait pas entièrement le problème, même si cela avait pour résultat de réduire les tensions : dans certains cas l'imbrication territoriale des populations nationalistes et unionistes, catholiques et protestantes, pro-irlandaises et pro-britanniques est telle, qu'il subsisterait sans doute des tensions locales génératrices d'affrontement. Cela serait le cas sur le territoire de deux au moins des comtés qui resteraient dans la mouvance de l'État britannique, voire même sur quelques points de ceux dont la majorité se serait prononcée pour le rattachement à l'Eire.

Le processus de participation des populations aux décisions les concernant devrait donc, dans certains cas et dans un deuxième temps, descendre d'un échelon, et s'appliquer à des divisions territoriales plus restreintes que celles des comtés. Mais il n'existe, ni en Eire, ni en Irlande du Nord, ni en Grande-Bretagne, de divisions territoriales administratives comparables aux communes telles que nous les connaissons sur le continent. Les autonomies communales y sont inconnues, et ni l'un ni l'autre État n'ont de structures municipales décentralisées. L'application d'un régionalisme à la carte et la création de régions autonomes n'est donc, à la limite, possible, que si l'Eire et la Grande-Bretagne se dotaient de structures communales décentralisées et autonomes dotées d'organes représentatifs, de pouvoirs et de moyens.

Une frange de l'opinion irlandaise, celle qui est la plus proche du Sinn-Fein provisoire, s'affirme en faveur d'une fédération interne, basée sur de larges autonomies régionales qui doteraient les anciennes provinces de l'Irlande : Leinster, Munster, Connaught, Ulster, d'assemblées délibérantes et d'organes exécutifs élus. L'Ulster retrouverait ainsi ses huit comtés d'origine. A l'intérieur de cette Province-Région, nationalistes et unionistes, catholiques et protestants, pro-irlandais et pro-britanniques, se trouveraient numériquement à peu près à égalité. Ils seraient ainsi contraints, ou bien de s'entendre, ou bien de se séparer sur des bases territoriales plus justes et plus rationnelles que celles qui les divisent aujourd'hui entre deux États souverains, de chaque côté d'une frontière aussi artificielle qu'impossible à justifier et même à garder et à policer.

Bien peu cependant, en Eire aussi bien qu'en Grande-Bretagne et en Irlande du Nord, peuvent encore concevoir que la solution semble résider dans la recherche d'une nouvelle répartition du pouvoir entre l'État d'une part, les provinces-régions et les communes d'autre part. Bien peu se rendent encore compte qu'il est nécessaire de mettre fin à une centralisation politique et administrative dont les effets et les conséquences peuvent parfois être aussi néfastes dans un petit pays qu'ils le sont dans un grand. Ce n'est que par la multiplication des autonomies locales et régionales à tous les niveaux que la liberté et les droits de chaque peuple ou de chaque fraction de peuple peuvent être protégés et garantis. Ils ne peuvent l'être que par l'institution d'un fédéralisme "à la carte" et l'émergence progressive d'une "Europe aux Cent Drapeaux" susceptible d'assurer une libre association des communes, des "pays", des Régions et des États, ces derniers aujourd'hui encore séparés par des frontières politiques qui ne devraient plus être que des limites au sein de la Communauté Européenne. Sans ces divers préalables il sera parfois difficile d'assurer, à l'intérieur des États, comme à l'échelle de l'Europe, une véritable participation des "Régions" aux délibérations et aux décisions.

Les régions et les communautés nationales et ethnico-linguistiques

Boris Pahor

I

Avec cette courte communication je voudrais faire certaines remarques qui me semblent intéressantes à propos de la vision générale de ce que la région pourrait signifier pour le futur des communautés "sans état".

Sûrement, on peut constater que dans la majorité des textes où on plaide pour le fédéralisme et au même temps pour la région comme élément primaire pour la constitution d'un fédéralisme européen original on précise très clairement que le facteur ethnique peut déterminer une "prise de conscience régionale"⁽¹⁾. Ce qui me paraît nécessaire c'est un plan détaillé, pays par pays, qui puisse nous montrer comment les régions pourraient résoudre les problèmes des différentes identités aujourd'hui méconnues.

Sans doute, on a, par exemple dans la belle étude du professeur Guy Héraud "Modèle pour une application générale du droit d'autodétermination" (2) des normes juridiques très claires et très précises pour la définition des cas quand une population veut se séparer parce qu'elle "manifeste une volonté collective distincte de celle du reste de l'État." (3) Mais les difficultés majeures surgissent quand on n'a pas à faire à des collectivités nationales (Basque, Catalane, Occitane, etc...) mais au contraire à des "fragments des peuples", des "groupes" linguistiques (Occitans du Piémont, Albanais du Molise, Grecs en Calabre, etc...)

Certes, on me dira que le destin des communautés "fragmentaires" dépend de la politique régionaliste de chaque état. Mais les états jusqu'à aujourd'hui n'ont pas cherché à protéger les régions prenant en considération les facteurs ethniques ou linguistiques (par exemple : cela n'a pas eu lieu dans la constitution - en Italie - des régions à statut ordinaire. Mais même la région autonome Friuli - Venezia Giulia, où vivent les communautés frioulane, slovène et allemande, n'a pas un sta-

1) Denis de Rougemont, *L'Avenir est notre affaire*, Stock, Paris 1977, p. 291.

2) *Le droit à l'autodétermination* ; Actes du colloque international de Saint-Vincent, 2-5 décembre 1979. Presse d'Europe 1980.

3) *Ibid.* p. 57

tut régional regardant les droits des populations qui parlent chez eux une langue non italienne.)

Voilà pourquoi il serait très utile d'avoir une carte d'Europe qui nous montrerait comment les fédéralistes imaginent la division de l'Europe par régions de façon que les communautés qui sont maintenant bafouées puissent un jour affermir leur identité. Mais une pareille étude (des études) pourrait demain servir comme base de discussion dans les organisations internationales.

II

Une autre considération que je voudrais faire regarde une certaine crainte qu'on relève à propos du facteur ethnique comme élément principal pour la constitution d'une région.

Dans sa "Lettre ouverte aux Européens"⁽⁴⁾ et mieux encore dans "L'avenir est notre affaire" Denis de Rougemont prend en considération le facteur ethnique comme un des facteurs déterminants pour un vrai fédéralisme européen. Mais même s'il consacre un beau chapitre à ce problème il est un peu préoccupé que les "ethnies sans État", une fois libérées, ne deviennent "des mini-États-nations".⁽⁵⁾ Cette préoccupation est beaucoup plus évidente dans le "Dossier" où il dit d'une façon très explicite que "... le projet de Régions fondées sur l'ethnie seule ou sur la langue comme paramètre décisif... n'est guère plus soutenable que le projet initial de la CEE de fonder les régions sur les seules réalités (inégalités) économiques? "Et il souligne : "Il ne saurait donc être question de régions qui reproduiraient à une échelle réduite les absurdités de l'État-Nation, des régions qui tendraient à se constituer en **mini-États-Nations** souverains et dotés, qui sait, de leur force de frappe basque ou bretonne". Et encore : "... il est non moins évident que le "mini-État souverain" dans ses frontières polyvalentes ou omnivalentes présenterait des inconvénients de même nature que le grand, sans en avoir les douteux "avantages" (puissance militaire, moyens de chantage sur les voisins."⁽⁶⁾

Il n'y a aucun doute que les considérations de Denis de Rougemont sont justes et très sages ; mais je me permettrais de remarquer que avec la constitution d'une région où prévaudraient les facteurs économiques ou autres, avec donc la constitution d'une région "définie par les fonctions"⁽⁷⁾ on pourrait très bien se retrouver - pour ce qui regarde les communautés menacées - dans la même situation qu'on cherche à résoudre avec l'abolition de l'État-nation.

Certes, l'auteur même s'aperçoit de ce péril et il espère le fuir en proposant la commune ou la Cité-État⁽⁸⁾ comme cellule-base dans laquelle on devrait résoudre

4) Denis de Rougemont, *Lettre ouverte aux Européens*, 1970.

5) Œuvre citée p. 292.

6) *Dossier 1*, 1979 de l'Institut Universitaire d'Études Européennes p. 11-12.

7) *L'Avenir est notre affaire*, p. 322.

8) *Ibid.* p. 303.

tous les problèmes, donc aussi ceux regardant la langue, l'école de la communauté minoritaire etc. Mais on sait trop bien ce que peuvent valoir les bonnes intentions et même les belles lois où l'économie suit son chemin, où l'émigration et surtout l'immigration décident de la vie (et de la mort !) d'une communauté nationale, ethnique ou linguistique.

J'ai reçu, par exemple, en ces jours une documentation sur "La morte del romancio" en Suisse⁽⁹⁾. Et je tiens à souligner que nous citons toujours la Suisse quand nous souhaitons une solution valable pour les communautés menacées. Et Denis de Rougemont justement se réfère à la Suisse quand il plaide pour une Europe fédérée. Jean-Jacques Furer, l'auteur de la brochure citée regardant la mort du romanche, aussi déclare "que la Suisse est un exemple valable qu'on peut opposer à l'état-nation linguistique, bridé par un monopolisme stérilisant."⁽¹⁰⁾ Néanmoins il est obligé de reconnaître que le romanche se meurt et pour essayer de le sauver il demande :

- a) la reconnaissance du romanche comme 4^e langue officielle ;
- b) l'université romanche ;
- c) l'enseignement du seul romanche dans les communes romanches ;
- d) radio et télévision seulement en romanche ;
- e) un quotidien écrit en romanche.

Tout cela pour ce qui regarde la culture.

Mais les plus importants sont sûrement les facteurs économiques et sociaux ; parce que si les gens quittent le pays alors ni l'université ni le quotidien pourront sauver la langue romanche. Donc la nécessité de promouvoir la petite industrie sur place, réserver les places de travail aux habitants autochtones etc.

Est-ce que la commune, la Cité-État peut résoudre ces problèmes toute seule ?

Il en dérive que si on peut vraiment construire une Europe fédérée avec des régions de type nouveau, c'est-à-dire avec des régions qui puissent sauvegarder les communautés menacées, il faudra considérer les facteurs ethnico-linguistiques comme prioritaires. Selon moi la crainte qu'une communauté aujourd'hui menacée puisse, une fois sauvée, agir comme un État-nation ne devrait pas être le fil conducteur d'un projet pour la constitution d'une région. En catalogne ou en Euscadi, par exemple, on doit premièrement affermir les identités catalanes et basque, deuxièmement s'intéresser aux droits linguistiques des castillans immigrés. La même chose devrait valoir pour les Romanches autochtones d'un côté et pour les immigrés de langue allemande de l'autre côté.

Les mêmes considérations devraient valoir pour les communautés "fragmentaires", pour les "groupes" linguistiques.

9) Jean-Jacques Furer, *La morte del romancio*, casa editura revista retoromantscha, RRR-Cuera 1981.

10) *Ibid.* p. 46.

III

Si donc le facteur ethnico-linguistique est prioritaire il en suit que l'économie devrait essayer d'être complémentaire de celui-ci et non vice-versa. Il se peut bien que dans plusieurs cas cela ne soit pas facile à résoudre, mais ce qu'il faudrait établir c'est que la sauvegarde d'une langue et d'une culture, même si la population en question est petite, devrait être la préoccupation principale du programme de l'Europe fédérale de demain.

Pour ce qui regarde les nouvelles régions qu'on peut faire naître sur les territoires situés aux deux côtés d'une frontière, régions créées par une nécessité économique, elles pourraient bien être un exemple valable pour une solution des problèmes ethnico-linguistiques si le législateur de demain sait se libérer des conceptions dépassées sur la valeur de la frontière dans l'époque atomique.

"L'exemple de coopération régionale transfrontalière" qu'on trouve dans "Dossier" et qu'écrit surtout Charles Ricq (10) est certainement intéressant. Parce que ce qui arrive aux deux côtés de la frontière franco-genevoise, on est en train de le concrétiser aussi sur les territoires situés aux deux côtés de la frontière yougoslavo-italienne (dans la République de Slovénie d'une part et de la Région autonome Friuli-Venezia Giulia de l'autre part). Coopération qui a été sanctionnée par le traité d'Osimo dont j'ai parlé dans ma communication, ici, il y a un an. (11)

Mais à ce propos je dois dire deux mots pour ce qui regarde la naissance de la région dont on parle.

Le traité d'Osimo s'intéresse à la solution de beaucoup de problèmes : économiques, routiers, commerciaux, hydriques, etc. Et il touche aussi aux questions qui regardent les deux communautés - italiennes en Yougoslavie, slovène en Italie. Mais ce sont les gouvernements - l'italien et le yougoslave ou les républiques respectives de Slovénie ou de Croatie - qui décident. On n'a pas donc une vraie région mais une politique régionaliste dirigée par deux états.

Voilà donc un cas où une coopération frontalière de type régional est superposée au destin des deux communautés nationales qui y vivent. Tout ce qui les regarde, on le décide dans les capitales.

Certes, le cas est spécifique, mais il sert néanmoins à démontrer qu'une coopération qui voudrait sembler très intéressante du point de vue de la collaboration régionale des communautés nationales l'est en vérité beaucoup moins et seulement d'une façon subordonnée.

IV

Pour ce qui regarde le plaidoyer pour la priorité qu'il faudrait donner aux facteurs nationaux, ethnico-linguistiques dans la constitution d'une région je tiens à souligner que je ne suis pas le défenseur des "micro-nationalismes", mais que je suis intimement persuadé que c'est seulement avec le sauvetage des langues et des cultures d'Europe qu'on pourra échapper à l'américanisation linguistique d'Europe, d'un côté, et au jacobinisme de gauche, qui a comme conséquence la fusion des peuples, de l'autre côté.

