

REVUE DES CIVILISATIONS
ANGLOPHONE, IBÉRIQUE
ET IBÉRO-AMÉRICAINES

REVUE MIROIRS

NUMÉRO 1 - 2014

**Autonomie ?
Souveraineté ?
Indépendance ?
Regards croisés sur
les territoires aspirant à
plus d'auto-gouvernance**

Département des Langues et Civilisations (D.L.C.)
Université Toulouse 1 – Capitole

Sommaire

INTRODUCTION	3
I CONSTITUTION ET AUTODÉTERMINATION	
« La Polynésie française entre libre administration et indépendance : une collectivité autonome » <i>Hélène SIMONIAN (UT1-Capitole)</i>	8
II IRLANDE ET ROYAUME-UNI : SOUVERAINETÉ, LANGUE, DÉVOLUTION	
« The ambivalent relation between nationalism and national language : the case of the Republic of Ireland and Wales » <i>Anne-Marie O'CONNELL (UT1-Capitole)</i>	31
« Devolution and territoriality in modern Britain » <i>Kenneth O. Morgan (House of Lords)</i>	66
« The United Kingdom Supreme Court and Devolution Issues: Towards Constitutional Review? » <i>Elizabeth Gibson-Morgan (Université de Tours-François Rabelais)</i>	78
III HISTOIRE DE L'AUTONOMIE EN AMÉRIQUE LATINE	
« La autonomía fracasada : Cuba en vísperas de la intervención norteamericana (1895-1898) » <i>Gabrielle MASSOL (UT1-Capitole)</i>	107
IV CATALOGNE, ÉCOSSE, QUÉBEC : TROIS FUTURS ÉTATS ?	
« Nationalist tensions and Constitutional Patriotism in Spain » <i>Matteo Ballester Rodríguez (Universidad Complutense de Madrid)</i>	119
« Le système des comarques en Aragon : l'histoire d'une décentralisation dans la décentralisation » <i>Fausto Garasa (Université de Tours-François Rabelais)</i>	134
« ¿Federalismo sin federalistas ? La crisis del federalismo en contextos de pluralismo nacional (Cataluña, Escocia, Quebec) » <i>Jorge CAGLAIÓ y CONDE (Université François Rabelais – Tours)</i>	163
« Autodétermination et séparatisme des territoires métropolitains dans un cadre constitutionnel démocratique : le cas de la Catalogne » <i>Jaume SAURA i ESTAPÀ (Universitat de Barcelona)</i>	176
« L'ordre électoral et la fracture territoriale en Catalogne : une analyse historico-empirique » <i>Lluís MEDIR TEJADO (Universitat de Barcelona – Sciences Po Toulouse)</i>	192

Introduction

Autonomie ? Souveraineté ? Indépendance ? Regards croisés sur les territoires aspirant à plus d'auto-gouvernance

**Actes de la Journée d'Étude
(19 octobre 2013 à l'Université Toulouse 1-Capitole)**

La revue plurilingue Miroirs, la revue en ligne du Département des Langues et Civilisations (DLC) de l'Université Toulouse 1-Capitole, a pour ambition de devenir un espace d'échanges scientifiques pluridisciplinaires sur les mondes anglophones, ibériques et ibéro-américains.

Ce premier numéro est le fruit des communications présentées le 19 octobre 2013 lors de la première Journée d'Étude organisée par le DLC. La Journée intitulée « **Autonomie ? Souveraineté ? Indépendance ? Regards croisés sur les territoires aspirant à plus d'auto-gouvernance** » a souhaité aborder la question des territoires de nos aires culturelles de travail (provinces, régions, communautés autonomes, nations, archipels...) désireux d'accroître leur autonomie administrative et/ou politique dans le cadre d'un État-nation, ou bien de rompre ce cadre étatique pour créer une nouvelle entité politique. Certains de ces territoires ont prévu d'organiser des référendums pour que les citoyens puissent décider de leur appartenance nationale, d'autres vont tâcher de réorganiser de façon bilatérale leurs accords avec le centre politique de l'État.

Depuis la fin de la Première guerre mondiale et la reconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, bon nombre de nations, insatisfaites de la forme de gouvernance des États-nations constitués au XIXème et XXème siècle, ont souhaité les unes après les autres se doter d'un État qui leur est propre. Même si le modèle de l'État-nation peut sembler aujourd'hui démodé, dépassé, il est vrai qu'aucun État n'a renoncé à son cadre étatique malgré la mise en place de structures supranationales –qui peuvent neutraliser une partie de la souveraineté– et les décentralisations diverses qui ont délégué des compétences à des instances locales.

Le sujet n'est donc pas nouveau mais une certaine recrudescence des mouvements autonomistes (voire sécessionnistes, souverainistes, séparatistes ou indépendantistes) a été observée. Pour traiter ces questions, nous avons déterminé quatre thèmes : **Constitution et autodétermination ; Irlande et Royaume-Uni : Souveraineté, langue, dévolution ; Histoire de l'autonomie en Amérique Latine ; Catalogne, Ecosse, Québec : trois futurs États ?**

La tendance actuelle à promouvoir un État toujours plus décentralisé et la délégation croissante de pouvoirs à des communautés sub-étatiques permettent de mieux adapter la loi à chaque communauté territoriale. Toutefois, l'une des conséquences de cette dynamique est un conflit de plus en plus marqué entre les intérêts verticaux (les échelles régionales, nationales et européenne) et les intérêts horizontaux (entre des entités d'échelle identique). Cette question a fait l'objet de débats à l'occasion d'une conférence internationale organisée du 14 au 16 octobre 2010 par le centre de recherche MIMMOC, à l'Université de Poitiers, sous le titre de « The Territorial Politics of the Nation-State: Decentralisation, Devolution, Autonomy, (Con)Federation ». Avec l'autorisation de Philippe Cauvet, l'organisateur de cette conférence, ainsi que des auteurs, le comité de rédaction est fier de publier quatre communications qui sont tout à fait pertinentes pour notre sujet, et permettent de l'aborder d'une perspective différente.

Dans son article « La Polynésie française entre libre administration et indépendance : une collectivité autonome », Hélène Simonian (UTr-Capitole) aborde la Polynésie française, une collectivité devenue « pays d'outre-mer » en 2004, jouissant d'un important degré d'autonomie mais qui reste insuffisante pour les défenseurs d'une indépendance totale de l'archipel vis-à-vis de la République française. Dans « The ambivalent relation between nationalism and national language : the case of the Republic of Ireland and Wales », Anne-Marie O'Connell (UTr-Capitole) se penche sur un paradoxe : sentiment nationaliste ne rime pas nécessairement avec défense de la langue de la minorité. Pour illustrer son propos, Anne-Marie O'Connell met en parallèle et compare les cas irlandais et gallois. Dans sa communication « Devolution and territoriality in modern Britain », Kenneth O. Morgan (de la Chambre des Lords) dresse un compte-rendu détaillé de l'histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne après la Seconde guerre mondiale dans un contexte dominé par une forte tradition de centralisation en opposition avec l'idéal européen. Elizabeth Gibson-Morgan (Université de Tours-François Rabelais) étudie le rôle capital de la Cour Suprême (UK) dans la refonte du Royaume-Uni pour devenir une souveraineté constitutionnelle dans son article « The United Kingdom Supreme Court and Devolution Issues: Towards Constitutional Review? ». Gabrielle Massol (UTr-Capitole) retrace l'histoire de l'échec de l'autonomie cubaine à la fin du XIX^{ème} siècle à travers « La autonomía fracasada : Cuba en vísperas de la intervención norteamericana (1895-1898) ». Refusées et méprisées par la métropole espagnole, les revendications autonomistes se font rapidement indépendantistes et portent Cuba jusqu'à son indépendance. Dans « Nationalist tensions and Constitutional Patriotism in Spain », Mateo Ballester Rodríguez (Universidad Complutense de Madrid) analyse les raisons pour lesquelles l'idéal postfranquiste de « patriotisme constitutionnel » n'a pas su répondre aux revendications des nationalités périphériques et a échoué dans son intégration au nouveau projet démocratique de la nation espagnole. Fausto Garasa (Université de Tours-François Rabelais) présente dans son article

« Le système des comarques en Aragon : l'histoire d'une décentralisation dans la décentralisation » un modèle de décentralisation interne dans l'Aragon autonome de la fin du vingtième siècle. Avec les comarques, l'administration aragonaise a souhaité se doter d'une structure plus adaptée à la réalité aragonaise que la province espagnole de 1833 et plus ambitieuse que le simple regroupement de communes. Dans « ¿Federalismo sin federalistas ? La crisis del federalismo en contextos de pluralismo nacional (Cataluña, Escocia, Quebec) », Jorge Cagiao y Conde (Université François Rabelais –Tours) s'interroge sur la crise du fédéralisme depuis le début de ce XXI^{ème} siècle et la poussée de l'option indépendantiste dans trois territoires emblématiques : la Catalogne, le Québec et l'Écosse. Le fédéralisme qui proposait « d'unir dans la diversité » ne semble plus faire recette. L'auteur expose sa vision sur ce désamour et le retour des thèses sécessionnistes dans les trois nations citées. Jaume Saura i Estapà (Universitat de Barcelona), quant à lui, s'interroge sur l'autodétermination et les processus d'indépendance de territoires non-coloniaux comme la Catalogne dans son article « Autodétermination et séparatisme des territoires métropolitains dans un cadre constitutionnel démocratique : le cas de la Catalogne ». Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a évolué et dépasse désormais le cadre des peuples et des territoires colonisés. La Catalogne, ou le peuple catalan, dès lors qu'on le reconnaît comme tel, pourrait faire valoir le droit à l'autodétermination. En revanche, et c'est là tout le paradoxe, la Catalogne n'a pas droit à la sécession de l'État auquel elle est rattachée. Quant à Lluís Medir (Universitat de Barcelona – Sciences Po Toulouse), il analyse une fracture électorale de plus en plus marquée lors des élections au Parlement de Catalogne, entre l'arrière-pays catalan (nettement souverainiste) et l'agglomération barcelonaise (beaucoup moins). Dans « L'ordre électoral et la fracture territoriale en Catalogne : une analyse historico-empirique », Lluís Medir constate que cette fracture est relativement amortie par la supériorité démographique de la couronne barcelonaise mais pose de réelles interrogations quant à la représentativité et la gestion d'un territoire de plus en plus divisé sur un clivage qui n'est pas le clivage classique droite/gauche mais bien le clivage « national »: catalaniste / « espagnoliste ».

Ce sont tous ces aspects que nous proposons d'aborder dans ce premier numéro de la revue Miroirs. Il sera, nous l'espérons, le premier d'une longue liste qui s'attachera à analyser et comparer diverses thématiques relatives aux mondes anglophone, ibérique et ibéro-américain afin de confronter les idées et d'élargir les échanges scientifiques pluridisciplinaires, objectifs affichés de la revue. Par le biais de l'histoire, qui pose un regard tant sur le passé que sur la période contemporaine –voire immédiate– mais aussi des sciences sociales et politiques, nous espérons contribuer à une meilleure connaissance de nos aires culturelles et linguistiques aussi bien en français qu'en anglais, espagnol et catalan.

I
CONSTITUTION ET
AUTODÉTERMINATION

La Polynésie française : une collectivité à l'autonomie évolutive. Acquis et perspectives.

Hélène Simonian-Gineste
Maître de conférences HDR
Université Toulouse I Capitole
Institut Maurice Hauriou
05 61 63 38 96
Helene.Simonian@ut-capitole.fr

Résumé

Depuis son dernier statut de 2004, la Polynésie française est un « pays d'outre-mer » placé sous le régime des collectivités d'outre-mer dotées d'autonomie. Au-delà de sa nature de collectivité décentralisée, elle est devenue une entité politique qui se gouverne et s'identifie par des signes propres, même si sa langue officielle reste le français. Par sa présence internationale grandissante et son pouvoir d'adopter des « lois du pays », elle apparaît comme un semblant d'État. Cependant, juridiquement, le caractère politique de cette autonomie n'est pas reconnu et les revendications locales tant d'autonomie que d'indépendance n'ont pas encore reçu pleinement satisfaction.

Mots-clés : pays d'outre-mer, autonomie politique, langues locales, présence internationale, lois du pays.

Since its last status in 2004, the French Polynesia is an “overseas country” placed under the overseas collectivities with autonomy. Beyond its decentralized nature, it has become a political entity that governs itself and identifies itself by its own signs, although the official language is French. By its growing international presence and power to adopt “local laws”, it appears as a semblance of state. However, legally, the political nature of this autonomy is not recognized and local claims for autonomy as well as independence have not yet received full satisfaction.

Keywords: overseas countries, political autonomy, local languages, international presence, local laws.

Le 17 mai 2013, à l'initiative de trois petits États du Pacifique, les Îles Salomon, Nauru et Tuvalu, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté par consensus une résolution qui affirme « le droit inaliénable de la population de la Polynésie française à l'autodétermination et à l'indépendance » et invite le gouvernement français à « faciliter et accélérer la mise en place d'un processus équitable et effectif d'autodétermination en Polynésie. »

1 De ce fait, la Polynésie figure à nouveau sur la liste des territoires non autonomes des Nations unies. Le gouvernement français a immédiatement répliqué en rappelant les résultats des dernières élections

Cet incident rappelle que la Polynésie française est aujourd'hui l'Outre-Mer français dont l'avenir est le plus problématique parce qu'il est le plus susceptible de demander un jour sa séparation d'avec la République française – même si, dans les Outre-Mers d'Amérique (Martinique, Guadeloupe et Guyane), la thématique indépendantiste n'est pas absente du débat politique (Daniel, 2006).

Historiquement, la Polynésie est découverte par plusieurs grands explorateurs (Wallis, Bougainville et Cook) dans le courant du XVIIIe siècle. Ses liens avec la France se tissent au XIXe siècle. D'abord placée sous un régime de protectorat en 1843, Tahiti devient une colonie sous le nom d'Établissements français de l'Océanie (EFO) par décret du 28 décembre 1885. Les colonies disparaissant en 1946, les EFO sont érigés en territoire d'outre-mer (TOM) par la loi n° 46-2152 du 7 octobre 1946. Puis la loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952 pose les règles relatives à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale. Le statut du TOM de la Polynésie française évolue ensuite vers un renforcement de la décentralisation en 1956 avec la loi-cadre n° 56-619 du 23 juin 1956, dite loi Defferre qui crée des conseils de gouvernement dans le but de promouvoir « une gestion démocratique de leurs propres affaires par les TOM eux-mêmes ».

Puis, en 1958, s'offre l'occasion de l'indépendance. La nouvelle Constitution du 28 septembre 1958 ouvre en effet aux TOM – et à eux seuls – la possibilité de refuser la nouvelle Constitution et de sortir de la République. Or, de même que la Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Côte française des Somalis et les Comores, la Polynésie française approuve la Constitution et reste donc française. Elle choisit en outre de demeurer au sein de la République avec son statut de TOM sans utiliser la possibilité qui s'offre à elle de devenir un État membre de la Communauté créée par la Constitution en remplacement de l'Union française⁵.

La Polynésie française connaît ensuite une succession de statuts spécifiques où apparaît le terme d' « autonomie » : celui de la loi n° 77-772 du 12 juillet 1976 relative à l'organisation de la Polynésie française qui prévoit une « autonomie de gestion », celui de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984⁷ portant statut du territoire de la

à l'assemblée territoriale qui ont vu la victoire des autonomistes.

2 JORF du 8 octobre 1946, p. 8499.

3 JORF du 22 octobre 1952, p.10011.

4 JORF du 24 juin 1956, p. 5782.

5 La Communauté est la solution institutionnelle trouvée pour concrétiser les idées de « République fédérale » ou de confédération, évoquées lors de la préparation du texte constitutionnel. Mise en place par le titre XIII de la Constitution, elle se présente comme une association entre la République et des États membres sans personnalité juridique internationale.

6 JORF du 13 juillet 1977, p. 3703.

7 JORF du 7 septembre 1984, p. 2831. Cette loi dote la Polynésie française d'un gouvernement, véritable exécutif, responsable devant l'assemblée territoriale qui peut le censurer et dont le président voit ses attributions renforcées par la loi n° 90-912 du 12 juillet 1990, JORF n°162 du 14 juillet 1990, p. 8322. La loi organique n° 95-173 du 20 février 1995, JORF n°44 du 21 février 1995, p. 2751, accroît les compé-

Polynésie française qui prévoit une « autonomie interne⁸ » dans le cadre de la République, celui de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996⁹ qui porte « statut d'autonomie » de la Polynésie française, complétée par la loi ordinaire n° 96-313 du 12 avril 1996, et, enfin, celui de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004¹⁰ qui porte aussi « statut d'autonomie » de la Polynésie française, complétée par la loi ordinaire n° 2004-193.

Mais il convient de rappeler qu'à compter de 1992, quatre révisions constitutionnelles (dont une inachevée) ont fortement influencé les deux derniers statuts.

Tout d'abord, la révision du 25 juin 1992¹¹ a imposé que les statuts des TOM soient adoptés par loi organique, ce qui signifie un contrôle de constitutionnalité effectué systématiquement par le Conseil constitutionnel¹². Or, ce contrôle sera loin d'être indifférent. Ainsi, lors du contrôle du statut de 1996, le Conseil prononcera rien moins que cinq censures dont trois ayant trait directement au régime des libertés publiques et émettra un certain nombre de réserves d'interprétation importantes.

Ensuite, la révision du 20 juillet 1998, en application de l'accord de Nouméa du 8 mai 1998, crée un nouveau titre XIII de la Constitution¹³ qui met en place un statut inédit, destiné à préparer l'accession à l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie¹⁴. Dès ce moment, la Polynésie française « rêve » d'un statut inspiré du néo-calédonien. Mais une révision de la Constitution s'impose ; sans elle, il est impossible de dépasser les limites du statut de 1996. Elle est tentée en 1999.

tences propres du territoire.

8 Ce qualificatif d'« interne » soulignait l'appartenance au cadre de l'État ; sa suppression en 1996 par le nouveau statut, sera le signe symbolique d'une volonté de distension des liens entre l'État et le territoire.

9 JORF n°88 du 13 avril 1996, p. 5695.

10 JORF n°52 du 2 mars 2004, p. 4183. La loi organique a déjà été modifiée par la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, JORF n°0285 du 8 décembre 2007, p. 19890 et la loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française modifiant des dispositions relatives à l'élection des représentants à l'Assemblée de la Polynésie française, JORF n°0178 du 3 août 2011 p. 13225.

11 Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : «Des Communautés européennes et de l'Union européenne», JORF n°147 du 26 juin 1992, p. 8406.

12 Pour le statut de 1996, CC, décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, JORF du 13 avril 1996, p. 5724 ; Recueil, p. 43 ; pour le statut de 2004, décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, JORF du 2 mars 2004, p. 4220 ; Recueil, p. 41 ; pour ses modifications : décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, JORF du 8 décembre 2007, p. 19905 ; Recueil, p. 439 ; décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011, JORF du 30 juillet 2011, p. 13001 ; Recueil, p. 390.

13 Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998, JORF n°166 du 21 juillet 1998, p. 11143, mise en œuvre par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, JORF n°68 du 21 mars 1999, p. 4197.

14 La réalisation effective de l'accession à l'indépendance devra faire préalablement l'objet d'un référendum local qui aura lieu entre 2014 et 2019.

Le projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie n° 1624, déposé le 26 mai 1999, adopté le 10 juin 1999 à l'Assemblée nationale, le 12 octobre 1999 au Sénat, transforme la Polynésie française en « Pays d'Outre-Mer » (POM). Sous ce nouveau statut, la Polynésie française est dotée d'une citoyenneté propre (la citoyenneté polynésienne qui rappelle la citoyenneté néo-calédonienne, au moins dans les termes) et du pouvoir d'adopter des lois du pays, véritable pouvoir législatif directement inspiré du modèle néo-calédonien. Mais en raison du report par le Président Chirac de la date de réunion du Congrès pour son adoption définitive¹⁵, la révision tourne court.

Il faut attendre la révision du 28 mars 2003¹⁶ pour que le droit évolue sensiblement et offre de nouvelles opportunités d'évolution statutaire à la Polynésie française.

En effet, au-delà des innovations bénéficiant à toutes les collectivités territoriales, la révision remodèle entièrement le paysage institutionnel ultramarin (Diémert, 2012, 11, Simonian-Gineste, 2005). Supprimant notamment la catégorie des TOM, elle crée les collectivités d'outremer (COM) dont certaines peuvent jouir d'« autonomie ». C'est la première fois que le terme d'autonomie apparaît dans le texte constitutionnel et l'article 74 en énumère les quatre composantes : le pouvoir de l'assemblée délibérante de la COM de prendre des délibérations intervenant dans le domaine de la loi soumises à un contrôle « spécifique » du Conseil d'État, l'octroi d'une protection des domaines de compétence de la COM contre des incursions de la loi de la République grâce à une procédure faisant intervenir le Conseil constitutionnel et aboutissant au droit pour l'assemblée délibérante de la COM de modifier la loi de la République en cas d'empiètement de compétence reconnu par le Conseil ; le droit de prendre des mesures en faveur de sa population « en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier » à condition toutefois qu'il s'agisse de « mesures justifiées par les nécessités locales », la possibilité de participer à l'exercice des compétences que conserve l'État, sous le contrôle de ce dernier et « dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques »

À compter de la révision constitutionnelle, le statut de la Polynésie française va pouvoir enfin évoluer pour se rapprocher de celui de la Nouvelle-Calédonie sans cependant le rejoindre car, si les composantes de l'autonomie des COM prévus à l'article 74 sont inspirées de certaines dispositions du statut néo-calédonien, elles ne les reproduisent cependant pas purement et simplement.

15 Le Congrès devait se prononcer le même jour sur une autre révision portant sur le Conseil supérieur de la magistrature, et il semble bien que ce soit cette dernière qui ait motivé le report de la réunion du Congrès, la révision sur la Polynésie française en faisant par ricochet les frais.

16 Loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n°75 du 29 mars 2003, p. 5568, qui ne porte pas exclusivement sur l'outre-mer.

L'autonomie des COM n'égalise pas celle de la Nouvelle-Calédonie, ne serait-ce que parce que cette dernière a été conçue en vue d'une accession à l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, ce qui a justifié que l'autonomie de celle-ci présente un caractère nettement politique avec sa citoyenneté néo-calédonienne assortie d'un droit de suffrage réservé aux citoyens néo-calédonien, son pouvoir législatif réel soumis au contrôle de constitutionnalité effectué par le Conseil constitutionnel et son transfert définitif de compétences constitutionnellement garanti¹⁷.

La Nouvelle-Calédonie demeure donc toujours un cas à part dans la République française. Une large partie de la doctrine a même analysé les nouveaux rapports entre la République française et la Nouvelle-Calédonie en termes de fédéralisme (Diémert, 2012, 19 ; Faberon, 2006 ; Ziller, 2000), sans toute fois que cette analyse rappelant celle bien antérieure de Thierry Michalon (1982) pour l'ensemble de l'Outre-Mer, fasse l'unanimité (Gohin, 2007, 223).

En fait, si l'on s'en tient au terme d'autonomie, il est patent que la Nouvelle-Calédonie a accédé à une autonomie politique (Clinchamps, 2012).

Mais ne cachons pas la difficulté qui s'attache en droit à la notion d'autonomie¹⁸ et les différences de définitions qui en découlent. Le terme d'autonomie est parfois utilisé dans le cadre de la décentralisation comme exprimant le pouvoir normatif des collectivités territoriales (Joyau, 1998) ou « désignant principalement une répartition exceptionnelle des compétences entre le pouvoir central et les autorités locales » (Al

¹⁷ Article 77 C : « Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :

- les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;
- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;
- les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté. »

¹⁸ Et le flou juridique de la notion d'autonomie se prolonge sur le plan politique en Polynésie quand on envisage les partis politiques. En 1946, la revendication d'indépendance apparaît avec le parti « le Rassemblement des populations tahitiennes » (RDPT) de Pouvanaa Oopa. Mais comme la langue tahitienne n'a pas de mots différents pour exprimer l'autonomie et l'indépendance, le débat politique autour de l'alternative est obscurci et empreint d'ambiguïté. Des rapprochements peuvent intervenir, brouillant la visibilité des différences. Ainsi, en 2004, l'alliance « l'Union pour la démocratie » réunit indépendantistes et autonomistes (Al Wardi, 2010, Regnault, 2006). Et, en 2007, on constate un rapprochement des deux leaders en principe adversaires, l'indépendantiste Oscar Temaru (créateur en 1977 du parti indépendantiste « Front de libération de la Polynésie ») et l'autonomiste Gaston Flosse (créateur en 1977 du parti « Rassemblement populaire »).

Wardi, 1998). Parfois, elle est synonyme de la capacité à se doter de ses propres normes (Bidegaray, 1994). La plupart du temps, elle exprime un dépassement de la décentralisation, elle renvoie à des hypothèses « qui vont bien au-delà de la simple mise en œuvre de la libre administration des collectivités territoriales. » (Gohin, 2007, 223).

Il est également possible de soutenir qu'il est impossible de faire le départ entre un pouvoir administratif et un pouvoir politique (et donc entre autonomie administrative et autonomie politique) en l'absence de critère précis. Cette impossibilité est tout particulièrement évidente pour les COM. En effet, traditionnellement, on distingue le politique et l'administratif en disant que la fonction politique est de diriger, la fonction administrative de gérer. Or, dans les COM, les mêmes autorités assument les choix et en assurent l'exécution en vertu de leur compétence générale (Moyrand, 2012, 14).

Pourtant, c'est la notion d'autonomie que le Constituant choisit d'introduire dans la Constitution en 2003 et c'est encore sous un statut d'autonomie que la Polynésie est placée quand sa loi statutaire de 2004¹⁹ l'érige en COM dotée d'autonomie.

Rien de très novateur en apparence puisque l'autonomie lui avait déjà été accordée. Rien de très inédit non plus puisque deux autres COM dotées d'autonomie vont être créées. En effet, deux communes guadeloupéennes sont érigées en COM par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007²⁰, après une consultation de leurs électeurs sur le fondement de l'article 72-4 de la Constitution, de décembre 2003 : Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Mais la loi organique qualifie la Polynésie de « pays d'outre-mer » alors que les deux autres COM de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ne sont nullement qualifiées de « pays d'outre-mer »²¹. Alors que se cache-t-il derrière cette appellation ?

Sur le plan politique, il est certain que l'appellation « pays d'outre-mer » a été choisie, dès 1999 - puisque cette qualification existait déjà dans le projet de révision avortée de 1999 dans le dessein de satisfaire les revendications de leaders politiques polynésiens tant autonomistes qu'indépendantistes. S. Al Wardi (2010, 149) souligne aussi toute l'importance de ce terme de « pays » pour la conscience politique polynésienne. Mais, qu'en est-il sur le plan juridique ? Le Conseil constitutionnel

¹⁹ Afin de ne pas alourdir le texte, nous ne répéterons pas les références complètes déjà citées des différentes lois organiques portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

²⁰ JORF n° 45 du 22 février 2007, p. 3121.

²¹ Le statut de Saint-Martin, énonce simplement : « Cette collectivité d'outre-mer, régie par l'article 74 de la Constitution, prend le nom de : « collectivité de Saint-Martin ». Elle est dotée de l'autonomie » (Article LO6311-1 al. 2). Le statut de Saint-Barthélemy dispose de façon identique : « Cette collectivité d'outre-mer, régie par l'article 74 de la Constitution, prend le nom de : « collectivité de Saint-Barthélemy ». Elle est dotée de l'autonomie » (Article LO 6211-1). Au contraire, pour la Polynésie française, le statut de 2004 dispose (art. 1 al. 2) : « Pays d'outre-mer au sein de la République, la Polynésie française constitue une collectivité d'outre-mer dont l'autonomie est régie par l'article 74 de la Constitution ».

a précisé qu'elle n'emporte aucune conséquence juridique²². Pourtant, la notion de « pays » semble constituer, sinon une avancée juridiquement tangible, du moins une image subliminale d'un État polynésien au sein de la République.

La Polynésie, pays d'outre-mer, est une entité politique et un semblant d'État.

La Polynésie française, une entité politique

Dans le cadre du statut de la Polynésie française, le terme « pays » exprime l'existence d'une entité politique dotée d'un pouvoir de « gouvernement » et d'une identité affirmée par des signes extérieurs de distinction.

Cependant, cette entité à la culture propre n'a pas encore sa langue officielle parallèlement à la langue officielle de la République, le français. Sa langue la plus répandue, le tahitien, qui pourrait constituer la langue commune de cette entité politique, demeure enfermée dans la dimension culturelle.

Un « pays » qui se gouverne et s'identifie

1 - un pouvoir de gouvernement

Un État dispose nécessairement d'un pouvoir de gouvernement alors qu'une collectivité décentralisée s'auto-administre. Logiquement, c'est donc ce pouvoir de libre administration que prévoit le statut de 1984 (article 1er, al. 3) :

« Le territoire de la Polynésie française s'administre librement par ses représentants élus ».

Or, le statut de 1996 déclare (article 1er al. 2) :

« La Polynésie française est, au sein de la République, un territoire d'outre-mer doté d'un statut d'autonomie, qui exerce librement et démocratiquement, par ses représentants élus, les compétences qui lui sont dévolues par la présente loi ».

Le verbe « s'administrer » disparaît. Et cette disparition prépare le passage au pouvoir de gouvernement qui apparaît enfin dans le statut de 2004 (art. 1er al. 3) :

« La Polynésie française se gouverne librement et démocratiquement ».

Ce changement marque clairement la volonté de s'écarter - au moins en apparence - du schéma de la décentralisation et d'affirmer l'originalité de la Polynésie française. Cependant, en 2004, on aurait pu supposer que ce « pouvoir de gouvernement » était en réalité attaché à l'autonomie attribuée à certaines COM et qu'il était finalement la synthèse des éléments d'autonomie énumérés dans l'article 74 C. Aussi, lorsque deux autres COM dotées d'autonomie furent créées, il fut intéressant de relever que

²² Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, précitée, cons. 13.

le pouvoir de se « gouverner » ne leur était pas reconnu. Les articles, LO 6311-1 al. 3 du CGCT pour Saint-Martin, et LO 6211-1 al. 3 pour Saint-Barthélemy, disposent en effet identiquement : « La collectivité s'administre librement..... », formule-type de l'article 72 C₂₃, valable pour toutes les collectivités décentralisées de métropole et d'outre-mer. Le pouvoir de gouvernement fait donc véritablement partie des éléments d'originalité de l'autonomie polynésienne (Thiellay, 2001).

2- des emblèmes politiquement identifiants

Mais, outre un pouvoir de gouvernement, tout État dispose également toujours d'emblèmes nationaux (drapeau, hymne, devise), prolongés par un ordre national de distinctions qui lui permet de marquer sa reconnaissance pour services rendus à certaines personnes ou exprimer ses égards vis-à-vis d'hôtes étrangers éminents. Ainsi, la France exprime son identité nationale par des signes extérieurs (drapeau, hymne, devise) fixés par l'article 2 C et elle dispose également d'un ordre national du mérite, créé en 1963 par le Président de Gaulle, qui se place au quatrième rang des décorations françaises, après la Légion d'honneur (créée en 1802 par Napoléon), l'ordre de la Libération et la Médaille militaire. Au contraire, une collectivité décentralisée ne peut disposer que d'un blason historique, voire d'un logo commercial, tous deux dépourvus de tout caractère officiel.

Pourtant, la loi statutaire du 6 septembre 1984 permet pour la première fois à la Polynésie française, alors qu'elle n'est encore qu'un TOM, de disposer de signes distinctifs à caractère officiel (art. 1 al. 5) :

« Le territoire détermine librement les signes distinctifs permettant de marquer sa personnalité dans les manifestations publiques et officielles aux côtés des emblèmes de la République ».

Cette disposition revêt une grande importance sur le plan local. Elle permet à la Polynésie française par une délibération de son assemblée du 23 novembre 1984, de se doter d'un drapeau dont la force symbolique est évidente aux yeux de la population²⁴. En 1993, l'assemblée adopte l'hymne du territoire « Ora' O Tahiti Nui » qui est chanté notamment chaque fois que la Polynésie française participe à une réunion ou manifestation sportive internationale mais aussi lors de la fête de l'autonomie instaurée en 1984, le 29 juin, qui constitue une véritable fête « territoriale » dont la fonction politique est équivalente à celle d'une fête nationale. Avec le statut de 1996, la symbolique étatique est renforcée par la possibilité pour les instances locales de créer un ordre spécifique reconnaissant les mérites de ses

²³ *Brevitatis causa*, les articles de la Constitution de 1958 seront cités : leur numéro suivi de « C ».

²⁴ À noter qu'à côté du drapeau de la Polynésie française, il existe des drapeaux des différents archipels dont l'apposition, l'exposition et l'emplacement aux côtés des drapeaux français et polynésiens sont réglementés par l'arrêté du 4 décembre 1985.

habitants ou de ses hôtes²⁵. C'est en application de cette nouveauté statutaire que l'assemblée de la Polynésie a créé, le 5 juin 1996, l'ordre de Tahiti Nui.

Un pays sans langue officielle en propre

I - des langues locales enseignées

En matière d'enseignement public des langues polynésiennes, le titre II de la loi statutaire de 1984, intitulé « De l'identité culturelle de la Polynésie française » dispose en son article 90 :

« I. La langue tahitienne est une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelle et primaire. Cet enseignement est organisé comme matière facultative et à option dans le second degré..... ».

L'article 115 du statut de 1996 apporte quelques changements. L'enseignement du tahitien s'étend désormais à l'enseignement secondaire et les autres langues polynésiennes²⁶ peuvent être enseignées à sa place dans leur archipel d'usage sur délibération de l'assemblée de Polynésie française. Comme précédemment, cet enseignement est facultatif mais l'article ne comporte plus expressément la mention « matière facultative à option ». Il est simplement dit que cet enseignement est organisé « dans le cadre de l'horaire normal ». Il en résulte une certaine part d'ambiguïté que le Conseil constitutionnel s'empressera de dissiper.

Lors de l'examen de la constitutionnalité de la loi organique, le Conseil déclare l'article 115 conforme à la Constitution sous réserve que l'enseignement des langues polynésiennes - comme tout autre langue régionale ultramarine ou non - soit facultatif²⁷. Il est clair qu'en 1996 la Polynésie française ne peut bénéficier d'un traitement différent de celui de l'ensemble des collectivités locales en matière d'enseignement de ses langues. Qu'en est-il dès lors qu'elle devient une COM dotée d'autonomie, qualifiée de « pays d'outre-mer » ?

La loi organique de 2004 n'apporte sur ce point qu'une seule innovation : l'extension de l'enseignement des langues de la Polynésie française à l'enseignement supérieur. Pour le reste, elle reprend les dispositions précédentes dans son article 57, alinéa 3²⁸ et

²⁵ Art. 1, al.5 complété : « [La Polynésie française] peut créer un ordre spécifique reconnaissant les mérites de ses habitants et de ses hôtes ».

²⁶ Il s'agit du marquisien, parlé dans l'archipel des Marquises ; le paumotu, parlé dans l'archipel de Tuamotu et le mangarevien, parlé dans l'archipel des Gambier.

²⁷ CC, Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, précitée, cons. 92. Dans le même sens, CC Décision n° 91-290 DC du 09 mai 1991, cons. 37, JO du 14 mai 1991, p. 6350 ; Recueil, p. 50.

²⁸ « La langue tahitienne est une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et primaires, dans les établissements du second degré et dans les établissements d'enseignement supérieur. »

le Conseil constitutionnel reproduit donc sa précédente réserve d'interprétation²⁹.

2 - Des langues locales reconnues

La question de l'utilisation dans la vie courante du tahitien et secondairement des langues polynésiennes est un autre aspect de la question linguistique. Elle n'est pas abordée avant le statut de 1996 dont l'article 115, alinéa 1 énonce :

« Le français étant la langue officielle, la langue tahitienne et les autres langues polynésiennes peuvent être utilisées ».

Le choix de la construction de la phrase est habile. La langue tahitienne et les autres langues polynésiennes deviennent les sujets de la proposition principale, ce qui les met en valeur et focalise l'attention sur elles. Mais, sur le fond, le texte est insatisfaisant quand il se contente d'indiquer « peuvent être utilisées » sans plus de précisions.

Cette lacune retiendra l'attention du Conseil constitutionnel qui précisera, dans sa décision DC du 9 avril 1996 (cons. 90) que la langue française s'impose :

« aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics... »³⁰.

L'article 57, alinéa 1 du statut de 2004³¹ reproduit textuellement la formule du Conseil constitutionnel. Cependant, il introduit une nouveauté :

« Le français, le tahitien, le marquisien, le paumotu et le mangarevien sont les langues de la Polynésie française. Les personnes physiques et morales de droit privé en usent librement dans leurs actes et conventions ; ceux-ci n'encourent aucune nullité au motif qu'ils ne sont pas rédigés dans la langue officielle. ».

La dernière phrase mérite d'être relevée. Les actes sous seing privés sont des actes qui peuvent être rédigés dans une langue étrangère. Cela se comprend lorsque l'un des signataires est locuteur de cette langue. Mais, entre Français, la langue française semblerait s'imposer. Or, grâce à cette disposition, le tahitien bénéficie du même traitement qu'une langue étrangère et permet d'écarter la langue officielle entre Français³².

Sur décision de l'assemblée de la Polynésie française, la langue tahitienne peut être remplacée dans certaines écoles ou établissements par l'une des autres langues polynésiennes. »

²⁹ Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, précitée, cons. 70.

³⁰ Décision n° 96-373 DC du 09 avril 1996, précitée, cons. 91.

³¹ Le Conseil d'État a annulé une loi du pays au motif que la loi a été adoptée au cours d'une séance durant laquelle le vice-président de la Polynésie française, également ministre des finances de la Polynésie française, a présenté le projet de « loi du pays » et répondu aux questions des représentants exclusivement en tahitien, et s'est refusé à s'exprimer en français, contrairement à la demande de plusieurs représentants qui alléguaient leur incompréhension du tahitien. CE 22 fév. 2007, *AjDA* 2008, p. 1047, note J. Kissangoula.

³² Le Conseil constitutionnel n'a trouvé rien à redire à cette disposition dans sa décision n° 2004-490

C'est la seule entorse au droit commun des langues régionales qui demeurent par ailleurs enfermées dans la sphère culturelle. L'article 75-1 C déclare en effet : « Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France ».

Et en écho, l'article 75, alinéa 1 du statut polynésien de 2004 dispose : « La langue tahitienne est un élément fondamental de l'identité culturelle : ciment de cohésion sociale, moyen de communication quotidien, elle est reconnue et doit être préservée, de même que les autres langues polynésiennes, aux côtés de la langue de la République, afin de garantir la diversité culturelle qui fait la richesse de la Polynésie française. »³³

La question d'une langue locale reconnue langue officielle localement, en concurrence avec la langue française, pourrait-elle évoluer ? La question a rebondi quand l'assemblée de Corse, le 17 mai 2013, dans le cadre des propositions d'évolution législative qu'elle est autorisée à faire au gouvernement, a voté en faveur d'une co-officialité de la langue corse sur l'île. Mais, actuellement, la loi qui entendrait reprendre cette proposition serait sans doute censurée par le Conseil constitutionnel pour violation de l'article 2 C dès lors que les collectivités territoriales font partie de la République et que le français est la seule langue de cette République. Il ne reste donc que la voie de la révision constitutionnelle pour faire évoluer les choses³⁴.

II La Polynésie française, un semblant d'État

Le rapprochement de la Polynésie française avec un État ne s'est pas limité à la symbolique. Sur le plan international, à défaut d'avoir une personnalité juridique internationale laquelle suppose la qualité d'État indépendant, la Polynésie française n'en dispose pas moins d'une présence grandissante. Dotée d'une compétence de principe, elle s'est également vue reconnaître le pouvoir d'adopter des « lois du pays », actes originaux et hybrides, présentant des similitudes avec la loi de la République sans en avoir cependant la nature.

DC du 12 février 2004 où il n'aborde même pas la question, se contentant d'examiner celle de l'enseignement des langues.

³³ Et de même l'article 215 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie dispose : « Les langues kanak sont reconnues comme langues d'enseignement et de culture. »

³⁴ Cependant, la proposition de loi votée le 28 janvier 2014 par l'Assemblée nationale en première lecture en vue de permettre la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ne prévoit pas de remettre en cause le principe selon lequel l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics.

Un « pays » à la dimension internationale croissante

I- Une représentation internationale en extension

La première modalité de manifestation internationale d'un État est sa représentation officielle auprès d'États d'une part et d'organisations internationales d'autre part. En ce qui concerne la représentation auprès d'États, c'est seulement le statut de 2004 (article 15) qui la prévoit :

« La Polynésie française peut disposer de représentations auprès de tout État ainsi que l'une de ses entités territoriales ou territoire reconnu par la République française... »

Cette disposition en elle-même est d'autant plus remarquable que cette compétence est exercée par la Polynésie française sans accord préalable des autorités françaises. L'article 15 précise en effet :

« Le président de la Polynésie française négocie l'ouverture de ces représentations et nomme les représentants. Les autorités de la République et l'assemblée de la Polynésie française en sont tenues informées. »

Il s'agit donc d'une compétence discrétionnaire pour la Polynésie française. Cependant, il faut nuancer l'enthousiasme que pourrait susciter cette disposition. Il n'est pas question qu'une telle représentation revête un quelconque caractère diplomatique au sens du droit international. Elle n'emporte aucune existence de la Polynésie française en tant que sujet de droit international au même titre que l'État français. C'est ce que le Conseil constitutionnel a pris soin de rappeler lors de son examen de la loi organique portant statut de la Polynésie française³⁵.

En ce qui concerne la représentation auprès d'organisations internationales, elle est rendue possible dès le statut de 1984³⁶. Cependant, elle est subordonnée à une autorisation des autorités de la République ; elle s'analyse donc comme une simple faculté. Par ailleurs, elle est géographiquement limitée aux institutions internationales régionales de la zone Pacifique. L'article 40, alinéa 4 du statut de 1996 reproduit ces mêmes dispositions.

Mais, en 2004, un grand « bond en avant » est réalisé. L'article 15 du nouveau statut

³⁵ Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, précitée, cons. 27.

³⁶ Article 39 alinéa 5 : « Le président du gouvernement du territoire peut être autorisé par le gouvernement de la République à représenter ce dernier, au sein des organismes régionaux du Pacifique ou des organismes régionaux du Pacifique dépendant d'institutions spécialisées des Nations Unies ».

aligne la représentation auprès des organismes internationaux sur la représentation auprès des États et territoires et l'article 42, alinéa 1 prévoit que la Polynésie française peut être autorisée à faire partie d'une organisation internationale (mais de la zone Pacifique uniquement), selon trois modalités d'appartenance possibles : membre, membre associé, observateur³⁷. L'alinéa 2 de l'article 42 précise également que :

« En outre, le président de la Polynésie française ou son représentant peut être associé, avec l'accord des autorités de la République, aux travaux des organismes régionaux du Pacifique dans les domaines relevant de la compétence de la Polynésie française. »

2- Un pouvoir de négociation et signature d'accords internationaux accru

En matière de conclusion de conventions internationales³⁸, il convient d'abord de rappeler que l'étape ultime qui engage véritablement l'État sur le plan international (la ratification) appartient nécessairement aux « autorités de la République », comme le rappellent les différents statuts. L'enjeu de pouvoir pour la Polynésie française se situe donc au plan de la négociation et de la signature de l'accord international. Ensuite, il est nécessaire de distinguer entre les accords portant sur un domaine de compétence de l'État et ceux portant sur un domaine de compétence de la collectivité. En effet, c'est pour la conclusion de ces derniers que la Polynésie française devrait avoir le plus de compétence. Qu'en est-il ?

Pour les accords intervenant dans des domaines relevant de la compétence de l'État, l'article 39 du statut de 1984 attribue au président de la Polynésie française le droit d'être associé et de participer à la négociation des accords avec « un ou plusieurs États ou territoires de la région Pacifique », intervenant (seulement) dans le domaine des accords relatifs à la desserte du territoire.

En 1996, il ne s'agit plus que d'une faculté (article 40, alinéa 2) mais qui s'étend à tous les accords passés non seulement avec les États, territoires mais aussi avec les « organismes régionaux du Pacifique ou organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies ». Le champ d'intervention de la Polynésie française dans les négociations d'accords est plus large mais cette intervention n'est plus un droit, elle dépend d'une décision discrétionnaire des autorités de la

³⁷ Cet article rappelle l'article 31 du statut de la Nouvelle-Calédonie : « La Nouvelle-Calédonie peut, avec l'accord des autorités de la République, être membre, membre associé d'organisations internationales ou observateur auprès de celles-ci. »

³⁸ Nous laissons de côté les arrangements administratifs avec les administrations des États ou des organisations et les conventions de coopération décentralisées avec des collectivités locales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics, car il s'agit d'accords dans le domaine de l'administration et que notre problématique relève du domaine politique.

République.

Concurremment à cette possibilité, existe dès 1984 la possibilité pour les autorités de la République de donner à la Polynésie française les pouvoirs nécessaires pour négocier et signer en leur nom les accords passés « dans la région du Pacifique »³⁹. Mais il ne s'agit ici que de donner au président de la Polynésie française un pouvoir de négociation selon les directives du gouvernement français.

Pour les accords intervenant dans des domaines relevant de la compétence de la Polynésie française, l'article 39 du statut de 1984 prévoit une simple faculté d'association et de participation à la négociation des accords avec un ou plusieurs États de la région Pacifique. En 1996, il s'agit d'un droit qui s'étend aux accords passés avec « un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique ou avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies ». Comme pour les accords intéressant la compétence de l'État, la Polynésie peut également recevoir pouvoir de négocier et signer au nom des autorités françaises ces mêmes accords.

L'état du droit va profondément changer en 2004 pour ces accords intervenant dans des matières de la compétence de la Polynésie française. L'article 39, alinéa 1 du nouveau statut prévoit – et sans limitation géographique – que : « Dans les domaines de compétence de la Polynésie française, le président de la Polynésie française peut, après délibération du conseil des ministres, négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec tout État, territoire ou organisme international. »

L'initiative des négociations et leur déroulement appartiennent donc au gouvernement polynésien. L'alinéa 2 précise que les autorités de la République sont « informées de l'intention du président de la Polynésie française de négocier » ; qu'« à leur demande », elles sont représentées à la négociation au sein de la délégation de la Polynésie française ; qu'enfin, elles ont un pouvoir de veto : « Elles disposent d'un délai d'un mois à compter de la notification de l'intention de négocier pour s'opposer à la négociation des accords. »⁴⁰

Mais ces dispositions n'emportent pas dessaisissement des autorités de la République de leur compétence à négocier. L'article 40 rappelle en effet que l'État conserve son droit à prendre l'initiative de négocier des accords entrant dans les domaines de

³⁹ Article 39, al. 3, statut de 1984 ; article 40, al. 1. Cette possibilité de représenter la France dans les négociations d'accords est même présentée, en 1996, comme la modalité normale de négociation. C'est du moins ce que suggère la présentation de l'article 40.

⁴⁰ Ces dispositions rappellent celles du statut de la Nouvelle-Calédonie (art. 29 du statut de 1999). Mais la sphère géographique (la zone Pacifique) limite la compétence de la Nouvelle-Calédonie alors qu'une telle limite ne se retrouve pas pour la Polynésie française. En revanche, le pouvoir de veto des autorités françaises ne se retrouve pas en Nouvelle-Calédonie.

compétence de la Polynésie française. Il précise toutefois que le président de la Polynésie française ou son représentant est alors associé et participe au sein de la délégation française à ces négociations.

Surtout, le pouvoir de signer ces accords négociés directement par le gouvernement polynésien, demeure une compétence de l'État que les autorités de la République peuvent confier ou pas à ce dernier (art. 40, al. 3).

On peut considérer que ces nouveautés en matière de présence internationale sont en rapport avec la qualité de pays d'outre-mer de la Polynésie française car les deux autres COM dotées d'autonomie n'ont pas de pouvoir équivalent.

Un « pays » sans pouvoir législatif véritable

I. Une compétence de principe de longue date

La Polynésie française dispose depuis longtemps d'une compétence de principe⁴¹. Dès le statut de 1977, la répartition des compétences a obéi au principe. L'article 44 de la loi déclare que l'assemblée territoriale règle par ses délibérations les affaires du territoire qui ne relèvent pas de la compétence de l'État... Et l'article 62 liste les matières de la compétence de l'État. L'article 2 du statut de 1984 pose plus clairement encore le principe de la répartition des compétences entre la Polynésie française et l'État : « Les autorités du territoire sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas réservées à l'État en vertu des dispositions de l'article 3 de la présente loi. » Les statuts de 1996 (article 5) et de 2004 (article 13) font de même.

Cependant, en premier lieu, le système de répartition n'est pas d'une mise en œuvre aisée car il est fréquent que les compétences soient imbriquées. « En fait même, presque toutes les compétences de la Polynésie française peuvent avoir des incidences sur les compétences de l'État et vice versa. » (Moyand, 2001, 400). En second lieu, ce principe de répartition apparaît très avantageux pour la Polynésie française, il ne faut pas oublier que la liste des compétences de l'État n'est pas constitutionnalisée. Dès lors, une nouvelle loi organique peut étendre la compétence de l'État et restreindre d'autant celle de la Polynésie française. Celle-ci ne bénéficie pas de la protection constitutionnelle de la Nouvelle-Calédonie à laquelle l'article 77 de la Constitution de 1958 garantit un transfert définitif de compétences. En troisième lieu, la Constitution réserve à l'État certaines matières non transférables. L'article 74 C déclare :

⁴¹ En État fédéral, la compétence de principe appartient aux États fédérés et la compétence d'attribution à l'État fédéral (principe que l'on retrouve également en État régional comme en Espagne ou en Italie). Ce principe semble donc très favorable à la collectivité qui en bénéficie et la Polynésie française en a été et en reste bénéficiaire.

« le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique. »

L'alinéa 4 de l'article 73 vise les domaines dits « de souveraineté » dans lesquels des règles identiques sur tout le territoire national doivent s'appliquer. « Et rien qu'avec les libertés publiques, l'État dispose d'un droit de regard quasi permanent sur nombre de compétences dévolues à la collectivité d'outre-mer » (Pastorel, 2001). Par ailleurs, le phénomène de l'intervention de la loi dans le domaine réglementaire, qui s'observe en métropole, (même s'il s'accompagne de procédures de déclassement permettant à l'autorité réglementaire de récupérer sa compétence) peut se retrouver en outre-mer. C'est ce qui justifie d'ailleurs une procédure de déclassement spécifique prévue par l'article 74, alinéa 9 de la Constitution. La disposition constitutionnelle a été mise en œuvre à l'article 12 du statut de 2004. La procédure consiste à permettre à l'assemblée délibérante polynésienne dont la compétence a été méconnue par le législateur national de modifier ou abroger les lois en vigueur dès lors que le Conseil constitutionnel a reconnu l'empiètement de compétence au détriment de la Polynésie française. Le mécanisme intervenant après l'entrée en vigueur de la loi n'est pas encadré par un délai, ce qui ouvre largement la possibilité de saisine dans le temps.

Du point de vue des titulaires du droit de saisine, on notera que, même si c'est son président qui saisit le Conseil constitutionnel, c'est l'assemblée de Polynésie française qui prend la décision. En effet, le président de l'assemblée ne peut agir qu'en exécution d'une délibération de cette dernière. Cet aménagement de la saisine de la Polynésie française lui est spécifique car, du côté des autorités de la République, la saisine du président de l'Assemblée nationale ou du Sénat n'est pas subordonnée à un vote préalable de leur assemblée respective. Le Premier ministre, également titulaire du droit de saisine, agit sans délibération du Conseil des ministres. Quelle conséquence tirer de cette saisine sur vote de l'assemblée de Polynésie française ? Qu'en la soumettant aux débats et au vote de l'assemblée délibérante, la décision de saisine acquiert une dimension plus politique que si elle avait été la décision personnelle du président de l'assemblée ? Difficile de l'affirmer. Mais il apparaît certain que les débats porteront moins sur les questions de strict respect des règles de compétence que sur les enjeux politiques sous-jacents.

Cette procédure a été utilisée en mars 2007 en vue du déclassement d'un article de la loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer du 21 février 2007 mais sans succès⁴². Ainsi, le statut de 2004 n'a pu être que partiellement protégé par la procédure de déclassement de la compétence de principe de la Polynésie.

⁴² CC, décision n° 2007-1 LOM du 3 mai 2007 cons. 5 à 7. Le Conseil a rappelé sa jurisprudence selon laquelle l'établissement de taxes d'État demeurent possible même dans des collectivités détenant une compétence fiscale générale.

2- Un pouvoir quasi législatif controversé

En application des dispositions constitutionnelles de l'article 74, elle lui a accordé de prendre une nouvelle catégorie d'actes à la dénomination flatteuse⁴³ mais trompeuse et au régime de contrôle original, inspiré de celui appliqué aux lois du pays de la Nouvelle-Calédonie. La dénomination « loi du pays » est absente de la Constitution. Son article 74 parle de « certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi » sur lesquelles « le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique ». Elle est introduite par le statut de 2004 (art. 140) et n'a donc pas reçu de consécration constitutionnelle (tout comme d'ailleurs la loi du pays de Nouvelle-Calédonie qui ne procède pas de la Constitution mais des accords de Nouméa⁴⁴ et du statut de 1999).

La notion a immédiatement fait l'objet de critiques doctrinales (Gohin, 2006) soulignant le caractère trompeur du terme « loi »⁴⁵ car les « lois du pays » de la Polynésie française n'ont pas force de loi à la différence de celles de la Nouvelle-Calédonie comme le déclare l'article 107 de la loi organique du 19 mars 1999 : « Les lois du pays ont force de loi dans le domaine défini à l'article 99. »

Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, c'est un véritable pouvoir législatif qui a été conféré à la collectivité. Cette situation d'exception a été rendue possible par la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998. L'article 77 al. 3 de la Constitution révisée déclare en effet que : « certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel. » De la soumission au contrôle du Conseil constitutionnel, il a été déduit que ces « catégories d'actes » avaient, selon la Constitution même, nature législative et le Conseil constitutionnel n'a pas censuré l'article 107 de la loi organique⁴⁶ se ralliant à la nature législative des lois du pays⁴⁷. Or, à l'opposé, ⁴³ Déjà, la nécessité d'user pour les TOM d'un vocabulaire « plus expressif » que celui des DOM se manifeste dès les débuts de la Ve République (Boyer, 2007).

⁴⁴ Mais, comme le Conseil constitutionnel (CC. 15 mars 1999, n°99-410 DC, *Loi relative à la Nouvelle Calédonie*) a reconnu à ces accords une valeur constitutionnelle, on peut dire que la « loi du pays » de la Nouvelle-Calédonie, à la différence de celle de la Polynésie française, est une notion à valeur constitutionnelle.

⁴⁵ Déjà, d'ailleurs, lors des débats parlementaires à l'occasion du vote de la loi organique, des critiques s'étaient élevées pour dénoncer le caractère factice et trompeur et le nom de « loi de la collectivité » avait été suggéré. Voir sur la controverse lors des débats, David (2011).

⁴⁶ Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, Rec. p. 51, cons. 25-26. Le silence sur ce point du Conseil constitutionnel est « fort regrettable puisqu'il permet d'entretenir la confusion entre deux instruments juridiques fort différents. » (David, 2011).

⁴⁷ La plupart de la doctrine a fait de même, ainsi que le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, la Cour administrative d'appel et le Conseil d'État (David, 2011). Pourtant, en droit français, la nature juridique d'un acte doit être déterminée par la qualité de son auteur, en l'occurrence une assemblée d'une collectivité territoriale – même si l'on ne qualifie plus de « décentralisée ». Suivant ce principe, la

les « lois du pays » polynésiennes sont soumises au contrôle du Conseil d'État conformément à ce que prévoit l'article 74 précité et, en conséquence, elles sont des actes administratifs.

Le caractère hybride de la « loi du pays » polynésienne – nominalement « loi » et substantiellement, « acte administratif » – explique sans doute les guillemets utilisés par la loi statutaire de 2004 (Moyrand, 2011 ; Debène, 2011) et le peu d'enthousiasme qu'elle a suscité localement (Moyrand, 2011).

La « loi du pays » ne serait-elle qu'une illusion, « qu'un simple gadget sans autre portée de symbolique », ne remplissant qu'« une fonction idéologique » laissant supposer à la Polynésie française qu'elle jouit désormais d'une autonomie politique ? Non. Sans nier le rôle symbolique que joue la notion, il convient en effet de souligner qu'elle emporte quand même des effets juridiques réels, que sa procédure d'élaboration et son contrôle apportent des innovations effectives qui dépassent le cadre normal de la mise en œuvre du pouvoir réglementaire local (Moyrand, 2011). C'est en réalité un « pouvoir quasi législatif » qui est consacré au profit de la Polynésie française au travers de la loi du pays. Même si elle n'est pas de valeur législative, la « loi du pays » polynésienne constitue un acte administratif original, pas « ordinaire », c'est une « norme atypique » (Moyrand, 2011) comme en témoigne son régime juridique « hybride » (Boucher, Bourgeois-Machreau, 2007). L'originalité des règles de contrôle en témoigne.

Quel pourrait être finalement l'avenir statutaire de la Polynésie ? Sans doute, la formule de l'association avec la France apparaît comme la voie plus intéressante, soit que la Polynésie accède à l'indépendance et devienne un « État associé », soit qu'elle conserve son statut actuel et devienne un « Pays d'outre-mer associé » (Moyand, 2012, 78).

loi du pays néo-calédonienne ne devrait pas être de nature législative.... ce qu'elle est pourtant. Cette solution exceptionnelle traduit la consécration d'un « régionalisme politique en Nouvelle-Calédonie, étape transitoire vers l'indépendance. » (Boyer, 2007).

Références bibliographiques

Al Wardi S., 1998, Tahiti et la France, le partage du pouvoir, Paris, L'Harmattan, Logiques juridiques, 1998, p. 305.

Al Wardi S., 2010, « Le mouvement indépendantiste en Polynésie française de 1946 à nos jours », Visages de la souveraineté en Océanie, Gagne N., M. Salaün M. (dir.) Paris, L'Harmattan, Cahiers du Pacifique Sud contemporain, n° 6, pp. 144-147, 149.

Bidegaray C., 1994, L'État autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ? avant-propos, C. Bidegaray (Dir.) Paris, Economica, p. 5.

Boucher J., Bourgeois-Machreau B., 2007, « Deux ans de contentieux des « lois du pays » de la Polynésie française devant le Conseil d'État » AJDA, p. 2371.

Boyer A., 2007 « La spécificité du contentieux des lois de pays », Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Paris, Dalloz, p. 1085, 1092.

Clinchamps N., 2012, « Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-

Calédonie, in Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, avril 2012, n° 35, dossier « la

Constitution et l'outre-mer », Paris, Dalloz, p. 62.

Daniel J., 2006, « Les élus face à la réforme institutionnelle et l'acte II de la décentralisation : la difficile conciliation d'aspirations contradictoires », Michalon T. (dir.) Entre assimilation et émancipation, Rennes, Les Perseides, p. 118.

David C. (2011), « La loi du pays calédonienne. Éléments juridiques et politiques », La « loi du pays » en Polynésie française, Debene M., Pastorel J.-P. (dir.) Paris, L'Harmattan, coll. Portes Océanes, p. 21, 30, 31.

Debene M., 2011, « Ouvrons les guillemets ! », La « loi du pays » en Polynésie française,

Debene M., Pastorel J.-P. (dir.) Paris, L'Harmattan, coll. Portes Océanes, 2011, p. 15.

Diémert S., 2012, « L'histoire constitutionnelle de l'outre-mer sous la Ve République »,

Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 35, dossier « La Constitution et l'outre-mer », Paris, Dalloz, p. 11, 19.

Faberon, J.-Y., 2000, « Nouvelle-Calédonie, souveraineté partagée entre l'émancipation de la France et intégration », Michalon T. (dir.) Entre assimilation et émancipation, Rennes, Les Perseides, p. 332-333.

Gohin O., 2006, « Les lois du pays : contribution au désordre législatif français », RDP 2006, p. 91.

Gohin O., 2007, « Les formes de l'État français depuis 1958 », Paris, Politeia, n° 12, p. 223.

Joyau M., 1998, De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local, Paris, LGDJ, « Bibliothèque de droit public », t. 198, p. 15.

Michalon T., 1982 « La France, une fédération qui s'ignore », Paris, RDP, p. 623 et s.

Moyrand A., 2011, « Les « lois du pays » en Polynésie française : du projet au bilan », La « loi du pays » en Polynésie française, Debene M., Pastorel J.-P. (dir.) Paris, L'Harmattan, coll. Portes Océanes, p. 39, 40, 49.

Moyrand A., 2012, Droit institutionnel de la Polynésie française, 2e ed. Paris, Paris, L'Harmattan, 2e ed., p. 14, 78 et suiv., 400.

Pastorel P., 2011, « Le champ de compétence de la « loi du pays » en Polynésie française », La « loi du pays » en Polynésie française, Debene M., Pastorel J.-P. (dir.) Paris, L'Harmattan, coll. Portes Océanes, p. 108.

Regnault R., 2006, « Le Mouvement nationaliste en Polynésie de 1940 à nos jours », Michalon T. (dir.) Entre assimilation et émancipation, Rennes, Les Perseides, 2006, p. 183.

Simonian-Gineste H. « La mutation statutaire en outre-mer : nouvel objet constitutionnel, in « Les nouveaux objets du droit constitutionnel », H. Roussillon (dir.) Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2005 ; « Les bouleversements institutionnels des 20 dernières années en outre-mer », in « Regards critiques sur les (r)évolutions des normes juridiques », J. Krynen, M. Y. Hecquart-

Théron (dir.) Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2005.

Thiellay J.-P., Le droit des outre-mers, Paris, Dalloz, Connaissance du droit, 2011, 2e ed., p. 91.

Ziller J., 2000, Rapport de synthèse, Faberon J.Y, Agniel G., La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé, Paris, la Documentation française, coll. Les Études, p. 453.

Lois portant statut de la Polynésie française

Loi n° 46-2152 du 7 octobre 1946, JORF du 8 octobre 1946, p. 8499.

Loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952, JORF du 22 octobre 1952, p. 10011.

Loi-cadre n° 56-619 du 23 juin 1956, dite loi Defferre, JORF du 24 juin 1956, p. 5782.

Loi n° 77-772 du 12 juillet 1977, JORF du 13 juillet 1977, p. 3703.

Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984, JORF du 7 septembre 1984, p. 2831

Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996, JORF n° 88 du 13 avril 1996, p. 5695.

Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, JORF n° 52 du 2 mars 2004, p. 4183.

Décisions du Conseil constitutionnel citées

CC, décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Journal officiel du 14 mai 1991, p. 6350, Recueil, p. 50

CC, décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, JORF du 13 avril 1996, p. 5724 ; Recueil, p. 43.

CC, décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Journal officiel du 18 juin 1999, p. 8964 Recueil, p. 71

CC, décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, JORF du 2 mars 2004, p. 4220 ; Recueil, p. 41.

CC, décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, JORF du 8 décembre 2007, p. 19905 ; Recueil, p. 439.

CC, décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011, JORF du 30 juillet 2011, p. 13001 ; Recueil, p. 390.

CC, décision n° 2007-1 LOM du 3 mai 2007, JORF du 4 mai 2007, p. 7906, Recueil, p. 129.

Pour citer cet article

Référence électronique

Hélène Simonian-Gineste, « La Polynésie française : une collectivité à l'autonomie évolutive. Acquis et perspectives. » Revue Miroirs [En ligne], 1 | 2014, mis en ligne le 15 juin 2014, consulté le 9 août 2014, <http://www.revuemiroirs.fr/links/Article1.pdf>

Auteur

Hélène Simonian-Gineste
Maître de conférences HDR
Université Toulouse I Capitole
Institut Maurice Hauriou
05 61 63 38 96
Helene.Simonian@ut-capitole.fr

Droits d'auteur

© RevueMiroirs.fr

II

IRLANDE ET ROYAUME- UNI : SOUVERAINETÉ, LANGUE, DÉVOLUTION

The ambivalent relation between nationalism and national language: the cases of the Republic of Ireland and Wales

Anne-Marie O'Connell
(MCF) Monde britannique et irlandais
Université Toulouse I Capitole

Résumé

La relation ambivalente entre nationalisme et langue nationale : l'exemple contrasté de la République d'Irlande et du Pays de Galles.

Il est d'usage d'associer revendications culturelles, linguistiques et mouvements nationalistes de groupes ou d'ethnies minoritaires au sein d'un état-nation. Qu'il s'agisse d'une demande d'autonomie, d'auto-détermination, voire d'indépendance, armée ou pacifique, la langue est un élément capital de cette quête de reconnaissance politique. Elle formerait la clé de voûte d'une identité jugée suffisamment établie au cours de l'Histoire pour satisfaire de telles exigences. A tout le moins, la liberté culturelle et linguistique, au même titre que la liberté d'opinion, est protégée par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948.

Dans la sphère d'influence dite "anglophone", l'Irlande a acquis son indépendance politique et institutionnelle sur fond de revendications culturelles et linguistiques, à telle enseigne que l'irlandais (gaélique) est la première langue officielle du pays selon la Constitution. Au Pays de Galles, en revanche, où les revendications autonomistes sont peu vigoureuses, l'institution politique a favorisé l'usage du gallois à l'école et dans l'administration locale. Le présent article se propose d'explorer le paradoxe suivant lequel sentiment nationaliste ne rime pas nécessairement avec défense de la langue de la minorité. Nous nous intéresserons ainsi au statut officiel de la langue, aux politiques linguistiques (école, administration), à l'usage de la langue comme médium de socialisation en République d'Irlande et au Pays de Galles.

Mots-clés : irlandais – gallois – nationalisme - éducation - statut institutionnel-politique linguistique- République d'Irlande- Pays de Galles.

Abstract

The ambivalent relation between nationalism and national language : the case of the Republic of Ireland and Wales.

Nationalist movements of groups or ethnic minorities within a nation-state are frequently associated with cultural and linguistic demands for recognition.

Whether these claims concern political autonomy, self-determination or independence, in a climate of negotiations or armed conflict, language lies at the heart of the discussions. Its connection with an established national identity stable through time should meet all the criteria for securing such a recognition. And indeed cultural and linguistic freedoms are protected by the 1948 Universal Declaration of Human Rights, on a par with freedom of speech.

In the so-called “English-speaking” sphere of influence, Ireland acceded to political independence against a backdrop of cultural and linguistic demands, so much so that the Irish (Gaelic) language is the first official language of the land according to its Constitution. This can be contrasted with the situation in Wales, where secessionist claims are few, the British political institutions have accepted that Welsh should be a language of education and of the local administration. The present contribution aims to explore the paradox according to which nationalism does not necessarily rhyme with the actual defense of the minority language. In that perspective, issues such as the official status of the language, language policies and the social use of the language will be analyzed and compared in the Republic of Ireland and in Wales.

Keywords: Irish - Welsh – nationalism - education – language policies - official status - Republic of Ireland- Wales

The present contribution aims to provide a general analysis of the relation between state apparatus and minority languages which have achieved, sometimes at the end of a long process, some particular form of official status and recognition based on linguistic nationalism. Does this status have any impact on language use and its development within the national community? Or should this issue be discussed solely from a global economic and commercial perspective? The difference between these two questions is that the former emphasizes two aspects; first, that there is an ontological link between language and territory that was shaped by culture and history (encapsulated in the political concept of “nation”), and, secondly, that it is the role of the sovereign state to promote and ensure that linguistic literacy is achieved by proactive measures in education through school, training, public service and the media. If we take the second view, economic necessity presides over the emergence, development and possible decline of languages, and the world or regional dominance of a language is only a political avatar of that theory, known as linguistic imperialism or linguicism (Phillipson 1992: 47). But language cannot be treated as yet another commodity that graces the ruthless world of commerce and politics, since it may have a quantifiable impact on a country's economy (Lazear 1995). And if the promotion of a lesser-used language in its country of origin cannot be done without the help of the government, it does not guarantee that the decline of the language can be efficiently checked or that proactive measures will in themselves help the use of the language as an effective means of socialization.

The Republic of Ireland and Wales, although geographically situated in the British Isles, are cases in point. What these two provinces share is the marginalized status of their native languages, both belonging to the group of Celtic languages (Irish being a Gaelic language, like Scots-Gaelic, while Welsh belongs to the group of Brittonic languages, along with Cornish and Breton). Both are also geographical “marches”, albeit crucial to the building and consolidation of Britain's state apparatus (the English wars of succession). On the one hand, Ireland became a “Free State” after waging a successful war against the British government in 1921; its Constitution was drafted in 1937, the Republic was proclaimed in 1949, the Irish language became its first national language, and its teaching compulsory in primary and secondary school. Wales is still a British province but has managed to promote Welsh as a language of the local public services and education; it has also benefited from the Devolution referendum in 1997 and the UK's ratification in 2001 of the European Charter for Regional or Minority Languages. But the Irish language, although supported by proactive as well as protective government policies is in no better position than Welsh according to recent censuses. The proportion of Irish speakers is dwindling, despite the fact that many people boast of their capacity to use the language: 42.4% of the population could speak fluent Irish, based on

self-assessment (Hickey 2013, CSO 2006)¹. In Wales, the 2011 census results show that 19% of the population can speak the language fluently (Welsh Government Statistics 2012), which is proactively promoted and protected with the blessing, or the indifference, of the British government.

How can these contrasted situations be explained? The present contribution will develop the following two-pronged argument: first, that there is no necessary cohesion between state and language; we can even argue that, in the case of Ireland, they are almost antagonistic.

Secondly, that there is a far more complex relation between language and territory than is usually assumed, precisely because a territory is not limited to geographic or political considerations, but can also encompass the many ways in which a language escapes state boundaries and the limits imposed by institutions. In this perspective the key theoretical reference will be Gilles Deleuze and Félix Guattari's *A Thousand Plateaus* (1980) because the authors have managed to lay the foundation of a global theory of social phenomena as the products of a continuum, a flow of collective, impersonal desire that form temporary assemblages on a single plane of immanence. Thus the influence of transcendental elements such as ideology, spirituality and psychoanalysis play no part. In this philosophy of nature largely inspired by the works of Nietzsche and Spinoza, interactions are mapped out and assessed in terms of speed, intensity and variation on a horizontal plane to form territories, a key concept that will enable us to analyse the disjunction of language and nationalist ideals. After a brief definition of nationalism and a general description of the historical contexts in Ireland and Wales in Part One, it will be contended in Part Two that, contrary to the tenets of linguistic nationalism, language operates on a constant, rhizomatic flow, and is opposed to static state structures that aim to confine it to circumscribed social functions. Part Three will then develop the idea that linguistic territories are always caught up in a movement of deterritorialisation that eludes state control only to be reterritorialised and reconfigured by state power, until a new line of flight may change the substance of that assemblage and turn it into something new.

I- Language and state: the ingredients of power

A- The historical roots of linguistic nationalism

Language issues are riddled with paradoxes, and one of them is that nationalism

¹ Outside the educational system, 1,203,583 (29.7% of the population aged three years and over) regard themselves as competent Irish speakers. Of these 85,076 (7.1%) speak Irish on a daily basis, 97,089 (8.1%) weekly, 581,574 (48.3%) less often, 412,846 (34.3%) never, and 26,998 (2.2%) did not state how often.