Avec Lévy-Strauss, je crois que les principales valeurs que notre civilisation doit tâcher de sauver sont les cultures, les identités des communautés menacées. Avec leur âme nous sauverons la nôtre.

11) I.E.H.E.I., Presse d'Europe 1981.

Où en sont les revendications culturelles bretonnes et régionales ?

Corentin Calvez

A

1 — La revendication des Bretons en faveur de leur langue et de leur culture se heurte depuis des décennies au refus de l'État unitariste, résolu à imposer, fut-ce par la contrainte, une uniformisation totale de l'Hexagone au plan linguistique et culturel. Il en est de même pour les autres langues de France : occitan, basque catalan, alsacien, flamand et pour le corse. Or la France présente la particularité de compter sur son territoire le plus grand nombre d'ethnies, de minorités nationales existant dans un pays européen en tout cas en Europe de l'Ouest. Voir la carte ci-jointe, qui montre que près de la moitié de l'espace français n'est de langue d'oïl (rameau linguistique roman dont est originaire le "français" de l'Île-de-France) nous parlons de régions possédant des langues et cultures tout à fait distinctes de la langue et de la culture officielles.

2 — Jusqu'en 1951, l'école a été interdite à la langue bretonne et aux autres langues de France, et cela bien que ces langues fussent langues quotidiennes de près de 15 millions de citoyens français. La reconnaissance qui a été faite, par la loi de 1951 (dite loi Deixonne), pour 4 de ces langues (breton, occitan, catalan, basque) a été seulement platonique, car les très courtes dispositions qu'elle comprenait se sont heurtées à des circulaires d'application très restrictives, et pour certaines de ces dispositions, aucune réalisation pratique n'a suivi. Ce n'est qu'au prix d'efforts incessants que les mouvements culturels régionaux sont parvenus à obtenir quelques modalités nouvelles (épreuve facultative au bas ; un petit nombre de stages, de conseillers pédagogiques), ces mesures étant chaque fois en quelque sorte arrachées au ministère sous la pression de l'opinion régionale. Mais ces concessions ministérielles, et notamment un article imposé au ministre René Haby, en 1975, lors du vote de la Loi sur l'Éducation et qui prescrit que "**L'enseignement des langues et cultures régionales peut être organisé tout au long de la scolarité**" (Art. 12), ne se traduisent par des applications généralisées dans les régions concernées...

3 — En matière d'enseignement des langues dites "minoritaires", le gouvernement français se trouve en infraction permanente avec ses engagements au plan international : depuis 1955, il a en effet signé une série de **Conventions, de Déclarations, de Pactes**, notamment avec les autres États européens, qui prescrivent en termes généraux les **droits** des communautés culturelles diverses existant sur leurs territoires. Ces actes internationaux précisent en particulier qu'il ne

peut y avoir de discrimination basée sur la langue et l'appartenance à une minorité et fait obligation d'enseigner chaque langue et de permettre son usage dans la vie culturelle et publique.

C'est là un droit auquel les gouvernements qui se sont succédés en France ne se sont guère souciés de tenir compte.

B

1 — Le mouvement en faveur de la promotion de la langue et de la culture bretonnes n'a cessé de se développer depuis une vingtaine d'années. Les diverses fédérations d'action culturelle bretonne demandent qu'un ensemble de mesures soient prises, par la voie législative ou la voie réglementaire (plutôt les deux voies en même temps...) afin que soit reconnue toute sa place au breton dans les divers domaines. IL s'agit tout d'abord d'organiser un enseignement de la langue et de la culture bretonne sous tous ses aspects (y compris la culture galloise en Haute-Bretagne), dans toutes les écoles de Bretagne et à tous les niveaux. Modalités de cet enseignement : enseignement facultatif tout au long de la scolarité, c'est-à-dire de la Maternelle à l'Université, - facultatif mais partout possible (et il y aura des volontaires partout !); et enseignement optionnel, en plus, à partir de la 4^e (collèges) ; possibilité d'utiliser le breton pour certains enseignements, éventuellement ; possibilité d'expériences d'un emploi exclusif ou majoritaire de breton à la maternelle (écoles type "Diwan", d'intégrer à l'enseignement public). Une mise en place d'un tel enseignement suppose des moyens réels, une authentique volonté des pouvoirs publics de mettre en place ces moyens, à tous les niveaux, nous le répétons. Nous faisons rapidement le point plus loin sur ce qui a pu être obtenu, très péniblement, jusqu'ici, et sur les chances actuelles de voir se réaliser ce qui n'a pas été consenti jusqu'à présent par les précédents ministères de l'Éducation Nationale.

2 — En dehors du domaine de l'enseignement, nous entendons obtenir pour la langue bretonne et pour le gallo qu'on leur accorde la place qui leur revient selon le droit international, dans les autres domaines de la vie sociale : dans les **média** (radio et télévision, notamment), dans les diverses **activités culturelles**, de jeu-nesse et de loisir relevant des responsabilités de l'État et des autres collectivités publiques, dans la **vie officielle**, la justice, les administrations, etc...

Presque tout reste à faire dans ces domaines. Les émissions de la radio et de la télévision utilisant le breton sont ridiculement courtes. La vie officielle ignore notre langue. La justice ne reconnaît que la langue française. L'utilisation d'une autre langue dans les diverses administrations demeure généralement impossible.

3 — Ce que nous disons pour la langue et la culture bretonnes est tout aussi vrai pour les autres langues de France. Et les revendications en matière sont les mêmes ou en tout cas à peu près semblables, qu'il s'agisse de la vaste **Océanie** (plus de 30 départements) que pour les régions plus exigües que sont la **Catalogne-Nord** (Roussillon), le **Pays Basque**, la **Flandre française** ou Westhoek, comme pour l'**Alsace** et la **Moselle** germanophone et la **Corse**. La plupart des Mouve-

ments d'Action culturelle régionale de ces Régions diverses mènent ensemble le combat pour obtenir que les droits de leurs populations soient enfin pleinement reconnus et respectés.(1).

C - Où en sommes-nous actuellement ?

1 — **Enseignement.** Une "charte culturelle" a été octroyée en 1978 par le gouvernement, à la suite de la promesse de G. d'E. à Ploermel. Il s'agit en réalité d'un texte différent de celui qui, du moins pour l'enseignement et l'audio-visuel, avait été proposé par le Conseil Régional de Bretagne (2), à la suite d'une concertation avec les mouvements culturels. Pour ce qui est de l'enseignement, les dispositions de la Charte ne vont que reprendre les mesures définies par les instructions ministérielles de R. Haby, c'est-à-dire qu'elles étaient de portée fort réduites. Malgré leur caractère très modeste, les moyens de les mettre en œuvre de manière complète n'ont pas été fournis par le ministère, au bout de 4 ans (à une année de l'expiration de ce prétendu "contrat"...

En fait, un enseignement de la langue bretonne n'est dispensé actuellement qu'à quelque **6 000 enfants et jeunes gens** des écoles publiques et privées de Bretagne...**au lieu des 40 000** dont une enquête officielle réalisée en 77-78 avait révélé qu'ils étaient volontaires (dans une partie seulement des écoles publiques du pays bretonnant)...

A noter que dans les autres Régions à langues minoritaires de France, l'enseignement de celles-ci est encore moins bien dispensé, sauf peut-être au pays basque où existe un embryon d'enseignement du basque par un petit nombre d'instituteurs itinérants, et en Alsace, où depuis 1972 on est revenu à l'enseignement de l'allemand durant 3 heures hebdomadaire (... dans les seuls cours moyens, - enfants de 9 à 11 ans ; usage du dialecte interdit de la maternelle au cours moyen !), comme il existait avant 1939.

2 — **Audio-visuel.** En Bretagne, si tout a été réalisé dans ce domaine, de ce qui était prévu jusqu'en 1980 dans la Charte culturelle, mais avec quelque retard, toutefois, - c'est que les mesures inscrites dans ce contrat de 5 ans ne comportait que des horaires d'émission radio et télévision **fort peu ambitieux**, les demandes prises en charges par l'E.P.R. de Bretagne n'ayant pas été retenues en 1977 par FR3. Ainsi, l'augmentation accordée aux émissions d'informations culturelles ne s'est traduite que par **5 minutes** : 8 minutes hebdomadaires au lieu des 3 minutes précédemment, - ce qui a permis à un Préfet régional d'affirmer sans rire qu'on avait procédé à... "presque le triplement" du temps précédent!... Précisions : les pro-

1) Ces Mouvements sont rassemblés, du moins la majorité d'entre eux, au sein de "Défense et Promotion des Langues de France" (Secrétaire général : J. Dorandeu, Catalan ; Président : A. Keravel, Breton). Voir ci-après, para. C.

2) Le signataire de ces lignes en sait quelque chose, puisque ce sont ses propositions en matière d'Enseignement et d'Audio-Visuel qui, adoptées en Commission puis en session plénière du Conseil Régional de Bretagne, sont dans les bureaux du Ministère de l'Éducation pour être remplacées par des dispositions fort peu ambitieuses... qui n'allaient guère plus loin, pour ce qui est de l'enseignement, que ne le prévoyaient les circulaires ministérielles de valeur générales, et pour la radio-télévision, se contentaient à peine de doubler un certain nombre de minutes d'émissions déjà bien court...

grammes de radio en breton se bornent actuellement à **5h 30 et 1 heure à la télévision** par semaine. Il faut noter aussi que les horaires sont pour la plupart des émissions bien mal choisies, défavorables à l'écoute populaire...

Dans les autres régions françaises, la place accordée à la radio et à la télévision pour les émissions dans leurs langues "minoritaires" est très inégale : aucune émission n'existe dans certaines régions, dans d'autres les émissions sont très peu développées et la plupart du temps de caractère folklorique ; seuls le Pays-Basque et la Corse peuvent entendre, comme la Bretagne, de courtes émissions dans leur langue propre.

D — Et maintenant ?

Le changement de majorité politique en juin 1982 aura-t-il des effets sur le régime des langues et cultures de France ? On y compte bien ! On a pour cela de bonnes raisons :

a) A l'occasion des élections de mai-juin, les Mouvements d'action culturelle régionale avaient demandé aux diverses formations politiques et précédemment aux divers candidats à la Présidence de se prononcer en faveur d'un **Statut général des langues et cultures de France** !! qui soit conforme aux prescriptions et pratiques suivies dans les autres États démocratiques européens.

Du côté de la majorité alors au gouvernement, on enregistrera de la part du RPR des assurances générales en faveur d'un régime nouveau pour les langues et cultures dites "régionales", sans toutefois souscrire à l'idée d'une loi-cadre. M. Giscard d'Estaing répondit qu'il fixerait ultérieurement sur sa réponse, qui ne vint jamais. De la part des formations composant l'U.D.F. ne fût connue que la position du C.D.S., nettement engagée par ses propositions de loi.

Du côté de l'ancienne opposition, qui se trouve maintenant au pouvoir, des accords complets furent reçus du P.S., du P.C.F., du M.R.G., et par le dépôt successif de plusieurs propositions de loi (la dernière en date étant celle du P.S. en décembre 1980, de loin la plus complète des quelque 25 propositions enregistrées à l'Assemblée Nationale depuis 1958.)

Par ailleurs, le nouveau Président de la République, qui s'était déjà prononcé, à plusieurs reprises, pour un **"droit à la différence"** prenant en compte très clairement la promotion des **"langues et cultures des Peuples de France"**, suivant la formule de la proposition Le Penec-Laurisergues (P. de 1980, et cela dans les divers domaines de la vie sociale, M. Mitterrand donc a promis, alors qu'il était candidat, de conseiller à ses amis parlementaires de préparer une loi-cadre, un statut dans ce sens. Des indications diverses paraissent confirmer que le Président est décidé à tenir ses promesses sur ce plan.

b) Si un ensemble de mesures nouvelles n'a pas été décidé par le nouveau ministre de l'Éducation Nationale dès la rentrée scolaire de septembre dernier, du moins quelques mesures ont-elles été prises qui permettent de penser qu'une orientation favorable aux valeurs culturelles de nos Régions se dessine. Mesures encore très partielles, certes, mais tout à fait positives comme l'**habilitation des licences d'études bretonnes et celtiques** des Universités de Rennes et de Brest, l'enseigne-

ment de la langue et de la culture corses dans le 1^{er} degré (3 heures hebdomadaires), la désignation de nouveaux **instituteurs itinérants** et **conseillers-animateurs** pédagogiques (en petit nombre, pour le moment, il est vrai), la décision de procéder à des enquêtes et consultations dans les 15 Académies concernées sur les besoins de l'enseignement de caractère régional et la préparation de la rentrée 82-83 en ce domaine.

De plus, tout récemment (19-20 octobre), M. Alain Savary, au cours du colloque sur la formation des maîtres du 1^{er} degré à l'enseignement des langues "régionales", convoqué par lui à Pontauban, a fait part, dans son discours d'inauguration, de son intention d'être **"fidèle aux engagements pris"** et de donner, dans un **"ambitieux projet"**, **"toute leur place"** aux cultures régionales, **"non pas dans la seule attention au passé, mais dans une vision d'avenir"**, et d'en faire **"des cultures pour aujourd'hui"**, - précisant que, pour ces cultures, **"la langue est bien souvent la seule clé d'accès"**...