(be it state-sponsored or on the agenda of party politics) be the sole defender of linguistic and cultural heritage, because it is a reductionist view of the issue. Indeed nationalism emerged in the second half of the 19th century, and is the unexpected result of several under-currents: Romanticism, the birth of modern philology and the period of political turmoil known as the "Spring of Nations"² in 1848³. Romanticism was not confined to Europe's literary circles; it combined a novel interest in folklore, local customs and traditions, as embodied by the works of the Grimm brothers in Germany, with a new form of philosophy emphasizing the importance of emotions, the communion between the self and Nature, between language and land as a reaction against the French Revolution. Parallel to this, the period saw the constitution of a new area of scientific investigation called philology, the aim of which was to establish the origin of European languages. Even though similarities had been noted between Sanskrit, Latin and Greek at a much earlier stage, Indo-European was coined in 1813 by linguist Thomas Young. Many followers and developers of that budding academic discipline were German, among whom Franz Bopp (1791- 1867) who is considered a pioneer, as well as Karl Wilhelm Friedrich Schlegel (1772-1829). Philosophers like Johann Gottfried Herder (1744- 1803) were influenced by the political atmosphere of the French Enlightenment, the gradual emergence of philology or the works of illustrious predecessors like Jean-Jacques Rousseau. In his *Essay on the Origin of Language* (1772) Herder wrote: "Has a nation anything more precious than the language of its fathers? [...] What a treasure language is when kinship groups grow into tribes and nations! Even the smallest of nations... cherishes in and through its language the history, the poetry and songs about the great deeds of its forefathers. The language is its collective treasure"⁴. Later on, Humboldt, a renowned linguist and philologist who supported the Romantic view on language, argued that "language is the spiritual exhalation of the nation" (1836: 44), the "formative organ of thought" (1836: 21). In 1807, philosopher Johann Gottlieb Fichte, in his *Addresses to the German Nation*, insisted on the connection between political aspirations and the vernacular language in very strong terms: "Men are formed by language far more than language is formed by men"; "Where a people has ceased to govern itself, it is equally bound to give up its language and coalesce with its conquerors, in order that there may be unity and internal peace and complete oblivion of relationships which no longer exist."⁵ Given that the historical context was the occupation of Prussia by Napoleon's troops in 1807, this quote recalls Douglas Hyde's address to Conradh na Gaeilge (the Gaelic League) urging for the demotion of English in favour of the Irish language, which was already in decline:

² Or "the springtime of the peoples".

³ This very short period of intense political turmoil hosted a series of insurrections in France (against Louis Philippe's refusal to grant universal suffrage to the people) in favour of independence in Poland, Hungary and Belgium, and of political unification in Germany and Italy. It is worthwhile noting that Germany's current national anthem was composed at that time.

⁴ Third natural law. See <https://www.marxists.org/archive/herder/1772/origins-language.htm>

⁵ 13th Address

“I shall endeavour to show that this failure of the Irish people in recent times has been largely brought about by the race diverging during this century from the right path, and ceasing to be Irish without becoming English [...] I wish to show you that in Anglicising ourselves wholesale we have thrown away with a light heart the best claim which we have upon the world’s recognition of us as a separate nationality [...] So much for the greatest stroke of all in our Anglicisation, the loss of our language” (Hyde 1892).

Hyde, who was to become the first President of the Republic of Ireland, was already arguing in favour of the preservation of the Irish language through its compulsory teaching enforced by an independent Irish government. Political and linguistic claims became inseparable in the context of “colonization” by a foreign power. Wales had also been subjected to English rule and had become even more fully integrated into the United Kingdom than Ireland had ever been. Unlike Ireland, Wales ceased to rebel against English domination very early in history, and yet it did not dramatically affect the position of Welsh for, in spite of England’s natural aversion for vernaculars, the language managed to survive and regain some recognition, or at least toleration. The paradox is that the language revival was eventually funded by the British Government, as the brief comparison with Ireland below will show.

B- Ireland and Wales’ historical relation to Britain

It took the English royal dynasty centuries to establish their rule in Ireland, and the first settlers eventually mingled with the local population and adopted their customs and language, so much so that King Edward III had a statute enacted by the Irish Parliament in 1367 in the town of Kilkenny banning the Irish traditions, customs and language from the public sphere and preventing the “Old English” settlers from mingling with the Irish (CELT 1997-2003)⁶. Political autonomy was

⁶ Article 3 states: “Also, it is ordained and established, that every Englishman do use the English language, and be named by an English name, leaving off entirely the manner of naming used by the Irish; and that every Englishman use the English custom, fashion, mode of riding and apparel, according to his estate; and if any English, or Irish living amongst the English, use the Irish language amongst themselves, contrary to the ordinance, and thereof be attainted, his lands and tenements, if he have any, shall be seized into the hands of his immediate lord, until he shall come to one of the places of our lord the king, and find sufficient surety to adopt and use the English language, and then he shall have restitution of his said lands or tenements, his body shall be taken by any of the officers of our lord the king, and committed to the next gaol, there to remain until he, or some other in his name, shall find sufficient surety in the manner aforesaid: And that no Englishman who shall have the value of one hundred pounds of land or of rent by the year, shall ride otherwise than on a saddle in the English fashion; and he that shall do to the contrary, and shall be thereof attainted, his horse shall be forfeited to our lord the king, and his body shall be committed to prison, until he pay a fine according to the king’s pleasure for the contempt aforesaid; and also, that beneficed persons of holy Church, living amongst the English, shall have the issues of their benefices until they use the English language in the manner aforesaid; and they shall have respite in order to learn the English language, and to provide saddles, between this and the feast of Saint Michael next coming”.

further curtailed by the passing of Poynings’ Law in 1495, which placed the Irish Parliament under the authority of the Parliament in England until 1782 (Macinnes 2011)⁷. British political rule was definitively introduced after the complete surrender of Irish troops led by Patrick Sarsfield, Earl of Lucan, and the signing of the Treaty of Limerick in 1691. Between 1691 and 1760, a series of statutes called the Penal Laws were passed that barred access to education, public office, land rights and religious practice for all Irish Catholics (Schaffer 2000). These laws were gradually relaxed and finally repealed with the passing of the Catholic Emancipation Act in 1823. From a legislative point of view, no further step was taken to ensure more autonomy to Ireland, in spite of the Home Rule Party’s best efforts⁸ to promote such a move. Ireland finally achieved political freedom in 1921 when a delegation of Irish nationalists, who had fought in the War of Independence, signed a treaty with the British government that also partitioned the island into the Irish Free State (in the “South”) and Northern Ireland, which remained British. In the 1937 Constitution of Ireland (Bunreacht na hÉireann), it is stated in Article 7 that:

“The Irish language as the national language is the first official language.

The English language is recognised as a second official language.

Provision may, however, be made by law for the exclusive use of either of the said languages for any one or more official purposes, either throughout the State or in any part thereof.”

Paradoxically, the Constitution was first drafted in English by constitutionalist John Hearnese, and then translated into Irish by a group of scholars working for the Department of Education headed by Micheál Ó Gribbtha. It also implied that, in case of a conflict in interpretation between the two texts, the Irish one should prevail, and it did so in a number of cases brought before Irish courts (Ó Conaill 2012). Finally, the Languages Act 2003 clarified and strengthened the rights granted to Irish citizens who wished to use Irish when dealing with public services, and to receive all official information and documents in Irish (An Coimisinéir Teanga 2008). Since independence, all signposts, traffic signs and regulations have been in bilingual form, Irish is present in the media, in print and in schools. But, due to its privileged constitutional position, the Republic of Ireland has not ratified the European Charter for Regional or Minority Languages on behalf of the Irish language, though it is only spoken by a minority of Irish people.

⁷ Whatever legislative independence the Irish Parliament enjoyed was short-lived. In 1800, the Act of Union merged the English and Irish Parliaments. Consequently, Irish MPs had to seat in Westminster and the Irish parliament ceased to exist.

⁸ The Home Rule League (or Party) was an association of different political currents in Ireland led by politician of Anglo-Irish Protestant stock, loosely connected by the desire to gain administrative autonomy within the United Kingdom. It only lasted from 1873 to 1882, and reached its pinnacle under the leadership of Charles Stewart Parnell, MP for Meath (1846-1891).

Wales was partly conquered by King Edward I between 1282 and 1284, when the Statute of Rhuddlan was promulgated. It oversaw the creation of three new counties (Anglesey, Meirionnydd, and Caernarfon) and imposed English-style justice in criminal law and the Common Law in these areas. This paved the way for the complete anglicisation of Wales, which was eventually carried out during the reign of Henry VIII. Two Laws in Wales Acts were passed in 1536 and 1542, by which the English monarch made himself king of Wales. Moreover, both countries became a single parliamentary and legal entity⁹, and the use of Welsh for public office was banned (Raithby 1811:243)¹⁰. The parts in the statutes related to the language were effectively repealed by the Welsh Language Act 1993.

Even though Wales did not have any local administrative authority, education became the responsibility of the Welsh Department of the Board of Education in 1907, followed by Health in 1919, agriculture and fisheries in 1922. In 1951, the office of Minister for Welsh Affairs was created, and replaced in 1964 by the office of Secretary of State for Wales, which was given responsibility for the new Welsh Office in 1965. Its role was to execute government policy in Wales, and it took some proactive measures in favour of the language: in 1969 bilingual signposts were authorized, and in 1974 road and traffic signs also became bilingual. In 1952 the BBC started broadcasting programmes in Welsh, followed by ITV in 1957, and BBC Cymru Wales was set up in 1964 to continue that mission (BBC Cymru 2013). In 1997, a referendum on devolution was conducted and in 1999, the Welsh Office transferred its powers to the National Assembly for Wales. The Cabinet position of Secretary of State for Wales, at the head of the Wales Office, was created and one of his missions is to ensure that the voice of Wales be heard within the British government (Department for Constitutional Affairs 2005).

⁹ *The Wales and Berwick Act 1746* created a statutory definition of England as including England, Wales and Berwick-upon-Tweed. It was repealed with regard to Wales by the *Welsh Language Act 1967*.

¹⁰ Section 1 of the 1535 Act states: "...because that the People of the same Dominion have and do daily use a speche nothing like, ne (should this be "one"?) consonant to the natural Mother Tongue used within this Realm, some rude and ignorant People have made Distinction and Diversity between the King's Subjects of this Realm, and his Subjects of the said Dominion and Principality of Wales, whereby great Discord Variance Debate Division Murmur and Sediton hath grown between his said Subjects;..." and then declares the King's intention towards his Welsh subjects "...to reduce them to the perfect Order Notice and Knowledge of his Laws of this his Realm, and utterly to extirpe all and singular the sinister usages and customs differing from this Realm and to bring the said Subjects of this his Realm, and of his said Dominion of Wales, to an amicable Concord and Unity..."

Section 20 bars Welsh speakers from holding public office: "Also be it enacted by the Authority aforesaid, That all Justices, Commissioners, Sheriffs, Coroners, Escheators, Stewards, and their Lieutenants, and all other Officers and Ministers of the Law, shall proclaim and keep the Sessions Courts Hundreds Leets Sheriffs Courts, and all other Courts in the English Tongue; and all Oaths of Officers, Juries and Inquests, and all other Affidavits, Verdicts and Wager of Law, to be given and done in the English Tongue; and also that from henceforth no Person or Persons that use the Welch Speech or Language, shall have or enjoy any manner Office or Fees within this Realm of England, Wales, or other the King's Dominion, upon Pain of forfeiting the same Offices or Fees, unless he or they use and exercise the English Speech or Language."

What this brief description shows is that political nationalism, state power and linguistic identity do not necessarily coincide. More specifically, that there seems to be a hiatus between state institutions and linguistic aspirations when the latter are associated with a minority group, and this does not vary with the nature and political identity of the state. One major difference between Ireland and Wales under direct British rule is that the former was administered on the basis of exclusion, the latter of inclusion, since Welsh people were granted the same rights and privileges as their English counterparts. However, the survival of the Welsh and Irish languages was neither an issue nor a priority for the British administration, since it repeatedly tried to eliminate them from the public sphere. They survived because they managed to escape scrutiny and state control, because parallel networks were created to support them, as we shall see. In fact, state and language are antagonistic because it is in the nature of state apparatus to control, codify and congeal the multiplicity of flows of individual and collective desires by imposing its norms, be it a British or a nationalist government. The mechanisms by which this process is conducted is best illustrated by Gilles Deleuze and Félix Guattari's theory of the rhizomatic structure of desiring-production developed in *A Thousand Plateaus* (1980)¹¹, as opposed to the static, tree-like nature of the state apparatus.

II- The Tree and the Rhizome, or how language finds its way into the social fabric.

A- The case of Ireland: the verticality of state v. the horizontal movement of language

"There is no mother-tongue, only a power takeover by a dominant language within a political multiplicity. Language stabilizes around a parish, a bishopric, a capital. It forms a bulb. It evolves by subterranean stems and flows, along river valleys or train tracks ; it spreads like a patch of oil" (TP 8)

What this quote illustrates is the double layers that coexist in the shaping of a language: on the one hand, there is the pragmatic level that encompasses all activities, be they economic, social, individual actions and passions; on the other hand, the enunciative level that includes all the types of discourses that flow through the social fabric, and the role of which is to transmit orders (referred to as "order-words" TP:95) and to impose transcendental values on individual or group desires. These groups should, according to Deleuze and Guattari, be considered as temporary assemblages which produce desires and actions as they flow, move along in the global flux that makes up existence on a one-dimensional plane of immanence, by which it becomes obvious that the authors' worldview rejects all

¹¹ Henceforth designated by the abbreviation TP.

ideologies, systems of thought and religion.

They contend that transcendence lies at the heart and foundation of states, history and of the great philosophical systems whose aim is to explain how the world, the universe functions, and on what underlying principles. In the case of military conquest, the task of the newly-formed state entity is to ensure that domination should never be unsettled by rebellion. One possible strategy is the rejection of the pre-existing social organisation by means of repression and prohibition (the Penal Laws in Ireland), or disparagement by means of satire (Snyder 1920 : 687-725), caricature¹² or moral indictment. Indeed, this system of thought is binary (“us v. them”, “Good v. Evil”, “black v. white”, etc) and as a representation of the universe and of mankind, it corresponds to what Deleuze and Guattari named the “Tree”, and is exemplified by the “root-book”:

“A first type of book is the root-book. The tree is already the image of the world, or the root the image of the world-tree. This is the classical book, as noble, signifying, and subjective organic interiority (the strata of the book). The book imitates the world, as art imitates nature: by procedures specific to it that accomplish what nature cannot or can no longer do. The law of the book is the law of reflection, the One that becomes two” (TP: 5)

The epitome of that kind of book is the statute, the legal document that enacts rules and norms, and it cannot be solely identified, in the case of Ireland, to British rule. Indeed, the Irish Constitution itself contains a Preamble that leaves no doubt as to what kind of vertical, pivotal tree imposes its transcendence:

“In the Name of the Most Holy Trinity, from Whom is all authority and to Whom, as our final end, all actions both of men and States must be referred, We, the people of Éire, Humbly acknowledging all our obligations to our Divine Lord, Jesus Christ, Who sustained our fathers through centuries of trial, Gratefully remembering their heroic and unremitting struggle to regain the rightful independence of our Nation, And seeking to promote the common good, with due observance of Prudence, Justice and Charity, so that the dignity and freedom of the individual may be assured, true social order attained, the unity of our country restored, and concord established with other nations, Do hereby adopt, enact, and give to ourselves this Constitution.”

Eamon de Valera, the Head of Government of the Free State and the driving force behind the drafting of the 1937 Constitution, had had numerous consultations with the various political parties and organisations in the course of the drafting. But he repeatedly met the representatives of the Catholic Church (the Irish bishops and the papal Nuncio) and spokespersons for other denominations in the elaboration of

¹² One traditional representation of the Irishman or woman is the “ape”, which regularly featured in Punch Magazine in the second half of the 19th century. For illustrations, see <http://thesocietypages.org/socimages/2011/01/28/irish-apes-tactics-of-de-humanization/>

the Preamble and Article 44’s religious clause (Keogh and McCarthy 2007: 150-173). Among other things, this shows that religion is not in itself the core ingredient of Irish identity, but rather a state apparatus that had fought against the British state apparatus and eventually won. It can be evidenced by examining some landmarks in Irish history to see that, starting off as a political enemy to the British Crown, the Catholic Church managed to “capture” the Irish language and impose some of the existing social customs and structures that may have been at odds with its teachings.

1/ Rhizomes: rebels and hedge schoolmasters

Language is essentially a connective and collective activity, and its fabric is woven with the micro-politics of individual desire. Supremacy and superiority are political, not linguistic values, but language partakes of this too. In colonial Ireland and Wales, existing social structures were swept away by conquest and replaced by institutions that were simply transposed, trans-lated (to keep its dynamic dimension) from one place to the other. As elements of a more complex layer of machine-like assemblages, language was demoted along with the previous institutional assemblage, while its use was limited outside a certain perimeter of visible administrative boundaries. This resulted in the flight of the previous élite and the going under of the old Gaelic social order, which hid and mixed with the lives of the common people, to form what has been dubbed the “Hidden Ireland” (Corkery 1924) and continued its own separate existence from the tiny governing minority. In Deleuze and Guattari’s terms, this underground assemblage worked like a rhizome¹³ Indeed the former court poets, hosted and paid by the Irish-speaking aristocracy, were left behind when the Earls went into exile on continental Europe. Many of them became hedge schoolmasters to instruct the sons and daughters of the Irish peasantry in Irish, the rudiments of Latin, Greek, mathematics and some English.

They were hired and paid in money and in kind by local parishes and led itinerant lives. They continued to write poetry, although Irish culture had traditionally been oral. Poets met occasionally to present their verses and engaged in contests for the title of ollamh (or chief poet), which did not grant anything more than recognition among their peers. Poetry also circulated in written manuscripts (Dowling 1968: 106 and 120) then were lent and copied out by other poets; sometimes, listeners

¹³ “A rhizome as subterranean stem is absolutely different from roots and radicles. Bulbs and tubers are rhizomes. Plants with roots or radicles may be rhizomorphic in other respects altogether: the question is whether plant life in its specificity is not entirely rhizomatic. Even some animals are, in their pack form. Rats are rhizomes. Burrows are too, in all of their functions of shelter, supply, movement, evasion, and breakout. The rhizome itself assumes very diverse forms, from ramified surface extension in all directions to concretion into bulbs and tubers [...] A rhizome ceaselessly establishes connections between semiotic chains, organizations of power, and circumstances relative to the arts, sciences, and social struggles. A semiotic chain is like a tuber agglomerating very diverse acts, not only linguistic, but also perceptive, mimetic, gestural, and cognitive: there is no language in itself, nor are there any linguistic universals, only a throng of dialects, patois, slangs, and specialized languages” (TP: 8)

could learn long verses by heart and write them down at a later stage. However, some organisation was kept, even in clandestinity: scholars, the most meritorious of the hedge schools' pupils, had to tour Ireland to be instructed in the art by renowned schoolmasters before qualifying as schoolmasters (McManus 2004: 88). Schoolmasters and poets were outside of the control of any authority, in that they relied on their own learning traditions over which neither the English administration nor the Catholic Church had any influence. They were nomads in their own country although they benefited from the protection of local networks against the threat of arrest, just like priests under the Penal Laws. Nomads, according to Deleuze and Guattari, exemplify multiplicity (TP: 352), they carry their tools, weapons and jewels and live outside the boundaries of a coded, policed territory. Like other assemblages, they form a machine that produces not only desire, but war, even though war is not the primary object of this "war-machine" (Deleuze 1990: 50). This machine is exterior to the state apparatus, and opposes both its legislative, judicial aspect and its repressive power (ibid); it is embodied by the warrior: "he is like a pure and immeasurable multiplicity, the pack, an irruption of the ephemeral and the power of metamorphosis" (TP: 352). The authors then elaborate on this aspect by comparing the state to a game of chess, where each piece has its unique function and the game of Go:

"Within their milieu of interiority, chess pieces entertain biunivocal relations with one another, and with the adversary's pieces: their functioning is structural. On the other hand, a Go piece has only a milieu of exteriority, or extrinsic relations with nebulas or constellations, according to which it fulfils functions of insertion or situation, such as bordering, encircling, shattering. All by itself, a Go piece can destroy an entire constellation synchronically; a chess piece cannot (or can do so diachronically only). Chess is indeed a war, but an institutionalized, regulated, coded war, with a front, a rear, battles. But what is proper to Go is war without battle lines, with neither confrontation nor retreat, without battles even: pure strategy, whereas chess is a semiology. [...] The nomos of Go against the State of chess, nomos against polis." (TP 354)

2/ Two tall trees: the Crown and the Church

Hedge school masters and poets fought a battle for their survival, not only against the regulated education system that was slowly being implemented in Ireland and culminated in the creation of the National Schools in 1831, but also against the Catholic Church which was in a bargaining position against the British government for the administration of the schools at the expense of the Protestant, yet liberal, Kildare Society (McManus: 66-67). The Church had regained some official recognition from the British since it had recognized the reigning Hanoverian dynasty as legitimate in 1766. The consequence was the progressive relaxing of the anti-Catholic laws that had aimed to eliminate all possibilities of rebellion against

the Crown by barring Catholics from landed property, public office, voting rights and education. In 1778 the first Catholic Relief Act (dubbed the "Papists Act") was passed, giving Catholics the right to own and inherit land if they took an oath renouncing the Stuart claims to the throne and the civil jurisdiction of the Pope (which meant the access to middle class and to some hitherto unreachable positions and professions). In 1829 the Catholic Emancipation Act gave Catholics the right to vote and be elected in Parliament against an oath of allegiance to the throne. In the meantime, the French Revolution, with its policies of dechristianisation, had interrupted the constant movement of priests who used to be trained in Europe and alienated the Church. In 1795 the British government allowed the setting up of St Patrick's College in Maynooth to serve as a seminar for Irish Catholic priests. The hedge schoolmasters, who never enjoyed a good reputation among clerics, were swiftly abandoned by the Church, the more so as they had been well aware of the political context in Europe and had, for many of them, encouraged the propagation of pro-revolutionary pamphlets or membership of seditious groups fuelling bouts of agrarian revolts (McManus: 26). The Church thus moved from tacit protection of hedge schools to their elimination for pragmatic reasons. In the same way, in order not to lose its hard-fought official recognition, the Church never encouraged insurrection or sedition, and neither the 1798 United Irishmen rebellion with the help of French troops, nor the 1848 Young Irelanders revolt, nor the 1867 Fenian rising were remotely supported by the Church, on the ground that it rejected all forms of violence. The 1916 Easter Rising was no exception, until mass arrests and deportation of young men to English prisons alarmed the public opinion, who had resented the manner in which the leaders of the Rising had been arrested and swiftly executed. The junction between nationalist politics and Catholicism was made, and it was symbolized by Patrick Pearse, one of the 1916 leaders, a poet and schoolteacher, who was both a devout Catholic and a fierce supporter of the Irish language movement and of armed insurrection. In other words, and in spite of the fact that other political leaders, some of them Socialists (like James Connolly), had taken part in the Easter Rising, the mythology of a victorious Catholic and Irish-speaking Ireland was created and propagated. The Catholic Church, as a state apparatus, had finally managed to "capture" (TP: 425) the undercurrent of political claim for Independence and the Irish language movement that had started off with the foundation of the Gaelic League in 1893 by Douglas Hyde. After the Anglo-Irish Treaty of 1921, Ireland finally accessed independence and formed its own state apparatus founded on law and language and territorial claims over the entire island.¹⁴

B- Wales: the rhizomatic assemblage of religion and language

¹⁴ Article 2 of the 1937 Constitution, which was substantially modified after the 1998 referendum that followed the signing of the Good Friday Agreement between the British government, the Irish government and the representatives of all political factions and parties in Northern Ireland.

Protestantism became the norm at an early stage in Welsh history, and considerable efforts were made to evangelize people. Contrary to the Roman Catholic Church, whose official language remained Latin, in 1563 Elizabeth I ordered the four bishops of Wales to commission the translation of the Bible and Book of Common Prayer into Welsh.¹⁵ The 1588 translation by William Morgan became a model of literary revival and classicism, as did its 1611 English language counterpart known as the King James Bible.

But the Anglican reformation generated theological and social debates within its ranks and Methodism was founded in the mid-18th century; it began its separate existence in 1844. The social aspect of Methodism was its emphasis on helping the needy by creating hospitals, schools, universities, orphanages and soup kitchens. They were also concerned with the fate of the “reprobates”, such as prisoners and, later on, the emerging working class of the Industrial Revolution. In Wales, Methodism¹⁶ spread rapidly, and its origins can be traced back to Griffith Jones (1684-1761), who had founded itinerant schools for the education of children. He was joined by other Church of England ministers, such as Howell Harris (1714-1773) and Daniel Rowland (1713-1790). Once the Methodist Church was founded, ministers had to register as Non-Conformists under the Toleration Act 1689 to obtain a license to pursue their activities. Methodists adopted a supportive attitude to Welsh and the Scriptures were commented in the language, and this paved the way for a cultural and religious movement in the 1780s. Two currents, one in the South, and one in the North, were finally united (“connected”) in 1826 with the drafting of the Connection’s Constitutional Deed. This constitution has a Welsh name (Hen Gorff- the Old Body) and the Welsh Methodists harbour to this day a very strong national feeling. They are very active in the Welsh language cultural movement, notably the National Eisteddfod of Wales, the largest annual festival of competitive music and poetry in Europe consisting of eight days of competitions and performances, entirely in the Welsh language. But the Methodists’ main concern has always been education.

Between 1674 and 1681, the Anglican Welsh Trust had promoted the teaching of English to children while carrying out evangelisation through book printing in Welsh, which sounds rather contradictory. Meanwhile, the Society for Promoting Christian Knowledge was founded to teach catechism in Welsh in the North, in English in the South and it remained active until 1737, when Griffith Jones started his own itinerant charity schools that lasted between 1737 and 1779 and catechism was taught in Welsh mainly. They died out in 1779 after the death of Mrs Bevan, who had continued Griffith Jones’ task after his death in 1761. They were replaced by the Sunday School (Yr Ysgol Sul), also founded by Methodist preachers like Edward Williams, Morgan John Rhys, Thomas Charles de Bala. They aimed to

¹⁵ There were five translations of the Bible between 1717 and 1752, one of them by Griffith Jones.

¹⁶ Known as Calvinist Methodism or the Presbyterian Church of Wales.

teach Christian principles through Welsh, and to develop reading and writing skills (Jones 2007). There were 140 schools in 1798, it reached a peak in 19th century, declined when education became a public concern but did not disappear completely. Today they are confined to religious education in the Welsh language (Davies 2012). Theological colleges were also set up, one in Bala in 1791, one in Trevecca in 1742. Welsh had, by then, become associated with religion, and it turned into a tug-of-war between Anglicans and Dissenters, the latter championing the Welsh language, which met with some success. In 1837, marriage ceremonies in Welsh were allowed; so were religious services in Welsh in 1873. Statistically, 74% of the population was Non-Conformist (Methodists formed the majority group) in 1906 following the 1904-1905 Welsh religious revival that swept through the country (Jones 2005). The administrative and political supremacy of the Church of England was ended in 1914 with its disestablishment and the setting up of an Anglican Church in Wales.

The survival of the Welsh language was largely due to the religious activism of the Methodists, who spread their faith through itinerancy rather than pastoral teaching, something akin to the Irish hedge school network; as under the Toleration Act, Dissenting ministers were not allowed to teach in private homes but had first to obtain a licence and teach in designated church locations, this gives to the early decades of the movement the semi-clandestine feature that also characterized the hedge schools: both were grassroots, loosely connected organisations shaped like a rhizome, Welsh preachers and Irish schoolmasters being itinerant nomads fuelled by their strong belief in education and language, and their distrust of established, tree-like systems of authority. Although it is difficult to establish a firm connection between Methodism and trade-unionism or more radical movements in Britain (Hobsbawm 1957), as religious leaders tend to be more conservative than their flock, the existence of a link between religious, social and political issues cannot be totally excluded and traces of it remain, even if the influence of religion has declined in Wales, especially in the South (Office for National Statistics 2011).

But it would be wrong to attribute the defence and protection of the Welsh language to religious societies only. In 1925, the nationalist Plaid Cymru (Plaid Cymru 2013) campaigned in favour of Welsh independence and the promotion of Welsh language and culture. It originally defended the idea of a Welsh Home Rule, and included groups like the Home Rule Army of Wales (Byddin Ymreolwyr Cymru), but many historians believe that the party was originally, and still is, a language movement, and that political separatism never managed to become its primary concern (Philipp 1975). It is interesting to note that the call for independence within Europe, the creation of a bilingual society and the socialist decentralism of the party promoting social justice, the protection of the environment as well as of Welsh, and equal citizenship are reminiscent of the language of the 19th century Methodists, and no radical attempts at armed rebellions were made within the party, except for passive resistance to what was perceived as anti-Welsh policies by the British Government.

Indeed the move to grant some official status to Welsh was gradual and pushed by language activism from the Welsh Language Society, a movement created in 1962 advocating the promotion of the language in a non-violent but direct manner (Cymdeithas 2004). In 1969, bilingual signposts were authorized, and road signs in 1974 after a campaign of civil disobedience. The Welsh Language Act 1967 gave the language official status within public service and courts; the Welsh Language Act 1993 gave access to services in Welsh, although this was disputed when Jamie Bevan, a language activist, was jailed in 2012 after trashing a Conservative Party office in protest against the Government's proposed budget cuts to the support of Welsh (Huffington Post 23/08/2011). Jamie Bevan repeatedly sought for Welsh language use in court proceedings and prison, but maintained he did not receive any. In 1998, the Referendum on Devolution was held and a strong majority voted in favour of a devolved Assembly, which was formed in 1999. The absence of large-scale political violence of the magnitude of the "Troubles" in Northern Ireland¹⁷ demonstrates that devolution in its current form is not an event but a process in Wales, in the words of the Assembly's official website (National Assembly for Wales 2013). Contrary to what happened in Ireland, where the institutional "tree" of political nationalism and Catholicism replaced British rule, in Wales the rhizomatic process went from grassroots movements of various origins to the political institutions and achieved official recognition.

This shows that there is no necessity to associate the protection and the promotion of language with radical politics. Instead, when one considers the minority status of both Welsh and Irish, the issue of "becoming-Irish/Welsh" needs to be addressed. Deleuze and Guattari defined the assembling of desiring-machines in terms of movement, speed and intensity on a plane of immanence, which leads to the creation and the mapping-out of a "territory" specific to the minority language. Events may substantially change in nature depending on the local context, but when the language issue is "captured" by the State, the relation between the state apparatus and the "becoming" of the linguistic identity becomes central. "Becoming-Irish/Welsh" may undergo changes through shifting assemblages: what is thus "captured" loses its original plasticity and movement while maintaining an apparent identity and continuity. What state capture introduces is order and standardisation, and the minority language issue is thus created with the aim of becoming a majority, through capture by state apparatus in the guise of the fiction of identity. Constraints, order-words ("mots d'ordre"), striated space, meaning well-regulated and controlled activities and relations, characterize that change in paradigm. Minority needs to find its place within, or under, that system by operating a movement of deterritorialisation, while contending with globalisation's

¹⁷ Even though a nationalist, anti-English movement called Meibion Glyndwr (lit. "The Sons of Glyndwr") torched or bombed out English-owned cottages because such purchases pushed the housing prices up, well beyond the means of local people. It is estimated that, between 1979 and 1990, some 228 properties were damaged. The radical attitude of that movement, mostly confined to North Wales, was not, however, shared by the majority of Welsh people.

capacity to capture and merchandise culture. The dynamic connection between territory, deterritorialisation and re-territorialisation, all of them key concepts in Deleuze and Guattari's work will now be examined, in the light of what the authors dubbed the "Refrain" (la Ritournelle).

III- The Refrain of Language: an attempted deterritorialisation from state's official identity.

"[O]ne can distinguish the territorialities or re-territorialisations, and the movements of deterritorialisation which carry away an assemblage [...] Systems of power would emerge everywhere that re-territorialisations are operating, even abstract ones. Systems of power would thus be a component of assemblages. But assemblages would also comprise points of deterritorialisation. [...] Desiring-assemblages have nothing to do with repression. [...] I would say that they code and reterritorialise" (Gille Deleuze 1994).

A- The territory of language and micro-politics.

Deleuze and Guattari define the concept of "territory" not as a pre-existing space, but as being created while being invested and appropriated (TP: 386-389): the key ingredient in its formation is movement, and a territory is caught up in a flow of affects of various origins, be they psychological, political, economic and so on. It should not be confused with the environment or the surroundings within whose limits individuals or groups live and share social and linguistic values; in fact, a territory is torn between the centripetal force of belonging and the centrifugal force of dispossession, a theme that is well documented in Ireland. This pattern is illustrated by the 18th century poets who walk through the Irish countryside as their territory, a place where they share some degree of mutual comprehension with the group that inhabit it in that they all belong to a defeated, conquered people. The Irish peasantry was still very sensitive to the prestige of the poet (the *file*) who was still endowed with supernatural powers (Ó hÓgáin 1982: 81-127) and yet the former court poets felt sufficiently demoted from their previous rank that they lamented the disappearance of the past and the gloom awaiting Ireland. Itinerant poets wrote visionary verses (called *aislingí*, or *visions*)¹⁸ and carried their own territory of hopes in a foreign saviour who would come from across the sea to free Ireland from its servitude as well as the feeling of utter desolation at the loss of its sovereignty. While becoming nomads and a minority in their own country, they were still obsessed with the Old Order and its strict social hierarchy, which imposed itself on them who had been part of it. The *filí* of the 18th century experienced the pull of the old representations instituted by the former state apparatus and

¹⁸ This refers to a long tradition in Irish poetry and, in the 18th century, describes a dream in which the poet has the vision of a supernatural woman symbolizing Ireland, who tells him about her woes under English rule and predicts the coming of a royal saviour to relieve her from her subjection.

its territorial organisation of naming places and generating stories to explain the source of those names¹⁹. This degree of concatenation and organization is called “molar”, as opposed to the “molecular”, the “micro-political” of the individual (and not the “subject”). What Deleuze and Guattari presuppose, is the existence of cracks in the system, that the molecular desiring-machine chips away: there is always a tension in the system, and a tendency for the individual to create and follow his own line of flight and depart from that territory; in the case of the great *filí*, this line of flight was poetry: although the official anglicisation of personal names and places was systematically carried out and harmonized in the 19th century by the Ordnance Survey while the National Schools were set up, deterritorialisation was conducted by means of language and literature, and the lost political territory of Ireland was sublimated into an unattainable Land of Heart's Desire²⁰, which could correspond in practice to America (the “Land of the Free”) or to fiction. Territory is the product of a desiring-assemblage connecting heterogeneous items in a revolutionary movement; in fact, the Ireland or Wales of the independentist movements is a fantasy, a fiction, and, in the case of Ireland, a product of art and literature before putting on the cloak of the war-machine: writers and artists of the Celtic revival invented a vernacular in English (Hiberno-English) to give a flavour of what is “*i mbéil an phobail*”²¹, without being Irish speakers for some (Deleuze, 1975: 33: “writing in one's own language like a Jewish Czech writing in German”); those who endeavoured to learn it (notably Synge and O'Casey) went to the Gaeltacht, the Irish-speaking areas, which gradually acquired the status of pilgrimage to a linguistic shrine. Paradoxically, the Gaeltacht is the “outside”, the “deterritorialised”, even though it lies at the core of the *Dispositif* devised by the nationalist state. It is not the smooth and unchartered space of the visionary poet anymore, but a highly coded territory, where, and this is not the last of its paradoxes, English-speaking Irish from the Gaeltacht²² not only go and learn what it is like to be Irish, but also experience a feeling of estrangement in their own country. But since these different aspects coexist, it is now time to discuss them in terms of movement and lines, on the one hand the grassroots rhizomatic deterritorialisation aiming to create a territory through the Refrain; on the other hand, the process of “capture” of that movement by the state apparatus and its new reterritorialisation around new rules (“order-words”), and how it affects language.

B- Deterritorialisation

1- the Refrain

19 It is evidenced by the *Cóir Anmann* (or “fitness of Names”), a late Middle-Irish treatise on personal and placenames. Available at <http://www.ucc.ie/celt/published/G503002.html>

20 To paraphrase W. Butler Yeats' play, first performed in 1894.

21 Literally “in the mouth of the people/community”, what people say, public opinion.

22 Irish word meaning “English-speaking area”

This dynamic concept is based on three elements: one that creates a territory by means of a sign, a signature represented by the Refrain (*Ritournelle* in French), and can be described as the little song of a frightened child singing along on his way home to give him courage (TP: 311). Once this tentative conjuring-up of a still distant home is done, the child is safe within his territory and keeps the forces of chaos at bay by singing along to gather some strength before doing his homework, or the radio is on and it defines the musical quality of that territory (*ibid.*). Then the comforting circle is opened up, either to let someone in, or to go out in a big, forceful world (*ibid.*). In Ireland, since the language had been deterritorialised, pushed away by emigration, famine and anglicisation, it began to reconfigure around the dichotomy between town and country. What had been the writers' and poets' territoriality, the unattainable land of fiction and political hope, always situated beyond the sea, has finally been associated with the Irish countryside of the Gaeltacht.

The Irish school system was based on the postulate that having Irish as a mother tongue was enough to teach it; it also means that the native speaker is the benchmark, the goal to attain, which is, again, an effect of deterritorialisation from English to Irish. The ideology was so strong that an English speaker may feel like a foreigner in his own country; this mirrors the other deterritorialisation of the minority language, once the draft of the Constitution is translated, it becomes the language of the law, and of the Constitution. It also emphasises the paradox of the native speakers who turn to English, because to them there was no necessity to maintain the language in the public sphere for economic or social reasons²³, while the non-native speakers want to revive and spread the use of the minority language²⁴. But the central nexus of this *Dispositif* is the opposition between tradition and modernity that feeds off the process of deterritorialisation and keeps it going.

2- Tradition v. modernity

This particular issue is essential within a nationalist rhetoric and the desire to offset the established rule of Britain's state apparatus to replace it with another one, based on the parallel motto of state sovereignty. Whole swathes of knowledge had to be chartered by the language, which led to the setting up of commissions of linguists to monitor the coining of new words in Irish to reflect the growing technological complexity of the world, a process that took a very similar form in Wales. At the same time, there was a need to record, map out the world of tradition and customs: folklore, music and songs were recorded, written down in Ireland or elsewhere (O'Neill 1913) so as to check the dreaded extinction of what amounted to Irish cultural identity. The propagation of culture is synonymous with the preservation

23 See the 2007 Report *Staidéar Cuimsitheach Teangalaíoch ar Úsáid na Gaeilge sa Ghaeltacht: Píomhthátaí agus Moltaí*

24 Flann O'Brien's *An Béal Bocht* (The Poor-Mouth), first published in 1941, satirizes the constant flocking of urban promoters of the Irish language to the Gaeltacht to see how the natives lived.

of language, music and songs within the framework of competitions²⁵ (Fleadhanna), of sports (with the GAA League and Championship in Gaelic football (peil) and hurling (iománaíocht), which maintain a cultural identity alive and broadcast in different parts of the globe; the aim is to acknowledge change within the limits of tradition, so as to keep a tradition alive and thriving - sometimes with the exclusion of “foreign” influences (Orejan 2006: 47)²⁶. But in a globalised world, the fate of lesser-used languages like Irish and Welsh require a swift adaptation to uncontrollable changes in the economic, social and cultural landscapes. In an attempt to reterritorialize Irish and Welsh, the Irish government and the Welsh Assembly resort to the media (TV, radio, the press and book publications) to protect and promote the national language, but its impact is limited to their geographical sphere. Deterritorialisation towards outposts (Argentina for Welsh, the US, Australia, New Zealand and England for Irish), and the loosening of the ties between nationality, origins and language has generated some questioning: can Irish and Welsh be “international” languages? So far, Irish has working language status within the EU, but its opponents in Ireland argue it is very costly, and the language becomes the bone of contention between nationalists and modernists, a re-enactment of the opposition between past and future. As for Welsh, it has now the status of “co-official” language within the EU²⁷ since 2008, amidst opposition from a group of Welsh MEPs. Here, the analysis comes across another line, another striated space: economic common sense, embodied by globalisation, as opposed to an outdated vision of the world. Now the Internet has been invested by language activists who try to connect those who would learn and promote both language and culture, in a more casual, less traditional manner, which is one of the best examples of what Deleuze and Guattari would call a “smooth” nomadic space that creates its own unchartered rules as it moves along²⁸ (forums, chats and language lessons being the most popular features among the Irish-language community on the Web, which is

²⁵ In 1951, the association Comhaltas Ceoltóirí Éireann was founded with the aim of preserving and promoting Irish traditional music. It now has hundreds of branches in Ireland and across the globe. The annual festival, the Fleadh Ceoil na hÉireann, is in fact the finals of the contests that are organized by each local, then national branch. See <http://comhaltas.ie/about/>. The organization emphasizes the necessity to adhere to a traditional style of music and song. Dance is also represented. The only other traditional sean nós (“in the old style”) singing contest of worldwide reputation is An tOireachtas (Oireachtas na Gaeilge), run twice a year (no, only once) and featuring competitions in the Irish language (debating, singing, new compositions, dancing, literature and poetry...). See <http://www.an-toireachtas.ie/>

²⁶ The GAA (Gaelic Athletic Association) founded in 1884, promoted traditional sports and the Irish language, and became closely associated with revolutionary movements like the Irish Republican Brotherhood. In 1902, its constitution approved a ban on English and Northern Irish security officers from being club members, and on all other “foreign” or “English” games, like football, rugby and cricket.

²⁷ See http://ec.europa.eu/unitedkingdom/about_us/office_in_wales/welsh_language_en.htm

²⁸ See Foras na Gaeilge <http://www.gaeilge.ie/Baile.asp>, Daltaí na Gaeilge <http://www.daltai.com/> or Omniglot <http://www.omniglot.com/links/irish.php>. The Welsh have adopted a similar policy; see <http://www.madog.org/dolenni/dolen03.html>

echoed in the Welsh-speaking sphere²⁹). Interestingly, the minority in each country has managed to foster some sort of rhizomatic proliferation abroad, even if it is not a huge phenomenon. What it shows is that a language can somehow survive away from its geographical environment. Another type of deterritorialisation can be seen in the shift from country to city in terms of immersion schooling (Gaelscoileanna in Ireland) and the attempt to create an Irish-speaking urban culture (shops, cafés, clubs), in collaboration or in conflict with structured language associations, like Gael Linn³⁰ or Conradh na Gaeilge in Ireland, the Welsh Language Association in Wales, or under the auspices of the Welsh Language Board, a public body set up by the British Government under the Welsh Language Act 1993.

What characterizes the linguistic landscape in Ireland and in Wales is its extreme dissemination and the proliferation of organisations whose aim, though not primarily geared toward Irish, is to promote it along with other areas of cultural interest. But the role played by the Irish Government and the British, then the Welsh Assembly was crucial in the establishment of the languages. Both state apparatuses have conducted a profound reterritorialisation of Welsh and Irish within the striated space of society, and there is no doubt that, but for the continuous efforts of both entities, Welsh and Irish would have been disappearing at a much faster pace than they are. However, it can be argued that state policies aim to rationalize, structure and control language in connection with education in a somewhat rigid manner. These efforts at reterritorialising Irish and Welsh have frequently displaced the debate on the language to other criteria that are central to state consideration but detrimental to the language they claim to protect.

C- Reterritorialisation and state “capture” of the language issue.

If the Irish language has a privileged status under the 1937 Irish Constitution, Welsh only became an official language within the UK in 2011 with the passing of the Welsh Language (Wales) Measure 2011 Act, which was then voted by the Welsh Assembly in April 2012 (National Assembly for Wales (Official Languages) Act 2012) and received Royal Assent in November 2012. It created the office of Language Commissioner and gave Welsh the status of Wales’ official language on a par with English, and that both languages should be treated equally. The first paradox of the institutional debate lies in the contrast between a newly-acquired de jure equality in sharp contrast with a de facto imbalance in favour of English, a situation also experienced in Ireland despite the best efforts of the Irish Government to reconquer lost linguistic territories. The following paragraphs will focus on the Irish situation, given the hindsight of nearly one hundred years of state existence.

²⁹ The Wikipedia article on the Welsh language provides a list of media, publications and websites in Welsh. See https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Welsh_language_media

³⁰ See <http://www.gael-linn.ie/default.aspx?treeid=267>

r- Education, language and “order-words”.

“When the schoolmistress instructs her students on a rule of grammar or arithmetic, she is not informing them, any more than she is informing herself when she questions a student. She does not so much instruct as “insign”, give orders or commands. A teacher’s commands are not external or additional to what he or she teaches us. They do not flow from primary significations or result from information: an order always and already concerns prior orders, which is why ordering is redundancy. The compulsory education machine does not communicate information; it imposes upon the child semiotic coordinates possessing all of the dual foundations of grammar (masculine-feminine, singular-plural, noun-verb, subject of the statement-subject of enunciation, etc.) The elementary unit of language – the statement- is the order-word. [...] Language is not made to be believed but to be obeyed, and to compel obedience” (TP: 75-76).

When the Irish Free State was created, the new government worked on the implementation of a rule making Irish compulsory at school; the arguments in its favour were patriotic, and echoed Douglas Hyde’s 1892 Address to the Gaelic League urging for the de-anglicisation of Ireland (see above, note 8). The Irish language was thought of in terms of lineage, of heroic values, of a sacrifice made in the name of a higher goal to attain, the formation of an Irish nation (Kelly 2002: 17). From then on, it became the task of the State to see to it that this sacrifice had not been made in vain. Language, patriotism and religion were thus associated, given the numerous references to the Catholic ethos in the 1921 Anglo-Irish Treaty and, later on, in the 1937 Constitution. Moreover, most National Schools, which had been set up in 1832, were denominational, and most of them were Catholic in the new state. The building up of a national education system takes the following items into account: a national curriculum, teacher training, teaching methods and assessment. In the early days of independent Ireland, these were very delicate issues to deal with.

a- National curriculum: standardization and censorship

One of the major decisions made in 1922 was to make Irish a compulsory subject taught at school for at least one half-hour in the beginning and end of every school day (Kelly: 9). The task met by (or “set for”?) school teachers was rather formidable as few pupils outside the Gaeltacht could speak the language. Moreover, the dearth in Irish language textbooks deterred teachers from using Irish as a medium for education, a measure that was strongly encouraged by the Department of Education (Kelly: 88); the problem was also to use books and authors of fiction that would pass censorship without being edited out on moral grounds. Thus authors like Brian Merriman, whose 18th century poem *Cúirt an Mhean-Oíche* was peppered with lewd allusions about sex, were studied in abridged form. On the other hand,

writers from the Gaeltacht, like Tomás Ó Criomhthain’s *An tOileánach* (The Islandman) and Peig Sayers’s *Memories of an Irishwoman* became school classics, even if both narratives described a lifestyle that was very different from what Irish urban school children lived. As far as language acquisition was concerned, teaching methods were very similar to what was in use in Europe at the time, which meant few communicative skills, but a lot of grammar and a strong emphasis on writing. Besides, Irish was not standardised, and spelling and pronunciation varied from place to place, not to mention that there are four great dialects corresponding to Gaeltacht areas: Donegal in the North, Connemara in the West, West Cork and Kerry in the South-West, and Waterford in the South-East. Pupils were exposed to a variety of these dialects, depending where their teacher came from, if he or she was a native speaker. Thus in 1958 the first *Caighdeán* (standard) was published and was used in government publications and at school (Mac Lochlainn 2012). To many Irish speakers, this was a necessity and also a pity in the sense that a typical *blas* (accent) was thus lost to the learners.

b- Teacher training and teaching methods

In 1922, there were trained schoolteachers in Ireland, but without much competence in Irish. There was a network of training colleges and summer camps aimed at teaching them Irish so that they could then teach it in school (Kelly: 66). Since oral tests were introduced in 1940-41, there was a marked preference for native speakers. Gradually the standards were raised and teachers could boast a higher degree of proficiency; the Inspectorate encouraged them to attend summer schools in order to be in contact with the language. However, a 2007 Inspectorate reports show that 3% of all primary schoolteachers had poor Irish, 20% could speak fairly well, and 22% were completely fluent (Inspectorate Evaluation Studies 2007: 16) but the main problem concerned the teaching methods that did not sufficiently take into account the absence of support from families and the estrangement of school children from the language itself. This could be linked to the past practice of some form of corporal punishment, which was banned in Ireland as late as 1982. No studies have been published on this practice to date, either because people believed it was normal in the school context, or because the experience was traumatic enough not to elicit any further discussion about it. But many people in the late 40’s or 50’s mention that punishment and beatings occurred when mistakes were made in the Irish classes. The only indirect testimonies come from literature (as illustrated in Flann O’Brien’s satirical novel *The Hard Life*, published in 1961). Today the situation has completely changed but there is still room for improvement in language teaching methods as recommended by the Council of Europe (Education Policy Profile : Ireland 2005-2007).

c- Degree of proficiency attained

Compulsory Irish aimed to make Ireland a bilingual country, and Irish was a required subject for school exams (up to the Leaving Certificate, the equivalent to a British A-levels or a French Baccalaureate), for admission to higher education and to become a civil servant, where an oral test is organised. This ensures that the language is part and parcel of public and administrative life. For a while, the standards were quite high, but expectations were substantially lowered when it was acknowledged that few candidates would meet those standards of proficiency. The Leaving Certificate syllabus was then changed and adapted, and a three-tiered exam is being implemented: one track for those pupils with little literacy in the language (Foundation level), and two for those with higher proficiency (Ordinary level and Higher level). In 2012, the Irish oral exam went from a proportion of 25 to 40% in the final mark, which shows how the government plans to increase the importance of Irish as a means of communication within the 20-year strategy for the Irish language (Government of Ireland 2010). Generally speaking, there seems to be an official recognition that promoting the language has not been entirely successful, but appearances must be kept up by keeping the same format for exams while lowering its content level.

2- Rhizomatic initiatives in Ireland and Wales

“A rhizome has no beginning or end; it is always in the middle, between things, interbeing, intermezzo. The tree is filiation, but the rhizome is alliance, uniquely alliance. The tree imposes the verb “to be,” but the fabric of the rhizome is the conjunction, “and. . . and. . . and. . .” This conjunction carries enough force to shake and uproot the verb “to be.” [...] The middle is by no means an average; on the contrary, it is where things pick up speed. Between things does not designate a localizable relation going from one thing to the other and back again, but a perpendicular direction, a transversal movement that sweeps one and the other away, a stream without beginning or end that undermines its banks and picks up speed in the middle” (TP: 25)

The language movements, whether they are just tolerated or encouraged, are grassroots initiatives from local groups of parents or language organisations that are formed on the basis of a specific demand, like access to Welsh- or Irish-language education for their children, in a particular place and at a particular time. They do not conform to administrative planning, but are the spontaneous expression of a machinic assemblage whose rule is nothing else but an impersonal desire that goes beyond individual and personal requirements. Local groups of parents spring up and find out that, in another locality in a different social context, other such groups are expressing the same need, perhaps based on different criteria. It is interesting to note that parents' organisations apply for the opening of an immersion school in very diverse areas (middle-class and working-class, in urban and rural areas, among defenders of the language and culture or newly-arrived families anxious to

discover a new cultural and linguistic horizon) both in Ireland and in Wales, where the pattern has been more firmly instated; hence the existence of a multiplicity of umbrella associations that regroup these demands so as to fit into a manageable administrative mould while securing the parents' position within the school boards of management. It is worth noting that these rhizomatic assemblages are not political in the separatist or segregationist sense of the term, but their very structuring is a challenge to state control. As will be developed hereinafter, the situation of gael scoileanna in Ireland is the best illustration of the power struggle engaged by the movement against the government and against a section of the Irish population, on political grounds or on the basis of a more hidden agenda. The Welsh situation provides a more established model for the development of immersion schools based on a less controversial relation with the British and Welsh authorities because it is, by and large, devoid of separatist demands, and will be studied first.

a- The Welsh immersion education movements (Addysg Cyfrwng Cymraeg)

The British school system is varied, and caters for a diversity of needs. As often in Europe, the first schools were private and governed by religious denominations. State-run schools appeared with the passing of the Elementary Education Act 1870, followed by the Education Act 1918 that abolished fees in primary schools. Unlike a country like France, where the opposition between the public and the private education sectors is based on ideology, in Britain, several types of maintained schools³¹ coexist: state-run schools (including some faith-based schools), representing 93% of all school attendance, community schools, voluntary-controlled schools, voluntary-aided schools, foundation schools, academy schools since 1997, free schools since 2010, as well as city technology colleges or academies. The whole system seems rather complex, but is the result of a time-honoured practice that does not upset a system or a structure that fits in well with the overall education objectives: the British system is conservative in the sense that it forms strata of schools that are loosely connected to one another. The Welsh immersion schools have benefited from administrative toleration as early as 1947, when the first Welsh language primary school was founded, and the first secondary school in 1951, after the 1944 Education Act allowed for the wishes of parents to be taken into account in schooling matters (Rednap 2010). In 1956, the first secondary Welsh-language school, Ysgol Clan Clwyd, opened in Rhyl; in 1971, there were 67 secondary schools across the province, and 600 by 1998 and it is worth noting that all Welsh immersion secondary schools are state-run, but parents are present on the schools' Governing Boards. In 2000, 27% of all primary school children attended a Welsh-language

³¹ These schools are funded by local authorities. They must follow the national school curriculum and teachers are paid according to the same standards and are recruited according to the same academic requirements. The distinctions take into account ownership of land and buildings, governance and objectives.

school. Parental demand for pre-school education in Welsh led to the creation of Mudiad Ysgolion Meithrin in 1971 to fund nursery schools (Ysgolion Meithrin in Welsh) and promote education through Welsh. According to their website “(t)he Mudiad had grown and developed from being an organisation that was formed originally to establish ‘ysgolion meithrin’ (nursery schools) throughout Wales, to one that is developed into an organisation of national status which is acknowledged as the ‘Welsh early years specialists’ in Wales” (Mudiad Ysgolion Meithrin 2011). Another organisation, the Wales Pre-school Providers Association, promotes pre-school bilingual education (Walesppa 2011). Many academic publications confirm that nearly 30% of the children aged 3-15 are fluent in Welsh, and they are only matched by the 65+ group, in which 22.3% can speak Welsh fluently. It is acknowledged that this increase is largely due to the effects of immersion education (Laugharne 2006: 64). Demands for the recognition of the Welsh language nationwide often started as campaigns of civil disobedience in the 1970’s supported by the Welsh Language Society (Cymdeithas yr Iaith Gymraeg), which prompted the BBC to launch a radio station (Radio Cymru) broadcasting in Welsh (BBC 2013), and a TV channel (S4C) in 1981, broadcasting 115 hours a week in Welsh (S4C 2013). There was a period of tensions between Welsh and English speakers across the province, but, with the Welsh Language Act 1993, followed by Devolution in 1998, political tensions abated and both languages are to be treated equally. Even if Welsh remains a minority language, its force comes naturally from its status, because it induces attitudes to the language that are akin to what Deleuze and Guattari define as “becomings” (TP: 23) or, to be more precise “becoming-a-minority” (Deleuze 1996: 11). It means that the language must be “inhabited” as a minority group would inhabit a dominant language by always acting like foreigners speaking the language, making the language “derail” and defy state structures and majority opinions³². This could only be achieved in Wales because there are no close ties between political separatism and the language movement. By contrast, Ireland has firmly established Irish as its first official language, thereby granting it the paradoxical position of the majority language even though it is spoken only by a minority.

b- The Irish Gaelscoileanna (or immersion schools)

“Even in the realm of theory, especially in the realm of theory, any precarious and pragmatic framework is better than tracing concepts, with their breaks and progress changing nothing. Imperceptible rupture, not signifying break” (TP: 24)

While supporting the language in education and all other areas of Irish life, the Irish State apparatus is striving for the inclusion and control of local, grassroots initiatives. The immersion school movement has also to contend with the public

³² “Les gens pensent toujours à un avenir majoritaire (quand je serai grand, quand j’aurai le pouvoir...). Alors que le problème est celui d’un devenir-minoritaire : non pas faire semblant, non pas faire ou imiter l’enfant, le fou, la femme, l’animal, le bête ou l’étranger, mais devenir tout cela, pour inventer de nouvelles forces ou de nouvelles armes.” (Deleuze 1996: 11)

opinion’s negative view of the language because it has been associated with repression and Church influence. This negative perception of the language is supported by the ownership structure of Irish primary and secondary schools, which are privately owned and managed by Boards of Trustees or under the patronage of an umbrella organisation mostly linked to the Church: National Schools are mainly denominational, and 95% are run by religious orders (Citizens Information 2012). Irish immersion education (an tumaideachas) concerns education through the medium of Irish outside the Gaeltacht and exists at every level of the school system, and coordinated by different organisations: Naíonraí (pre-schools), gaelscoileanna (primary schools), gaelcholáistí (secondary schools). Schools are monitored through patronage bodies, like An Foras Pátrúnachta (foras.ie 2013), which manages Irish-medium schools that can be denominational or multid denominational. They are responsible for the school ethos and financial matters. Coordination is carried out by Gaelscoileanna Teoranta (Foras na Gaeilge 2013), a voluntary charity founded in 1973 and incorporated as a private company in 2000. Its role is to provide support to local initiatives concerning the opening and accreditation of new gaelscoileanna. Teachers’ associations, like Comhar na Múinteoirí Gaeilge, campaign for an increase in the setting-up of Irish-medium schools in urban areas. Academic research also shows that bilingualism can be best achieved within the family circle or through immersion education, preferably at an early stage (Walsh 2003: 110-121), and parental concern largely emerged and developed among the Irish middle-class, before being followed by other sections of the Irish population³³. Indeed, in recent years, there has been a huge growth in immersion schools from parents with varied social backgrounds. Parents opt for immersion education for different reasons, including: the benefits of bilingualism for learning and acquisition, cultural heritage, even when parents do not speak the language themselves, or as part of a family education project in which the language plays a pivotal role³⁴, and how concerned parents are when it comes to their children’s future. The number of gaelscoileanna have increased within a short period of time to reach a total of 180 catering for the needs of 33,710 children in September 2013 north and south of the border (gaelscoileanna.ie 2013).

Due to the voluntary, bottom-up nature of the school setting-up process, opening an immersion school requires militancy, some “becoming-intense” (TP: 232) on the part of the parents and high-profile communication by all the actors in the process of requesting permission to open from the Department of Education. This is evidenced on the internet by the opening of schools’ individual websites under the patronage of Gaelscoileanna Teo, as well as sister organisations like Daltaí na Gaeilge (Students of Irish), information media like Gaelport, Irish language associations like Conradh na Gaeilge or the official Foras na Gaeilge, a government body coordinating and implementing language policies, plus many local community initiatives. Parents are encouraged to actively participate in the

³³ The oldest gaelscoil in the State is Scoil Bhríde, located in Ranelagh in Dublin 6.

³⁴ See <http://lborn.com/childhood/childhood-4969.html>

school community life, and to learn Irish if they do not speak it. Schools were opened in urban, working-class districts where the language had never taken root before (like the deprived Ballymun area in Dublin), and there are waiting lists for enrolment in each of these schools. However, these schools have had to contend with a lot of opposition from the Department of Education and general public opinion across the country. The attitudes towards the Irish language are mixed: the government is accused by the language movements and parents' organisations of paying lip service to the language while refusing to see that the standards of literacy are dropping (McIntyre 2013 and rte.ie 2013). At the same time, parents eager to open a new school have to face stalling strategies from the Department in granting permission to open (O'Carroll 2013) and in matters of permanent accommodation, an area in which parents find it difficult to secure the schools' future, which led Gaelscoileanna Teo to launch a campaign in favour of Government support and funding³⁵. But the schools are also facing possible cuts in the teacher-pupil ratio, which, according to the organisation's press release, would "result in a complete dilution of the effectiveness of the immersion experience for the pupil" (Angle Three Associates 2013). Moreover, the future of gaelscoileanna is also threatened by recent measures concerning admission procedures in schools, which are seen as unfair and discriminatory by the current Minister for Education, Ruairí Quinn. One of his arguments is that, with a shortage of places in Irish schools, and the ensuing waiting lists, a two-tier education system is emerging which is detrimental to disfavoured sections of the population, and fragilised by appeals from parents whose applications have been turned down by school principals (Ryan, April 2013). The Irish public opinion is either indifferent to the language issue, or very supportive, or downright hostile: bad memories of teaching methods, since corporal punishment was only banned in Irish schools in 1982, or lack of interest. Rumours of hidden, racist motives for choosing Irish medium education have been voiced by the press³⁶. According to them, multid denominational, multicultural Ireland, education through Irish rings like a thing from the past, based on the premise that Irish is difficult to learn, and that it would exclude non-Irish nationals, although this is not supported by academic research; even if this only concerns a tiny minority, it may express the ambiguity of the Irish public opinion toward the language.

It seems that, for one reason or another, Irish flows in an underground, rhizomatic assemblage that does not reach a peak, but is forever "becoming" a minority in its own country, and faces opposition from all State apparatuses, whether British or Irish, when demand springs from local, grassroots initiatives. Ironically, one blog's manifesto to "counteract a perceived lack of coverage and at best ambivalence of English language media to anything concerning the Irish language" gave itself the name of "Hidden Ireland"³⁷, which illustrates the insecure status of the first official

³⁵ See http://coiriochtchoir.com/index_e.htm

³⁶ See Gaelport's review and readers' forum on the issue at <http://www.gaelport.com/default.aspx?treeid=37&NewsItemID=8800>

³⁷ See <http://galltacht.blogspot.fr/2012/10/the-struggle-against-apartheid.html>

language of the Republic of Ireland, and the distortion between statements and facts in relation to the implementation of efficient language policy. The tone of such denunciations can be accusatory (Conradh na Gaeilge) or derisive, as in Manchán Magan's TV series *No Béarla!* (lit. "No English!") commissioned by RTÉ and the Irish language TV channel TG4. On his website, the programme is thus presented: "No Béarla, is a four part series in which Manchán Magan attempts to live his life (eat, travel, socialise, find accommodation, shop, etc) through Irish. It is a journey to find out whether the 1.6 million people who claim they can speak Irish in the national census really can and whether one can survive in Ireland today without speaking a word of English."

The programme debunks the myth of a nation that boasts fluency in the language by presenting the perilous adventures of a naïve Gaelgeóir (Irish speaker) across Ireland³⁸. Interestingly, the name of Magan's enterprise is "Global Nomad television", mirrored by a picture of feet walking through a sandy, desert area, as if to echo Deleuze and Guattari's attempt to make sense of the multiplicity and infinite variation of modes and desiring-machines.

To conclude, there seems to be a natural connection between language and rhizomes: words, rumours, like poetry, circulate at ground level in a haphazard, erratic manner. Language is alive when it is used, and its minority status is no impediment to its survival, if there are enough speakers to use and promote it. From then on, associating language and political statements or nationalism is only relevant once that language no longer fits into the system of government, the State apparatus that plans and organizes every aspect of life in society. For better or for worse, Welsh and Irish are the guilty conscience of their respective countries or governments, to the point that, in order to survive, they have to be hidden from the public debate, or swept aside by other priorities or considerations. The paradox of language is that it is an element of control through education and the inculcation of "order words", but it is also a way of opening, entering new territories and leaving old ones. The Welsh and Irish promoters of their language do not necessarily seek to wreak havoc in their institutions but to disconnect language from nationalism and state mottos. It does not mean that language movements are devoid of concerns of identity, but identity is not something that is fixed once and for all, as it feeds off interculturality. Radicalism among the language supporters may have two sources: first, it is a reaction against the intransigence of the State apparatus that tries to suppress its very existence, and, secondly, because rhizomes and trees are not just two terms of a contradiction, and they permeate each other to some degree:

"There are knots of arborescence in rhizomes, and rhizomatic offshoots in roots. Moreover, there are despotic formations of immanence and channelization specific to rhizomes, just as there are anarchic deformations in the transcendent system

³⁸ See presentation and film extracts at http://www.manchan.com/pb/wp_f4b21f7c/wp_f4b21f7c.html

of trees, aerial roots, and subterranean stems. The important point is that the root-tree and canal-rhizome are not two opposed models: the first operates as a transcendent model and tracing, even if it engenders its own escapes; the second operates as an immanent process that overturns the model and outlines a map, even if it constitutes its own hierarchies, even if it gives rise to a despotic channel” (TP: 20)

Wales and Ireland differ from one another in that, at least in Wales, the dividing factor of religion as a geopolitical concern was non-existent; in Ireland, the language was the victim of the frontal opposition between two State apparatuses, each one demanding adhesion, and turned into a war machine whose becoming was attached to its semi-clandestine status and demotion. But secrets are generated by societies and institutions. However, the fate of secrets is to overflow, to secrete and distil, and propagate through the social fabric (TP: 288). The future of Welsh and Irish may be linked to their progressive dissociation from “order words” that confine them to marginality: linguistic identity can be all-embracing as well as a “becoming-a-minority”, which, as we saw, has nothing to do with numbers, but with desire, along a new line of flight, a new process of deterritorialisation.

Bibliography

Works by Deleuze and Guattari

Deleuze, G. and F. Guattari. 1980. *Mille Plateaux. Capitalisme et schizophrénie 2*. Paris: Éditions de Minuit. Translated into English by Massumi, B. *A Thousand Plateaus. Capitalism and Schizophrenia*. 1987. Minneapolis and London: The Minneapolis University Press

Deleuze, G. & C. Parnet. 1996. *Dialogues*. Paris: Flammarion, coll. Champs

Deleuze, G. 1997. “Desire and Pleasure”, transl. M. McMahon. Available at <http://www.scribd.com/doc/11320926/Deleuze-Desire-and-Pleasure>

On Ireland

a- Books

Corkery, D. 1924. *The Hidden Ireland, A Study of Gaelic Munster in the 18th Century*. Dublin: Gill & Macmillan.

Dowling, P.J. 1968. *The Hedge Schools of Ireland*. Cork: The Mercier Press.

Inspectorate Evaluation Studies. 2007. *Irish in the Primary School: Promoting the Quality of Learning*. Dublin: Government Publications Sales Office.

Kelly, A. 2002. *Compulsory Irish, Language and Education in Ireland 1870s-1970s*. Dublin and Portland: Irish Academic Press.

Keogh, D. and A. McCarthy. 2007. *The Making of the Irish Constitution 1937, Bunreacht na hÉireann*. Cork: Mercier Press.

McManus, A. 2004. *The Irish Hedge School and its Books, 1695-1831*. Dublin: Four Courts Press.

Ó hÓgáin, D. 1982. *An File, Staidear ar Osnádúrthacht na Filíochta sa Traidisiún Gaelach*. Baile Átha Cliath: Oifig an tSoláthair.

O'Neill, F. 1913. *Irish Minstrels and Musicians*. Chicago: Regan Printing House

Raithby, J (ed). 1811. *The Statutes at Large of England and of Great Britain: From Magna Carta to the Union of the Kingdoms of Great Britain and Ireland*. Vol. 3: From Henry VIII A.D. 1509-10 to Edward VI A.D. 1553. London: George Eyre & Andrew Strahan, Printers. Available online at http://books.google.fr/books?id=do1KAAAAYAAJ&pg=PA243&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (Accessed 12/10/2013)

Snyder E. 1920. ‘The Wild Irish: A Study of Some English Satires against the Irish, Scots, and Welsh’. *Modern Philology* 17: 687-725.

b- Online resources

Angle Three Associates. 2013. “Gaelscoileanna cuts protest!”. i-petitions: Your Voice Counts. Online petition available at <http://www.ipetitions.com/petition/gaelscoileanna-cuts-protest/> (Accessed 20/11/2013)

Central statistics Office of Ireland (CSO). 2006. Census 2006 - Volume 9 - Irish Language. Available at <http://www.cso.ie/en/census/census2006reports/census2006-volume9-irishlanguage/> (Accessed 15/10/2013)

Citizens' Information. 2012. Ownership of Primary schools. Online information at http://www.citizensinformation.ie/en/education/primary_and_post_primary_education/going_to_primary_school/ownership_of_primary_schools.html (Accessed 15/09/2013)

An Coimisinéir Teanga (Language Commissioner of Ireland). 2008. "Constitutional rights". http://www.coimisineir.ie/index.php?page=cearta_bunreachtula&tid=10&lang=english

"Rights under the Official Languages Act 2003" http://www.coimisineir.ie/index.php?page=cearta_faoi_acht&lang=english&tid=10 (Accessed 12/10/2013)

Foras na Gaeilge. 2013. "History and development of Gaelscoileanna". Online information at <http://www.gaelscoileanna.ie/en/> (Accessed 10/10/2013)

An Foras Pátrúnachta. 2013. What is Irish Medium Education ?. Online information available at <http://www.foras.ie/en/irish-medium-education/what-is-irish-medium-education/> (Accessed 05/10/2013)

Gaelscoileanna Teo. 2013. Statistics. Available at <http://www.gaelscoileanna.ie/en/about/statistics/> (Accessed 10/09/2013)

Government of Ireland. 2010. Twenty Year strategy for the Irish Language 2010-2030. Available online at <http://www.ahg.gov.ie/en/20YearStrategyfortheIrishLanguage/Publications/20-Year%20Strategy%20-%20English%20version.pdf> (Accessed 10/06/2013)

Hickey, R. 2013. Language in Ireland Website Project. Universität Duisburg Essen. Available at http://www.uni-due.de/DI/Who_Speaks_Irish.htm (Accessed 10/08/2013)

Hyde, D. 1892. The Necessity for De-Anglicizing Ireland. Available at <http://www.gaeilge.org/deanglicising.html> (Accessed 10/09/2013)

Inspectorate Evaluation Studies. 2007. Irish in the Primary School: Promoting the Quality of Learning. Dublin: Government Publications Sales Office.