Tous les défenseurs des langues de France comptent bien que ces excellentes dispositions vont maintenant se concrétiser en une série d'instructions officielles et de dispositions administratives et budgétaires qui commenceront à mettre en place un véritable enseignement de ces langues et des cultures vivantes dont elles sont le moyen d'expression.

c) Le texte des paragraphes a et b ci-dessus reprend, à peu de chose près, la teneur d'une lettre adressée à l'occasion du budget 82, aux différents Groupes parlementaires, par **"Défense et Promotion des Langues de France"**, organisme qui regroupe au plan national la plupart des Mouvements d'Action Culturelle Régionale des sept "ethnies" françaises possédant une langue distincte bien différenciée. **"Défense et Promotion des Langues de France"** (D.P.L.F.), demande que le budget 1982 de l'Éducation Nationale prévoit les crédits indispensables à la mise en route d'un enseignement "régional" sérieusement organisé, à la rentrée de septembre 82, et qui comporte la création d'un ensemble de postes d'**instituteurs itinérants**, de **conseillers-animateurs pédagogiques** départementaux (1^{er} degré) et académiques (2^e degré), de **professeurs à temps complet** (ou de services équivalents) dans les **collèges, Lycées et Écoles Normales**, pour l'enseignement de chacune de nos langues. De même, est-il demandé la mise en place de postes de **documentalistes spécialisés** en matière régionale dans les Centres de Documentation Pédagogique, ainsi que de Services divers correspondant aux besoins de l'enseignement régional, et le fonctionnement de **stages de formation** en nombre et durée convenables 1^{er} et 2^e degrés, de Cours universitaires nouveaux.

Ayant consulté les Mouvements qu'il réunit, D.P.L.F. estime que les besoins en postes d'enseignements pour cette 1^{re} année de mise en route d'un enseignement cohérent des langues et cultures de France, demandent la création de **1 300 à 1 500 postes**, - soit de 600 à 700 dans le 1^{er} degré et de 700 à 800 dans le 2^e degré, ainsi que le fonctionnement de **130 à 150 stages** de formation d'importances diverses (3).

D.P.L.F. espère que les divers Groupes parlementaires accorderont toute l'attention requise à cette demande et qu'ils décideront de charger l'un de leurs

3) La moitié de ces postes concernent l'Occitanie, qui couvre un très vaste territoire. Pour la Bretagne, il est demandé 250 postes divers et 25 stages.

membres d'intervenir dans le sens indiqué, au cours des débats budgétaires de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

E - Au parlement Européen

En conclusion de l'étude de plusieurs propositions de résolution déposées en 1979, le Parlement Européen a adopté un texte qui définit un **Code des droits des Minorités culturelles européennes**. Les Mouvements membres de D.P.L.F. espèrent que la Commission Européenne, et donc les différents Gouvernements, adopteront à leur tour, dans un délai raisonnable, un tel Code, dont le respect des diverses prescriptions qu'il comportera mettra fin à toute discrimination en matière de langues et de cultures.

La région Wallonne et les Relations Internationales

Philippe Suinen

Pour pouvoir apprécier la place de la Wallonie dans l'Europe et le monde tout en examinant le rôle qu'elle doit y jouer, une présentation, même très rapide, de la Région s'impose.

On commence à savoir que la Wallonie compte approximativement 3 200 000 habitants, ce qui représente 32% de la population belge. La taille européenne de cette Région, non seulement dépasse celle de certains États tels le Grand Duché de Luxembourg, mais ne la situe pas loin, dans l'échelle européenne, d'un État comme la Norvège.

Mais la place de la Wallonie dans l'Europe est à apprécier en tenant compte d'autres paramètres, ainsi au cours des vingt dernières années, la Wallonie a perdu plus de 120 000 emplois et un secteur entier - et capital - de son activité a été rayé du paysage économique : alors qu'elle comptait 151 puits de mines en 1949, elle en a fermé l'avant-dernier en 1980 et doit se battre pour que l'État central consente à prolonger de quelques années le dernier site subsistant dans ce secteur.

L'autre fondement de l'économie wallonne reste constitué par la sidérurgie, secteur fortement sujet à des mesures de rationalisation notamment dans le cadre de l'application de la discipline européenne en matière de réduction des capacités (1).

Il est d'ailleurs intéressant de constater que ces deux secteurs, le charbon et l'acier, qui ont été ou sont encore particulièrement vitaux pour la Wallonie, constituent les domaines dans lesquels l'intégration européenne a été la plus poussée depuis 1951, les promoteurs de la C.E.C.A. ayant estimé qu'une logique institutionnelle et économique allait, de manière mécanique entraîner d'autres secteurs d'activité dans le même processus d'intégration.

L'action et les décisions de la Communauté Européenne concernent donc directement la Wallonie et présentent une grande importance pour elle, vu sa configuration industrielle et économique. Il conviendrait d'ailleurs de compléter cette illustration en évoquant :

(1) A l'heure où ces lignes sont écrites, la Commission des Communautés Européennes n'a pas encore pris définitivement position quant au plan de restructuration de Cockerill-Sambre principale entreprise sidérurgique wallonne et sixième producteur d'acier dans la C.E.E.

— le Fonds Social Européen, qui contribue à la solution des aspects relatifs à l'emploi dans le problème de développement régional ;

— le Fonds Européen de Développement Régional (F.E.D.E.R.), destiné à soutenir le financement de projets d'investissements dans les régions défavorisées de la Communauté (2)

— la question importante de la délimitation des zones de développement ;

— la politique agricole commune.

La question se pose dès lors de savoir si les institutions européennes et leurs politiques communes peuvent avoir pour effet de corriger les déséquilibres préjudiciables à la Région Wallonne et d'éviter, sur pression notamment des autorités régionales wallonnes, que les retombées de leurs décisions en Belgique ne fassent de notre pays un État membre à deux vitesses, l'une flamande et l'autre wallonne.

En tout état de cause, dès le lancement des institutions européennes, il était reconnu que les déséquilibres régionaux, s'ils sont importants, constituent des facteurs d'inflation et créent des scissions internes au plan politique, économique et social, qui rendent encore à leur tour plus difficilement supportables les contraintes du système monétaire européen.

Corriger les déséquilibres régionaux ne constitue donc pas seulement une nécessité morale pour l'Europe, et un acte bénéfique pour les régions sous-développées, mais aussi un acte enrichissant pour l'Europe elle-même.

Or, il est évident que l'octroi d'aides aux régions par l'intermédiaire obligé des États peut présenter un caractère quasi-paternaliste peu conforme à ces objectifs, les États distribuant ensuite ces aides selon leur bon vouloir ou, en tout cas, en fonction de considérations politiques étrangères à l'intérêt des régions en cause.

Dans le même ordre d'idées, la Région wallonne n'entend pas que l'autonomie dont elle dispose signifie le repli sur elle-même. Les lois de réformes institutionnelles des 8 et 9 août 1980 lui ont accordé, dans des matières particulièrement importantes pour son redéveloppement économique, une autonomie dont l'importance varie selon le terrain d'action — complète pour l'aménagement du territoire, incomplète pour la politique économique — mais qui signifie toujours le droit de fixer ses propres normes, ses propres règles. Dès lors, une des préoccupations retenues a été d'éviter que, soit par la conclusion d'accords ou traités dans des matières relevant de ses compétences, soit en raison de l'attitude prise par la délégation belge au sein d'organisations internationales, la Région se voie dépossédée de la possibilité de mise en œuvre de certaines de ses compétences et, qui plus est, ait à assumer les conséquences budgétaires d'engagements auxquels elle n'a pas souscrit et à la négociation desquels elle a été étrangère.

(2) Créé par le Règlement N° 24/75 du Conseil, J.O.C.E. N° L 73 du 21.3.75, pp. 47-48.

Un élément doit en tout cas être clairement établi ; il n'est pas question ici de remettre en cause le caractère supranational de décisions communautaires et le caractère d'effet direct de certaines décisions supranationales ou internationales.

Les règlements des Communautés Européennes, dont l'intensité normative est caractérisée par l'effet direct, s'imposent en effet à la Région Wallonne, lorsqu'ils correspondent à ses compétences, avec la même force qu'ils s'imposent dans d'autres domaines à l'État belge.

Il en va de même pour les directives, normes nécessitant une transposition en droit interne : elles lient les États destinataires quant au résultat à atteindre tout en leur laissant la compétence quant à la forme et aux moyens (3). Dans la mesure où l'organisation institutionnelle d'un pays membre réserve des compétences normatives exclusives à des pouvoirs autres que l'État central, il est de pure logique d'affirmer :

— que l'autorité européenne ne dispose d'aucun pouvoirs pour remettre en cause cette organisation institutionnelle ;

— qu'elle est en droit d'attendre de la Région, lorsque la matière figure dans ses compétences, la finalisation juridique des principes contenus dans ses directives, normes par définition à effet indirect.

Une réflexion doit toutefois intervenir en raison du fait que le droit communautaire ne reconnaît pas les régions comme entités institutionnelles responsables. On sait qu'en cas de manquement aux obligations communautaires, l'État est mis en cause et ne peut invoquer son organisation constitutionnelle interne pour justifier un éventuel manquement aux obligations communautaires (4). Même si l'on peut comprendre le souci de sécurité juridique, renforcé avec un interlocuteur unique, qui anime les autorités européennes, il faut bien reconnaître qu'une telle pratique fait de l'Europe des régions une notion ne dépassant l'académisme que grâce aux orientations prises par certains États membres, et non par une Europe supranationale, avec toutes les implications d'un tel adjectif.

La tentation est grande dès lors pour les États membres de vouloir prévenir les effets éventuels d'un recours en manquement en contrôlant directement la mise en œuvre en droit interne de ces directives, voire en se substituant aux Régions dans l'exercice de leur pouvoir décretal ou réglementaire (5). Mais il est important de préciser qu'en agissant de la sorte, l'État répondrait à des conditions d'opportunité et non à une obligation juridique, aucune disposition du droit communautaire n'imposant que la mise en œuvre des directives européennes relève du seul pouvoir central (6).

(3) Article 189, al. 3, du traité C.E.E.

(4) Arrêt du 5-5-970, aff. N° 77-69, Commission C. Royaume de Belgique.

(5) C. Colinet, Régionalisation et droit communautaire : le problème de l'application du droit communautaire par les régions. Leçons à tirer de l'expérience italienne, Cahiers de droit européen, 1980, N° 1, p. 77.

(6) M. Melchior, La région et la Communauté européenne, Études et Expansion, 1977, p. 610.

Une telle attitude serait d'ailleurs inacceptable pour la Wallonie, car ce serait vider la régionalisation d'une part de sa substance ; le système de substitution n'est dès lors pas organisé par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'on doit admettre qu'en cas de carence du pouvoir régional dans l'exécution de directives européennes ou d'autres obligations internationales, la responsabilité internationale de l'État belge est en jeu, alors que celui-ci ne dispose pas des moyens juridiques lui permettant de pallier ladite carence. La solution nous paraît dès lors devoir consister dans une organisation conventionnelle entre l'État et la Région, système faisant en sorte que, lorsqu'il s'agit de compétences régionales exclusives, les conséquences de l'exercice par l'État de sa responsabilité en droit international public soient assumées, pour ce qui concerne l'ordre juridique interne belge, par la ou les Région(s) concernée(s).

Une association véritable

En admettant la suprématie du droit international et les nécessaires exécution et respect par la Région Wallonne des normes en relevant, nous avons posé le problème de la participation au processus décisionnel communautaire et international. En effet, en tant que collectivité publique disposant de compétences exclusives dans bon nombre de domaines soumis à de nombreuses concertations européennes et internationales, la Région peut-elle être exclue de l'élaboration des normes qui s'imposeront à elle, avec le cas échéant des conséquences budgétaires incompatibles avec ses objectifs et ses moyens ?

L'importance et les implications de cette question ont été perçues assez tôt lors de la préparation des réformes institutionnelles en Belgique et l'on est passé progressivement de la notion "d'association à la préparation des négociations des traités internationaux" à celle, plus dynamique, qui fait l'objet de l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles : "Dans les matières qui relèvent de la compétence du Conseil, son Exécutif est associé aux négociations des accords internationaux, le Roi restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution"(7).

Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition, il n'est pas possible d'exprimer, du côté régional, une vive satisfaction face à ce qui en a été la mise en œuvre. Ainsi, la Région Wallonne n'a été que très tardivement associée aux négociations concernant le renouvellement de la Convention relative à l'Union Économique Belgo-Luxembourgeoise, alors que des questions liées à la politique de l'emploi y

(7) L'article 68 de la Constitution belge est ainsi libellé : "Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables. Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être descriptifs des articles patents."

étaient notamment évoquées. Elle n'a en outre pas été associée aux démarches entreprises vis-à-vis des autorités françaises à propos des projets d'implantation de nouvelles centrales nucléaires dans la région frontalière de Chooz.

Même si ces disfonctionnements ne peuvent être intégralement attribués à cet effet, il faut savoir que des doutes, exprimés sous forme de réticences, apparaissent dans le chef du pouvoir national quant à l'interprétation à donner à cette notion d'association. Il est pourtant clair que l'objectif retenu pour justifier l'élaboration de l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 implique qu'un contenu dynamique soit donné à cette disposition, et ce à trois niveaux :

— Le terme de négociation est à entendre de manière large, à savoir que la position de la délégation belge est à définir conjointement au préalable par les représentants des pouvoirs nationaux et régionaux, l'association ne pouvant étymologiquement être limitée à une simple consultation ;

— lors des discussions avec les partenaires étrangers, le ou les représentant(s) de la Région Wallonne doivent figurer à la table de négociation, ce qui implique une concertation permanente avec les autres membres de la délégation belge en cas de nécessité d'une reformulation de la position qui avait été définie conjointement avant la négociation proprement dite ;

— la notion d'accords internationaux doit couvrir toutes les dispositions conventionnelles de droit international public, et ce conformément à la définition classique du traité. On peut citer à cet égard J. Masquelin, pour lequel "le traité est d'acte conventionnel et écrit, soumis aux règles du droit des gens et, dans le domaine intérieur, à celles du droit public, conclu entre des entités de droit international public ayant la capacité de traiter, en vue de créer des droits et des obligations ou des institutions internationales"(8).