Language policy Division Strasbourg & Department of Education and Science. 2007. Language Education Policy Profile: Ireland 2005-2007. Strasbourg & Dublin. Available at <http://www.education.ie/en/Publications/Education-Reports/Council-of-Europe-Language-Education-Policy-Profile.pdf> (Accessed 23/06/2013)

McIntyre, E. 19 Sept 2013. "Irish Government Criticised for Failure to Support Irish Language Strategy". Transceltic.com . Available at <http://www.transceltic.com/blog/irish-government-criticised-failure-support-irish-language-strategy> (Accessed 1/10/2013) or on the RTE website at <http://www.rte.ie/news/2013/09/19/475315-irish-language-strategy/> (Accessed 20/06-9/2013)

Mac Lochlainn, A. 2012. "Léirmheas ar an Chaighdeán Oifigiúil, 2012". Available at <http://aistear.ie/news-details.php?ID=33> (Accessed 15/10/2013)

O'Carroll, S. 16 Feb 2013. "Parents in Kildare furious as children of gaelscoileanna ignored". The Journal. Online article at <http://www.thejournal.ie/parents-in-maynooth-furious-as-children-of-gaelscoileanna-ignored-356300-Feb2012/> (Accessed 08/10/2013)

Orejan, J. 2006. "The History of Gaelic Football and the Gaelic Athletic Association". The Sport Management and related Topics Journal. Vol. 2, n°2. Available online at <http://www.thsmartjournal.com/GAA.pdf> (Accessed 20/10/2013)

Ryan, J. 3 April 2013. "Education Minister plans to overhaul school admission policies" Audio interview of Mr Quinn. Newstalk 106-108 FM. Available at <http://www.newstalk.ie/Education-Minister-plans-to-overhaul-school-admission-policies> (Accessed 16/06/2013)

Schaffer, P. 2000. Digitalized Corpus of the Laws of Ireland to Suppress Popery. University of Minnesota. <http://library.law.umn.edu/irishlaw/intro.html> (Accessed 19/01/2013)

University College Cork. CELT: Electronic Corpus of Irish Texts. Available at <http://www.ucc.ie/celt/published/T300001-001/> (Accessed 22/09/2013)

Walsh, T. 2003. An Audit of Research on Early Childhood Care and Education in Ireland 1990-2003. Centre for Early Childhood Development and Education (CECDE). Available online at <http://www.cecde.ie/english/pdf/Audit%20of%20Research/Irish%20Language%20Education.pdf> (Accessed 08/09/2013)

Irish language social networks :

Daltaí na Gaeilge <http://www.daltai.com/> (Students organization)

Omniglot <http://www.omniglot.com/links/irish.php>

On Wales

Cymdeithas/ The Welsh Language Society. 2004. Online historical information available at http://archif.cymdeithas.org/2004/05/31/what_is_cymdeithas_yr_iaith.html (Accessed 02/10/2013)

Davies, A (dir). 2012. General information on Sunday Schools in Wales at <http://ysgolsul.com/> (Consulted 15/08/2013)

Department for Constitutional Affairs. 2005. Devolution Guidance Note n°4. Available at <http://web.archive.nationalarchives.gov.uk/http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/guidance/dgn04.pdf> (Accessed 10/10/2013)

Hobsbawm, E. 1957. "Methodism and the Threat of Revolution in Britain". History Today. Vol. 7 n°5. Archive available at <http://www.historytoday.com/eric-hobsbawm/methodism-and-threat-revolution-britain> (Accessed 20/01/2013)

Jones, J. Graham (ed). 2007. The Calvinist Methodist Archives. Available on the Archive Wales website at http://www.archiveswales.org.uk/anw/get_collection.php?coll_id=78027 (Accessed 12/09/2013)

Macinnes, A. 2011. Acts of Union: The creation of the United Kingdom http://www.bbc.co.uk/history/british/empire_seapower/acts_of_union_01.shtml and <http://www.actofunion.ac.uk/> (Accessed 12/09/2013)

Mudiad Ysgolion Meithrin. 2011. About Us. Information available at <http://www.mym.co.uk/background/> (Accessed 15/08/2013)

National Assembly for Wales. 2013. "History of Welsh Devolution". Information available at <http://assemblywales.org/abthome/role-of-assembly-how-it-works/history-welsh-devolution.htm> (Consulted 14/08/2013)

OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. 2011. Video Census at <https://www.youtube.com/watch?v=tXdZJoX-uxC8&list=TLLRZuAxO8mRmd4LdhweGU3bziuD4-xEVhM> (Accessed 20/10/2013)

PLAID CYMRU/ THE PARTY OF WALES. 2013. *Our History*. Available at <http://www.partyofwales.org/our-culture-heritage-and-language/> (Accessed 04/09/2013)

REDNAP, C. 2010. *Welsh Language Use: from Primary to Higher Education*. Escalate News. Available at <http://www.heacademy.ac.uk/assets/documents/subjects/escalate/6420.pdf> (Accessed 21/11/2013)

WELSH GOVERNMENT. 2011. Census of Population. Available at <http://wales.gov.uk/topics/statistics/headlines/population2012/121211/?lang=en> (Accessed 05/09/2013)

WALES PRE-SCHOOL PROVIDERS ASSOCIATION (WALESPPA). 2011. *Learning through Play*. Online information provided at <http://www.walesppa.org/> (Accessed 15/09/2013)

WELSH GOVERNMENT. 2011. Census of Population. Available at <http://wales.gov.uk/topics/statistics/headlines/population2012/121211/?lang=en> (Accessed 05/09/2013)

WELSH LANGUAGE TELEVISION S4C. Information available at http://www.s4c.co.uk/abouts4c/e_index.shtml (Accessed 15/10/2013)

WELSH LANGUAGE RADIO BBC RADIO CYMRU. Information available online at <http://www.bbc.co.uk/radiocymru> (Accessed 15/10/2013)

Welsh Students social networks : <http://www.madog.org/doleni/doleno3.html>

Linguistic nationalism

HUMBOLDT, W. VON. 1836. *On Language. On the Diversity of Human Language Construction and Its Influence on the Mental Development of the Human Species*. English translation by Heath, P. 1999. Cambridge: Cambridge University Press.

LAZEAR, E. 1995. *Culture and Language*. Cambridge, Ma: National Bureau of Economic Research, NBER Working Papers Series. Available at <http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/5249.html> (Accessed 08/10/2013)

PHILLIPSON, R. 1992. *Linguistic Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.

Pour citer cet article

Référence électronique

Anne-Marie O'Connell, « The ambivalent relation between nationalism and national language: the cases of the Republic of Ireland and Wales » Revue Miroirs [En ligne], 11 | 2014, mis en ligne le 15 juin 2014, consulté le 9 août 2014, <http://www.revuemiroirs.fr/links/Article2.pdf>

Auteur

Anne-Marie O'Connell
Université de Toulouse 1 - Capitole MCF
anne-marie.o'connell@ut-captiole.fr

Droits d'auteur

© RevueMiroirs.fr

Devolution and Territoriality in Modern Britain

Kenneth O. Morgan (House of Lords)

This article was originally read as a paper at the MIMMOC's international conference "The Territorial Politics of the Nation-State: Decentralisation, Devolution, Autonomy, (Con)Federation" held at the University of Poitiers on 14-16 October, 2010.

Britain's recent constitutional history has been essentially an attempt to cut free from memories of the second world war. The British are obsessed by that war. Unlike the French, they have no recollection of internal division; there was no British Vichy. To them, events like those of 1940, the recent seventieth anniversary of the Battle of Britain, Churchill's great speeches, the London blitz, even the retreat from Dunkirk are an imperishable and unique moment in our island history, truly Britain's 'finest hour'. But in fact the legacy of the war has been limiting, and even damaging, to the national psyche in two main respects – Europe and centralism.

As regards Europe, the war left a sense of extreme insularity, of Britain 'fighting alone'. The Dunkirk spirit symbolizes that mood, with Britain retreating safely to its island domain while continental nations were either defeated, collaborationist or governed by fascist dictatorships. However, since it joined the old Common Market in 1973 Britain has found ways of being a part of Europe. Despite all the eurosceptic reservations of many of our right-wing politicians and much of our tabloid press, Britain's membership of the European Union has long since transformed our constitution and legal system, especially in the entrenchment since 1998 of the European Convention of Human Rights in British law. No major party in Britain seriously considers leaving Europe now.

On centralism, the war left a legacy of authority and of sovereign power exercised overwhelmingly by one-party government in a sovereign parliament at Westminster. Wartime propaganda, notably for the Army Bureau of Current Affairs for our forces overseas, emphasized the glories of the British parliament, what Mrs. Thatcher later called 'Big Ben chiming out for liberty'. That was what we were fighting for. In the operations of government, it meant what the socialist Douglas Jay memorably called the view that 'the gentleman from Whitehall knows best'. Here again, there has latterly been a great change. Since the advent of devolution in Scotland and Wales in 1999, along with similar though separate arrangements for Northern Ireland, British politics and government have been far more decentralized, territorial and pluralist. The United Kingdom seems more diffuse, if not necessary disunited. It is an historic change of structure and mood after a thousand years of history since the coming of the Normans in 1066.

The consequences here were clearly demonstrated in the general election of May

2010. The results of the election showed how territorial British politics were becoming. In both Scotland and Wales, while the Scottish Nationalists and Plaid Cymru suffered setbacks, it was still a different kind of election there, especially in Scotland where there was actually a small swing to Labour. The Conservatives, dominant in the new Coalition, were almost entirely an English party, indeed heavily southern English: they have few MPs in Wales and only one in Scotland where they have almost disappeared. Conversely, it might be noted that all five candidates for the Labour Party leadership in the summer of 2010 came from England, this from a party whose recent leaders included such Celts as Neil Kinnock, John Smith and Gordon Brown. This element of territoriality was soon in evidence again. A striking indicator came on 7 October 2010 when the first ministers of the three devolved administrations, Scotland's Alex Salmond (SNP), Wales's Carwyn Jones (Labour) and Northern Ireland's Peter Robinson (Democratic Unionist) signed a joint letter of protest to the Westminster coalition government, arguing that the proposed cuts in public sector spending went 'too fast and too deep' and might put future economic recovery at risk in the Celtic nations. As a result of these developments, new questions have been posed, notably by Gordon Brown when he became prime minister in 2007, about the nature and quality of British identity. In a world marked by European integration, Celtic separatism, internal mass immigration, global multi-national capitalism, and American cultural imperialism, what was the residuum that could be described as truly British? It was a less divisive debate than in France, with much less focus on immigrant minorities, Muslim or otherwise, and little discussion of Muslim women wearing the burka. But it was still distinctly novel in modern Britain.

For three hundred years, Britain had been a union state of four different nations, though a highly integrated one. Despite the strength of local government in nineteenth-century Britain, of which Alexis de Tocqueville wrote perceptively, it remained a relatively very centralized country, as it had been since the Union with Scotland in 1707 and the Union with Ireland in 1801. Throughout the nineteenth century, it was heavily Unionist in sentiment, a feeling reinforced by the growth of the British Empire, with scant devolution in governmental arrangements. Eventual self-government for the twenty-six counties of southern Ireland from 1922 did not impinge on Scotland and Wales. In most respects they were Unionist and imperialist too. This was reinforced by war, by central governmental control during 1914–18, and by the unifying impact of mass depression and unemployment after it. The trade unions became intensely unionist; the Labour Party dropped its early sympathy for devolution and now favoured policies such as central indicative economic planning and the nationalization of major industries. This unionism became even more pronounced after the war of 1939–45. Two famous female icons reinforced this unionist mood – the image of the Queen Mother striding through the rubble of Buckingham Palace after a Luftwaffe air-raid, and Dame Vera Lynn, a celebrated radio chanteuse who sang of blue birds over the white cliffs of Dover

and nightingales singing in Berkeley Square in London, each location in south-east England near to the centre of government. Both contributed to a feeling of a strong, unified nation.

Both sides of the political divide were strongly unionist after 1945. On the Conservative side, Winston Churchill embodied an historic Whiggish unionism focussed on Crown and empire. On the Labour side, the left-wing Welsh socialist, Aneurin Bevan, stressed the Britain-wide solidarity of the working class all over the country, and a British-conceived welfare state that would promote equal social standards throughout the land. He spoke contemptuously against a 'Welsh Day' debate being held in the Commons in 1944; the social and economic problems of Britain knew no national boundaries. There was no upsurge of any kind of Celtic nationalism before the mid-1960s, when Plaid Cymru and the Scottish Nationalists both enjoyed an upsurge of strength. A great change was heralded in the Kilbrandon report on devolution in 1973 and the devolution referendums in 1979. Even though the latter failed, miserably so in Wales, devolution was on the public agenda henceforth. The regime of Mrs. Thatcherism, from 1979 to 1990, ironically, saw the climax of this process. Under her strongly centralized, Unionist regime, not only did Northern Ireland move towards greater self-government, and not only was there a more strongly territorial emphasis in the institutions of Wales and Scotland. In both Wales and Scotland, the very centralist rigour of Thatcherism saw a powerful quasi-separatist reaction. Mrs. Thatcher herself was seen as a very English phenomenon who polarized the country electorally and ideologically. This was especially marked in Scotland, where the imposition of the English-conceived Poll Tax led to massive popular protest, and to a profound alienation of the articulate professional and commercial classes in Scotland from the governing processes at Westminster. In response, Conservative politicians derided the Scots for having a dependency culture based on hand-outs from the London government rather than a culture of enterprise.

The advent of devolution in 1999 was a major historic change. This time, unlike 1979, the referendums in Scotland and Wales followed the general election, rather than preceding it, and the Labour government, elected with a huge majority, called the tune. A far more pluralist Britain resulted. Wales was, as always, far less enthusiastic. There had never been a Welsh sovereign state, and little sense of Welsh citizenship. Devolution squeezed through here by 0.5 per cent on a lowish poll. Scotland, however, voted strongly for devolution, by a majority of over two-thirds those voting. This reflected the fact that in Scotland there had previously been a Constitutional Convention in 1990 to discuss the issue of devolution, in which all parties save the Conservatives joined. In Scotland, too, devolution was firmer in concept. The Labour leader in Scotland, Donald Dewar, had ensured a different basis for a proposed Scottish devolution settlement in 1999, compared with twenty years earlier. Everything not defined as a reserved issue (foreign policy and defence,

taxation and social security) was to be transferred to the Scottish Parliament in Edinburgh. This was not the case in Wales. In addition, the Scottish Parliament had far greater powers than the Welsh Assembly, including not only powers to pass primary legislation directly but even (notionally) the power to raise income tax. As a result, a range of new policies flowed from the Scottish parliament, including no tuition fees for university students and free medical care for the elderly. To underline the separate trajectory of the Scottish Parliament, in 2007 the Scottish elections resulted in a (minority) Scottish National Party government.

However, the implications of this pluralism were concealed for many years. It was a very British approach, minimizing quite fundamental changes under a veneer of continuity and historic evolution. This was partly because Tony Blair (unlike Gordon Brown) had very little engagement with devolution or indeed with constitutional issues generally. Also the fact that there were Labour, or Labour-dominated, governments in Westminster, Edinburgh and Cardiff, gave an impression of some uniformity. The cohesive effects of the British civil service also served to minimize the changes that had taken place. There were agreed concordats about future constitutional arrangements between the Cabinet Office and the secretariats in Edinburgh and Cardiff: naturally, since this was Britain, they were not published and their precise contents remained secret. Significantly, there was no accepted mechanism for conflict resolution between the various legislatures. The Council for the Isles that was supposed to have representatives from all four legislatures (including Belfast), with the Irish Republic also involved, had a ghostly existence as did other proposed councils of ministers. Issues that arose between the different bodies would be resolved legally before the Privy Council (the new Supreme Court dealt with this after 2009). There was a curious air of smooth transition, of business as usual. Nor did things change greatly thereafter. There was no significant alteration to the Scottish settlement down to 2010. In Wales, there was a more important change, the Government of Wales Act of 2006. This facilitated the power of the Welsh Assembly to make primary laws without the interference of Westminster. However the procedure devised was very cumbersome, involving the vetting in both houses of Parliament of legislative competence orders to determine whether a proposed measure fell within the powers of the Assembly. This could be almost farcical when even the competence of the Assembly to legislate on issues relating to the Welsh language had to be approved in Westminster. It was all very cumbersome and it all took time. The Act in fact was a compromise that reflected divisions within the Welsh Labour Party, large parts of which in the old mining valleys of the south had never been reconciled to devolution in the first place.

Like all the Blair government's constitutional changes – House of Lords reform, the Human Rights Act, the Freedom of Information Act and others – the results were piecemeal and fragmentary, leading to a somewhat incoherent constitution that could be interpreted in diametrically opposed ways. Each form of devolution

was different, with the different circumstances prevailing in each country. Scotland was always the most separatist. This was not surprising. Political nationalism in Scotland was driven by the fact that there had once been a sovereign nation of Scotland, down to the controversial and contrived union of 1707. Separate Scottish institutions and practices had continued after that in education, in the established Presbyterian Kirk of Scotland, and most importantly in Scottish law. Scotland remained the most detached of the devolved nations. This led to an extraordinary situation in 2009 when the Scottish law officers decided on compassionate grounds to release one of the Libyan terrorist bombers who had been imprisoned in Scotland after being found guilty in Scottish courts of the terrible atrocity of 1988 when an American airliner had been brought down near Solway Firth with the loss of all air crew and 243 passengers, most of them American. This had major implications for foreign policy and security in Britain as a whole, and materially affected Anglo-American relations. The awkwardness of a situation when the British government controlled foreign policy but the Scots controlled legal affairs in their own domain was thus laid bare. Northern Ireland was a totally different problem. There it was mainly a matter of trying to reconcile the separate Protestant and Catholic communities, deeply divided on political and other issues for many centuries past. Security was a central issue here as it was not in either Scotland or Wales. The co-operation of a foreign government, that of the Irish republic in Dublin, was also an important influence. In 2007, after years of deadlock in the so-called 'peace process', an all-party government, amazingly, was set up with the old Protestant die-hard, the Rev. Ian Paisley as first minister, and Martin McGuinness formerly of Provisional Sinn Féin and an irreconcilable republican, as his deputy. Devolution still presented many difficulties, but what brought it finally into effect in 2009 was agreement in Northern Ireland over policing arrangements and the control of security matters. The agreement was much assisted by a significant financial *douceur* from the British government.

Welsh national sentiment was different from either, since there was a major element of cultural nationalism. One consequence of devolution in Wales was that the native language received something of a boost: the census showed an increase in those speaking Welsh for the first time in any language census, 23 per cent now being recorded. There were, however, local divergences in policy in Wales too, notably in the local running of the National Health Service, and the creation of a specific Children's Commissioner in Wales with broad executive functions in advance of such a post in England. Constitutional experts concluded that in Britain there was a clear system of asymmetrical devolution with progress varying considerably between the different devolved nations. This, of course, is by no means unique to the United Kingdom. In Spain, where demands for regional autonomy have long been a central conflict in political life and helped to bring about civil war in 1936, a form of 'rolling devolution', following article 2 of the Spanish Constitution, has led to wide regional

variations. The 'fast-track' regions, notably Catalonia and the Basque territories, have greatly increased the powers of their devolved governments, whereas Galicia and Andalusia have advanced at a slower pace, and the ten other regions progressed only very gradually. Spanish local autonomy is a miscellaneous patchwork, and so is the United Kingdom. In Spain, however, all regions have shared in a movement towards greater autonomy. In Britain there is a huge gap. Nothing at all has been done about England. It has nothing resembling a parliament of its own, and its regions have shown no appetite for new governmental arrangements. The most likely of them to favour devolution of some kind, the North East, roundly rejected it in a referendum in 2004: it seemed that people in Newcastle and neighbouring areas felt there were quite enough politicians in circulation already and more would be both superfluous and expensive. England has truly been the 'black hole' of constitutional change in the words of Robert Hazell, director of the University of London's Constitutional Unit. England itself scarcely seems to fit into a scenario of constitutional reform. Legally, as Metternich once famously described Italy, it seems no more than a 'geographical expression'.

There are at the present time, at least three major aspects of devolution which require some kind of resolution. The first is the broad relationship of the devolved parliaments or assemblies to the parliament at Westminster. The important of these, the famous 'West Lothian' question, focussing on the fact that Scottish or Welsh MPs could vote on English issues but that the reverse could not now apply, was raised anew with the presence as prime minister of the very Scottish Gordon Brown, and other Scottish MPs such as Alastair Darling prominent in his government. Lord Irvine, chairman of the relevant Cabinet committees in 1998 which drove devolution through, has observed that the best thing to do with the West Lothian question is not to ask it! But it remains a constitutional anomaly which defeated even the mighty mind of Gladstone during the Irish home rule controversies in 1886 and 1893, and is often criticised by Conservative MPs. The Conservatives have long been committed to 'an English parliament for English laws', and their preponderance in the Coalition that came into being in May 2010 was shown by a proposal for a Commission to be set up to explore the issue. As yet, nothing further has been heard about this item of the Coalition's manifesto, and the Liberal Democrat minority in the government would not be keen on it. A separate Parliament for England, covering the affairs of 85 per cent of the British population would indeed be a massive, probably destructive change. It would be difficult to see a Westminster parliament and an all-England parliament existing side by side. It would virtually end the United Kingdom as a coherent country. It seems highly improbable.

Other aspects of the relationship between the devolved legislature and Westminster might, however, generate action. One issue that might well arise is a diminution of the seats allocated to Scotland, Wales and Northern Ireland to take account

of their devolved status. This would have serious political implications for the Labour Party, strong in both Scotland and Wales, while the Conservatives, as noted, are overwhelmingly an English party. Another issue is the future of the Secretaries of State for Scotland and for Wales. Both their roles are greatly reduced after devolution: indeed, that for Scotland now seems largely nominal and the office is invariably occupied by a Cabinet minister holding another departmental responsibility as well. The Lords Select Committee in 2003 proposed merging the various local Secretaries of State into a kind of Minister for the Regions, but nothing came of this, largely because of local political sensibilities. Another inter-legislative matter is the relationship of all these bodies to Europe. In practice, on such issues as agriculture, fisheries and regional policy, the Scottish, Welsh and Northern Irish bodies all have their representation on British negotiating bodies. In the handling of the BSE crisis in livestock it was notable how little difficulty, let alone friction, the existence of devolved assemblies actually created. But it is also an area for potential difficulty. The role of the various devolved British legislatures to Europe, with less authority by far than the German *lander*, let alone the almost totally separate and deeply antagonistic parts of Belgium, still needs clarification.

Secondly, and crucially important, there is finance. Back in 1978, the Callaghan government worked out the so-called Barnett Formula to determine the resources to be allocated to Scotland and Wales. It was based, roughly, on population with additional payments to the Scots, Welsh and Northern Irish of £116, £112 and £131 per £100 of spending on England respectively. At the time, it seemed a useful stop-gap. But it is now widely acknowledged to be seriously inadequate, including by Lord Barnett, the author of the Formula himself. The Lords Select Committee, in a devastating critique, showed that Scotland was seriously over-funded and Wales equally seriously under-funded, as indeed were many regions of England. The nature of the Formula meant that the larger the increase in public spending, the greater the 'squeeze' effect on funding, especially in Wales. The Formula was based on the rough criterion of past population relativities, not on social or economic need, while it was also arbitrarily determined by the Treasury which was judge and jury in its own cause. The Barnett Formula has also aroused much resentment in England, notably in poorer regions of the north east and the north west.

The Barnett Formula's clear inadequacies shows the need for an urgent reform of the financial arrangements between the various nations. In Scotland, an important set of proposals came from the Calman Commission in 2009. While insisting on the importance of maintaining the United Kingdom as a sovereignty entity, the Calman report would take Scotland more clearly down the road of financial autonomy. It recommended a Scottish rate of income tax plus greater powers for the Scottish Parliament to decide the use of taxes levied in Scotland. The Cameron government in 2010 announced that it accepted the Calman proposals. In Northern Ireland the main issue is whether to reduce the rate of Corporation Tax there to enable the

Belfast government to compete more effectively with the lower rate of tax in the Republic to the south. In Wales, as indeed Gordon Brown's Labour government had done prior to the general election. In early 2010, the Holtham Commission made somewhat similar proposals to Calman's for the Welsh assembly government. It shredded the claims of the Treasury that the Barnett Formula was fair to Wales, by showing that Wales should receive £115 for each £100 of funding spent in England on comparable activities plus the added costs of the Welsh language whereas it was falling steadily below £112. Wales was scheduled to lose £8.5m. of public funding over the next decade under the Barnett Formula. The Welsh government should have tax powers of up to 3p. in the pound, plus half from each income tax band to gain more control over its own resources as a self-respecting legislature. It called for a so-called 'Barnett floor' so that Welsh resources would not continue to decline. However, the Coalition government to date has refused to implement any change in the Barnett Formula, claiming that eliminating the deficit must come first. This is an irrelevant argument and also a spurious one as Gerald Holtham himself has shown since reform of the Barnett Formula, by significantly cutting back funding per head in Scotland would actually reduce public expenditure. The Formula should most certainly be based not on the changing base of population but on proven socio-economic need. It has proved entirely possible to work out indices of need in English local government with needs-based assessment, and the Holtham report showed very lucidly the kind of yardsticks that could be adopted to assess Welsh needs, based on demographics and aspects of deprivation. In fact, in Charles Peguy's famous formulation, an issue that began with 'mystique' would necessarily end in 'politique'. The plain fact was that all parties were terrified of sorting out the Barnett Formula because it would lead to significant funding being taken away from Scotland: its funding would fall from £120 per £100 to only 105%, and has been said to mean a reduction to the Scottish block grant of over £4bn. per year. It would thus provide a ready-made grievance for the eloquent spokesmen of the Scottish National Party.

The third and final problem associated with devolution and needing urgent attention concerned the law-making powers of the devolved bodies. The Scottish Parliament's powers over domestic matters were already pretty complete. The main area of novelty here lay in the Scottish Nationalists' call for a referendum to enable Scots to express their views on total independence. This is making no headway at the moment. Barely a fifth of Scottish people seem to favour such an idea, and the proportion is currently falling away. The SNP suffered acutely from the political fall-out of the credit crunch in the autumn of 2008 which seemed to show the powerlessness of a Scottish Parliament to deal adequately with economic problems on this massive global scale. In addition, with so many jobs in the banking and insurance sectors, Scotland lost out directly from the financial crisis. The likelihood of serious cuts in public sector expenditure by the Coalition government, foreshadowed in George Osborne's budget of May 2010, would very probably

demonstrate still further Scottish economic vulnerability by adding significantly to the rate of unemployment. Scottish independence, the possibility of Scotland becoming another Estonia or Montenegro, seemed a very distant prospect indeed at the end of 2010.

In Wales, where the Assembly played a more withdrawn role and where political nationalism had ebbed since Plaid Cymru joined Labour in a coalition government in 2007, there was continuing resentment at the relatively limited power of their government compared with that of the Scots. Thus in 2009 the Jones-Parry report called for legislative powers for the Assembly to be elevated to those of Scotland, on grounds of political legitimacy and the rule of law. The process of law-making in Wales was remarkably complicated, in a way that lessened the public esteem of the Assembly as a whole, and the course of progress through Westminster on the way to Cardiff having the final debates and decisions was tortuous and leisurely. The Jones-Parry report called for a referendum to be called in the near future for Welsh opinion to be expressed on granting the Assembly more authority in primary legislation. The Coalition proved very hesitant in responding, to the extent that a referendum might actually clash with, and complicate, the next Welsh Assembly elections in May 2011. In any case, with Welsh nationalism now less assertive, there was real doubt whether such a proposal would be passed in a referendum anyway. At the moment, then, there remains a discrepancy between Wales and Scotland which is very unsatisfactory. The Welsh elected Assembly lacks clear authority and the status that a democratic legislature should receive. As a result, devolution in the United Kingdom remains very incoherent.

What will be the future of devolution in Britain? The Coalition government, under some pressure from its Liberal Democrat minority, has proposed a wide range of major constitutional reforms. Their manifesto listed a referendum on a change to the voting system from 'first past the post' to the Alternative Vote, a preferential system which might help the Liberal Democrats. There was also proposed a wholly elected House of Lords, the voting system for which was not yet clear. Other major changes would be fixed-term parliaments and the partial equalisation of constituencies. Partly this was all a response to the slump in the reputation of parliament, more particularly the House of Commons, in 2009 with the various scandals linked to MPs' claim for expenses. But far more important was the horse-trading between Conservatives and Liberal Democrats when the Coalition was set up in secret talks after the May 2010 general election. The Liberal Democrats are traditionally supportive of devolution. But so far the Coalition has said nothing about it, other than promising a referendum some time on Welsh legislation and underlining the unlikelihood of any action being taken on the Barnett Formula any time soon. Their lack of boldness here is a striking contrast with the range of their proposed reforms in many other areas of policy. It is a likely point of division within the Coalition. One complication is that possible voting reform in Britain must be

somehow reconciled with the very different voting systems adopted in Scotland, Wales and Northern Ireland. Devolution, then, hovers as an unresolved issue with no clear guide on future policy. But it is clear that the major issues that it raised cannot permanently be deferred.

There are a number of policy future scenarios for British devolution. One, the most extreme, would be a federal Britain on the lines of Germany or even the United States. This seems most improbable. Despite the pressures that led to devolution coming about in the first place, there is not at all the same level of local separatism evident historically in other countries. The United Kingdom, for all the exaggerated responses to devolution from some political commentators back in 1999, simply does not have the profound local divisiveness of, say, Belgium or Canada, while the existence of England as so overwhelmingly dominant in terms of wealth and population ensures that any federal arrangement would be hopelessly unbalanced. A second possibility is a more territorial Britain in its constitutional structure. There is no doubt that the nationalist pressures in Scotland and, to a lesser degree, Wales from the 1960s onwards surprised governments, and suggested a contemporary view of parliamentary sovereignty very different from the classic accounts of Walter Bagehot, A.V. Dicey or Ivor Jennings in the past. One possibility could be re-modelling the House of Lords, in its new elected guise, to reflect the territorial and regional divisions in the country. But there seems little appetite for this either at the moment.

A third, more likely, possibility might be devolution being entrenched as part of a formal, written British constitution, in which the relationships of the different legislative bodies will be entrenched in permanent form, as in the United States. Events seem to be moving that way. Gordon Brown proposed consideration of a written constitution in the dying months of his government and set up a representative all-party body (of which the present writer is a member) to consider drawing one up. More and more aspects of British legal and constitutional arrangements are now set out in written form – Europe, devolution and human rights are prominent amongst them. The unwritten aspects of a constitution based on convention and precedent have also come under attack, notably when the Brown government's first draft Constitutional Reform Bill in 2008 included winding up the royal prerogative over powers to make war and to conclude foreign treaties. In the event, the first was dropped and only the second has become law. But clearly a crisis like the invasion of Iraq, along with the Americans, in 2003, undertaken on the basis of prerogative powers beyond the sanction of the elected parliament, caused immense disquiet. It seemed absurd, and perhaps unfair to Queen Elizabeth herself, to claim to be bombing Baghdad and Basra in the name of the Queen. There is growing pressure for the British to see themselves as citizens, not merely as subjects of the Crown. Commentators write of 'Britain's republican moment'

and evoke the memories of past republican advocates of a written constitution like the poet, John Milton, and Thomas Paine, author of the Rights of Man in defence of the French revolution of 1789. A more robust notion of citizenship has emerged with the people having ownership of their own governmental system, as in the United States. As yet, the British, unlike the Americans or the French, cannot say in their constitutional enactments 'We the people'. Devolution, a major transition towards accountable, codified and open democratic government, points the way in this direction.

A fourth possibility, of course, might be to do nothing at all, and to continue the present patchwork arrangements. But, in a volatile state of national politics, with British public life undergoing so many fundamental changes, this does not seem probable. The status quo is not an option. What is clear is that Britain is undergoing dynamic change in its constitutional structure and its relationship to the people. This has been evident since the break-up of the post-war political and social settlement from the 1970s onwards. It is an historic nation undergoing profound constitutional and social transformation. One of the major factors driving that transformation will undoubtedly be devolution.

Pour citer cet article

Référence électronique

Kenneth O. Morgan (House of Lords) "Devolution and Territoriality in Modern Britain"
Revue Miroirs [En ligne], 1 | 2014, mis en ligne le 15 juin 2014, consulté le 9 août 2014,
<http://www.revuemiroirs.fr/links/Article7.pdf>

Auteur

Kenneth O. Morgan (House of Lords)

Droits d'auteur

© RevueMiroirs.fr

The United Kingdom Supreme Court and Devolution Issues: Towards Constitutional Review?

Elizabeth Gibson-Morgan
MCF- HDR droit et langues
Université François Rabelais de Tours
Institut des Sciences Criminelles et de la Justice (ISCJ)
Pôle Juridique et Judiciaire (Bordeaux)

This article was originally read as a paper at the MIMMOC's international conference "The Territorial Politics of the Nation-State: Decentralisation, Devolution, Autonomy, (Con)Federation" held at the University of Poitiers on 14-16 October, 2010.

In 2015, the United Kingdom will celebrate the 800th anniversary of Magna Carta, an inspirational text for constitutional lawyers throughout the world. Sometimes considered as the very first written constitution, the Great Charter of 1215 has gained a universal dimension. Its provisions regarding freedom from arbitrary arrest and detention as a prelude to the Habeas Corpus Act 1679 or the right of free men to be judged by their own peers paving the way to jury trial are among its most acclaimed provisions. The validity of the Great Charter today reflects the long mainly unbroken constitutional history of the country and the continuity of the common law. Yet the United Kingdom still lacks a codified constitution. Therefore, at first sight, it seems totally irrelevant, not to say absurd, to speak of constitutional review, understood as judging primary legislation against fundamental constitutional principles. This type of control is more commonly known as "a constitutionality control" in countries like France that do have a constitution set out in one single document endowed with the highest possible legal status at the apex of a hierarchy of legal norms requiring a special procedure to be amended different from the one that applies to ordinary laws.

One of the requirements of constitutional review which cannot be effective without clear standards of review is to have the highest possible criterion, generally a fully written constitution, serving as a final legal landmark against which any other kind of law is gauged. In the English common law itself, not all the sources are on the same footing, statute law always prevails over case law whenever disputes arise between the two, and all statutes are no longer equal as constitutional statutes are now being acknowledged but there is still no distinction between the constitution as the fundamental rule used as a legal standard and ordinary legislation passed by the legislature.

In the great majority of countries with a codified constitution, the United Kingdom being a well-known exception along with Israel and New Zealand, "all other law exists in the shadow of, and may be valid only to the extent that it is consistent with, the constitution" according to Dr Mark Elliott of the University of Cambridge in the evidence he gave to the Commons Political and Constitutional Reform Committee, adding that "the role of the judiciary is to determine whether other law is compatible with the constitution" (House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, 2014). In his definition of constitutional review, which will be retained for the purpose of the current analysis, Dr Elliott shows that what is really at stake with constitutional review is how to protect constitutional arrangements and fundamental rights in the best possible way.

In the United Kingdom where there is no constitution as a sovereign text, parliamentary sovereignty, though seriously affected by the supremacy of European Union Law today, remains one of the two cornerstones of the British constitution. It could be a further obstacle to any form of constitutional control of primary legislation let alone the possibility of striking down laws voted by Westminster. As it is clearly stated in one of the first official documents devoted to the United Kingdom Supreme Court published by the then Department for Constitutional Affairs: "In our democracy, Parliament is supreme. There is no separate body of constitutional law which takes precedence over all other law, neither membership of the European Union nor devolution nor the Human Rights Act has changed this fundamental position" (Department of Constitutional Affairs, 2003). Even if this statement made in 2003 must be qualified in the 2014 legal context, British judges are not required to pass judgments on the constitutionality of government legislation but are merely expected to give a final interpretation of statutes trying to clarify the intention of Parliament and to protect the Rule of Law while respecting the will of Parliament. In the words of the former President of the United Kingdom Supreme Court, Lord Phillips: "drawing the right line between protecting the rights of the individual and respecting the supremacy of Parliament is, I believe, our greatest challenge" (Lord Phillips, 2010). Thus any suggestion of a constitutional review in the United Kingdom seems to be very remote and totally out of the remit of British courts. Their role is not to review primary legislation for its compatibility with existing constitutional arrangements but to apply the law.

Besides, apart from a constitution with the highest possible legal status, constitutional review requires a court in charge of checking whether norms are in agreement with the constitution. This is generally, but not systematically, a constitutional court, like the Constitutional Council in France. The United Kingdom obviously meets neither of the two prerequisites of constitutional review as it lacks both a constitution with a higher legal status as well as a constitutional court at the apex of its legal system. However, even in countries with a codified constitution, a

constitutional review of laws is not to be taken for granted. That was notably the view of the French legal scholar, Louis Favoreu, who recalled that “Until after the Second World War [...] constitutional justice, which challenges the hegemony of the legislative body, had no place in European Constitutional structures” (Favoreu, 1998). Thus, in France², which shares with the United Kingdom a long tradition of parliamentary sovereignty, such control was not only alien but also fiercely opposed. The law passed by parliament, being considered as “the expression of the infallible general will” as Jean-Jacques Rousseau famously described it in his most influential book entitled *Social Contract* (Rousseau, 1762), could not be subject to any form of control.