Des traités conclus par la région ?

Les illustrations de droit comparé ne manquent pas d'intérêt, comme chacun le sait. Ainsi, la loi fondamentale (Grundgesetz) de la République Fédérale d'Allemagne prévoit expressément que la Fédération assure les relations avec les États étrangers et elle fait figurer les affaires étrangères dans les matières à propos desquelles la Fédération a le droit de législation exclusive (9).

Elle comprend toutefois les dispositions suivantes aux alinéas 2 et 3 de son article 32 :

— avant la conclusion d'un traité affectant la situation spéciale d'un Land, ce Land doit être consulté en temps utile ;

— dans la mesure de leur compétence législative, les Länder peuvent, avec l'assentiment du gouvernement fédéral, conclure des traités avec des États étrangers.

(8) Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges, Bruylant, Bruxelles, 1980, p. 49.

(9) Articles 32 et 73.

On peut se demander pourquoi l'autonomie régionale n'a pas été organisée de manière aussi large en Belgique pour ce qui concerne les relations internationales, la question étant d'autant plus pertinente que les Conseils de (Conseil de la Communauté Flamande et Conseil de la Communauté Française) se sont vu confirmer par l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 le pouvoir d'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération dans les matières relevant de leurs compétences, les traités en question étant présentés au Conseil par l'Exécutif de Communauté. Sans prétention exhaustive, rappelons que les compétences des Communautés en Belgique recouvrent notamment les beaux-arts, le patrimoine culturel, la radiodiffusion et la télévision, la politique de la jeunesse et l'éducation permanente, les loisirs et le tourisme, des aspects importants de la formation, la politique de santé, l'aide aux personnes et la recherche scientifique appliquée propre à ses matières.

Comme on le voit, il s'agit là de secteurs non négligeables, sources de larges potentialités de coopération internationale et susceptibles de connaître des actions en matière de coopération au développement, matière pourtant traditionnellement réservée au pouvoir national (10). L'origine de cette différence de traitement entre Régions et Communautés tient en la distorsion dans le temps constatée, dans les réformes institutionnelles belges, entre la communautarisation, caractérisée par l'article 59 bis, para. 2, 3^e de la Constitution, et la régionalisation dont la base consiste en l'article 107 quater de la Constitution, les deux dispositions résultant de la révision constitutionnelle de 1970-71. Alors que les Conseils de Communauté se sont vu reconnaître dès cette date la possibilité de régler par décret la coopération internationale propre aux matières relevant de leur compétence, la régionalisation se voyait à la même époque reconnue au seul titre de principe, toute l'organisation des pouvoirs et des compétences devant faire l'objet d'une loi à voter à la majorité surqualifiée, ce qu'a fait pratiquement dix ans plus tard la loi spéciale du 8 août 1980.

Tenant compte de ces éléments, le régionalisme belge, processus essentiellement évolutif, ne pourra pas méconnaître la nécessité de traitement égal des grandes composantes institutionnelles de la Belgique, les Régions devant également devenir maître, comme le sont déjà les Communautés, des aspects externes de leurs compétences.

Une Wallonie tournée vers l'extérieur

La Wallonie n'a pas attendu et n'attend pas cette accentuation de son autonomie pour mettre en œuvre ses compétences sur le plan externe, et ce principalement vis-à-vis d'une autre entité fédérée, le Québec, proche tant par la culture que par le combat mené face à un centralisme extérieur.

(10) Le décret du 19 décembre 1979 instituant pour la communauté Française un Commissariat à la Coopération Internationale ne laisse comme pouvoirs au Ministre - national - des Affaires Étrangères que le soin d'approuver la liste annuelle des États avec lesquels la Communauté Française entend conclure des accords de coopération, le droit de veto étant justifié par des préoccupations tenant à la cohérence de la politique étrangère de la Belgique.

Mieux se faire connaître des autres régions du monde et d'Europe : rien dans la loi spéciale du 8 août 1980 ne prévoit ce champ d'action, entendait-on déjà murmurer, mais Jean-Maurice Dehousse, Président de l'Exécutif Régional Wallon, déclarait qu'il est plus juste de dire que rien ne l'interdit (11). C'est ainsi que, dans cet esprit, l'Exécutif Régional Wallon a provoqué la venue en Belgique du Premier Ministre du Québec, M. René Levesque, qui est devenu ainsi le premier invité de la Wallonie. A l'occasion de cette visite, une Déclaration Commune Québec-Wallonie a défini les grands axes d'une complémentarité dans l'action des deux pouvoirs exécutifs. Un groupe de travail mixte met actuellement en œuvre une coopération sur les plans de la recherche appliquée, de l'aménagement du territoire, de l'aide aux P.M.E., de la politique agro-alimentaire et de l'action des sociétés publiques, notamment en matière de création d'entreprises à vocation industrielle et d'amélioration des débouchés sidérurgiques.

La loi spéciale du 8 août 1980 n'évoque pas non plus les relations entre les Communautés Européennes et la Région, ce qui indique qu'un système sui generis peut être mis en place.

La réponse à l'interpellation ainsi lancée est à situer à deux niveaux, selon qu'il s'agisse de décisions à prendre par la Commission des Communautés Européennes ou par son Conseil des Ministres.

La Commission des Communautés Européennes est constituée de personnalités indépendantes qui ne peuvent se considérer ni agir comme les représentants d'un État membre ou de qui que ce soit. Des relations étroites et directes s'instituent dès lors entre la Région Wallonne et la Commission. C'est ainsi que l'Exécutif a noué des contacts avec le Commissaire européen compétent en vue d'examiner les modalités de l'aide communautaire à la reconversion des bassins sidérurgiques wallons, et plus généralement, de faciliter les contacts entre les instances régionales et celles des Communautés Européennes. Ainsi qu'il l'a signalé dans ses différentes déclarations de Politique Régionale du 18 octobre 1960, l'Exécutif entend poursuivre ses contacts.

Mais le Conseil des Ministres de la Communauté détient actuellement une très large part du pouvoir de décision au niveau européen et le processus d'élaboration de la position nationale qui sera défendue au sein du Conseil présente donc une grande importance, surtout lorsque la décision à prendre se situe, dans le paysage institutionnel belge, parmi les compétences régionales. Il apparaît ainsi normal que les autorités régionales disposent en tant que telles de délégués au sein de la Représentation Permanente de la Belgique auprès de la Communauté, tout comme rien n'interdit de faire figurer des représentants régionaux dans la délégation nationale représentant la Belgique au Conseil.

La question se pose également au niveau de la soumission des demandes d'intervention aux Communautés lorsqu'il s'agit de matières couvertes par les compétences régionales. La politique agricole commune nous fournit à ce sujet des

(11) La Wallonie devant l'Europe, Bulletin du Grand Liège

exemples significatifs de résistances auxquelles la Région Wallonne doit faire face.

Ainsi, la Commission des Communautés Européennes a constitué en application du règlement 355/77 une action commune destinée à permettre le développement ou la rationalisation d'entreprises qui s'occupent du traitement, de la transformation ou de la commercialisation des produits agricoles. Selon ce règlement, les projets individuels éligibles à la section "orientation du FEOGA doivent s'intégrer dans des programmes spécifiques de l'État membre, celui-ci délimitant l'aire géographique, la justifiant et définissant le secteur concerné par le programme. Ces projets doivent en outre contribuer à encourager le développement harmonieux de l'aire géographique concernée et être situés par rapport à d'autres mesures éventuelles visant au même objectif.

La Région Wallonne a estimé que les matières couvertes par ce Règlement 355/77 se situent pleinement dans le champ de ses compétences puisqu'il concerne en effet les entreprises actives dans la rationalisation, le stockage, le conditionnement, la conservation, le traitement ou la transformation de produits. Alors que le Ministre de l'Agriculture s'obstine à confiner les régions dans un rôle d'avis, la position wallonne a revendiqué la compétence exhaustive de l'Exécutif pour définir l'aire géographique et les secteurs visés par l'application des programmes spécifiques, ainsi que pour communiquer au FEOGA, par l'intermédiaire du Ministère de l'Agriculture, les programmes spécifiques et les dossiers individuels qu'ils y estiment conformes. La revendication est d'autant plus légitime que le Ministre de l'Agriculture a concédé que la participation financière de l'État membre pourrait être constituée d'aides à octroyer par les Exécutifs Régionaux.

Est-il besoin de le souligner, il apparaît en fait qu'une quantité disproportionnée de dossiers flamands sont introduits par la Belgique auprès du FEOGA.

Le respect de l'autonomie régionale implique dès lors l'absence de contrôle d'opportunité par les autorités centrales sur les demandes de concours communautaires formulées par les Régions, d'où présomption irréfutable d'avis favorable de l'État concerné au sens de la réglementation communautaire⁽¹²⁾.

La Wallonie a toujours été une région ouverte sur le monde tant sur le plan économique que culturel.

Tous les efforts qu'elle déploie pour assurer une présence plus nette, pour affirmer bien haut son existence - et donc son autonomie et ses compétences - ne doivent pas nous faire oublier qu'ils se situent dans le contexte général d'un objectif que nous considérons comme prioritaire, celui de l'Europe des Régions.

Les processus de la régionalisation belge et de l'intégration européenne sont particulièrement porteurs d'espérances, surtout pour les générations nouvelles en ce qu'ils n'apparaissent pas comme achevés et doivent permettre de situer la démocratie à des niveaux plus adéquats parce que correspondant tant à des réalités qu'à des finalités plus profondes.

(12) M. Melchior, *ibid.*, p. 609.

Carrefour : Vocation du Val d'Aoste

Henri Armand

Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs,
Permettez-moi, en hommage à la communauté Walser qui vit en Vallée d'Aoste de dire - même si maladroitement - ce proverbe allemand qui va me permettre de mieux démarrer dans mon exposé :

"Wer die Vergangenheit nicht ehrt, hat keine Zukunft" à savoir que "celui qui n'honore pas le passé, n'a pas d'avenir". Et cela vaut particulièrement pour mon Pays, situé au milieu des montagnes, où dans le passé nous pouvons trouver les indications nécessaires au développement futur.

C'est bien dans ce sens que se situe l'allocation du Surintendant aux biens culturels du Val d'Aoste qui affirmait, lors de l'inauguration de l'exposition archéologique au Château de la Tour de Saint-Pierre, au mois d'août dernier que : "L'endroit, l'espace "particulier" occupé par la Vallée d'Aoste est un élément de l'histoire valdôtaine qui appartient a priori à la géographie. *Nec cita nec ultra, sed intra montes.*

En raison de cette situation géographique - ni en-deça, ni au-delà, mais au cœur des montagnes - il est extrêmement intéressant de découvrir comment s'est opérée l'intégration entre ce milieu peu ordinaire et les premiers hommes".

D'où venaient ces hommes ?

On ne le sait pas encore avec sûreté : plusieurs hypothèses ont été émises ; quelqu'un est même allé chercher nos origines lointaines en Anatolie... alors que tout à côté, juste au-delà de la montagne, on a retrouvé de nombreuses traces de la même civilisation. Déjà en ce temps là, donc, la montagne ne divisait moins qu'elle reliait les populations des deux versants.

Il n'est pas exagéré de supposer que déjà à cette époque les cols du Grand et du Petit-Saint-Bernard aient été empruntés pour relier notre Pays au Nord de l'Europe. La découverte du tombeau de la dame de Vix, près Châtillon-sur-Seine, permet d'établir qu'il y avait un courant commercial entre la Grande-Bretagne et l'Etrurie passant par le Grand-Saint-Bernard, la région occidentale des lacs en Suisse, puis le Jura et la Gaule.

"Le territoire des Salasses - écrit Strabon en l'an 18 de notre ère - est compris pour la plus grande partie dans une profonde vallée fermée de deux côtés par des montagnes. Pour le voyageur qui franchit la chaîne de montagnes en venant d'Italie, la route suit d'abord cette vallée. Ensuite, elle se divise en deux embranchements : l'un qui passe par ce qu'on appelle le Poenin, impraticable aux attelages vers la crête des Alpes, l'autre qui passe plus à l'ouest par le territoire des Ceutrons."

Il serait ennuyeux, ici, de parler de la résistance sans merci que les Salasses opposèrent à la domination des Romains qui voulaient justement s'assurer le libre passage vers la Gaule à travers le Col du Petit-Saint-Bernard et vers l'Helvétie à travers le Grand-Saint-Bernard.

Ce qui est plus important, peut-être, c'est de souligner l'originalité de ce coin d'Europe qui commence à se dessiner justement à partir des Salasses.

A tel point que les Romains, après la conquête, placèrent le Pays d'Aoste dans la Préfecture des Gaules en la considérant hors de l'Italie et cela jusqu'en 476 après J.-Ch., à la chute de l'Empire romain, où notre Vallée se trouva coincée entre le royaume des Burgondes et celui des Ostrogoths ; mais à partir de 575 notre Pays fut définitivement englobé dans le royaume franc.

"Cette date se révèle *fondamentale et décisive* pour notre histoire - souligne le Professeur Lin Colliard, Directeur des Archives historiques valdôtaines - elle marque le passage de la Vallée à la Sphère politique et culturelle franco-burgonde exactement à l'époque où l'on voit se différencier dans l'Europe occidentale les divers groupes ethniques et nationaux et se dessiner les structures embryonnaires des langues néo-latines.

L'influence ethnique, linguistique, juridique, sociale et religieuse franco-burgonde constitue le fondement de la "civilisation" valdôtaine.

L'appartenance de la Vallée d'Aoste à l'aire culturelle et politique franco-burgonde sera ultérieurement définie par la naissance du Comté de Savoie qui, pendant plusieurs siècles nous dit encore le Professeur Colliard "fut essentiellement un état alpin franco-bourguignon".

Dans cet état savoyard alpin la Vallée d'Aoste était un "Pays d'État" comme l'a si bien défini De Tillier, le père de l'histoire valdôtaine, "une province séparée qui ne dépend de nos autres provinces de çà, ni de là les Monts, et qui a ses lois et impositions à part" ainsi que le reconnaissait le Duc Emmanuel Philibert en 1580.

C'est le concept de l'État intramontain qui a toujours été à la base de l'esprit autonomiste des Valdôtains, le même justement qu'exprime la phrase citée par le Surintendant aux biens culturels : "Nec citra, nec ultra sed intra montes".

Un fil conducteur relie ce concept à travers les âges et la définition qu'en donne aujourd'hui le Surintendant aux biens culturels ne diffère nullement de celle donnée au XVII^e siècle par Mgr Bailly, lequel écrivait : "*Le Duché d'Aoste n'est ni en deçà ni au-delà des monts, mais dans les monts, persuasion et conviction reposant sur la nature même des lieux : de tous côtés il est entouré et enfermé par les Alpes*".

Cette situation particulière a assigné à notre Pays des rôles différents selon les époques.

État parmi les États de Savoie, la Vallée d'Aoste fut un carrefour important et lieu d'échanges à niveau européen.

En 1530/1550, lorsque la Savoie était envahie par la France, notre Pays se constitua en État autonome et conclut avec la France des traités de neutralité qui lui permirent de se sauver des horreurs de la guerre.

La Vallée d'Aoste tint aussi, à cette époque, des rapports diplomatiques intenses avec plusieurs Cours d'Europe.

"La voyez-vous - écrit l'Abbé Henry - cette minuscule Vallée d'Aoste traiter presque d'égal à égal avec les grandes puissances de France et d'Allemagne, et correspondre sans façon avec Charles Quint, François I^{er} et Henri II !"

Mais à partir de cette époque, lorsque la Maison de Savoie sortie des guerres reconstitua ses domaines et devint de plus en plus centralisatrice, la Vallée d'Aoste perdit progressivement sa liberté et en proportion directe son rôle de carrefour.

Émile Chanoux, le martyr valdôtain supprimé par les fascistes l'avait bien compris lorsqu'il écrivait : "Quand les Savoie glissèrent graduellement de leurs montagnes dans la plaine du Pô, puis le long de la péninsule italienne, et devinrent Rois d'Italie, lorsqu'ils mirent entre le Pays dont ils voulaient devenir les maîtres et dont ils devinrent les esclaves, et le Pays dont ils sortaient, un confin, un mur, nos pères ne comprirent pas qu'ils leur avaient tourné le dos.

L'équivoque persista jusqu'à nos jours grâce à une apparence de sympathie qu'ils manifestèrent envers notre peuple.

Elle persista malgré une lutte lente, opiniâtre, souterraine, que les hommes venus d'en bas commencèrent contre ceux des montagnes et dont ceux-ci ne comprirent pas les mobiles.

Il fallut que vint le coup de massue de vingt ans de fascisme, il fallut que celui-ci déchirât le masque et montrât le vrai visage des dominateurs."

A partir de l'unification de l'Italie, en effet, qui avait vu la séparation de la Vallée d'Aoste de la Savoie, notre Pays devint un cul-de-sac sans débouché. Cette situation continua sous le régime d'autonomie car l'État italien, écrit Jean-Claude Mailho, "s'est diplomatiquement efforcé de payer en mots ce qu'il ne voulait point concéder en réalité et d'escompter que le temps jouerait en sa faveur et ferait disparaître avec le peuple valdôtain, la question valdôtaine".

Mais actuellement les choses sont en train de changer. L'ouverture des tunnels du Mont-Blanc et du Grand-Saint-Bernard enlève la Vallée d'Aoste de cette situation de route sans issue dans laquelle l'avait jetée la formation de l'État italien.

Et bien que, en dépit de l'ouverture des tunnels, les "sacri italici confini" de mussolinienne mémoire essayent de demeurer une barrière au moins psychologique s'ils ne le sont plus sur le plan physique, un fait nouveau se présente à l'horizon qui va sûrement déterminer l'histoire valdôtaine dans un sens plus adapté à sa position géographique, au cœur de l'Europe. S'opposant à être considéré comme un simple couloir de passage, la Vallée d'Aoste peut à nouveau assumer l'ancien rôle de carrefour de l'Europe si elle sait interpréter les nouvelles perspectives qui se dessinent sur le Continent.

Chaque jour davantage, en effet, nous arrivent de Strasbourg les échos des recommandations du Parlement européen aux États membres invités à reconsidérer l'importance des relations transfrontalières, à dépasser la vision myope de chacun d'eux qui croit ses anciens confins établis pour l'éternité dans une Europe qui, pourtant, se veut désormais unie !

Une ultérieure recommandation du Parlement, aux États membres, de respecter les minorités ethniques en leur reconnaissant sans autre délai tous les droits, est de ce jour. Cette "charte des minorités ethniques" votée par le Parlement européen reconnaît que "l'identité culturelle est aujourd'hui l'un des besoins psychologiques non matériels parmi les plus importants." (16 octobre 1981). La vocation de carrefour, renouvelée en ces dernières années, demande au Pays d'Aoste de se situer différemment dans une Europe différente. Il ne peut plus se réduire à être le centième du territoire italien et le 0,19% de sa population.

Il doit devenir une vraie région de l'Europe, fédérée à sa sœur, la Savoie, comme l'est un Canton suisse à la Confédération. En attendant, il pourrait réaliser le rêve de l'Abbé Trèves qui, déjà en 1931 écrivait : "Les jours de l'oppression brutale sont comptés et à travers le feu et le sang l'Italie se régira en République. Daigne le Seigneur aider et bénir les bons afin que reprenant l'idée si juste de leurs pères, ils parviennent à donner à toute cette Mosaïque de peuples divers et de races différentes, ce Régime -type Suisse - de République fédérative, soit des États-Unis confédérés d'Italie. A ce fantôme vain de Monarchie, funérailles de 1^{re} classe. La Maison de Savoie a toujours sacrifié la Vallée d'Aoste à ses intérêts et à son ambition. Donc, vive la Fédération italienne avec notre État valdôtain fédéré avec sa langue, ses droits, ses traditions, ses coutumes et ses mœurs, sa force et son honneur!"

L'indépendance a toujours été le noble idéal des Valdôtains. Mais "Il ne pourrait pas survivre, le Val d'Aoste tout seul" affirment les partisans de la centralisation.

Dame ! je viens de lire, plus heureux que surpris, que sa majesté la Reine d'Angleterre vient de reconnaître - il n'y a même pas un mois - l'indépendance de l'île d'Antigua, ancienne colonie anglaise des Antilles, liée depuis des siècles à la Grande-Bretagne : 280Km², 75 000 habitants vivant de tourisme et de l'exportation du coton et du sucre.

Avec nos 3 262Km² et les quelques 120 000 habitants vivant de tourisme, d'agriculture et exportant sans être payés - mais en payant la partie employée - une assez grande quantité d'énergie hydroélectrique, nous aimerions bien devenir l'Antigua des Alpes, tout en gardant, s'il le fallait, l'affiliation symbolique au Commonwealth italien. Non, on n'aurait pas peur d'être trop petits, car, comme le dit Victor-Hugo :

"Rien n'est haut et rien n'est infime.
Une goutte d'eau pèse un ciel ;
Et le Mont-Blanc n'a pas de cime
Sous le pouce de l'Éternel !"

De la participation au fédéralisme

Guy Héraud

Après les brillants rapports et communications dont nous avons pris connaissance, après les échanges de vue si riches d'expérience que nous avons eus, est-il nécessaire de conclure, et d'ajouter ainsi encore un flux de paroles à ce colloque, à mon avis réussi, sur la "participation" ?

Je dois, si j'accepte la proposition qui m'est faite, éviter nombre d'écueils, ne serait-ce que de retarder excessivement l'heure de clôture, que beaucoup d'entre nous attendent pour prendre congé ; éviter aussi de tomber sur la pente glissante qui consisterait à répéter ce que les rapporteurs ont si bien dit, en particulier M. Claude Nigoul ; car, plus théoricien que praticien, c'est bien sur ses pas que j'engagerais les miens. La participation ? De quoi ou de qui, à quoi, et pour quoi ? Mais tout cela a été fort bien exposé ; et ce n'aurait pas de sens d'y revenir. Il ne me reste dès lors qu'une issue : c'est, peut-être, d'aller encore plus haut ou plus profond et, sans atteindre aux sommets philosophiques qui réclameraient le discours d'un Alexandre Marc, d'essayer de montrer vers quel type de société conduit l'idée de participation et quel objectif global doit être le nôtre si précisément nous tenons à la participation.

Nos idées captées et trahies.

Ici, qu'on me permette une effusion de subjectivité. Ce n'est pas sans tristesse qu'en 1968-1969, lors des événements de Mai et des mesures qui, en France, en furent le produit, j'entendais parler, tant par les gauchistes de la rue que par les gaullistes du pouvoir, d'*autonomie* et de *participation*, deux mots, deux concepts prioritairement et indéfectiblement fédéralistes, que l'on semblait tirer soudain, soit de la filiation de Marx et de Marcuse, soit de la pensée du Général de Gaulle, mais assurément pas de la philosophie qui les a engendrés, et les conjoint, à savoir la méthodologie fédéraliste. Ce que pouvait avoir de positif la vogue subite de deux idées jusque là fort négligées - ou même honnies : l'autonomie, par exemple - était largement contrebalancée par la vision déformante, voire caricaturale, qu'on allait en donner. Et l'expérience a malheureusement confirmé cette vue pessimiste. Que ce soit dans le domaine de l'Université - où l'autonomie ne joue que sur des points mineurs, voire sans intérêt - ; ou en matière de régions, où le projet de loi référendaire du 27 avril 1969, bien que plus intéressant que la loi de 1972, ne dépasse pas les limites imposées par une vision jacobine de l'État ; que ce soit en matière de participation ouvrière au fonctionnement et au profit des entreprises, où les résultats furent plus médiocres encore, l'application d'idées fédéralistes par des anti-fédéralistes ne pouvait que profondément décevoir. Et c'est pourquoi il nous a fallu repartir de zéro, reprendre notre bâton de pèlerin et tenter d'expliquer, par exemple dans ce colloque et les précédents, ce que sont une autonomie vraie et une participation authentique. Qu'on me comprenne bien : les fédéralistes ne

pèchent pas par vanité (ils pécheraient plutôt par modestie et scrupules excessifs) ; ils s'attendent donc à ce que les modèles qu'ils proposent soient discutés et éventuellement amendés. Mais ce que nous refusons, c'est que l'on fasse de nos idées une présentation déformante et une application déformée.

Donc, la participation, comme l'autonomie, et conjointement à elle, ne reçoit son plein sens et sa force révolutionnaire que dans une société entièrement renouée, entièrement différente de la société étatique multiséculaire ; une société étatique qui, d'ailleurs, s'étatise de plus en plus et, précisément parce qu'elle étouffe les forces créatrices et le simple citoyen, provoque sporadiquement des réactions de rejet. Il est grand temps, pour éviter des flambées pires que celle que j'évoquais, de faire connaître qu'il existe un type de société alternatif, et d'essayer déjà, par voie de réformes suivies, de le mettre en place. Si, en effet, la société fédérale n'apparaît pas en pleine lumière comme le recours, nous risquons de passer tout simplement d'un étatisme à un autre, c'est-à-dire d'un libéralisme totalitarisant à un totalitarisme pur et simple. D'ailleurs, le simple mûrissement du premier - ou sa décomposition - conduit directement au second. Et les tentatives de "tierce voie" - écologisme anarchiste, mouvements "alternatifs" -, si elles témoignent d'un besoin, et de la perception du danger, et parfois de bon sens dans l'élaboration de solutions partielles, manquent incontestablement d'une doctrine globale qui seule peut nous faire éviter l'abîme d'une récupération totalitaire.

L'autonomie appelle la participation.

Il est bien trop tard pour vous présenter cette doctrine globale et montrer qu'elle n'est en rien une idéologie, mais tout au contraire, une anti-idéologie. Ici encore je regrette l'absence de philosophes qui sauraient sans doute mieux que moi, en peu de temps, "faire passer le message". Dans la perspective plus spécialisée, mais fort révélatrice, de l'approche juridico-institutionnelle, il ne me sera pas trop difficile d'établir que la société nouvelle, à base de dignité, de responsabilité, de liberté, de complémentarité et de coopération fraternelles a pour piliers l'autonomie et la participation ; et que ces deux idées motrices ne sont précisément guère prises en compte dans le monde actuel.

L'autonomie, c'est la situation d'une personne physique ou morale (association, atelier, entreprise, commune, région, ethnie, etc...) jouissant du maximum de liberté, compatible avec l'existence d'une société dans laquelle on est bien forcé de s'insérer. Cette liberté ne doit pas être purement juridique, c'est-à-dire théorique ; il faut qu'elle s'accompagne des moyens, financiers entre autres, nécessaires à son propre exercice. En outre - et on l'aura compris - l'autonomie n'est pas l'arbitraire, car elle a, par définition, des limites ; elle se meut, par définition, dans un cadre qui la circonscrit. Si un tel concept peut sembler banal, voire entantun, ce qu'à coup sûr il n'est pas - puisque l'autonomie réalise sur le plan des institutions juridiques et politiques l'idéal de liberté -, je demanderai qu'on réfléchisse à son degré d'application dans le monde ; et l'on verra alors que, loin d'être courante, l'autonomie est rare et précieuse ; l'autonomie prospère, telles certaines fleurs nichées dans des anfractuosités, au point de contact des souverainetés qui s'en-

trechoquent. Une collectivité véritablement autonome ne peut guère subsister que dans le champ d'équilibre d'États qui se surveillent jalousement, de même que la liberté du citoyen résulte plus de la "balance" intérieure des pouvoirs-politiques, économiques, spirituels - que des pures déclarations constitutionnelles.