Yet, the introduction of the French Constitutional Council in 1958 in the constitution of the Fifth Republic was to pave the way for constitutional justice in France, though the original aim of the court was to protect the executive from any infringement of Parliament legislating beyond its remit. This was introduced as a reaction to the concentration or even confusion of power for the benefit of parliament, the so-called Assembly Regime of the previous republics. In fact, the Constitutional Council was to develop a form of constitutionality control that the constitution of 1958 had not endowed it with via its own case law in 1971 in its famous decision *Freedom of Association*. The review power of the French Constitutional Council was then significantly strengthened by a constitutional amendment in 1974 which extended the right to refer primary legislation to it to sixty members of either the National Assembly or the Senate or more recently with the so-called Preliminary Ruling of Constitutionality/Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPR) under the new article 61(i) of the constitution following the July 2008 major re-drafting of the constitution of 1958. It is now possible for court-users themselves to refer a law to the Constitutional Council. What is more, already enacted legislation can now be subject to constitutional review as it is the case in the United States. Thus, through a series of major constitutional change, France has progressively moved from parliamentary sovereignty to constitutional sovereignty. If the law is still the expression of the general will it is now subordinate to the Constitution itself. The current paper will try to examine to what extent the United Kingdom is likely to experience the same evolution.

In the last seventeen years, the United Kingdom has experienced a series of unprecedented constitutional changes that would have a long lasting impact on the country’s constitutional settlement. They included the devolution process introduced by the new-elected Labour Prime Minister Tony Blair - after the failed attempt of the Labour government of James Callaghan following unsuccessful referendums in Scotland and Wales in 1979³ - via three separate devolution statutes for Scotland, Wales and Northern Ireland in 1998. These followed pre-legislative referendums⁴ held in the three Celtic nations which aimed at securing popular approval and at enhancing the legitimacy of the whole process. The same year (1998)

also saw the incorporation of the European Convention on Fundamental Freedoms and Human Rights through the Human Rights Act strengthening the protection of Human Rights in the United Kingdom - allowing British people to refer directly to it before their own national courts.

A few years later, the British Government went even further in its endeavour to better comply with the European Convention, especially with one of its most important provisions, partly drafted by British lawyers, section 6(i) guaranteeing everyone the right to a fair trial through an independent judiciary, with the Constitutional Reform Act 2005. The latter introduced the most significant reform of the British judiciary since the nineteenth century, drastically reducing the functions of the Lord Chancellor to a role as a Cabinet Minister, heading what has become the Ministry of Justice⁵. His legal functions have been transferred to the Lord Chief Justice who presides over the courts in England and Wales. In addition, the Lord Chancellor no longer acts as the Speaker of the House of Lords, the Upper Chamber of the Westminster Parliament, as the House now elects the Lord Speaker from within its own ranks. The 2005 Act also introduced more transparency in the way British judges are recruited by setting up an independent commission, the Judicial Appointments Commission (JAC) in charge of the nomination process of the British judiciary. Finally, the Constitutional Reform Act 2005 for the first time ever provided for the creation of a United Kingdom Supreme Court acting as the highest - and final - court of appeal for the whole country with the major exception of Scottish criminal appeals. It was to replace the Appellate Committee of the House of Lords composed of twelve Lords of Appeal in Ordinary more commonly known as Law Lords as they were practicing judges and members of the Upper Chamber at the same time - in charge of that judicial role since 1876. It was to take over the jurisdiction of the Judicial Committee of the Privy Council, the Highest Court of Appeal for Commonwealth countries⁶, but only over devolution issues⁷. The Constitutional Reform Act (CRA) passed in 2005 started to be implemented in 2006 but it took longer to set up the United Kingdom Supreme Court (UKSC) as it was only officially inaugurated in 2009. Constitutional reform was then to be further developed by the Labour government of Gordon Brown (June 2007-May 2010) who was personally more involved and interested in constitutional issues than his predecessor⁸ and then by the Conservative-Liberal Democrat coalition government of David Cameron that was formed after the May 2010 General Election⁹.

Outside party politics, an independent research group at King’s College London has worked on constitutional reform, and especially on a codifying process for the British constitution, in partnership with the Commons Select Committee on Political and Constitutional Reform, to better protect human rights notably through a form of constitutional review. It has tried to define more precisely the respective powers of the executive, the legislative and the judiciary and their

relationship following the major constitutional changes that have significantly altered the way the three branches of government operate. The outcome in July 2014 was a document entitled *A New Magna Carta*?

This paper will study the role of the new Supreme Court for the United Kingdom within the framework of the CRA 2005¹⁰ as regards devolution and more particularly devolution issues. It will focus on the Court's devolution jurisdiction trying to see whether this has led to the emergence of judicial review of constitutionality or at least something close to constitutional review. But first the wider constitutional context will be explored, in order to show that various forms of control have progressively developed to better protect the general public interest in a country where, in the words of the current President of the UKSC Lord Neuberger, "the absence of a formal constitution means that Parliament is supreme" (Lord Neuberger, 2013).

Judicial Review, Conventionality Review and an Independent Supreme Court: a favourable legal environment paving the way for Constitutional Review

In the United Kingdom under the traditional arrangements described by Professor Bogdanor as the "Old Constitution" (Bogdanor, 2009) there was no review of primary legislation by the courts and no specially designated constitutional court. The British constitution revolved very much around the doctrine of parliamentary sovereignty as originally defined by Dicey in the nineteenth century in his very English-centred vision of the country and its institutions. Dicey famously wrote that Parliament has "the right to make or unmake any law whatever, and further, that no person or body is recognised by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of parliament" (Dicey, 1915). In his literal interpretation of parliamentary sovereignty, nothing, let alone a constitution in the French meaning of the word, stood above an ordinary statute passed by the Westminster Parliament and any form of control over Parliament was excluded. In the same way, the latter being sovereign, it was the only one entitled to repeal its own legislation. Since then Dicey's analysis has been very much challenged, though his work is still a major reference for British constitutional lawyers. Moreover, the United Kingdom being a democracy it was bound to have some kind of control to protect its citizens from the arbitrary power of the state. For as Lord Neuberger, the current President of the UKSC argued, and, long before him Montesquieu in the *Spirit of Laws* (1748), "the more power that a government has, the more likely it is that there will be abuses and excesses which result in injustice to citizens and the more important it is for the rule of law that such abuses and excesses can be brought before an impartial and

experienced judge who can deal with them openly, dispassionately and fairly" (Lord Neuberger, 2013). This is more important than ever in contemporary society where individuals are in growing need of protection from the infringement of their rights by a highly centralised and increasingly powerful executive though the regime is still officially parliamentary.

If judges in the three distinct legal systems of the country – England and Wales, Scotland and Northern Ireland – have traditionally been anxious to respect the will of parliament and parliamentary supremacy, trying to avoid any potential criticism of judicial activism, they have sometimes used their wide powers of statutory interpretation to protect the Rule of Law even if it meant departing from the initial intention of parliament and setting aside provisions contrary to the latter¹¹.

Judicial Review "as an independent review of lawfulness" (Street, 2013) and the Rule of Law as the traditional ultimate review standard

Though judges have traditionally showed much deference to the executive branch of government they have used judicial review over administrative action and secondary legislation as "a means of confining state power within its proper legal limits" (Laws, 2014). In the absence of a codified constitution, the so-called Rule of Law was used by British judges as the highest review standard against which the legality of all acts and decisions of the executive had to be tested to protect citizens from the power of the state. As the former Deputy President of the UKSC and Scottish judge, Lord Hope said in a statement that he made as a then Law Lord¹² : "the Rule of Law enforced by the courts is the ultimate controlling factor upon which our constitution is based"¹³. British judges have indeed traditionally performed a type of control more commonly known as judicial review – similar to what is called a control of legality in the French legal terminology. This type of control was – and still is – performed by ordinary courts over public bodies except Parliament. As John Laws explained: "every public body except the Queen in Parliament is subject to its jurisdiction" (Laws, 2014). This applies to both executive action and secondary legislation¹⁴.

Judges check whether the content or substance but also the form or procedure of administrative decisions, acts of the executive and public bodies in general have been respectful of the law as determined by parliament. In other words they control via judicial review whether administrative authorities have exceeded their authority, have acted *ultra vires* – that is, have acted beyond their remit – or exercised a power without authority or even failed to carry out a statutory duty. Among the main standards of review that they apply, legal certainty, consistency

and proportionality are without doubt some of the most important. Lord Bingham, himself a former senior Law Lord in his much acclaimed book *The Rule of Law* released shortly before his death defined the specific requirements of the Rule of Law in the following way: “ministers and public officers at all levels must exercise the powers conferred on them in good faith, for the purpose for which the powers were conferred, without exceeding the limits if such powers and not unreasonably”. (Lord Bingham, 2010)

Though this type of control is not directed at parliament but in fact protects its will, it can have a significant legal effect, for if the courts rule that executive action is unlawful – therefore contrary to the rule of law – it will be quashed. As the current British Conservative/ Liberal Democrat Coalition Government acknowledged: “Judicial review is a critical check on the power of the State, providing an effective mechanism for challenging the decisions, acts or omissions of public bodies to ensure that they are lawful” .(Ministry of Justice,2013) In fact, behind the apparent praise of judicial review, there is often strong criticism on the part of the government, because ministers consider it as an obstacle to their decision-making power or even a political tool used against the executive by unelected judges. Thus the government has published a series of proposals aiming at restricting judicial review and it has also tabled the Criminal Justice and Courts Bill 2014, introduced by the Secretary of State for Justice Chris Grayling, which includes provisions about judicial review that might make it harder for courts to scrutinize unlawful acts. It and could possibly be a first step towards the abolition of such an independent control over the executive. It is all the more worrying since, although judicial review is a powerful legal tool that British judges have had for a very long time, the Rule of Law has never been clearly defined and until fairly recently was not enshrined in a statute. The British lawyer, Amy Street, described it as a “creature of the common law”¹⁵ (Street, 2013). To better protect it, and thus to better protect the general public interest, it was incorporated in the same Act which regulates the UKSC, the Constitutional Reform Act 2005. Therefore the 2005 Act wrote into statute the Rule of Law stating in its section 1 that the Act does not fundamentally affect “the existing constitutional principle of the rule of law”. However, if the latter officially acknowledges the Rule of Law it still did not define it, leaving it once again to the interpretation of judges. Besides, nothing could technically prevent the next parliament from repealing the Constitutional Reform Act 2005 as Parliament is sovereign and thus not bound by its predecessor. So the need for a codified constitution entrenching the Rule of Law and judicial review in order to better protect civil liberties and human rights is more urgent than ever.

If judicial review is today “primarily directed at executive government, national and local” (Laws, 2014) as a means of controlling whether public bodies have acted within the powers conferred on them by parliament, the latter is itself no longer uncontrolled, contrary to what Dicey claimed in the nineteenth century. Indeed, Bills

tabled in the Westminster Parliament¹⁶ have to undergo a form of pre-enactment control which is performed not by courts or tribunals but by parliamentary select committees. This type of control comes from within parliament and is exercised by the select committees of both houses of parliament. It is worth noting that the scrutiny powers of the House of Commons select committees have been significantly increased following the recommendation of the Wright Report (Select Committee on Reform of the House of Commons, 2009).

At the national level, since 2000 the House of Lords Constitution Committee, the Commons Political and Constitutional Reform Committee and the Joint Parliamentary Committee on Human Rights have all acted as guardians of the British constitution exercising a form of pre-enactment constitutional review. Indeed, the remit of the House of Lords Constitution Committee, amended early in its existence in 2002, is to examine the constitutional implications of all public Bills coming before the House. As it is recalled in each of its reports “the Constitution Committee is appointed by the House of Lords in each session to examine the constitutional implications of all public bills coming before the House; and to keep under review the operation of the constitution”¹⁷. Yet, Rodney Brazier, lamenting the absence of a permanent body fully independent of the government argued that “the Constitution Committee of the House of Lords has an apparently general remit allowing it to keep the whole of the British Constitution under review but peers are mostly part-time legislators with limited resources”. (Brazier, 2008). This point could perhaps be countered by reference to the somewhat greater legal or academic expertise to be found amongst peers compared with the necessarily more miscellaneous character of the membership of the Commons¹⁸. The Lord Chief Justice of England and Wales is invited once a year to give evidence to the House of Lords Select Committee on the Constitution and the current President of the UK Supreme Court as well as the Deputy-President Lady Hale in their judicial capacity went before the Committee in June 2014. As it is stated in the 2014 annual report of the UKSC “we have agreed with the constitutional committee of the House of Lords that the President and Deputy-President will make an annual appearance before the committee” (UKSC, 2014)

In addition, the Joint Parliamentary Committee on Human Rights “scrutinises all government and private Bills introduced into Parliament for their human rights implications and compatibility in order to alert both Houses of Parliament on Bills or provisions of Bills that represent serious interference with Human Rights” (UK Parliament,2013) Though this form of control is still limited it plays however a very important role in improving the quality of the primary legislation of the Westminster Parliament and in securing its respect of the Rule of Law.

The emergence of a form of conventionality control with the development of international and European Law

Britain's membership of the European Union is at the origin of fundamental constitutional change in the United Kingdom. When at long last, after having faced twice the fierce opposition of President Charles De Gaulle in 1961 and 1967, the United Kingdom joined the European Economic Community on 1 January 1973, the British government of Edward Heath could not have foreseen the impact this European membership would have on the English common law. It seriously challenged the doctrine of parliamentary sovereignty as defined by Dicey in the nineteenth century by introducing into the English legal culture and in British courts the principle of the primacy of European Law – via the European Communities Act 1972 – thus establishing for the first time a form of hierarchy of norms with European Law at the apex having a higher status than laws passed by the Westminster Parliament.

It took the United Kingdom longer to incorporate the European Convention on Human Rights it had helped to draft and despite having been one of the first countries to ratify it in 1951. As previously mentioned, the constitutional reforms introduced under the government of Tony Blair included an essential piece of legislation, the Human Rights Act, passed in 1998 and implemented in 2000, which incorporated into UK law the great bulk of the European Convention providing for the first time a legislative source of basic rights across the United Kingdom. It meant that all laws passed in the United Kingdom had to comply with the European Convention on Human Rights (ECHR). As a consequence British judges' powers of interpretation and authority were significantly strengthened as they were given the right to declare an Act of the Westminster Parliament or some of its legal provisions incompatible with the European Convention via non-legally binding declarations of incompatibility. If judges were still unable to strike down primary legislation failing to comply with the European Convention – with the major exception of Scottish statutes¹⁹ – being themselves constrained by the sovereignty of parliament they could however prevent its application. It was a major step forward in a better protection of the Rule of Law. Judges were to become more assertive with the setting up of an independent Supreme Court for the whole of the United Kingdom that started to operate in 2009. Alan Paterson observed for his part that if “declarations of incompatibility by the final court are not that common [...] the Executive has usually responded with an adjustment to the offending legislation”. (Paterson, 2013) Far from being isolated the introduction of a new Supreme Court was part of the constitutional change initiated by the Labour government of Tony Blair soon after its landslide victory in May 1997. They were to alter significantly the UK's constitutional settlement and could presage the independence of Scotland in 2016.

The United Kingdom Supreme Court as a distinct constitutional entity

The eminent French lawyer and philosopher Montesquieu, himself an anglophile and admirer of British institutions, famously argued “there is no liberty if the power of judging is not separate from legislative and from executive power” (Cohler and Miller, 1989). The United Kingdom followed this precept and severed the ties between the Highest Court of Appeal of the country²⁰ and the Westminster Parliament. It had already done so over ties between the judiciary and the executive with the Act of Settlement 1701 – recently amended by the Succession to the Throne Act 2013. The setting up of the UKSC was part of the provisions of the Constitutional Reform Act 2005 (Part 3) that tried to separate the judiciary from the legislative in order to comply more fully with the requirement of section 6 (1) of the European Convention on Human Rights. The Constitutional Reform Act 2005 also aimed at bringing an end to the frequent risk of confusion from using the single term House of Lords to refer to both the Second Chamber of Parliament and the final Court of Appeal of the country. As the then Secretary of State for Constitutional Affairs and Lord Chancellor, Lord Falconer, declared: “We believe that the time has come to make a clear and transparent separation between the judiciary and the legislature. By creating a Supreme Court we will separate fully the final court of appeal from parliament” (Department for Constitutional Affairs, 2003).

Long before the creation of the “new” United Kingdom Supreme Court, the United Kingdom had what was called a “Supreme Court” but it was limited to the legal system of England and Wales and referred to its senior courts – that is the Court of Appeal and the High Court of Justice²¹. So unlike the old arrangements the new Supreme Court was intended to be a UK-wide court operating not only within the main legal system for England and Wales but also covering Scotland and Northern Ireland. Thus although it is often believed that the Lord Chief Justice of England and Wales²², currently Lord Thomas, is the President of the UKSC it is not the case since the new court falls outside his competence. Yet there was – and to a certain extent still is – a major exception to the UK-wide jurisdiction of the new Supreme Court regarding Scottish criminal appeals. The committee looking at the potential impact of the United Kingdom Supreme Court on the Scottish legal system chaired by Professor Neil Walker²³ of Edinburgh made it clear that: “The new system retains the existing arrangement of a split jurisdiction between London and Edinburgh, now with a single United Kingdom-wide apex court for both civil appellate and constitutional matters²⁴ but still not criminal appellate matters.” (Scottish Government, 2010). Thus, the High Court of Justiciary kept its jurisdiction as the court of last resort in all criminal matters in Scotland. Indeed, section 124 (2) of the Criminal Procedure (Scotland Act) 1995 which states that

“decisions of the (Scottish) High Court of Judiciary shall be final and conclusive and not subject to review by any court whatsoever” was upheld by the Constitutional Reform Act 2005 in its section 40 (3).

Setting up an independent supreme court was far from being a new idea. The need for such a court had been raised long before the Constitutional Reform Act 2005. Walter Bagehot in the mid-nineteenth century made the following recommendation: “The Supreme Court of the English people ought to be a great conspicuous tribunal, ought to rule all other courts, ought to have no competitor; ought to bring our law into unity, ought not to be hidden beneath the robes of a legislative assembly.” (Bagehot, 1964) If the new UKSC has indeed brought more unity to the common law in its final interpretation of national statutes it has done so while being anxious to comply with the ECHR and EU Law. As it is stated in the latest annual report of the UKSC “the Supreme Court is able to ask the Court of Justice of the EU to give preliminary rulings” notably on the interpretation of European treaties under article 267 of the Treaty on the Functioning of the EU (UKSC, 2014). In a way the European Court of Human Rights and the European Court of Justice could be seen as two foreign “competitors” in the words of Bagehot. On the other hand, if the UKSC must take into account the rulings of the European Court of Human Rights, it is not bound by them, and benefits from a certain flexibility of interpretation and therefore some autonomy.

Yet, the UKSC is itself subject to the sovereignty of the Westminster Parliament which means that its power to control parliament and the lawfulness of its statutes can only be fairly limited. Thus, although it has to check whether statutes are in agreement with the ECHR, its declarations of incompatibility are in no way binding. The Justices of the UKSC can refuse to apply statutes or legal provisions in primary legislation declared incompatible but they can in no way strike them down. If declarations of incompatibility do reflect the growing authority of the court, judges themselves are dependent on the good-will of the national legislature to change the flawed legislation and abide by the ECHR.

When the UKSC was set up, there was no will to make it a constitutional court or simply a supreme court as it is generally understood able to strike down primary legislation. As Dawn Oliver of University College London explained when giving evidence to the Commons Political and Constitutional Select Committee “most countries with written or codified constitutions do have supreme courts that have power to strike down legislation or to refuse to give effect to legislation that they consider to be unconstitutional” (Commons Political and Constitutional Committee, 2014). Thus, though the UKSC was not to be modelled on the federal Supreme Court, American Justices were consulted²⁵ in the process leading to the creation of the UK Supreme Court as their benefit from a long valuable legal expertise as Justices of a long-established Supreme Court²⁶. The US Federal

Supreme Court itself did not originally have a constitutional review power it is only through its own case law – the acclaimed judgment *Marbury v. Madison* 1803 – that it developed what became its most important power and what strengthened its constitutional position. Yet Alan Paterson noted: “the judicial contact with the US Supreme Court has been rather limited” adding that “no formal meeting took place between the two” from 2009 to 2013 (Paterson, 2013).

Unlike the American Federal Supreme Court, and in the continuity of the Appellate Committee of the House of Lords, the UKSC was mainly to be the highest court of appeal of the whole country²⁷ hearing civil cases from all parts of the UK, and criminal cases from England, Wales and Northern Ireland, acting as the final arbiter on cases that have already been heard, thus it can focus on points of law of general public importance like the French Court of Cassation. The UKSC was to be a general high court interpreting national statutes not a specialized constitutional court which means that it has a diversity of subject matter jurisdiction. Since 2009 the Supreme Court has heard a great variety of high-profile cases – since it tries to concentrate on “cases of the greatest importance” (UKSC, 2014) – that reflect the evolution of the British society and British people’s preoccupations such as the *Radmacher v. Granatino* case in 2010 about the nature of pre-nuptial agreements (where significantly the only woman, Justice Hale, expressed a dissenting opinion), the *R. v. the Commissioner of Police of the Metropolis* case in 2011 dealing with the highly divisive issue of the retention of fingerprints and DNA by the police and its potential breach of article 8 of the ECHR protecting the right to privacy. Other relevant legal landmarks were the *Assange v. Swedish Prosecution Authority* having to do with a European Arrest Warrant²⁸ issued by the Swedish judiciary in 2012, the *Smith v. the Ministry of Defence* case dealing with the bereaved of British soldiers who had died in Iraq in 2013, or more recently on 25 June 2014 *R (on the application of Nicklinson and another) v. Ministry of Justice* where the lawyers of Mr. Nicklinson who suffered from locked-in syndrome pleaded without success the incompatibility of the 1961 Suicide Act²⁹ assimilating assisted suicide to homicide with article 8 of the ECHR. The judgments of the UKSC on those topical issues have had important repercussions on ordinary citizens’ lives and have significantly contributed to the evolution of the UK law.

Granting the UKSC powers additional to those of the former Appellate Committee of the House of Lords had was not on the agenda except regarding devolution issues, that matters raising questions of constitutional importance about the exercise of devolved powers – regulated by the Scotland Act 1998, the Government of Wales Act 2006 and the Northern Ireland Act 1998 – which, until then, had been adjudicated by the Judicial Committee of the Privy Council. If the new UKSC inherited legal functions from both the Appellate Committee of the House of Lords and the Judicial Committee of the Privy Council the two highest courts of appeal – respectively for the UK and for the Commonwealth countries – were not

merged³⁰. The aim was simply for a single United Kingdom-wide court, the UKSC, to be in charge of all matters of a constitutional nature covering human rights and devolution issues.³¹ As the 2014 annual report of the UKSC clearly states: “in these and some other aspects it represents a constitutional court”. (UKSC, 2014)

In 2009, the Deputy President of the UKSC, Lord Hope, wondered whether “the physical independence of a new building would breed a greater independence of spirit”. (Lord Hope, 2009) In a way he himself provided an answer by describing his work in the UKSC as “a liberating experience”. (Paterson, 2013) It seems indeed that the creation of a separate UKSC has led to more assertive Justices whose authority had already been strengthened by the need to interpret national statutes and make sure they comply with EU Law and the ECHR. The devolution process itself has not only (slightly) increased their workload with devolution issues but has led them to develop a new form of control over the primary legislation of devolved legislatures which has some striking similarities with the type of constitutional review that can be found in France.

Devolution issues: a hybrid type of control between judicial review, conventionality review and constitutional review under a more prominent Supreme Court

In the words of Lord Hope, “the question as to whether Acts of the Scottish parliament and measures passed under devolved powers by the legislatures in Wales and Northern Ireland are amenable to judicial review, and if so on what grounds, is a matter of very great constitutional importance”³². But, first it is important to recall that, when devolution started to operate in 1999, priority was given to unofficial dispute resolution mechanisms and informal bilateral relations, an unwritten “concordat” between the central government and devolved institutions. These were in addition to multilateral ones between devolved administrations themselves such as non-legally binding agreements and a Memorandum of Understanding, to develop cooperation and communication between the different levels of governance. Bringing devolution issues to court was considered as a last resort when negotiations and compromises had failed.

Settling devolution issues out of court

Devolution developed initially fairly smoothly, with the major exception of Northern Ireland where it was part of a wider peace process, having been introduced in an economically and politically favourable context. The Labour Party was then in power holding a majority at the UK level under Tony Blair (from 1997

to 2007) then Gordon Brown (2007-2010) or being part of coalitions in Scotland and Wales³³. The Scottish Labour party was the leading party in Scotland until the 2007 Scottish parliamentary elections when it was defeated by the Scottish National Party (SNP)³⁴ of Alex Salmond and this was also true of Wales³⁵. In 2014, the Welsh nation was the only one that still had a Labour government under the premiership of Carwyn Jones, governing on its own after four years’ coalition with Plaid Cymru. Acknowledging a change towards more litigation in the political and legal devolution process, Alan Trench wrote: “devolved legislation is increasingly finding its way into the courts, so the question of how courts approach devolved laws is important in a way it was not in the first decade of devolution”. (Trench, 2011) In fact, devolution litigation is about whether devolved governments and legislatures have acted within the powers that have been granted under the 1998 - and 2006 - devolution Acts of Parliament.

One has to bear in mind that devolution was not about transferring sovereignty or even sharing sovereignty but rather about delegating limited administrative, executive and/or legislative powers under control, within a legal framework determined beforehand under the three distinct 1998 devolution Acts. The devolution process progressively led to a fairly complex pattern of multi-level legislative powers subject to legal obligations under domestic and EU Law where there is still one single national sovereign parliament, the Westminster Parliament, able to legislate for the whole country including sometimes in devolved areas. The three devolved legislatures – the Scottish Parliament, the Welsh National Assembly and the Assembly for Northern Ireland – though democratically elected are still subordinate bodies subject to the parliamentary sovereignty of the Westminster Parliament. Alan Trench, a strong advocate of devolution, for his part goes as far as describing them as “creatures of Westminster”. (Trench, 2011)

The question of the existence of a form of constitutional review when dealing with devolution issues seems more relevant for Scotland rather than Wales as the former has experienced a more advanced form of devolution since 1999³⁶. Besides, apart from the need to take decisions closer to Scottish people and better take into account their own needs, devolution had also been introduced in Scotland for more party-political reasons. Indeed, the objective was to stop Scottish nationalism from rising further and avoid the threat of independence by meeting some of Scottish nationalists’ key claims starting with representation or the need for a body representing the Scottish nation. A Scottish parliament – more commonly known as Holyrood – was officially inaugurated by the British monarch in 1999 but Scotland has kept some 59 MPs in the Westminster Parliament legislate and vote on matters involving the whole of the UK including English matters. This remains a major source of controversy better known as the “English or West Lothian Question” since this Scottish representation in Westminster is more and more resented in England, especially in a period of hung parliaments.

At first sight, the Scottish Parliament was granted a fairly wide general primary legislative power with everything devolved to Holyrood unless specifically reserved³⁷ and thus a substantial legislative autonomy. It can legislate on all matters except those reserved to the Westminster parliament which are in fact state powers, such as constitutional matters including the conduct of referendums³⁸. The Scottish parliament can legislate but only for Scotland under section 29 (2) (a) of the Scotland Act 1998. Under this Act, the Scottish parliament must not legislate in the field of reserved powers and if it does so its legislation – or some of their provisions – will be nullified and thus will produce no legal effect. So it is only allowed to legislate within its own devolved legislative competence within the Scottish territory and only for the Scottish people. It is possible to challenge an Act of the Scottish parliament as ultra vires, since the Scottish parliament must not legislate for any territory outside Scotland.

Moreover, under the so-called Sewel Convention the Westminster Parliament can legislate in a Scottish devolved matter but only in exceptional circumstances and with the official approval of the Scottish Parliament which is supposed to be a legal safeguard to protect the powers of Holyrood. Yet, as the controversy over Sewel motions shows, drawing the line between reserved and non-reserved matters is not always clear and this is when the UKSC has to be referred to in order to determine whether an issue falls into the competence of the Scottish parliament or not³⁹. Section 33 (1) of the Scotland Act 1998 in that matter is very clear stating that 40 : “The Advocate General, the Lord Advocate or the Attorney General may refer the question of whether a Bill or any provision of a Bill would be within the legislative competence of the Parliament to the Supreme Court for decision”.

Besides, the Scottish parliament cannot modify certain Acts of the Westminster Parliament including the European Communities Act 1972 and the Human Rights Act 1998. It is also prohibited from legislating in any way that is incompatible with any of the European Convention on Human Rights provisions or with Community Law. In fact the Scotland Act 1998 which implemented the ECHR in Scotland went very far since it enabled the Judicial Committee of the Privy Council – and now the UKSC – to strike down Holyrood statutes once declared incompatible with the ECHR. It is the closest possible form to constitutional review even if the Scottish parliament is not a sovereign parliament but a “subordinate”⁴¹ sub-state legislature (Bogdanor, 1979). As Alan Paterson explained: “the courts can strike down statutes of the Scottish Parliament which they deem to be in breach of the ECHR or because they are thought to have transgressed into a reserved area”. (Paterson, 2013)

The Scottish parliament having a fairly wide primary legislative power, legal official mechanisms involving first the Judicial Committee of the Privy Council then the UKSC were introduced at an early stage to regulate its legislative competence and avoid potential abuses of its powers. Yet, it is interesting to note that no Scottish

parliament bills have been referred to the UKSC under section 33(1) prior to being enacted, illustrating the careful drafting of Bills to avoid a fairly long complex scrutiny process delaying the final adoption of Scottish Bills. Indeed, once a Bill has been passed by the Scottish parliament, there is a four week holding period during which the UK or the Scottish Law Officers may refer the question of whether it is within the legislative competence of the Scottish parliament to the Supreme Court – the same time limit applies to the Bills of the Welsh National Assembly.⁴²

Wales, having been granted a more limited type of devolution, it did not include any transfer of primary legislative power to a Welsh legislature but mainly administrative and executive competences and at best secondary legislation. The Welsh National Assembly was originally a body corporate with no clear separation between the executive and the legislative. It neither had any primary legislative power nor potential taxation powers unlike the Scottish parliament. Under the original Government of Wales Act 1998, the National Assembly exercised its powers by passing subordinate legislation made under an Act of the Westminster Parliament which meant that the British legislature continued to legislate for Wales on a case by case basis. The Government of Wales Act 2006 introduced a clearer separation of power following the recommendations of the Richard Commission on the powers and electoral arrangements of the National Assembly for Wales – by creating a separate executive drawn from the Assembly, termed the Welsh Assembly Government⁴³. It also provided for the incremental expansion of the Assembly’s legislative power through Legislative Competence Orders (LCOs) also called Orders in Council a type of secondary legislation which transferred specific powers from the Westminster Parliament to the Assembly.

The real turning point was the March 2011 referendum in Wales – following the Jones-Parry report – which asked Welsh people whether they wanted the National Assembly to have primary legislative power⁴⁴. Their positive answer (63.5%) led to the full implementation of the 2006 Government of Wales Act after the Assembly elections in May 2011. Orders in Council under Part 3 of the GOWA 2006 ceased to have effect, and the Assembly was able to pass legislation known as Acts though only within its devolved fields. As stated in the Assembly of Wales guide to the legislative process: ‘The National Assembly for Wales is the democratically elected body that represents the interests of Wales and its people, makes laws for Wales and holds the Welsh Government to account’. Thus, the National Assembly has gained significant primary legislative power and become more of a legislature developing its own body of law. Hence the proposal to call it a parliament. Yet, the Assembly still does not have a general legislative competence like the Scottish Parliament, for the devolution process in Wales is based on a conferred powers model which means that the Assembly can only legislate in twenty devolved areas. Growing Welsh legislation also led to more referrals of Welsh Bills to the UK Supreme Court. Significantly the very first Bill enacted by the National Assembly for Wales under its new primary legislative power, the Local Government By-laws (Wales) Bill 2012,

was referred to the UKSC by the Attorney General for England and Wales under section 112 of the Government of Wales Act 2006 to check whether sections 6 and 9 of the Bill under consideration were within the (new) legislative competence of the National Assembly for Wales. It was a success for the Welsh Legislature as the UKSC unanimously declared that it had the legislative competence to enact sections 6 and 9 of the Bill. (UKSC 43, 2014)

From arbitration to litigation: The devolution jurisdiction of the UKSC

As it is clearly stated in the second Silk Report “The only formal process for resolving any disputes that may arise between the United Kingdom and the devolved administrations is the provision in the devolution Acts for issues about legislative competence to be decided by the United Kingdom Supreme court”. (Silk Report, 2014) More precisely, under practice direction 10 - updated in April 2013 - the devolution jurisdiction of the UKSC covers, on the one hand, the power “to hear and determine questions referred to as devolution issues” under respectively and for our subject matter the Scotland Act 1998 and the Government of Wales Act 2006 (section 149)⁴⁵. It does so “whether or not the issue arises in proceedings in England and Wales, Scotland and Northern Ireland. Thus, under the sane practice direction, devolution issues concern “whether the devolved executive and legislative authorities in Scotland, Wales - and Northern Ireland - have acted or proposed to act within their powers” or “have failed to comply with any other duty imposed on them” notably with their obligations under EU Law and the ECHR. Devolution cases cover either civil or criminal cases relating to whether legislation passed by the Scottish Parliament or the Welsh Assembly and acts of Scottish or Welsh ministers are outside their competence. It is notable that a devolution issue procedure can be initiated outside legal proceedings, whether or not the issue is subject to litigation in England and Wales, Scotland and Northern Ireland, unlike the French Priority Question of Constitutionality (QPC). Besides, the UKSC cannot take the initiative. It has to be referred either by a “relevant officer” who can be in Scotland the Lord Advocate or the Advocate General, and in Wales the Attorney-General or Counsel General. Thus, ordinary citizens are not the ones who will refer a case to the UKSC. In France by contrast a significant constitutional change was introduced in 2008 to enable ordinary citizens as court-users to refer to the French Constitutional Council in a litigation process when their fundamental rights have been allegedly violated by an existing law under the new article 61(1) of the French Constitution. As is the case with the decisions of the French Constitutional Council, the judgments of the UKSC in devolution matters - which when it adjudicates on devolution issues sits as the court of the whole United Kingdom⁴⁶ - are binding in all three jurisdictions of England and Wales, Scotland and Northern Ireland.

The devolution jurisdiction of the UKSC - as was seen previously regarding Scotland - also concerns the scrutiny of the Bills of the devolved legislatures and can apply

to part of or the whole Bill under the same Practice 10 devoted to “referrals of Bills”. Thus the second component of the devolution jurisdiction of the Supreme Court consists in scrutinising Bills of the Scottish Parliament⁴⁷ - under section 33 of the Scotland Act 1998 - and Bills of the National Assembly of Wales - under section 112 of the Government of Wales Act 2006⁴⁸. The validity of the legislation of the Scottish parliament and now the Welsh Assembly can be raised either post or pre-enactment (Reed, 1998). If the Supreme Court rules that the Act or part of the Act is ultra vires - outside the legislative remit of the devolved legislature - it will not necessarily and automatically be struck down. But the Supreme Court might decide temporarily or even permanently to suspend the legal effect of the unlawful Act or provision. As it is stated in practice 10, the UKSC “may make an order removing or limiting any retrospective effect of that decision or suspending its effect for a period to allow the defect to be corrected”. It thus gives the devolved legislatures to abide by the law. A parallel could be drawn to a certain extent with the declarations of incompatibility British judges make when an Act of the national Parliament or some of its provisions are not in agreement with the ECHR - they invite Parliament to correct the flawed text.

So Acts of the devolved legislatures are reviewed by the UKSC to see whether they comply with the devolution statutes, the Scotland Act 1998 and the Government of Wales Act 2006 passed by the Westminster Parliament. They are not considered themselves as ordinary statutes as they are not subject to the doctrine of implied repeal but fall under the fairly new category of “constitutional statutes” and are therefore part of the written sources of the British non-codified constitution. Besides, the Acts of the sub-state parliament or assemblies are also tested for their compatibility with European treaties and conventions which prevail over domestic legislation. In doing so the UKSC already performs a form of constitutional review as the European Convention can play that role at the national level.