Or l'autonomie à tous les niveaux suppose la participation à tous niveaux.

Une liberté serait peu de chose si elle ne s'exerçait que dans les domaines qui concernent exclusivement son titulaire (existe-t-il d'ailleurs des domaines sans interférences ?). La vie d'une personne, d'un village, d'une province, d'une association s'insère en effet dans un monde plus vaste. Et que devient-on quand ce monde apporte la guerre, la misère, l'oppression ? Il faut donc reconnaître à chaque collectivité le droit d'intervenir dans la gestion de la collectivité englobante, car ce qui concerne celle-ci concerne aussi, inévitablement, la collectivité englobée.

M. Claude Nigoul a très bien dit que "relève de la participation tout acte par lequel une collectivité intervient en tant que telle dans la décision prise par une collectivité qui l'englobe". Sans la participation, les collectivités, comme les individus, sont dans la situation de "morts civils", réduits à la qualité d'objets et subissant les événements sans avoir barre sur eux. Une collectivité non-participante est une collectivité coloniale ou encore - ce qui revient au même - une entité satellisée. On ne peut pas à la fois condamner le colonialisme et l'assujettissement à un "bloc" et refuser la participation. Or telle est la condition de presque toutes les collectivités, territoriales ou spécialisées, à l'intérieur des États actuels à la seule exception des États fédérés (Laender, cantons, states, provinces canadiennes ou australiennes).

Participer, c'est d'abord être entendu ; mais c'est aussi bien plus que cela : c'est prendre part à la décision, de concert avec les autres collectivités de même nature et de même niveau. Mais la participation n'inclut pas le droit de veto. Car le droit de veto met la collectivité qui en dispose au-dessus des autres, annulant par là leur propre participation.

En finir avec les souverainetés...

Ainsi, de même que l'autonomie ne peut aller jusqu'à la liberté illimitée, de même le droit de co-décider ne peut aller jusqu'au droit de bloquer. Or qui simultanément, revendique une compétence sans limites et le droit de veto ? Ce ne sont ni les États fédérés, ni les régions, ni les communes, ni les faibles citoyens - soumis *volens nolens* à la loi, aux règlements et à l'immixtion des tribunaux dans leur vie propre - mais bien les États souverains qui, eux, se cabrent avec orgueil contre les exigences minimales de la sociabilité.

On voit donc qu'une participation généralisée réclame, à l'instar des autonomies vraies, l'abolition des souverainetés, c'est-à-dire l'instauration du fédéralisme international. Elle exige aussi l'extension du fédéralisme aux domaines économique, social et culturel.

Or, comment parvenir au but ?

... à travers les régions et l'Europe.

Comme de nombreux rapports et interventions l'ont montré, la participation

régionale est à la clé du processus à déclencher.

En effet, la participation communale et provinciale est plus difficile à organiser au niveau continental (européen, par exemple) et pratiquement impensable au niveau mondial. Elle ne suffirait certainement pas à faire sauter le verrou des souverainetés. Et d'ailleurs, si elle y parvenait, elle ne pourrait déboucher que sur le désordre et la récupération centraliste, étant donné la faiblesse et le pullulement des entités participantes. Cela donnerait cette caricature de fédéralisme qu'Alexandre Marc nomme le "fédéralisme multitudinaire". Quant à la participation économique-sociale (l'autogestion au sens restreint, habituel du terme), elle n'est possible que dans un cadre continental ou intercontinental large. Car l'État isolé qui l'instituerait serait mis en quarantaine, combattu et vite réduit par les autres. Le fédéralisme économique-social suppose, pour prendre pied, un fédéralisme territorial déjà établi. Il peut contribuer à sa naissance - sur le plan des idées et des luttes - mais on ne peut songer sérieusement commencer par lui (et c'est là l'erreur de nombreux mouvements libertaires qui prétendent faire "la révolution" dans le cadre stato-national). Force est donc de concentrer nos efforts sur le niveau régional. Les seules collectivités territoriales capables de tendre une main efficace aux institutions et aux forces supraétatiques, ce sont les régions, et spécialement les régions ethniquement typées ; également les nations sans État, dont certaines excèdent le cadre régional. Voilà bien pourquoi les souverainetés, qui se défendent, empêchent la naissance d'authentiques régions, c'est-à-dire réellement autonomes et participantes, et quand il en existe de telles, marchandent (Canada, Belgique) ou interdisent (la plupart des autres États) leur accès direct, propre, régulier, institutionnalisé aux organisations européennes et internationales.

La démarche logique des fédéralistes - les vrais partisans de la participation - est donc de combattre pour l'ouverture des régions sur l'Europe (et le monde), ce qui, dans l'immédiat, signifie la création d'un *Sénat européen des Régions*. C'est pourquoi, si j'ose formuler un souhait, ce serait de nous retrouver l'an prochain en ces mêmes lieux, grâce, une fois encore, à la générosité lucide du gouvernement régional valdôtain, pour empoigner ce thème.

En tout cas le mot magique de "démocratie", auquel sacrifient aujourd'hui même des tyrans, suppose autonomie et participation, donc fédéralisme, donc abolition des souverainetés et instauration, à chaque niveau sociétal, d'une "décentralisation absolue". On est loin, on le voit, de la démocratie individualiste de Jean-Jacques Rousseau et de ses tristes avatars stato-nationalistes auxquels l'Europe et le monde doivent l'essentiel de leurs malheurs. Une organisation rationnelle de la planète réclame de l'autonomie et de la participation "à chaque étage", avec suppression de tout étage privilégié.

Projet d'une convention entre les États Membres du Conseil de l'Europe sur leur Régionalisation

Charte élaborée par l'Institut International sur les droits des groupes ethniques et sur le régionalisme (INTEREG)

Note préliminaire

Dans l'état actuel des choses, le présent projet ne trouvera pas l'agrément de tous. Certes, on ne peut le nier, la tendance générale au pluralisme social et constitutionnel s'étend de plus en plus au droit public : partout on cherche à édifier des systèmes politiques permettant de décentraliser les structures existantes. Néanmoins, certaines résistances continuent de se manifester lorsqu'il s'agit d'appliquer ce principe à la régionalisation, c'est-à-dire à la division territoriale d'un État. Ces résistances s'expriment malgré les avantages évidents d'une telle réforme : elle rapproche l'administration des citoyens, elle répartit les avantages sociaux de façon plus équitable entre les différentes parties du territoire, elle intensifie la libre coopération spontanée entre les groupes et — *last but not least* — elle permet de renforcer la paix et la sécurité en encourageant la coordination transfrontalière de certaines activités publiques.

L'opinion bien informée fait le plus grand cas de telles fins. C'est pour les atteindre qu'on soumet le présent *Projet de Convention sur la régionalisation entre les États membres du Conseil de l'Europe*.

Au premier abord, ce document semble viser à une refonte profonde et même révolutionnaire de l'administration publique dans tous les États appartenant au Conseil de l'Europe. Toutefois, en examinant attentivement le projet, le lecteur non prévenu s'apercevra que le but poursuivi est bien plus modeste et a déjà été atteint dans un nombre respectable d'États : ces derniers n'auraient plus qu'à s'associer à la création d'une instance judiciaire européenne chargée de réaliser, dans le domaine restreint fixé par le projet, un objectif du droit des gens déjà fixé par l'art. 1 lit. a de la Charte du Conseil de l'Europe : établir des liens plus étroits entre les États membres pour la protection et le progrès des idéaux et principes appartenant à leur héritage commun. Voilà pourquoi nous prions nos lecteurs d'examiner ce projet avec bienveillance.

En outre, et nous le relèverons au passage, il importe de souligner que les aspirations et nécessités dont ce texte constitue la quintessence sont profondément enracinés dans l'histoire commune des États européens. L'aide-mémoire introductif ci-dessous va préciser ce dernier point.

Texte du projet

Les États appartenant au Conseil de l'Europe en vertu de l'accord du 5 mai 1949 et de conventions en résultant, vu l'activité des institutions créées par l'Assemblée parlementaire et par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, institutions visant à coopérer avec les pouvoirs et les autorités des régions pour réaliser les fins définies à l'article 1 de la Charte,

vu notamment les décisions n° 63 (1968), 67 (1970), 90 (1977), 99 et 100 (1978) de la Conférence européenne des pouvoirs locaux et régionaux, vu en outre des déclarations d'Innsbruck (1975), de Gaillimh/Galway (1975) et de Bordeaux (1978), ainsi que les recommandations de l'Assemblée parlementaire n° 853 (1979) et 801 (1979),

vu d'autre part la Convention-cadre européenne du 5 février 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, conscients de leur propre obligation morale et juridique de respecter dûment l'esprit des dispositions fondamentales et des objectifs de la Charte des Nations Unies, ainsi que les prescriptions de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, et de contribuer à faire pénétrer effectivement cet esprit dans tous les domaines de la vie et de l'activité des États, conscients de la force et de l'importance croissantes qu'ont prises et que prennent en Europe, au cours des dernières années et décennies, aussi bien dans la théorie que dans l'organisation constitutionnelles, les principes de décentralisation et du subsidiarité,

voulant contribuer à répandre et à consolider l'esprit correspondant, c'est-à-dire les principes d'identité régionale et de solidarité, et à égaliser au sein des États membres, sur la base de l'unité dans la diversité, les différents niveaux de développement économique et social atteints par les Régions,

convaincus que la création d'institutions et d'instances régionales garantira un plus grand contrôle démocratique des pouvoirs publics et que l'autorité de l'État s'en trouvera rapprochée des besoins et des forces du peuple dans l'intérêt des deux parties, ce qui affirmera encore la liberté personnelle et sociale de l'individu et des groupes et la protection de leur environnement naturel et culturel, unanimes à penser que ces mesures correspondront pleinement aux buts du Conseil de l'Europe, tels qu'ils sont définis à l'article 1 de sa Charte, et à ceux des Communautés européennes instituées par l'accord du 25 mai 1957 et par les conventions préliminaires et subséquentes, et que les institutions et instances que les dites mesures visent à créer s'intégreront harmonieusement dans la structure de cet accord et de tous ceux qui unissent les États européens dans leurs efforts pour sauvegarder leur patrimoine commun, réaliser leur idéal politique fondé sur le droit et contribuer au progrès économique et social,

résolus à approfondir, par leur coopération dans le cadre de l'ordre européen projeté, les valeurs culturelles et éthiques dont la sauvegarde et l'épanouissement sont essentielles à la vie sociale de l'humanité en Europe et dans le monde, et à donner ainsi à l'univers un exemple de coopération entre bons voisins,

espérant fermement que l'ordre régional projeté pour l'Europe, en consolidant la paix intérieure des États membres, peut aussi contribuer à assurer la paix générale et la sécurité internationale, sont convenus de conclure dans ce but le traité ci-dessous et ont, pour ce faire, mandaté... qui, après avoir trouvé en bonne et due forme les pleins pouvoirs à eux conférés, sont convenus de ce qui suit :

1^{re} partie :

INSTITUTION ET FRONTIÈRES DES RÉGIONS

Art. 1 : (1) Au sens de la présente Convention, on entend par Région, un territoire formant, du point de vue géographique, une entité nette ou un pareil ensemble de territoires, dont la population possède certains traits communs et désire sauvegarder la spécificité qui en résulte et la développer afin de stimuler le progrès culturel, social et économique.

(2) Par « traits communs » d'une population donnée (alinéa 1), on entend une commune spécificité dans le domaine de la langue et de la culture, de la tradition historique, de la confession religieuse et des intérêts liés à l'économie et aux transports. Il est entendu que, dans chaque cas particulier, il n'est pas indispensable que tous ces traits soient présents.

Art. 2 : Les États signataires conviennent d'instituer sur leurs territoires des Régions au sens de l'art. 1 de la présente Convention, dans un délai de six ans à partir de son entrée en vigueur.

Art. 3 : (1) Dans les cas où, sur le territoire d'un État signataire, les subdivisions se nomment « régions », cet État est considéré avoir appliqué l'art. 2, s'il déclare les dites subdivisions « Régions » au sens de la présente Convention, tout en procédant aux adaptations requises.

(2) Si les subdivisions territoriales d'un État signataire jouissent déjà des droits d'autonomie, de *self-government* ou d'auto-administration sans pour autant se nommer « régions » (Cantons suisses, États fédérés, Länder etc...), on appliquera l'alinéa 1 du présent article ; si l'autonomie déjà existante est plus large que celle que prévoit le présent traité, elle reste ce qu'elle est et ne peut être réduite.

(3) L'Islande, le Liechtenstein, le Luxembourg et Malte sont des Régions au sens de la présente Convention.

(4) Lorsque des États non nommés à l'alinéa 3 du présent article ne sont point concernés par les alinéas 1 et 2, ils institueront des Régions au sens de la présente Convention.

Art. 4 : Les frontières des Régions à instituer en vertu de l'art. 3, alinéa 4, doivent être tracées conformément à la volonté de la population.

Dispositions additionnelles :

§ 1 : La volonté de la population sera constatée démocratiquement, c'est-à-dire par votation.

§ 2 : L'autorité suprême de l'État dans le domaine de l'administration intérieure entendra une commission composée de personnalités indépendantes particulièrement compétentes, à laquelle pourront aussi appartenir des ressortissants étrangers, puis délimitera le territoire dont la population sera appelée à manifester sa volonté.