Finally, a way of avoiding going before the UKSC - and thus any form of litigation altogether - as well as having to deprive an Act of a devolved legislature of its legal effect once enacted is to use Orders in Council. This has been done regarding the conduct of the 2014 referendum on the independence of Scotland. Issues relating to the constitution including the conduct of referendums legally fall under the reserved powers of the Westminster Parliament - and outside the competence of the Scottish parliament. Thus an agreement was reached between the British and the Scottish governments, then upheld by their respective parliaments, to allow Holyrood exceptionally and temporarily to be in charge of the conduct of the forthcoming referendum on the independence of Scotland provided it was supervised by the national Electoral Commission. The latter like the French Constitutional Council has to check whether elections and referendums are held in a lawful way. Alan Trench writing in *Agenda* in the journal of the Institute of Welsh Affairs noted that as many as “half of the Acts of the Scottish parliament have required orders under

the Scotland Act 1998". (Trench, 2011) Yet, the best way of avoiding having to refer a devolution issue to the UKSC is to develop information and co-operation between the decision-making bodies at the national and sub-state levels. Alan Paterson, for his part, advocates intergovernmental dialogue whenever possible to address legal matters and adjust the law between the national government and devolved bodies.

The more assertive Scottish and Welsh legal identities challenging the UKSC in its devolution jurisdiction: a devolution process "out of control"

The emergence of a Welsh legal identity – with a body of Welsh Law

In Wales, with the rapid progress of devolution in the last fifteen years or so and the emergence of a form of legal devolution following the primary legislative power granted to the Welsh Assembly, claims have been made for a Welsh separate legal jurisdiction. It would mean disentangling Welsh Law and courts from the English legal system where they have been enmeshed since the abolition of the Welsh Court of Great Session in 1830. On the same lines, Winston Roddick, QC, former Counsel General for Wales, argued that "devolving justice to an Assembly or Parliament enjoying legislative competence makes great constitutional sense". (Roddick, 2010) In the same way, the Second Silk Report⁴⁹ released in 2014 pointed out as an anomaly the fact that Wales has now a legislature but does not have its own court system. Alan Trench himself is anxious about a potentially too invasive type of scrutiny of the Acts of the Welsh Assembly by the UKSC arguing that "the idea that every clause of every Welsh Bill should be subject to detailed scrutiny, to ensure that it directly relates to the powers set out in Schedule 7 of the 2006 Act, could make legislating very difficult indeed" (Trench, 2011). The primary legislative power of the Assembly is already fairly limited under the conferred powers model which is itself more and more criticised in Wales. Proposals have been made, notably in the second report of the Silk Commission to replace it by a Scottish type of reserved powers model. In the same line, during the second reading of the Wales Bill 2013-2014 in the House of Lords on 22 July 2014, Lord Howarth of Newport (Labour) launched a fierce attack on the conferred powers model for Wales arguing that it "leads to disputes in the courts and creates profound uncertainty" (Hansard, 2014) There are also calls in Wales for developing arbitration instead of litigation before the UKSC. Thus Part 2 of the Report of the "Commission on Devolution in Wales", published in March 2014, advocates "a process of arbitration" between the British and Welsh governments by a person who has held high judicial office prior to a Bill being referred to the Supreme Court"⁵⁰. This can be seen as a reaction against the growing number of Welsh Bills referred to the Supreme Court, especially under the former Secretary of State for Wales David Jones – succeeded by Stephen Crabb after the July 2014 Cabinet reshuffle of David Cameron.⁵¹ Finally, a growing sense of

a Welsh specific legal identity can also be seen in recommendation 29 of the second Silk Report which reads as follows: "there should be at least one judge on the UKSC with particular knowledge and understanding of the distinct requirements of Wales". (Silk, 2014) This would be another way of trying to line up the Welsh devolution settlement with the Scottish one as, by convention, there are two Scottish judges in the UKSC. The President of the Supreme Court has reacted fairly positively to the recommendation of the Silk Commission over the composition of the Supreme Court saying that "on any appeal involving Welsh devolution issues, the Supreme Court will, if possible, include a judge who has specifically Welsh experience and knowledge". But he is much more sceptical about the need for a Welsh judiciary arguing that "at the moment, at any rate, there is, in my view, an insufficient body of Welsh law" (Lord Neuberger, 2013), not a judgment many in Wales would accept.

The introduction of "compatibility issues" separate from "devolution issues" as a step towards a Scottish independent Supreme Court

Scotland has once again taken the lead in trying to break away from the devolution jurisdiction of the Supreme Court or at least part of it. It had long succeeded in maintaining its legal independence under the Act of Union of 1707. Scotland managed to keep the Scottish Law, a hybrid type of law - partly based on the civil law and partly based on the common law - its own legal system and separate courts especially in the field of criminal law as well as its own judiciary. The specificity of the Scottish legal system is used as an additional argument in favour of independence by the Scottish SNP Government of Alex Salmond. Indeed, the White Paper released by the Scottish Government on 26 November 2016 entitled "Scotland's Future: Your Guide to an independent Scotland states that: "The existing independence of Scotland's legal and justice systems ensures a strong starting point for our independent country". (Scottish Government, 2013)

Scotland has successfully negotiated the recognition of a new division within the devolution jurisdiction of the Supreme Court via the introduction of the so-called "compatibility issues". Under the amended Direction 10 mentioned earlier on and in the wake of the implementation of the Scotland Act 2012 (Part 4) - following the recommendations of the McCluskey Commission which released its report on 27 June 2011 - the UKSC can now only hear criminal appeals from Scotland raising Human Rights issues. It means that only questions relating to European Convention rights and EU Law arising in Scottish criminal cases can still be considered as devolution issues whereas "all other aspects of Scottish criminal law and procedure are determined by the High Court of Justiciary"⁵². Though it means limiting the devolution jurisdiction of the UKSC over Scottish criminal cases⁵³,

it is worth remembering that in the early days of the devolution process most devolution issues stemming from Scotland had to do with Human Rights issues⁵⁴. More generally speaking, only 6 per cent of cases heard by the UKSC deal with criminal matters against 14 per cent regarding Human Rights. (Paterson, 2013)

Finally, in Scotland the UK Supreme Court has often been criticised for opening up Scottish criminal law and procedure to external scrutiny by non-Scots. The Scottish Nationalist government, for its part, goes even further than the proposals of the McCluskey Report aiming at limiting the devolution jurisdiction of the UKSC as, under the 2013 White Paper on Scotland's Future. Under the 2014 Scottish Independence Bill "a consultation on an interim constitution for Scotland" the UK Supreme Court would no longer deal with any Scottish cases – and thus would lose its devolution jurisdiction over Scotland altogether as the objective is to give an independent Scotland its own independent Supreme Court. Chapter 7 of the 2013 White Paper on the independence of Scotland reads: "the Inner House of the Court of Session and the High Court of Justiciary sitting as the Court of Criminal Appeal will collectively be Scotland's Supreme Court" hearing appeals from other Scottish courts. (Scottish Government, 2013) Yet, as the Scottish First Minister has expressed his wish to continue applying the ECHR and would also like an independent Scotland to join the European Union as a State, a new Scottish Supreme Court would still have to comply with the final judgments of non-Scottish or foreign courts: the European Court of Justice and the European Court of Human Rights. For, as Gordon Brown argued, in his latest book, "in our globalised world interdependence inside countries and between them prevails over independence". (Brown, 2014)

Conclusion: Towards a codified constitution and declarations of unconstitutionality

If, as the late Lord Bingham argued, the UKSC continues to lack the power most characteristic of Supreme Courts around the world, that of nullifying legislation as unconstitutional" (Bloom-Cooper, Dickson and Drewry, 2009) it could one day have the power to declare Bills unconstitutional (Commons Political and Constitutional Reform Committee, 2014) under a codified Constitution for the United Kingdom. The process is well under way. It would mainly formalize the significant development of the statutory sources of the common law and would also have the merit of entrenching the devolution settlement in Scotland, Wales and Northern Ireland.

Judicial Review is under threat, notably in the 2014 Criminal Justice and Courts Bill tabled in the Westminster Parliament before the summer recess. There is the

potential removal of a conventionality type of control with the proposal of the Coalition Government to repeal the Human Rights Act of 1998 and replace it by a more restrictive British Bill of Rights. There is even a potential withdrawal of the UK from the European Convention on Human Rights and from the European Union in the wake of a 2017 In/Out Referendum on Europe. A British codified constitution including Magna Carta in its preamble is therefore more urgent than ever to protect Human Rights in the United Kingdom, such as it will be after the Scottish voters have spoken in their referendum on the independence of Scotland.

Bibliography

Books:

- Bagehot W., *The English Constitution*, with an introduction by R. Crossman, London, Fontana Press, 1963, 311p.
- Bingham T., 2010, *The Rule of Law*, London, Penguin Books, 213p.
- Bloom-Cooper L., B. Dickson, G. Drewry, 2009, *The Judicial House of Lords 1876-2009*, Oxford, Oxford University Press, 820p.
- Bloom-Cooper L., B. Dickson, G. Drewry, 1972, *Final Appeal: A Study of the House of Lords in its Judicial Capacity*, Oxford, Oxford University Press.
- Bogdanor V., 1979, *Devolution*, Oxford, Oxford University Press.
- Bogdanor V., 2009, *The New British Constitution*, Oxford, Hart Publishing.
- Brazier R., 2008, *Constitutional Reform: Reshaping the British Political System*, Oxford, Oxford University Press, 3rd ed.
- Brown G., *My Scotland, Our Britain. A Future Worth Sharing*. London: Simon and Schuster, 2014, 354p.
- Dicey A.V., 1915, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan, 8th ed.
- Feldman D., 2009, *English Public Law: Oxford Principles of English Law*, Oxford, Oxford University Press, 1289p.
- Laws J., 2014, *The Common Law Constitution. Hamlyn Lectures*. Cambridge University Press, 90p.
- Le Sueur A., 2004, *Building the UK's Supreme Court: National and Comparative Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 345p.
- Miele C., 2010, *The Supreme Court of the United Kingdom: History, Art, Architecture*, London, Merrell, 221p.
- Miller B., H. Stone, 1989, (translated and edited) *The Spirit of the Laws* (by Montesquieu), Cambridge, Cambridge University Press.
- Paterson, A., 2013, *Final Judgment: The Last Law Lords and the Supreme Court*. Oxford, Hart Publishing, 335p.
- Rousseau J-J., 1762, *The Social Contract*, 1762, translated with an introduction by G.D.H. Cole, 2007.

Stevens R., 1979, *The House of Lords as a Judicial Body: 1800-1976*, London, Weidenfeld and Nicolson, p

Articles:

- Anthony A., 2009, "Lord Phillips Liberal-minded master of brevity", *The Observer*, "Seven days", p 40.
- Favoreu, L., 1998, "La place du Conseil Constitutionnel dans la Constitution de 1958" [En ligne] [http : //conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/laconstitution-en20questions](http://conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/laconstitution-en20questions). Consulté le 20 mai 2013
- Hope (Lord), 2009, "the view from over the square", *The House of Lords Magazine*, p14-15
- Reed R., 1998, "Devolution and the Judiciary" in *The University of Cambridge Centre for Public Law, Constitutional Reform in the UK: Practice and Principles*, Oxford, Hart Publishing, p21.
- Roddick W., 2010, "Devolving Justice" in *Bevan Foundation Review, Justice in Wales*, 15, pp. 2-4
- Trench A., 2011, "Welcome to the legalities of law making powers", *Institute of Welsh Affairs (IWA) Agenda*, Cardiff, 44, pp.19-21.
- Official documents:**
- Commission on Scottish Devolution, 2009, 'Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st century', Report of the Calman Commission.
- Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales 2004, Report of the Richard Commission
- Commission on Devolution in Wales, 2014, 'Empowerment and Responsibility: Legislative Powers to Strengthen Wales', Second Report of the Silk Commission
- Constitution Society (Street A.), 2013, "Judicial Review and the Rule of law: Who is in control?", London, 55p.
- Constitution Unit (Le Sueur A., R. Cornes), 2001, "The Future of the United Kingdom's Highest Courts", London, UCL, 149p.
- Department for Constitutional Affairs, 2003, *Constitutional Reform: a Supreme Court for the United Kingdom*, London, CP11/03, 53p.
- HM Government, 2010, *The Coalition: Our Programme for Government*,

Cabinet Office, London, 34p.

House of Commons, Political and Constitutional Reform Committee, 2014, Constitutional Role of the Judiciary if there were a codified constitution, London, The Stationary Office, HC 802, 68p.

House of Commons, Political and Constitutional Reform Committee, 2014, A New Magna Carta?, London, The Stationary Office, HC 463, 423p.

House of Commons, Select Committee on Reform of the House of Commons, 2009, Rebuilding the House, London, The Stationary Office, HC 1117, 135p.

House of Lords Hansard, 22 July 2014, Vol.755, 30, Wales Bill, Second reading, pp.1082-1130.

House of Lords Select Committee on the Constitution, 2008, Relations between the Executive, the Judiciary and parliament, London, The Stationary Office, HL Paper 177, 64p.

House of Lords Select Committee on the Constitution, Status of the leader of the House of Lords, London, The Stationary Office, HL Paper 41.

Ministry of Justice, 2013, Judicial Review Proposals for Further Reform, London, the Stationary Office, CM8703.

Scottish Government, 2013, Scotland's Future: Your Guide to an independent Scotland, Edinburgh, 600p.

Scottish Government, Walker N., 2010, Final Appellate Jurisdiction in the Scottish Legal System, Edinburgh, 188p.

Supreme Court, 2014, Annual Report and Accounts 2013-2014, London, The Stationary Office, HC36, 107p.

Lectures/Conferences:

Constitutional and Administrative Law Bar Association, Summer Conference 2014, Keynote address, Lady Hale, UK Constitutionalism on the March ?, London.

Justice Tom Sargant Memorial Annual Lecture 2013, Justice in an Age of Austerity, The Rt Hon the Lord Neuberger, London.

Gresham College, The Gresham Special Lecture, 2010, The Challenges of the Supreme Court, The Rt Hon the Lord Phillips, London, Lincoln's Inn.

Cases:

Agricultural Sector (Wales) Bill reference by the Attorney General for England and Wales [2014] UKSC 43

Assange v Swedish Prosecutions Authority [2012] 3 WLR1
Axa General Insurance Ltd and others v Lord Advocate and others (Scotland) [2011] UKSC 46

Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012 reference by the Attorney General for England and Wales [2012] UKSC 53

R (on the application of Nicklinson) v Ministry of Justice [2014] UKSC38
Radmacher (formerly Granatino) v Granatino [2010] UKSC 42
Salvesen v Riddell and another, Lord Advocate intervening (Scotland) [2013] UKSC 22

Statutes:

Constitutional Reform Act 2005
Crime and Courts Act 2013
Government of Wales Act 1998 (and 2006)
Human Rights Act 1998
Scotland Act 1998 (and 2012)

Online resources:

<http://www.parliament.uk/committees/joint/human-rights> [consulted 20 May 2013]
<http://www.supremecourt.uk/procedures/practice-direction-10.html> [consulted 07 July 2013]
<http://www.supremecourt.uk/docs/speech-130618.pdf> [consulted 14 August 2014]

Key Words:

United Kingdom Supreme Court – Devolution Issues – Parliamentary sovereignty – Judicial Review – Constitutional Review

Abstract in English:

The United Kingdom Supreme Court and Devolution Issues: Towards Constitutional Review?

In 2015, the United Kingdom will celebrate the 800th anniversary of Magna Carta, an emblematic text of a constitutional history British people are proud of. Yet, the country still lacks a separate body of constitutional law and a codified constitution taking precedence over all other law. Therefore, at first sight, it seems irrelevant to speak of constitutional review - judging primary legislation against fundamental constitutional principles - in a country where Parliament is sovereign, and where, until recently, there was no independent supreme court.

However, the development of judicial review, along with the emergence of a conventionality control via the incorporation of EU Law by the European Communities Act of 1972, then that of the European Convention on Human Rights by the Human Rights Act 1998 allowing British judges to declare Acts of Parliament incompatible, have made constitutional review more likely. In 2009 the UK inaugurated its new Supreme Court distinct from parliament, a “liberating experience” for Justices. In particular its jurisdiction over devolution issues has enabled it to hear questions of constitutional importance about the exercise of devolved powers, challenging the Acts of the Scottish, Northern Irish and now Welsh devolved legislatures as ultra vires, depriving them of their legal effect temporarily or permanently if declared unlawful or incompatible with EU Law and the ECHR. As Lady Hale, observed “UK constitutionalism is on the march”. It could indeed lead to a codified constitution including a Supreme Court with the power to declare Bills unconstitutional to protect the Rule of Law.

Mots clés :

Cour suprême du Royaume-Uni – dévolution – souveraineté parlementaire – contrôle de légalité – contrôle de souveraineté

Résumé en français :

Cour suprême (Royaume-Uni) et contentieux de la dévolution : éclosion d’un contrôle de constitutionnalité ?

Depuis des temps immémoriaux, le droit anglais a exalté l’infailibilité législative excluant tout contrôle de constitutionnalité des actes parlementaires. De surcroît, la Constitution britannique n’étant pas formalisée dans un texte écrit à valeur supérieure, ne semblait guère se prêter à un tel contrôle. Jusqu’ici pouvait-on, au mieux, évoquer un contrôle de légalité vis-à-vis des actes normatifs de l’exécutif.

Or, le renouveau sans précédent du droit constitutionnel par l’instauration d’une haute juridiction indépendante du Parlement mais aussi, d’un processus de dévolution, rend possible une forme singulière de contrôle de constitutionnalité. La Chambre des Lords, était, jusqu’en 2009, la juridiction suprême, dans un système où fonctions législative et judiciaire n’étaient pas clairement dissociées. Depuis, sa compétence comme plus haute cour d’appel a été transférée à une Cour suprême indépendante. Cette dernière, bien que non constitutionnelle, statue sur les violations des droits par les législatifs et les exécutifs locaux. La loi de Westminster qui établit les statuts d’autonomie pose que les assemblées infra-étatiques doivent respecter ces derniers, le droit européen et la Convention européenne des Droits de l’Homme. La Cour suprême est ainsi amenée à assurer vis-à-vis des lois des assemblées infra-étatiques un contrôle que ses modalités de mise en œuvre, sa finalité, et ses effets apparentent à un contrôle de constitutionnalité. Plus que jamais peut-on se demander si le Royaume-Uni n’est pas en passe de se doter d’une Constitution écrite assortie d’un contrôle de constitutionnalité.

Pour citer cet article

Référence électronique

Elizabeth Gibson-Morgan “The United Kingdom Supreme Court and Devolution Issues: Towards Constitutional Review?” *Revue Miroirs* [En ligne], 1 | 2014, mis en ligne le 15 juin 2014, consulté le 9 août 2014, <http://www.revue miroirs.fr/links/Article8.pdf>

Auteur

Elizabeth Gibson-Morgan
Université François Rabelais de Tours
Institut des Sciences Criminelles et de la Justice (ISJ)
Pôle Juridique et Judiciaire (Bordeaux)

Droits d’auteur

© RevueMiroirs.fr

III

HISTOIRE DE L'AUTONOMIE EN AMÉRIQUE LATINE

La autonomía fracasada: Cuba en vísperas de la intervención norteamericana

Gabrielle CROGUENNEC-MASSOL

gaby.crmassol@gmail.com

gabrielle.massol@ut-capitole.fr

Profesora titular de español en la Universidad de Toulouse 1 Capitole
(Derecho y Ciencias Sociales)

Doctora por la Universidad de Toulouse-le-Mirail (Letras y Ciencias humanas)

Resumen

A partir del pacto del Zanjón que puso fin a la primera guerra de Independencia, Cuba, a pesar de conservar un estatuto de colonia, va construyendo su vida política con la creación de partidos que influyen en la opinión pública a través de periódicos afines a sus ideas. Se crean así las primicias a la reivindicación de una nación soberana, la cual se desata en 1895, con el desembarco de José Martí y la vuelta de la guerra de independencia. Ante tal desafío, la respuesta de España es, primero, el status quo, segundo, la guerra. Sin embargo, frente al avance de la insurrección en la isla, al coste humano y económico para la Península, las críticas internacionales, en particular estadounidenses, la corona acepta otorgar a la isla un estatuto autonómico, el primero en su historia, el primer esbozo de las autonomías de hoy. La intervención norteamericana y la guerra hispanoamericana de 1898 ponen fin brusca y prematuramente a esa experiencia. Después de la derrota española, aquel gobierno, promesa de grandes cambios en la isla, fue ignorado por los EEUU que nunca lo consideraron como un interlocutor posible y prefirieron tratar con la corona española y los insurrectos.

PALABRAS CLAVE: Cuba, independencia, prensa, autonomía, guerra.

ABSTRACT

After the treaty of Zanjón that ended the first War of Independence, Cuba, while officially remaining a colony, became politically alive with the setting up of political parties that influenced its public opinion by publishing periodicals in support of their ideas. Those were the first initiatives of a nation claiming for its sovereignty, which came to a head in 1895 with José Martí's landing and the rekindling of the war of independence. Up to that challenge, Spain's response was, first, to maintain a statu quo, then to embark on a military campaign. However, due to the increasingly

strong insurrection across the island, the heavy human and financial cost for the Peninsula, international criticism – particularly from the United States, the Spanish Crown finally granted the island political autonomy. The United States' intervention and the ensuing Spanish-American War of 1898 abruptly and prematurely put an end to that experience. After the Spanish defeat, the autonomous government, which had promised important changes to the island, was ignored by the USA who did not consider it as a possible partner and preferred to negotiate with the Spanish Crown and the insurgents.

KEYWORDS: Cuba, independence, press, self-government, war

Después de diez años de contienda en Cuba, el general Martínez Campos firma con los insurrectos la paz del Zanjón, poniendo fin a la primera guerra de Independencia cubana. Es un acuerdo de consenso ya que ninguno de los bandos puede considerarse victorioso. El pacto del Zanjón promete importantes reformas en la vida política de Cuba, en su relación económica con España y en su estatuto oficial. Martínez Campos deja entender que todo en Cuba queda por construir y que las reformas del estatuto de la isla son necesarias si España quiere conservar este territorio como lo indica en una carta al Ministro de Guerra:

“Hay que resolver la ley del trabajo, hay que resolver la cuestión de brazos, hay que estudiar las transformaciones que debe recibir la propiedad; hay que estudiar el pavoroso pero insostenible problema de la esclavitud antes de que el extranjero nos imponga una resolución.”¹

Esta lucidez de Martínez Campos le incita a poner en marcha una serie de reformas para reorganizar la vida municipal y preparar elecciones que garanticen la representación de la isla en las Cortes. Sin embargo, no todos los dirigentes españoles están conformes con esta actitud, y los años que van a seguir se compartirán entre promesas no cumplidas, tentativas de reforma y el statu quo deseado por todo un sector peninsular que ve en las reformas la pérdida del mercado antillano para el algodón catalán y el cereal castellano.

Vamos a estudiar, pues, estas reformas necesarias, después, cómo se oponen a ellas los sectores más conservadores, y cómo surge poco a poco la idea de autonomía en el contexto de la Restauración y de la segunda guerra de independencia antes de la intervención norteamericana.

Las necesarias reformas:

Una de las condiciones de la Paz del Zanjón negociada y obtenida por el general Martínez Campos es la organización de elecciones para que Cuba pueda enviar diputados a Cortes y que los insulares tengan más peso en la vida política de la isla. Emergen dos partidos esenciales en el panorama político de la isla: el Partido Liberal Autonomista y el partido de la Unión constitucional, del que emana en los años 1890 el Partido reformista. En un primer tiempo se distinguen más por sus componentes que por su programa, porque cabe subrayar que en aquel entonces ninguno rechaza a España como metrópoli. El Partido liberal autonomista integra a criollos, pequeños y medianos hacendados y profesiones liberales, mientras que el PUC agrupa a peninsulares instalados en Cuba pero defendiendo su identidad,

¹ Martínez Campos, Correspondencia, citado por García Mora Luis Miguel « Tras la revolución las reformas : el partido liberal cubano y los proyectos reformistas tras la paz del Zanjón », en Cuba la perla de las Antillas, Naranjo Orovio Consuelo y Mallo Gutiérrez Tomás editores, Ediciones Doce Calles, Aranjuez, 1994, p.199.

funcionarios coloniales, grandes hacendados, intereses comerciales y financieros, es decir los partidarios del statu quo colonial y de la asimilación: hacer de Cuba una provincia más de España como lo denuncia El triunfo en un artículo: “No ya a la asimilación, sino la identidad entre todas las provincias de la monarquía, sin prestar atención ninguna a las condiciones propias y permanentes que nacen de la posición geográfica, de la estructura social y de los intereses y necesidades de esta Antilla.”²

Es en este partido en el que se van a apoyar los gobiernos metropolitanos para frenar el ímpetu autonomista cubano. La prensa de la época juega también un papel decisivo ya que los partidos tienen sus diarios respectivos: La unión constitucional se relaciona con el PUC, El Triunfo y después El País con el PLA. A pesar del sufragio censitario que limita el número de electores, los partidos logran mandar representantes a Cortes. El Partido liberal anuncia que “aspira que se den a Cuba leyes especiales en el sentido de la mayor descentralización posible, salvando siempre los fueros de la unidad nacional, tan sagrados como inviolables.”³

Las elecciones dan la victoria a los conservadores, si bien los liberales pueden mandar a siete diputados de los cuales sólo cuatro van a ocupar sus escaños: el Partido Liberal Autonomista no tiene los medios suficientes como para financiar la estancia en Madrid de sus diputados, lo que acarrea un problema de representación. En agosto de 1879, estalla un nuevo y corto conflicto, la llamada guerra chiquita, que es el resultado de las esperanzas defraudadas de ciertos cubanos. El conflicto sirve de pretexto para retardar las reformas. Los conservadores se niegan a discutir mientras no haya paz en Cuba. A eso contestan los liberales que las reformas se hacen para Cuba en general y no para los Insurrectos. Para ellos, la rápida presentación de las reformas en las Cortes es la mejor manera de acabar cuanto antes con la guerra.

El otro punto de conflicto es la abolición de la esclavitud: los diez años de conflicto han desembocado en una situación paradójica: los esclavos que participaron en la guerra al lado de los insurrectos obtienen la libertad, mientras que los que sostuvieron a sus amos fieles a España siguen siendo esclavos; por eso se tiene que resolver el problema. Por otra parte, el censo de 1878 muestra una disminución importante de la mano de obra servil: el departamento central que contaba en 1869, al principio del conflicto con más de catorce mil esclavos sólo tiene dos mil ciento ochenta y nueve cuando el censo. El problema de la abolición surge en un momento en que la economía cubana conoce una transformación y un cambio en la mano de obra. Pero las discusiones son tensas entre los partidarios de una abolición inmediata sin indemnización y los de una abolición progresiva precedida de un período de patronato (el esclavo se queda a trabajar cierto tiempo con su amo) acompañado de una indemnización.

En el plano económico, al contrario, hay una unanimidad: los diputados piden

² « La política de subsuelo », en El Triunfo, 28 de Septiembre de 1878

³ Íbidem

cabotaje, bajada de los aranceles y disminución de la tributación.

Mientras, el gabinete de Martínez Campos, frente a las presiones del ministro de Hacienda que se niega a discutir las reformas económicas tiene que dimitir, y Cánovas vuelve al poder con un gabinete conservador. Así que empieza el año 1880 sin que las reformas se hayan emprendido. A pesar de numerosas discusiones, de la llegada al poder en 1881 de un gobierno más liberal en España nada cambia, y el diputado liberal por Cuba, Portuondo, manifiesta a la Junta Central de su partido sus dudas acerca de las reformas y el rechazo total de la idea de autonomismo en las Cortes. Para cerrar este primer episodio de las reformas atrasadas cabe recordar que en 1886, cansados de ver el partido de Unión constitucional ganar siempre las elecciones, los diputados liberales practican el retraimiento y se niegan a participar en las elecciones de 1891 que ven el retorno de Cánovas y de los conservadores al poder.

Aunque se habla mucho de la cuestión de Cuba a lo largo del período, ningún gobierno es capaz de emprender las reformas necesarias con las cuales Cuba podría haber quedado vinculada a España. No se atreven a combatir los intereses económicos peninsulares en la isla: primero, Cuba es una isla rica que manda dinero a la metrópoli –las remesas de Cuba– y tiene recursos agrícolas que le permiten vivir sin ella como lo nota Moreno Friginals:

“Era un país que tenía la primera industria azucarera del mundo, que era a su vez el primer producto básico del comercio internacional; tenía también un excelente complejo de vías férreas, una importantísima industria tabacalera y era la primera exportadora mundial de bananos. [...] Cuba desbordaba a la metrópoli.”⁴

Segundo, es un mercado obligado para los productos peninsulares que en Europa se enfrentan con una fuerte competencia.

Este conflicto de intereses así como la falta de lucidez de los sectores conservadores explican que nunca se pudo dar una solución satisfactoria a la cuestión de Cuba.

Romero Robledo y Maura.

Los años noventa empiezan con la nominación de Romero Robledo como ministro de Ultramar, poco después de integrar el partido conservador de Cánovas. Romero Robledo se opuso al Pacto del Zanjón por ser casado con una hija de plantadores cubanos. Fue también diputado por la provincia azucarera de Matanzas. Emprende reformas que van en contra de la descentralización: en efecto, divide la isla en tres grandes regiones administrativas dirigidas por un gobernador regional que se ocupa de la administración y depende directamente de Madrid, lo que limita el papel del

⁴ Moreno Friginals Manuel, Cuba/España, España/Cuba, historia común, Crítica Grijalbo, Mondadori, Barcelona 1995 p.293-294

Gobernador general. También reduce los gastos, lo que se traduce en los hechos por una limitación del desarrollo cultural en Cuba: suprime los institutos de enseñanza secundaria de Pinar del Río y de Santa Clara, y el doctorado de la Universidad de La Habana. Establece también nuevos aranceles en provecho de los productos españoles. En Cuba eso acarrea una fuerte oposición que desemboca en la huelga en las fábricas de tabaco en agosto de 1892.

En diciembre de 1892, el gobierno de Sagasta sucede al de Cánovas, con Maura en Ultramar. A diferencia de Romero Robledo, Maura se da cuenta del peligro que representan estas reformas en un momento en que el partido revolucionario cubano, fundado en 1892 por José Martí, se está fortaleciendo. Maura empieza su ministerio con una reforma electoral para que los liberales cubanos puedan volver a Cortes: disminuye la cuota y duplica el censo, sin otorgar el sufragio universal ya vigente en la península. Los autonomistas aceptan la reforma y en el verano de 1893, Maura presenta su proyecto de reformas para Cuba y Puerto Rico que responde a dos exigencias: dar más libertad a las islas y conservar la integridad nacional. Para Cuba quiere instaurar una cámara provincial cuyos miembros serían elegidos y podrían elegir a su presidente. Tendría responsabilidades en la administración en temas de salud, comunicaciones, inmigración, obras públicas, instrucción y presupuesto. El gobernador general recuperaría el papel perdido bajo Romero Robledo y serviría como vínculo entre la cámara provincial y la metrópoli. Los alcaldes serían elegidos por los concejales municipales y no designados por el gobernador general para poner fin al poder de los caciques locales. Sin embargo, el proyecto de Maura no contiene ninguna reforma económica y mantiene el vínculo comercial entre Cuba y la metrópoli. Por otra parte, el proyecto Maura encuentra una fuerte oposición de los conservadores del partido de la Unión constitucional que ven en él un primer paso hacia la autonomía que combaten desde hace años. El PUC conoce pues una crisis que desemboca en la creación del partido reformista. En Marzo de 1894, Maura pasa a Justicia y Becerra le sustituye en Ultramar antes de dejar la cartera a Arbuzua en noviembre del mismo año. El epílogo nos es dado por el periódico *El País* en enero de 1895:

“Todo anunciaba el abandono no ciertamente de la reforma colonial pero sí del proyecto del señor Maura en su parte sustancial, en el planteamiento de la Diputación Provincial única; y de probarlo se encargó el nuevo Ministro de Ultramar.”

Otra vez las reformas están sujetas a dilaciones y a la situación gubernamental agitada.

De la segunda guerra a la intervención norteamericana.

En febrero de 1895, estalla la segunda guerra de Independencia, fomentada por José Martí, jefe del partido revolucionario. El mismo hace la guerra contra el gobierno español que no supo dar garantías de cambio. Al principio, en la prensa cubana, la nueva insurrección parece ser dictada por el miedo a las reformas de que se habla desde la península y una tentativa de imponer a una sociedad una independencia que no quiere como lo dice el *Diario de la familia*:

“Los insurrectos carecen totalmente de simpatizadores, descontando la minoría del país que les ha seguido al campo y los muy pocos que, según pública voz, se han marchado al extranjero. ¿Qué quieren? ¿A qué aspiran? Si a lo que aspiran es a derrocar la soberanía metropolitana para crear aquí una nueva infeliz república, conjunto abigarrado de razas heterogéneas, dominada por el desorden, la concupiscencia y la barbarie, sepan de una vez para siempre que no lograrán su estúpido intento, porque además de sus soldados y su patriotismo, cuenta España con el unánime, leal y decidido apoyo de la opinión pública.”⁵

Conforme se instala la insurrección y reanuda el conflicto, la autonomía aparece como la solución que adoptar, entre los mambís que reclaman la independencia total de la isla, y un sector conservador peninsular, dispuesto a combatir “hasta el último hombre, hasta la última peseta” para conservar los vestigios del imperio. Poco antes del levantamiento de Martí, Cánovas en una entrevista declara:

” Lo que no quiero, ni haré nunca es llevar la autonomía a las Antillas contra la voluntad de los peninsulares allí residentes. Discutiendo con el señor Labra manifesté en pleno Parlamento que dentro de esos límites la autonomía es una solución racional y científica. Sin embargo, yo tengo que apoyar mi política en la de los peninsulares antillanos, salga lo que saliere.”⁶

Tal discurso explica por qué la cuestión de las reformas plantea tantos problemas y por qué los conservadores hacen todo lo posible para ponerles trabas.

La presión internacional, en particular estadounidense, se hace sentir en la decisión del gobierno que en noviembre de 1897 otorga por fin, la tan deseada autonomía. La prensa saluda la decisión y publica las fotografías de los ministros de la autonomía cubana. La autonomía establece la igualdad de derechos entre insulares y peninsulares, otorga el sufragio universal a la isla. El gobierno autonómico consta de un Gobernador general y un parlamento insular, reflejo del Rey y de las Cortes. Ayudaban al Gobernador general cinco secretarios, equivalentes de los Ministros, en Industria y Comercio, Agricultura, Obras públicas y Comunicaciones, Instrucción pública, Hacienda y Justicia. El Gobernador general era también el delegado de los

⁵ « Ánimo público » en *El Diario de la Familia*, 16 de Mayo de 1895

⁶ « La cuestión de las reformas en el Senado », en *El País*, 21 de Enero de 1895

Ministerios peninsulares de Estado, de Marina y de Ultramar.