§ 3 : L'autorité mentionnée au § 2 convoquera les membres de la commission après avoir entendu les associations et groupements participant de façon déterminante à la formation de l'opinion publique, notamment les partis politiques directement concernés.

§ 4 : La commission soumettra un projet dans les six mois en tenant compte le plus possible de tous les points de vue mentionnés à l'art. 1. Elle évitera le plus possible de soumettre des propositions alternatives.

§ 5 : (1) Si la commission a soumis son projet à l'unanimité ou au moins à la majorité des deux tiers, l'autorité ne peut s'en écarter que par des considérations d'importance majeure tenant à l'intérêt général. Une telle décision doit être motivée.

(2) Si l'autorité a l'intention de s'écarter de ce qu'a proposé la commission, celle-ci sera habilitée à exprimer son désaccord. Elle pourra, néanmoins, renoncer à ce droit.

(3) La proposition de la commission, la décision divergente du pouvoir, les motivations de celle-ci et l'éventuelle réplique de la commission doivent être publiées.

§ 6 : La décision de l'autorité est définitive ; son chef (ministre) en endosse la responsabilité politique en accord avec l'ordre juridique de l'État.

§ 7 : (1) Pour la votation (§ 1), on peut prescrire le vote obligatoire.

(2) Le résultat de la votation dépendra de la majorité simple des suffrages valables exprimés. La procédure (§ 11) peut exiger une majorité qualifiée.

§ 8 : Une commune, ou un ensemble de communes formant une entité nette du point de vue géographique, situé(e) à la frontière du territoire où doit avoir lieu une votation (§ 1), ne doit point être réuni(e) à la Région à instituer si la population de chacune de ces communes s'y oppose.

§ 9 : (1) Si, dans l'une des communes ou dans la majorité des communes dont il est question au § 8, 15 % au moins des habitants le demande, on examinera à nouveau la volonté populaire quant à l'appartenance de la commune ou des communes en question à la Région à instituer. Sur une telle demande la population doit voter.

(2) Une telle demande peut être faite au plus tôt dans les deux ans après l'institution de la Région concernée. La rectification de la frontière, si demandée, doit être exécutée dans les deux ans au plus tard.

§ 10 : Si la volonté populaire (§ 7, 8, 9) est constatée non par votation, mais par une autre méthode démocratique, la procédure sera réglée en ce sens.

§ 11 : L'État prescrira lui-même, dans le cadre de son ordre juridique, les détails de la procédure, en se conformant aux dispositions ci-dessus.

(2) Dans les États où sont en vigueur des normes compatibles avec les dispositions ci-dessus, ces normes restent valables.

Art. 5 : Les frontières de Régions portant déjà cette dénomination (art. 3, alinéa 1) peuvent être modifiées selon la volonté de la population.

Dispositions additionnelles :

§ 1 : Il est considéré nécessaire de recourir à cette procédure si 15 % au moins de la population s'exprime en ce sens.

§ 2 : Pour examiner la volonté de toute la population, on procédera par votation.

§ 3 : On veillera à accomplir toutes les opérations prévues par les § 1-2 dans le délai fixé à l'art. 2.

§ 4 : Si la volonté populaire (§ 1-2) est constatée, non par votation, mais par une autre méthode démocratique, la procédure sera réglée en ce sens.

§ 5 : L'État prescrira lui-même, dans le cadre de son ordre juridique, les détails de la procédure, en se conformant aux dispositions ci-dessus.

Art. 6 : Les frontières des territoires dotés d'autonomie interne (art. 3, alinéa 2) peuvent être modifiées selon la volonté de la population ; on peut aussi réunir ensemble de tels territoires.

Dispositions additionnelles :

§ 1 : (1) Pour vérifier la nécessité d'utiliser cette procédure, et pour connaître l'existence d'une éventuelle volonté populaire, on appliquera en les adaptant les dispositions additives aux art. 4-5.

(2) L'État prescrira lui-même, s'il le faut, et dans le cadre de son ordre juridique, les détails de la procédure, en se conformant aux dispositions de l'alinéa 1.

§ 2 : Si le droit interne de l'État en question comporte des dispositions relatives à une redistribution géographique de son territoire (*), ces dispositions restent en vigueur.

II^e partie ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET ÉTENDUE DES COMPÉTENCES DES RÉGIONS

Art. 7 : (1) Les États régleront eux-mêmes, dans le cadre de leur ordre juridique propre, l'organisation constitutionnelle des Régions, en se conformant aux dispositions de la présente Convention (Statut Régional).

(2) Le Statut Régional doit instituer des organes permettant d'exercer les pouvoirs qui sont conférés à la Région en vertu, soit de la Convention (art. 9 avec ses dispositions additionnelles), soit d'autres normes (accords internationaux, normes juri-

(*) Comme l'art. 29 de la Loi Fondamentale (Constitution) de la République Fédérale d'Allemagne, l'art. 3, alinéa 2, de la Loi Constitutionnelle de la République d'Autriche, l'art. 143, al. 2 et l'art. 151 de la Constitution espagnole.

diques de l'Etat, dispositions d'application etc...).

Art. 8 : (1) Les Statuts Régionaux doivent instituer au moins les organes régionaux suivants :

1) une Assemblée Régionale aux membres élus au suffrage universel, libre, et secret ;

2) un Gouvernement Régional responsable devant l'Assemblée.

(2) Le Statut Régional peut prescrire l'institution d'autres organes régionaux (conseil culturel, conseil économique, conseil social, etc...). Dans ce cas, il doit contenir des dispositions relatives à la composition de ces organes, à leurs compétences et à leurs rapports avec l'Assemblée Régionale et avec le Gouvernement Régional.

Dispositions additionnelles :

§ 1 : Dans les territoires se gouvernant traditionnellement selon le principe de la démocratie directe, celle-ci reste en vigueur tant que le législateur constitutionnellement compétent ne prescrit aucun changement dans le sens du système représentatif, que ce soit ou non en application du présent traité.

§ 2 : Dans les États ou territoires autonomes sans suffrage féminin, cette restriction reste en vigueur tant que le législateur compétent n'introduira aucun changement dans le sens de l'égalité de suffrage entre hommes et femmes, que ce soit en général ou pour l'élection de l'Assemblée Régionale.

§ 3 : (1) Pour les élections à l'Assemblée Régionale, le mode de suffrage doit se conformer au principe de la représentation proportionnelle des partis et groupes sollicitant les suffrages des électeurs.

(2) La disposition précédente se trouve annulée dans tous les cas où les élections au parlement de l'État ne sont point réglées selon le principe de représentation proportionnelle.

§ 4 : Les membres de l'assemblée régionale peuvent aussi être élus par les représentants des communes ou par les organes représentatifs d'autres associations de droit public ; ces élections doivent se faire selon le mode défini à l'art. 8, alinéa 1, n° 1.

Art. 9 : (1) Les Régions ont le droit d'administrer elles-mêmes leurs propres affaires.

(2) Appartiennent à la Région deux catégories de compétences :

1) Compétences exécutives conférées par des normes juridiques de l'État que la Région exerce au moyen d'organes propres (autorités, offices, etc...), lesdits organes étant tenus de publier dans un certain délai fixé par lesdites normes, ou bien à leur gré, des dispositions exécutoires ;

2) Compétences autonomes pour lesquelles la Région dispose d'un pouvoir aussi bien législatif qu'exécutif.

(3) Ne font partie des affaires propres à la Région

1) les compétences exercées par des instances supra-nationales, qu'elles soient européennes ou autres, en vertu du droit présent ou futur ;

2) les compétences réservées à l'autonomie communale ;

3) les compétences que l'État doit exercer directement dans le domaine législatif et administratif afin d'assurer l'égalité des conditions de vie à l'intérieur de l'État ou de l'Europe.

(4) Les Régions peuvent conclure des conventions inter-régionales (concordats) afin d'exercer ensemble les compétences qui leur reviennent. S'il s'agit d'exercer ensemble des compétences exécutives (alinéa 2, point 1), une telle convention n'est valable qu'avec l'accord de l'autorité de tutelle (art. 12, alinéa, sent. 2) ; on ne peut alors appliquer l'art. 12, alinéa 2.

Dispositions additionnelles :

§ 1 : (1) Les compétences exécutives de la Région (alinéa 2, point 1) comprennent au moins les domaines suivants :

- 1) planification territoriale et politique structurelle ;
- 2) placement, assistance aux chômeurs, assurance et assistance sociales, santé publique ;
- 3) agriculture ;
- 4) énergie ;
- 5) réglementation de la construction ;
- 6) transports non aériens ;
- 7) protection des monuments et de l'environnement ;
- 8) radio et télévision, sous réserve d'application éventuelle de l'art. 9, al. 3, n° 3.

(2) La Région a droit au remboursement des frais résultant de l'exercice des compétences mentionnées à l'alinéa 1. Ce droit est satisfait par des affectations financières de la part de l'État et, sous réserve du § 2, n° 11, par le pouvoir conféré à la Région de percevoir les impôts, droits ou suppléments fiscaux requis par ces dépenses.

§ 2 : Les compétences autonomes de la Région (alinéa 2 point 2) comprennent au moins les domaines suivants :

- 1) droit constitutionnel régional ;
- 2) administration interne, y compris l'organisation de ses services, sa procédure, le droit d'exécution des actes administratifs et la juridiction administrative ;
- 3) droit communal et surveillance des communes ;
- 4) police, sous réserve des prescriptions présentes ou à venir conformément à l'art. 9, al. 3, n° 2, et leur exécution ;
- 5) enseignement et culture, encouragement des sciences et des arts ;
- 6) tourisme ;
- 7) chasse, pêche, forêts, eaux (sauf installations hydro-électriques) ;
- 8) logement, dans la mesure où ce ressort ne doit pas être inclus dans les compétences exclusives de la Région en application de l'art. 9, al. 3, n° 3 ;
- 9) radio et télévision régionales, sous réserve du § 1, alinéa 1, n° 8 ;
- 10) administration des biens régionaux, y compris le droit de contracter et de régir emprunts et crédits ;

11) droit fiscal, sauf dans le cas des impôts, droits ou suppléments aux impôts de l'État ou des communes perçus pour couvrir les besoins financiers résultant de l'exercice des compétences mentionnées aux n° 1 à 10.

§ 3 : Les détails doivent être réglés par le statut régional de la façon la plus exhaustive possible.

§ 4 : Les dispositions additionnelles s'entendent sans préjudice de l'art. 3, alinéas 2-3.

III^e partie

PARTICIPATION DES RÉGIONS AUX DÉCISIONS DES ÉTATS ET DES ORGANISMES SUPRANATIONAUX

Art. 10 : (1) Les Régions ont le droit de participer adéquatement à l'accomplissement des tâches de l'État sur le territoire duquel elles se trouvent. Cette participation doit être garantie par des institutions constitutionnelles appropriées.

(2) Les détails doivent être réglés par des normes juridiques de l'État ; le Statut Régional doit aussi contenir des dispositions appropriées.

Art. 11 : (1) Les Régions ont le droit de participer adéquatement aux décisions et résolutions que prennent les différents organes du Conseil de l'Europe.

(2) Les Régions situées sur le territoire d'États qui, ayant signé la présente Convention, appartiennent aux Communautés européennes, ont en outre le droit de participer adéquatement aux décisions et résolutions que prennent les institutions de ces Communautés.

Dispositions additionnelles :

§ 1 : Afin d'appliquer l'alinéa 1, les États signataires conviennent d'ajouter à l'art. 10, alinéa 1 de la Charte du Conseil de l'Europe, un point III instituant une représentation des Régions, et un chapitre V A précisant les compétences de cette représentation et ses rapports juridiques avec les organes du Conseil de l'Europe.

§ 2 : Afin d'appliquer l'alinéa 2, les États signataires faisant partie de la Communauté Économique Européenne conviennent d'ajouter à la V^e partie, titre I, chapitre 1 du Traité créant cette Communauté, un paragraphe 1 a instituant une représentation des Régions créées en application de la présente Convention ; ce paragraphe devra en outre arrêter des dispositions plus précises à cet égard.

IV^e partie

CONTRÔLE DES RÉGIONS RÈGLEMENT DES LITIGES

Art. 12 : (1) Les Régions sont soumises à la tutelle de l'État signataire sur le terri-

toire duquel elles se trouvent. Cette tutelle est exercée par la plus haute autorité dudit État qui est compétente dans le domaine de l'administration intérieure.

(2) La tutelle se borne à l'examen de la légalité des décisions prises par les organes régionaux.

Art. 13 : (1) Les litiges pouvant surgir dans les domaines énumérés ci-après doivent être réglés par voie judiciaire :

- 1) interprétation de la présente Convention ;
- 2) compatibilité d'un Statut Régional avec la présente Convention ;
- 3) interprétation ou application d'un Statut Régional ;
- 4) rapports entre deux Régions à propos de l'interprétation ou de l'application d'un Statut Régional quant aux rapports juridiques avec une autre Région ;
- 5) mesure de tutelle ;

(2) L'instance judiciaire compétente est la plus élevée des juridictions qui, dans l'État sur le territoire duquel se trouve la Région en question, sont appelées à se prononcer sur les litiges de droit public.

(3) Un jugement prononcé en application de l'alinéa 2 peut être cassé par la Cour Suprême Européenne des Affaires Régionales ; la sentence de cette Cour est sans appel et doit être exécutée sans délai, conformément à sa lettre et à son esprit.

Dispositions additionnelles :

§ 1 : Afin de garantir le maximum d'unité à l'ordre régional européen, la juridiction mentionnée à l'alinéa 2 doit se conformer à la sentence de la Cour Suprême (alinéa 3) et à la jurisprudence en vigueur dans les autres États signataires.

§ 2 : Lorsque, dans un même État signataire, il existe plusieurs juridictions au sens de l'alinéa 2, c'est la législation de l'État (Statut Régional ou autre loi) qui décide à laquelle de ces juridictions ressortissent les litiges mentionnés à l'alinéa 1. Il en est de même lorsque, dans un État signataire, il n'existe aucune juridiction au sens de l'alinéa 2.

§ 3 : (1) La Cour Suprême comprend onze membres délégués par les juridictions mentionnées à l'alinéa 2 : le § 2 est applicable.

(2) Un juge de la Cour Suprême occupe cette charge pendant sept ans et peut y être délégué à nouveau.

(3) La Cour Suprême ne peut en aucun cas comprendre en même temps deux juges délégués par la même juridiction.

(4) La Cour Suprême élit son président parmi ses membres. Elle le réélit au bout de cinq ans et doit le renouveler au bout de sept ans.

(5) Le siège de la Cour Suprême est fixé à...

§ 4 : (1) Les juges de la Cour Suprême sont d'abord délégués selon l'ordre dans lequel les États signataires ont déposé leurs instruments de ratification. Si, en cas de dépositions simultanées de ces instruments, plus de onze États entrent en ligne de compte, c'est le sort qui décide.

(2) Des onze membres primitifs de la Cour Suprême, quatre, choisis par tirage au

sort, terminent leur mandat d'office, au bout de trois années, puis quatre autres, choisis de même, au bout de sept années.

(3) Un juge peut démissionner dès qu'il atteint l'âge de 70 ans et doit démissionner dès qu'il atteint 75 ans.

(4) Un siège devenu vacant, que ce soit par expiration d'un mandat, par démission ou par décès, est pourvu par le tribunal compétent de l'État dont le nom, d'après l'alphabet anglais, suit immédiatement celui de l'État dont était citoyen le précédent titulaire du siège à pourvoir. Le § 3, alinéa 3, est applicable.

§ 5 : (1) La Cour Suprême peut statuer lorsque neuf au moins de ses membres sont présents.

(2) Ses arrêts, pour être valables, doivent être votés par six au moins de ses membres.

(3) Un arrêt peut, soit décider l'affaire elle-même, soit la renvoyer à l'instance précédente, pour laquelle l'opinion de la Cour Suprême fait jurisprudence.

§ 6 : La Cour Suprême se donne elle-même son règlement interne

V^e partie RÉSERVES

Art. 14 : Les réserves énumérées ci-dessous peuvent être déclarées :

1) de la part de la Suisse et de l'Autriche : toute disposition présente et à venir concernant la neutralité perpétuelle de ces deux États, visant à permettre ou à faciliter la satisfaction de droits ou de devoirs résultant de cette neutralité, ou de nature à atteindre de telles fins ;

2) de la part du Royaume-Uni : toute disposition présente et à venir concernant les relations avec les îles sises dans ses eaux et avec Gibraltar, visant à permettre ou à faciliter l'exercice de droits ou l'accomplissement de devoirs résultant directement ou indirectement de ces relations, ou de nature à atteindre de telles fins ;

3) de la part du Royaume-Uni, de la France, du Portugal, du Danemark et des Pays-Bas : toute disposition présente et à venir concernant les relations avec des territoires d'outre-mer soumis à leur souveraineté ou liés à eux par tout autre lien juridique, ainsi que toute disposition présente et à venir visant à permettre ou à faciliter l'exercice de droits ou l'accomplissement de devoirs résultant directement ou indirectement de ces relations, ou de nature à atteindre de telles fins ;

4) de la part de la France et du Royaume-Uni : toute disposition présente et à venir concernant les droits et responsabilités de ces deux puissances — qu'il s'agisse seulement d'elles deux ou, avec elles, d'autres États non signataires à la présente Convention — à l'égard de l'Allemagne dans son ensemble ou de Berlin ;

5) de la part de la République Fédérale d'Allemagne : toute disposition présente et à venir concernant ses relations avec la République Démocratique Allemande à la lumière de la Loi Fondamentale (Constitution) de l'Allemagne Fédérale (3^e

sentence du préambule et art. 146), visant à permettre ou à faciliter la satisfaction de droits ou de devoirs résultant desdites relations et desdites dispositions constitutionnelles, ou de nature à atteindre de telles fins ;

6) de la part des États Membres des Communautés Européennes (Communauté européenne du charbon et de l'acier, Communauté économique européenne, Communauté européenne de l'atome) : toute disposition présente et à venir concernant les traités en question, les prescriptions qui les accompagnent, en résultent ou règlent leur application, les relations spéciales résultant d'autres prescriptions juridiques ; toute disposition présente ou à venir visant à permettre ou à faciliter la satisfaction des droits ou devoirs résultant de ces relations ou prescriptions, ou de nature à atteindre de telles fins.

Art. 15 : (1) Tout État signataire peut, en signant le traité, déclarer que, pour appliquer les mesures définies par l'art. 3, alinéas 1 ou 4, il lui faudra un délai plus long que celui fixé à l'art. 2.

(2) De cette déclaration doit ressortir dans quel délai maximum l'État en question pourra appliquer lesdites mesures. Ce délai ne doit point dépasser les deux tiers de celui que fixe l'art. 2

VI^e partie DISPOSITIONS FINALES

Art. 16 : La présente Convention est rédigée en français et en anglais. Les deux versions sont également authentiques.

Art. 17 : Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe conserve par devers soi l'original de la Convention et en remet, au gouvernement de chaque État signataire, une copie certifiée conforme, et, s'il y a lieu, une traduction certifiée.

Art. 18 : (1) La présente Convention, pour être valable, doit être ratifiée par tous les États signataires, chacun conformément à la procédure en vigueur en vertu de son propre ordre constitutionnel.

(2) Les instruments de ratification doivent être déposés au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Art. 19 : (1) La présente Convention entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le mois au cours duquel le septième instrument de ratification a été déposé en application de l'art. 18, alinéa 2.

(2) Pour un État signataire ratifiant la Convention à une date postérieure, celle-ci entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le mois au cours duquel l'instrument de ratification a été déposé.

Art. 20 : (1) Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe peut, à l'unanimité, inviter un pays européen n'y appartenant point à adhérer à la Convention. Cette invitation doit être approuvée expressément par chacun des États ayant ratifié la Convention.

(2) L'adhésion se fait en déposant une déclaration d'adhésion par devers le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ; la déclaration prend effet au premier jour du

deuxième mois suivant le mois au cours duquel elle a été déposée.

Art. 21 : Le Secrétaire Général de l'Europe notifie aux États qui en sont membres :

- 1) toute signature,
- 2) le dépôt de tout instrument de ratification,
- 3) la date de toute entrée en vigueur de la présente Convention en application de l'art. 19, alinéa 1 ou 2,
- 4) toute réserve exprimée en application des art. 14 ou 15.

Fait à..., le...

Protocole Additionnel sur l'institution de Régions Transfrontalières

Les États signataires de la présente Convention (nommée ci-dessous "Convention Européenne sur la Régionalisation"), reconnaissant qu'on peut fort bien à partir de certains ressorts particuliers de l'administration publique, développer une activité transfrontalière commune à certains États, conscients qu'une telle activité étatique transfrontalière commune peut stimuler la vie culturelle et économique des territoires frontaliers concernés et améliorer la situation économique des habitants, considérant qu'il faut donc mettre chaque État signataire de la Convention européenne sur la régionalisation en mesure de renforcer encore sa coopération avec un État contigu appartenant lui aussi au Conseil de l'Europe, afin de conjuguer leurs activités administratives au-delà de ce que prévoit la Convention-cadre européenne du 5 février 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, sont convenus du texte du Protocole Additionnel ci-dessous, dans l'espoir qu'il trouvera de multiples applications grâce à la création et la consolidation de l'ordre auquel vise la Convention Européenne sur la Régionalisation, contribuant en outre à réaliser peu à peu l'idéal de l'unité européenne.

Art. 1 : Des Régions au sens de la Convention Européenne sur la Régionalisation peuvent être instituées dans le but d'unir des portions de territoires appartenant à des États signataires contigus, sans préjudice des frontières existantes, pour accomplir des tâches communes.

Disposition additionnelle :

Si l'institution d'une Région Transfrontalière est exigée par les associations ou groupements politiques, culturels, sociaux ou économiques, surtout par des partis politiques, participant de façon décisive, des deux côtés de la frontière, à la formation de l'opinion publique, les États concernés, dans le cadre de la réglementation en vigueur garantissant la liberté d'opinion, de réunion, de presse et d'association, non seulement ne doivent point entraver l'expression de cette requête, mais encore contribueront de leur mieux, dans un esprit démocratique, à élucider rapidement les désirs et projets correspondants.

Art. 2 : L'institution d'une Région au sens de l'art. 1 du présent Protocole requiert que les États immédiatement concernés signent un accord *ad hoc* (Convention d'Établissement).

Art. 3 : Les frontières d'une telle Région doivent être tracées conformément à la population.

Disposition additionnelle :

Les frontières sont tracées en application des dispositions additionnelles de l'art. 4 de la Convention Européenne sur la Régionalisation, le ministre compétent étant remplacé par les deux ministres responsables de l'administration interne dans chacun des deux États ; ces ministres ont à décider d'un commun accord, à moins que la Convention d'Établissement (art. 2) ne dispose autrement.

Art. 4 : La structure constitutionnelle d'une telle Région est réglée par la Convention d'Établissement (art. 2).

Disposition additionnelle :

Les art. 7 et 8 de la Convention Européenne sur la Régionalisation doivent être appliqués.

Art. 5 : La Convention d'Établissement doit fixer les compétences d'une telle Région de la façon la plus complète possible.

Disposition additionnelle :

Toute Région Transfrontalière doit bénéficier de l'application du principe selon lequel la Région est autorisée à administrer elle-même "ses propres affaires", l'ampleur de ces dernières étant définie par la Convention d'Établissement (art. 2).

Art. 6 : (1) Les Régions Transfrontalières ont un droit fondamental à participer de façon appropriée à l'exécution des tâches des États sur le territoire desquels elles se trouvent. Il en va de même quant à leur participation aux décisions et résolutions du Conseil de l'Europe et des institutions de la Communauté Économique Européenne.

(2) Les détails doivent être réglés par la Convention d'Établissement. Les dispositions de cette dernière, si elles se réfèrent au 1^{er} alinéa 2^e phrase, doivent se conformer au droit, soit du Conseil de l'Europe, soit de la Communauté Économique Européenne.

Art. 7 : (1) Les Régions Transfrontalières sont soumises à la tutelle des États sur le territoire desquels elles se trouvent.

(2) Cette tutelle se réduit à l'examen de la légalité des décisions prises par les organes régionaux.

Dispositions additionnelles :

(1) La tutelle est exercée par les autorités suprêmes des États en question dans le domaine de l'administration intérieure.

(2) La procédure à observer en la matière doit être réglée par la Convention d'Établissement (art. 2).

Art. 8 : (1) Les conflits au sens de l'art. 13, alinéa 1, de la Convention Européenne sur la Régionalisation doivent être réglés par voie judiciaire.

(2) De tels conflits ressortissent, en première instance à une Commission Judiciaire, en seconde instance à la Cour Suprême (art. 13, alinéa 3 de la Convention Européenne sur la Régionalisation).

Dispositions additionnelles :

§ 1 : (1) La Commission Judiciaire comprend quatre membres.

(2) Dans chacun des deux États signataires, le président de la juridiction la plus élevée auxquelles ressortissent les conflits de droit public désigne un membre de cette juridiction pour siéger dans la Commission judiciaire. Ledit président peut assumer lui-même cet office.

(3) Un autre membre de cette Commission est désigné par la Région concernée, selon une procédure définie par la Convention d'Établissement (art. 2). Ce membre doit être une personnalité indépendante disposant de vastes connaissances juridiques ; point n'est besoin qu'il vive dans la Région concernée, ni qu'il soit citoyen de l'un des États concernés.

(4) Les trois membres ainsi désignés (alinéas 2-3) s'accordent pour désigner le quatrième parmi les membres de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Ce quatrième membre de la Commission judiciaire ne doit être citoyen d'aucun des États concernés.

§ 2 : La Commission Judiciaire se donne elle-même son règlement.

§ 3 : La Commission Judiciaire prononce ses sentences à la majorité des voix. Si celles-ci s'équilibrent, c'est l'opinion du quatrième membre (§ 1, alinéa 4) qui l'emporte.

Art. 9 : Pour l'application et l'interprétation du présent Protocole, sont reconnues les réserves énumérées à l'art. 14 de la Convention Européenne sur la Régionalisation.

Art. 10 : L'art. 16 de la Convention Européenne sur la Régionalisation est applicable au présent Protocole.

Art. 11 : Les articles 16, 17 et 18 de la Convention Européenne sont applicables, *mutatis mutandis*, à toute Convention d'Établissement.

Art. 12 : Dans toute Convention d'Établissement est fixée la date de son entrée en vigueur, faute de quoi cette dernière a lieu le premier jour du deuxième mois suivant le mois au cours duquel le second État signataire a déposé son instrument de ratification.

Art. 13 : Les dispositions du présent Protocole n'empêchent nullement les États signataires de convenir d'autres formes de coopération, notamment sur la base de la Convention-cadre européenne du 5 février 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ainsi que d'éventuels accords d'application. D'autre part, le présent Protocole n'implique point davantage l'annulation d'un quelconque accord en la matière pouvant se trouver en vigueur.

Fait à..., le...

I.S.B.N. 2-85505-097-9

PRESSES D'EUROPE, 1983

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation
réservés pour tous les pays.