La prensa se muestra favorable a la llegada de la autonomía y trata de fomentarla ante una opinión pública más bien tibia. La Crónica habanera insiste en el progreso que representa esta nueva forma de gobierno:

“El paso de avance dado por el gobierno satisface al más exigente en ideas ultra-americanas, porque la amplitud de facultades concedidas, sintetizan un medio ambiente acomodaticio a la vida regular de todo pueblo de diversas condiciones psicológicas y sociológicas para la aplicación de un Estatuto especial que la opinión y la conciencia pública encarecían con interés desde ha mucho tiempo.”⁷

Para El Fíguro, es una etapa esencial para obtener la paz, y por eso la sostiene en sus páginas:

“La autonomía es el ideal de los cubanos cultos. Necesita hoy más que nunca, de la propaganda ferviente, del gran apostolado de la prensa liberal para llevar la convicción a todas partes, para vencer resistencias y conquistar voluntades, para llenar su gran misión, su fin fundamental: hacer la paz. Y eso no puede hacerlo la prensa oficial, no lo ha hecho jamás en condiciones análogas, en ningún período de la historia.”⁸

Pero ya es tarde: primero, porque los insurrectos rechazan esta solución, segundo porque la intervención norteamericana va a tronchar todas las esperanzas de los cubanos. Cabe recordar que Estados Unidos, a lo largo del siglo XIX hizo varias propuestas de compra de Cuba a España. Frente a las negativas de la península, decidieron adoptar la táctica de la “manzana madura” y esperar a que la isla cayera entre sus manos, o al menos a su esfera de influencias. Desde el principio de la segunda guerra de Independencia, las relaciones son tensas entre ambos países. La prensa amarilla estadounidense, en particular los periódicos New York Journal y el New York World, se desencadena contra la actuación de Weyler en Cuba, a quien apoda el carnicero. Cuando se instaura la autonomía en Cuba, la prensa se encarga de cuestionarla y se sirve de un incidente en La Habana, el saqueo de periódicos habaneros por parte de ultra-conservadores descontentos, para hablar de revolución y hasta prever una guerra próxima con España. Es de decir que la guerra en Cuba coincide con la guerra comercial que se libran los dos periódicos y que buscan los hechos más sensacionales para vender. Sin embargo, en la opinión pública, los titulares significaban que la autonomía ya había fracasado. En efecto, mientras el gobierno autónomo empieza tímidamente a trabajar, en la noche del quince de febrero de 1898 se produce la voladura del Maine. Este acorazado, anclado durante tres semanas en el puerto de La Habana por una supuesta visita de cortesía estalla por una razón desconocida: la comisión de investigaciones estadounidense concluye a un atentado, una mina española –como lo deja entender el New York Journal en

⁷ « Las reformas autonómicas », en La Crónica habanera, 1 de Enero de 1898

⁸ Ramirez Ignacio, « La Autonomía », en El Fíguro, 2 de Enero de 1898

uno de sus titulares– y a pesar de las protestas de la Corona española, Estados Unidos declara la guerra a España en abril. La prensa amarilla ya ha preparado la opinión pública a una intervención militar⁹ frente a los españoles a los que presenta como monstruos sanguinarios herederos de la Inquisición, como lo comenta el almirante norteamericano Sicard en una declaración al New York World:

“Tengo la impresión de que el 99 por ciento de nuestro pueblo está ya convencido de que el Maine fue volado desde fuera, y tengo muy poca fe en que esa idea pueda cambiar, incluso si la comisión hubiera llegado a una conclusión distinta.”¹⁰

El resultado de la guerra que acaba con la derrota de España es también catastrófico para los cubanos: para ellos ya no se trata de autonomía ni independencia, sino de protectorado, un protectorado que va a durar cuatro años y prolongarse con la enmienda Platt. En las negociaciones de paz, Estados Unidos se negó a tomar en cuenta al gobierno autonómico, tratando sólo con los insurrectos y el gobierno español.

La autonomía cubana que “distaba tan poco de la independencia” como escribió Máximo Gómez en su diario de campaña fue una experiencia fracasada: otorgada demasiado tarde, en un momento en que la insurrección llegó a un punto sin retorno y el vecino del norte vio una ocasión para extender su campo de influencias, estaba condenada sin remedio. Sin embargo, es la primera experiencia española para dar a un territorio considerado como una colonia la posibilidad de autogobernarse, tomando en cuenta su especificidad, de cierta manera su identidad, en un esfuerzo único de descentralización.

⁹ El New York Journal del 13 de Enero de 1898 tiene como titular: « Próximamente , guerra con España »

¹⁰ El New York World, el 26 de Marzo de 1898

Bibliografía

Obras

CROGUENNEC-MASSOL Gabrielle (2003) Presse, littérature et société à Cuba au temps des guerres d'indépendance, thèse non publiée, Université Toulouse-le-Mirail

MORENO FRAGINALS Manuel (1995) Cuba/España, España/Cuba, Historia común, Crítica Grijalbo, Mondadori, Barcelona

NARANJO OROVIO Consuelo, Tomás Mallo Gutiérrez, editores, (1994) Cuba, la perla de las Antillas, Ediciones Doce Calles, Aranjuez

PERIÓDICOS

El Triunfo, Cuba, 1878

El País, Cuba, 1895

El Diario de la Familia, Cuba, 1895

La Crónica Habanera, Cuba, 1898

El Fígaro, Cuba, 1898

Pour citer cet article

Référence électronique

Gabrielle Croguennec-Massol, « La autonomía fracasada: Cuba en vísperas de la intervención norteamericana » Revue Miroirs [En ligne], 1 | 2014, mis en ligne le 15 juin 2014, consulté le 9 août 2014, <http://www.reuemiroirs.fr/links/Article3.pdf>

Auteur

Gabrielle Croguennec-Massol
gaby.crmassol@gmail.com
gabrielle.massol@ut-capitole.fr
Profesora titular de español en la Universidad de Toulouse 1 Capitole

Droits d'auteur

© RevueMiroirs.fr

IV CATALOGNE, ÉCOSSE, QUÉBEC : TROIS FUTURS ÉTATS ?

Tensions nationalistes et Patriotisme Constitutionnel en Espagne

Nationalist tensions and Constitutional Patriotism in Spain

Mateo Ballester Rodríguez
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid (UCM)
mateoballester@cps.ucm.es

Résumé:

Pendant la dictature de Francisco Franco, les cultures et les identités ethniques comme ceux de Catalogne et Pays Basque ont été ignorés ou directement rejetées en Espagne par le système juridique et politique. Après la transition vers la démocratie cette situation a profondément changé. La Constitution de 1978 a établi des institutions démocratiques, garanti les principes de liberté et d'égalité, et permis un degré élevé d'autonomie dans les régions avec une identité ethnique spécifique. Ces changements n'auront pas apparemment satisfait toutes les exigences et les attentes des partis et organisations nationalistes sous-étatiques, et des nouvelles exigences sont apparues aussi dans les années suivantes. Influencés par un débat idéologique qui a commencé en Espagne au début des années quatre vingt dix, les deux principaux partis espagnols ont déclaré le Patriotisme Constitutionnel comme le référent d'une nouvelle identité nationale espagnole inclusive au début des années deux-mil. Au cours de ces années et les suivants les tensions et les conflits nationalistes n'ont pas cessé. Au contraire, les mouvements nationalistes périphériques ont augmenté la portée de leurs revendications, qui incluent de plus en plus souvent le droit à l'autodétermination.

La question qui se pose est de savoir quelle est la raison de cet échec. Une explication possible est que la version espagnole du Patriotisme Constitutionnel n'a pas suivi certains des principes défendus dans sa formulation théorique originale. Un autre point de vue possible c'est que, en termes généraux, le Patriotisme Constitutionnel peut rencontrer des problèmes importants quand il est appliqué à des situations concrètes. Le cas espagnol serait un exemple particulièrement illustratif

Abstract:

During the dictatorship of Francisco Franco, cultures and ethnic identities such as the Catalanian and Basque ones were ignored or directly rejected by the legal and political system. After the transition to democracy this situation profoundly changed. The 1978 Constitution granted democratic institutions, endorsed the principles of freedom and equality, and allowed a high degree of self-government in regions with a specific ethnic identity. These changes did not fulfil all the demands and expectations of sub-state nationalist parties and organizations, and new demands appeared also in the following years. Influenced by an ideological debate which started in Spain in the early nineties, in the beginning of the new millennium the two major Spanish parties declared Constitutional Patriotism as the referent for a new inclusive Spanish national identity. During these and later years, nationalist-based tensions and conflicts have not ceased. Instead peripheral nationalist movements have increased the scope of their demands, which include more and more often the right to self-determination.

The question arises as to what is the reason for this failure. One possible explanation is that the Spanish version of Constitutional Patriotism did not follow some of the principles advocated in its original theoretical formulation. Another possible perspective is that, in general terms, Constitutional Patriotism may encounter important problems when it is applied to practical situations, the Spanish case being a particularly illustrative example.

Mots clés: Patriotisme Constitutionnel, Espagne, nationalismes infra-étatiques, l'identité nationale, la citoyenneté

Key words: Constitutional Patriotism, Spain, sub-state nationalisms, national identity, citizenship.

Introduction

In the early nineties Constitutional Patriotism, a concept coined by one German intellectual, Dolf Sterberger, and further popularised by another, Jürgen Habermas, was introduced in the Spanish public debate on national identity. Some years later, in the first half of the 2000 decade Constitutional Patriotism was widely endorsed in the political, journalistic and academic arena as the best way to eliminate the political tensions and conflicts related to Spain's pluri-ethnic character, with different national identities coexisting.

In sharp contrast to that, from the second half of the 2000 decade on, the appeals to Constitutional Patriotism in Spanish public life have almost completely disappeared, whereas this has not been the case with ethnic and nationalist-based conflicts. These pages intend to explain the reasons for this process of widespread endorsement and sudden abandonment of this public discourse. The answer to this question refers partly to specificities of the Spanish case, but also to circumstances which are relevant to the debate of Constitutional Patriotism in general. The Spanish case is thus a matter of study in itself, but also a good means to illustrate the weak points and problems that may affect Constitutional Patriotism. In relation to the latter, it will be argued that while Constitutional Patriotism theoretically seems to be the perfect solution to eliminate tensions in multiethnic States with different national identities, it can often meet serious, sometimes almost unsolvable problems, when applied to certain practical situations.

Constitutional Patriotism as a theoretic formulation

To start with, it might be convenient to briefly touch on the history and meaning of Constitutional Patriotism. It was first formulated in 1979 by Dolf Sternberger, a German Political Scientist, on the thirtieth birthday of the West German Constitution, and it was initially conceived in relation to a specifically German context. The experience of national-socialism, the defeat in World War II, the continued remembrance of some of the crimes committed, and the partition of Germany in two states posed the question on what should be the grounds of a new German national identity.

Sternberger first stated the fact that national feeling and political allegiance to West Germany could hardly be based on the idea of being a cultural community, since part of this community (East Germany) had been left out of the State [Sternberger, 2001 (1979), p. 85] According to Sternberger, national identity in West Germany relied and should rely on what he labelled as Constitutional Patriotism

(Verfassungspatriotismus).¹ That is, on the idea of being part of a political system which grants democratic institutions, freedom and equality, symbolised in West Germany by the Fundamental Law of 1949.²

In the following decade Jürgen Habermas adopted and further popularised this concept. Whereas Sternberger was particularly concerned with Germany under the specific circumstances of the partition, Habermas emphasised the idea that Constitutional Patriotism is the most suitable foundation for national identity in any Nation-State, and also for a future European identity [Habermas, 2000 (1998), pp. 132-135]. Habermas went further than Sternberger with his assertion that national identity should be based solely on this collective dimension. He argued that if national identity is based on specific cultural features -such as language, religion, tradition, or an idea of a common national history- this will exclude those individuals or groups within the State that do not share these features or identify with them, posing problems to social cohesion and integration. This consideration is particularly relevant given the fact that most States in the world are actually multiethnic [Habermas, 1989 (1988), pp. 116-7 and 1999 (1996), p. 94].³

In modern pluriethnic States it is essential, according to Habermas, that “a cosmopolite understanding of the nation of citizens is given priority in relation to an ethnocentric version of the nation” [Habermas, 1999 (1996), p. 91]. This political understanding of the community, and a democratic process which involves all individuals, are the most useful means of social integration in societies which have become increasingly diverse [Habermas, 1999 (1996), p. 111]. As opposed to the effects of a cultural definition of the nation, Constitutional Patriotism brings different ethnic groups together into a shared and inclusive national identity which everyone could relate to.

Incorporation of Constitutional Patriotism to the Spanish debate

With these previous considerations in mind, attention will now be drawn to the Spanish case and background in relation to the national and ethnic issue. The policies of the Spanish State during the 19th century and the first decades of the 20th century were characterised -to some extent like some other Western European States- by the official efforts to develop a national identity based on shared cultural features, thus attempting to culturally homogenise the Spanish population. Together with this process, a discourse of national resistance and self-assertion appeared, became politically organised, and gained progressively strength in several territories with specific ethnic features, such as -in quite different degrees- Catalonia, the Basque Country and Galicia.

The most aggressive project of cultural homogenisation took place during the almost 40-year-long dictatorship of Francisco Franco. Even though there was already a strongly developed Basque and Catalanian identity, the Spanish national identity that was officially endorsed was based on a ethnically homogeneous and highly excluding view. The specific content of this cultural national identity resulted to a great extent from a metonymic identification of Spanish culture with Castilian culture (understood in a wider historical sense). The Catalanian and Basque cultures were basically ignored as constitutive elements of a Spanish national identity, whereas some of their aspects were actively rejected.

The result of these years of cultural discrimination was not the dissipation of these identities and ethnic groups in a common Spanish cultural and national identity. They have survived and in addition this has left a retrospective feeling of cultural imposition and subjugation, kept alive and fuelled by modern nationalist discourse. After the transition to democracy, the political conditions have changed radically; the new political and normative order, established by the 1978 Spanish Constitution, grants democratic institutions, freedom and equality, and allows for a high level of self-government in regions with a specific culture and ethnic identity, such as Catalonia, the Basque Country and Galicia. New regulations have transferred basic jurisdictions and powers from the central government to the regional governments, including education and culture. This did not lead to an end of tensions between peripheral nationalist and the central government, which was often accused of representing and fostering in different ways a specifically Spanish cultural identity. In the early nineties, some Spanish politicians and intellectuals saw in Constitutional Patriotism a most suitable program to create an inclusive national identity in Spain, one which every Spanish citizen could relate to, regardless of their ethnic ascription, be it Basque, Catalanian, Galician or any other. The incorporation of this idea to the Spanish debate was at least in part a result of a conference held by Habermas in Madrid in November 1991, where he defended Constitutional Patriotism as the necessary ground for a future European identity.⁴ Juan Jose Laborda, University Professor in Modern History, PSOE member, and at that point the president of the Spanish Senate, played a major role in the incorporation of the idea of Constitutional patriotism into the Spanish public debate. In several occasions he explicitly referred to the above mentioned conference by Habermas as a main inspiration [Laborda, 1992, p. 5, 1994, p. 20 and 2002, p. 47]. Laborda argued that this idea could be a good guideline for the creation of a modern national identity in Spain, which would be both inclusive and respectful to ethnic diversity [Laborda, 1992, p. 6]. Individuals from different ethnic or nationalist groups in Spain could thus keep a separate cultural identity while at the same time being able to identify with a political community which would include all citizens of the Spanish state. Constitutional Patriotism would have another positive effect in Spain, partly resembling the German case. Most leftwing-oriented Spaniards were quite sceptic to anything related to Spanish nationalism or patriotism, after Franco had controlled

and designed the nationalist discourse for forty years (appealing most often to the term *patria*). In an article significantly titled “Patriots and left-winged”, Laborda called upon leftwing Spaniards to “cast a critical glance towards their own past, and ask themselves to what extent the idea of Spain absorbed reactionary values because it was disdainfully abandoned by the left, and handed over for the exclusive use of the radical right wing” [Laporta, 2002, p. 49]. Constitutional Patriotism now provided leftwing Spaniards with a new sense of patriotism that they could accept and relate to [Laborda, 2002, p. 53].

During the nineties, Constitutional Patriotism was widely debated, and basically endorsed, in many intellectual debates. The interest in it was indeed essentially confined to the intellectual left wing of the ideological spectre. However, during the first years of the new millennium the idea of Constitutional Patriotism widened the scope of its adherents, and was postulated as a political guideline by both major political parties. Firstly, after being elected in July 2000 as the General Secretary of the Partido Socialista Obrero Español (PSOE), and consequently the party candidate for the next elections, José Luis Rodríguez Zapatero made this idea a central pillar of his political program. On several occasions Zapatero praised Jürgen Habermas for this theoretical formulation and declared that an eventual future socialist government would have Constitutional Patriotism as a main ideological referent.⁵

In January 2002, the governing party, the Partido Popular (PP), also officially supported the idea of Constitutional Patriotism. In the XIV Party Congress Josep Pique, then Minister of Foreign Affairs, from Catalonia, and Maria San Gil, from the Basque country, issued a party position paper entitled 21st Century’s Constitutional Patriotism,⁶ where they referred to Constitutional Patriotism as a political referent also for their party. Several leading PP politicians praised this initiative in the following months; the idea was extensively debated in editorials and articles, both academic and journalistic, and obtained wide support in the political and intellectual field, marking the heyday of Constitutional Patriotism in Spain.⁷ When Jan-Werner Müller -whose book *Constitutional Patriotism* is considered by Habermas the most clarifying text on the issue- writes about the exporting of the concept from Germany to other countries, he mentions the Spanish case as the most relevant example [Müller, 2007, p. 44].

However, during that period, as well as in the following years until now, nationalist tensions have not ceased. Quite on the contrary, nationalist movements in Catalonia, the Basque Country and Galicia often claim to be unfairly treated and discriminated by the central government, and have increased the scope of their demands, which include more and more often the right to self-determination (and thus also independence). Popular support of this demand in these regions has

according to opinion polls also increased in general terms in this period.⁸

At the same time, as mentioned before, references to Constitutional Patriotism have almost completely disappeared from the public debate, where it is no longer presented as the solution for ethnic-based conflicts in Spain. Now the question is: Does this show that Constitutional Patriotism has proved unfit to eliminate ethnic tensions? Or, rather, the reason for this is that the State organisation and national identity officially fostered in Spain do not follow the principles of Constitutional Patriotism as it was originally formulated?

In an attempt to answer this question, this paper will discuss firstly what could be considered specifically Spanish aspects of the controversy and, secondly, some aspects in which the Spanish case illustrates some practical and theoretical problems posed by Constitutional Patriotism on a general level.

Particularities of the Spanish case in the debate on Constitutional Patriotism and its implementation

Regarding the first perspective, different politicians and authors often, but not always, linked to positions close to peripheral nationalism have argued that the appeal to Constitutional Patriotism by both major Spanish parties was mainly aimed as a strategy to discard any claim of the right to self-determination and, particularly in PP’s case, to uphold a centralised government. According to these views, behind the external endorsement of Constitutional Patriotism most often there was not a real commitment to decentralise and fully recognise the rights of other national groups.

PP’s already mentioned position paper of 2002 defending Constitutional Patriotism was harshly criticized, particularly by peripheral nationalism; it was accused of not encouraging popular identification with the Constitution as an abstract concept, as a symbol of a political system based on freedom and equality, regardless of ethnic adscription. Its aim would rather be to uphold the specific text of the 1978 Spanish constitution, and particularly some principles established in it which were considered detrimental to peripheral nationalism.⁹

Critics especially condemned the PP’s emphasis on endorsing article 2 of the Constitution, arguably one of the most controversial ones, which states that “The Constitution is based on the indissoluble unity of the Spanish Nation, the common and indivisible homeland of all Spaniards; it recognises and guarantees the right to self-government of the nationalities and regions of which it is composed and the

solidarity among them all".¹⁰ Together with the mentions of Spain's indivisibility, the emphasis on solidarity was considered as a subterfuge and excuse to deny extended self-rule. The real aim of this appeal to Constitutional Patriotism would thus be to enhance specific contents of the Spanish Constitution, which would operate as a barrier towards secessionist movements,¹¹ or even against further decentralisation.¹² What PP was defending, according to some of these critics (often ideologically close to leftwing positions or sub-state nationalisms), was not a Constitutional Patriotism but a Constitutional Fundamentalism [Velasco, 2002, 38]¹³ or a Constitutional Dogmatism [Kepa Bilbao, 2003, p. 23]. Some remembered in this context that the 1949 German Constitution had been modified many times (48 times by 2001), whereas the Spanish one had by then only one amendment.

Some critics have also extended these denunciations to PSOE; arguing that also in their case the hidden idea back the defence of Constitutional Patriotism in Spain was basically to avoid any change that would question the unity of Spain. The enhancement of the Spanish Constitution to a status of unquestionable text would thus help to protect its content and rule out any possible reform.¹⁴ In relation to this, some authors have pointed out that the second article of the Constitution overemphasised the idea of Spain's indivisibility to appease the army, which by the time when the Constitution was drawn up, shortly after Franco's death, posed a real danger to the consolidation of democracy [Bastida 1998, p. 44].¹⁵

It may be argued against these critics that, unlike what they suggest, the Spanish case is not a unique and exceptional case in the issue of the recognition -or rather not recognition- of the right to self-determination. In fact almost no State in the world recognises in its Constitution this right; neither does Germany, nor France or the USA, considered by Habermas one of the closest practical examples to the ideal of Constitutional Patriotism [Habermas, 1999 (1996), p. 95]. On a theoretical level, it is also relevant to remember here that Habermas does not include self-determination among the rights that Constitutional Patriotism should outright grant. Habermas argues that the right to self-determination, and thus independence, should be granted to any ethnic group which suffers State discrimination, but "in so far as in a State all citizens enjoy equal rights, and no one suffers discrimination, there is not any convincing reason for separation from the existing shared political entity" [Habermas, 1999 (1996), p. 122]. This same idea has been accepted by many intellectuals, politicians and international institutions as a reasonable guideline for nationalist conflicts, particularly considering that we live in a world where most states are multiethnic. Independence in such situations might be considered a possibility that involved parts may discuss and negotiate about, but not a right.

In relation to PP's appeal to Constitutional Patriotism, it should in any case also be noted that these ideas meant a detour from a widespread endorsement of a cultural definition of Spanish national identity among rightwing Spanish politicians, and a

step towards a more inclusive identity, political rather than ethnic [Peces Barba, 2003, 58]. This initiative was in any case not welcomed by many traditional PP sympathisers; several influential rightwing journalist and opinion makers were by then quite critical, from a cultural definition of Spanish national identity, of PP's endorsement of this new understanding of national identity. The journalist Cesar Alonso de los Rios epitomised this attitude with his description of Constitutional Patriotism as a "belated and foreign invention", and his harsh criticism of PP's new political program: "What is PP's aim with this shameful way of justifying patriotism? Opportunism is leading them to weak and dangerous thoughts" [in García Abad, 2001, p. 2].¹⁶

Practical challenges of Constitutional Patriotism: the Spanish case as an example

Besides its specific aspects and particularities, the experience of Constitutional Patriotism in Spain illustrates also, as mentioned before, more general considerations and problems related to this theoretic model, which transcend the specific case of Spain, and can be projected to many other countries with ethnic and nationalist-based tensions or conflicts.

One problem that Constitutional Patriotism may encounter is that in some cases it may be difficult to conciliate strict equal treatment in a multilingual society and the aim to foster a shared political identity. Together with the defence of a fully egalitarian treatment for all individuals and cultural groups, another basic principle of Constitutional Patriotism is that the development of an inclusive identity requires the existence of a public sphere of fluent political communication and a shared public debate, which is considered as a necessary condition for the creation of a political community where everyone feels equally represented.¹⁷ Nonetheless, it may be argued that this space of public communication, this necessary "deliberative formation of the citizens' opinion and will" [Habermas, 2000 (1998), p. 103], requires the existence of a common language, which would be necessary to make possible proper interaction among all members of the community.

In Spain, Castilian, or Spanish, has traditionally operated as a shared language, a *lingua franca*, used by everyone regardless of their mother tongue. This practice, though, has been accused, with particular strength in the latest years, of being discriminating against other linguistic groups. Yet the same problem might be projected to the idea, defended by Habermas, of making Constitutional Patriotism the foundation for a European identity. The question arises of whether or not it is possible to shape a strongly self-conscious political community out of a human group which is multilingual in all aspects of public life. If we answer this question negatively and conclude that a shared language is needed for that purpose, this

would mean favouring native speakers of this shared language over people with another native tongue.¹⁸

Constitutional Patriotism meets other problems regarding its practical implementation. Whereas the principle of equal treatment is clear in theory, in practical situations sometimes conflicting ideas may appear of what is equal and fair treatment, or what is and what is not discriminatory. In certain Spanish regions, namely Catalonia, there is for example a widespread discourse which considers unfair treatment, and sometimes plain discrimination, the fact that their region pay more taxes than what it gets in return. The question here is whether asymmetry in taxation may in fact be labelled as unfair treatment or discrimination of an ethnic group, as it is often claimed, or rather should be considered an unavoidable part of the State's redistributive role.

When Allen Buchanan enumerates what he regards as legitimate reasons for secession from a State, he mentions as one of them a policy of discriminatory redistribution, meaning that the central government of a State acts in a systematic and morally arbitrary manner to harm a certain ethnic group by means such as tax policies or economic programs [Buchanan, 1991, p. 41.]. This principle seems fair and legitimate as a theoretic formulation, but in practice it can lead to radically different interpretations, and to situations in which it is abusively invoked.

Even more complex than the former case is the issue of what might be a fair linguistic policy in a bilingual region, such as Catalonia. An extended opinion among people with a dominant Spanish identity is that in Catalonia there should be the possibility of using indistinctively both official languages (Catalan and Spanish), and choosing freely between them or having them represented and used on equal proportion, for instance in education. Catalan nationalist discourse, on the contrary, claims that Catalan language should have a preferential status. This is in fact the current policy in most activities managed by Catalonia's regional government, which most often gives priority to what is labelled as own language (Catalonian), as opposed to the official Spanish language. In the field of education, for instance, the language used in public schools is almost exclusively Catalanian.

The arguments in favour of that policy are varied: one is the idea that there is an overwhelming sociological dominance of Spanish, which has to be officially compensated in favour of Catalan. Another is the need for a standard (vehicular) language to grant social cohesion. In most cases the underlying assumption, although not always explicitly expressed, is that it is fair and necessary to make up for a historical injustice, implying that the presence of Spanish language in Catalonia stems from a former discrimination.¹⁹ The result of this policy, some might argue, is a reverse discrimination against Spanish speaking citizens in Catalonia.

This example illustrates how the idea of what is fair or unfair is often based on

conflicting national discourses, with different interpretations of history, or different ideas regarding the way in which the historical background should determine modern laws and regulation, where it is difficult or outright impossible to point at one of them as the right one.²⁰ The case of Catalonia's language policy shows how in certain situations it might be argued that a strict equal and symmetric treatment is not necessarily a referent of justice, and that real justice might in certain cases require different treatment. Whether or not this opinion is right is often a matter of interpretation, to which it is not possible to give an unquestionably fair and conclusive answer.

Even though Habermas has at some point showed a certain awareness of this problem in the practical implementation of Constitutional Patriotism,²¹ in general terms this has been absent from his considerations on the matter, therefore offering a too optimistic view of the possibilities of Constitutional Patriotism to eliminate tensions in multiethnic and multination States by appealing to abstract principles of liberty and equality.²²

Constitutional Patriotism might encounter more practical problems; one frequent objection in the Spanish debate on the issue was that Constitutional Patriotism helped to preserve the existing political entities, in this case the Spanish State, maintaining thus a political status quo more satisfactory to people with a Spanish ethnic identity than to people with other ethnic identity. Only the latter would have to accept, according to this criticism, a situation of incongruity between their reference cultural community and the sovereign political community.²³

The intention of Constitutional Patriotism is precisely to avoid secessionist claims by eliminating all the inequalities which might justify secession, but in doing so it implies the preservation of the existing State limits, which often are the result of an historical process of dynastic unions, annexations, divisions and different territorial changes, often carried out in times when popular will was irrelevant. In multiethnic states, the territorial frame of the State often coincides with the territorial symbolic construction of some ethnic group, and not with others'.²⁴ In these cases, and regardless of how devoted a political system is towards the implementation of Constitutional Patriotism, the State may always encounter accusations, coming especially from sub-state nationalism, of being illegitimate in origin.²⁵

As a last practical problem, connected to the previous one, a patriotic identification based on citizenship and not on ethnic adscription would arguably need the State symbols, like the flag and the national anthem, as the best referent for an inclusive national identity (USA is to a high extent a good example of that). But these symbols can often be regarded, as is the case in Spain, as culturally loaded, for the fact of having been historically connected to a cultural nationalism. This connection may be additionally overemphasised and instrumentalized, as might be argued is

the case in Spain, by a certain discourse from sub-state nationalism, interested in keeping alive a climate of confrontation towards the central State alive. These symbols will in such circumstances meet great difficulties to operate as abstract references which everyone could relate and consider his/her own.

Conclusion

Constitutional Patriotism appears to be a most suitable approach to do away with tensions and discrimination in multiethnic and multinational States, through the fostering of an inclusive national identity; the idea of fair and equal treatment regardless of ethnic adscription obviously seems to be a good guideline in political decision making. However, Constitutional Patriotism meets important problems and challenges when applied to practical situations. Habermas and other authors which have dealt with this issue from a basically theoretic perspective seem to have underestimated this aspect.

Some of the controversial issues presented here refer to a specifically Spanish context, whereas some other transcend this specific case, and can be projected to many other countries with ethnic tensions or conflicts. In certain situations, it can be argued that absolute equal treatment can have a dysfunctional effect for the development of a political community in multilingual States. In other occasions, equal treatment might be considered a way to maintain a former injustice. Fair treatment and discrimination might even be difficult to define, when different groups and individuals have conflicting national historical discourses, in some occasions being far from obvious who is right and who is not. Finally, the mere existence of the State in its present form might be considered the result of a historical injustice, thus being questioned, along with the symbols which represent it.

An official discourse and political practice based on Constitutional Patriotism as a theoretical referent can undoubtedly have a positive effect in lessening ethnic and nationalist conflicts within a certain State, but, as we have seen, in many occasions they can hardly completely eliminate them. A theoretic agreement on values often does not result in an agreement on the fairness or unfairness of the implementation of specific policies.

Bibliography

- Aguado, J., 2002, "Los límites del neopatriotismo", *Claves de razón práctica*, n. 122 0, pp. 41-46.
- Alcalá, C., 2003, "El patriotismo constitucional", *Arbil*, 66, [[http://www.arbil.org/\(66\)cesa.htm](http://www.arbil.org/(66)cesa.htm)].
- Bastida, X., 1998, *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Ariel, Barcelona.
- - - , 2002, "Otra vuelta de tuerca. El patriotismo constitucional y sus miserias", *Doxa*, 25, pp. 213-246.
- Bilbao, K., 2003, "Una lectura libre desde y para Euskadi del patriotismo constitucional de Habermas", *Hika*, 147 [<http://www.pensamientocritico.org/kepbilo903.htm>].
- Buchanan, A., 1991, *Secession. The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Westview Press, Boulder.
- Carreras, Francesc de, 2001, "Patriotismo sin tribu", *El País* (11th November).
 "El patriotismo constitucional de Zapatero", 2001, editorial in *El País* (2nd November).
- García Abad, J., 2001, "Derecha e izquierda en el patriotismo constitucional", *El siglo*, 487.
- Habermas, J., 1989, *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid.
- - - , 1997, *Mas allá del Estado nacional*, Trotta, Madrid.
- - - , 1999, *La inclusión del otro*, Estudios de teoría política, Alianza, Madrid.
- - - , 2000, *La constelación posnacional*, Paidós, Madrid.
- Kymlicka, W., 1995, *Multicultural citizenship*, Oxford University Press, Oxford.
- Laborda Martín, J. J., 1992, "Patriotismo constitucional y Estado democrático", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 108, pp. 5-14.

---, 1994, “Ubi bene, ibi patria”, *El País* (27th August).

---, 2002, “Patriotas y de izquierdas”, *Claves de razón práctica*, 122, pp. 47-53.

Lapesa, R., 1997, “España, creadora de una lengua universal”, *Reflexiones sobre el ser de España*, Real Academia de la Historia, Madrid.

Müller, J. W., 2007, *Constitutional Patriotism*, Princeton University Press, Princeton.
Peces-Barba Martínez, G., 2003, “El patriotismo constitucional. Reflexiones en el vigésimo quinto aniversario de la Constitución española”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, 20, pp. 39-61.

Réaume, D. G., 2000, “Official-Language Rights: Intrinsic Value and the Protection of Difference”, in Kymlicka, W., W. Norman, *Citizenship in diverse societies*, Oxford University Press, New York,.

Rosales, J. M., 1999, “Patriotismo constitucional: sobre el significado de la lealtad política republicana”, *Isegoría*, 20, pp. 139-149.

Savater, F., 2001, “Vivere libero”, *El País* (6th December).

Sternberger, D. , 2001, *Patriotismo constitucional*, Universidad externado de Colombia, Bogota.

Vallespín, F. , 2001, “Hacia una España posnacional, Patriotismo cívico frente a nacionalismo sustancialista”, *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Papeles de la Fundación FAES, 66, pp. 117-162

Velasco Arroyo, J. C., 2002 “Patriotismo constitucional y republicanismo”, *Claves de razón práctica*, 125, pp. 33-40.

Pour citer cet article

Référence électronique

Mateo Ballester Rodríguez, «Tensions nationalistes et Patriotisme Constitutionnel en

Espagne / Nationalist tensions and Constitutional Patriotism in Spain » *Revue Miroirs* [En ligne], 1 | 2014, mis en ligne le 15 juin 2014, consulté le 9 août 2014, <http://www.revuemiroirs.fr/links/Article9.pdf>

Auteur

Mateo Ballester Rodríguez
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid (UCM)
mateoballester@cps.ucm.es

Droits d'auteur

© RevueMiroirs.fr

Le système des comarques en Aragon : l'histoire d'une décentralisation dans la décentralisation.

GARASA Fausto
 MCF HC. Espagnol.
 Université François-Rabelais. UFR Lettres et Langues.
 Département d'Études espagnoles et portugaises.
 Rattaché à ICD (Interactions Culturelles et Discursives). E.A. 6297.
 02 47 42 57 40
fausto.garasa@univ-tours.fr

Résumé

La décentralisation postfranquiste a donné à l'Aragon la possibilité de s'autogérer et en a fait une force de proposition et de création. La politique territoriale aragonaise a permis notamment la création de comarques ou collectivités locales dotées d'une personnalité juridique propre. Ces nouvelles subdivisions administratives et territoriales constituées dans les premières années de ce siècle ont des antécédents historiques et ont été déjà envisagées dans le passé par les mouvements régionalistes, mais elles ont pris tout leur sens dans l'Espagne des autonomies et dans le contexte européen. Situées à un degré intermédiaire entre la commune et la province, elles sont destinées à rapprocher l'administration des réalités locales et des administrés, à donner accès à tous les citoyens aux services publics de base quel que soit l'endroit où ils vivent.

Fruits d'un consensus politique et dotées de compétences attribuées par la Communauté autonome d'Aragon, elles sont le reflet d'une décentralisation dans la décentralisation qui implique une capacité à redistribuer les ressources et les moyens obtenus, mais aussi à mobiliser, promouvoir et développer les ressources locales. Cette vision officielle et idéalisée du système ne doit cependant pas faire oublier d'inévitables failles et critiques, notamment en période de crise.

Mots-clés : Comarques, Aragon, Décentralisation, Territoire, Politique, Histoire

Abstract

The post-Franquist decentralization gave to Aragon the opportunity to manage itself and transformed it into strength of proposal and creation. The Aragonese territorial policy allowed specially the creation of administrative areas (*comarcas*) or local authorities with legal personality. These new administrative and territorial subdivisions established in the first years of this century have a previous history and were already envisaged in the past by regionalistic movements, but they took on all their full meaning in the Spain of the autonomies and in the European context. Situated in an intermediate degree between the municipality and the province, they are intended to bring the administration closer to the local realities and the citizens, to give access to all citizens to the services.

Fruits of a political consensus and endowed with competences assigned by the autonomous Community of Aragon, they are the reflection of a decentralization which implies a capacity to redistribute the resources and the obtained means, but also to mobilize, to promote and to develop the local resources. However, this official and idealized vision of the system does not have to lead to forget inevitable weaknesses and criticism, notably in times of crisis.

Keywords : Districts (*comarcas*), Aragon, Decentralization, Territory, Politics, History

Introduction

Dans un contexte politique où le fait régional était lié à la praxis démocratique, se constituèrent, comme l'autorisait la Constitution de 1978, les Communautés autonomes d'Espagne, symboles d'une décentralisation poussée. L'Aragon, à l'instar d'autres régions d'Espagne, acquit une autonomie administrative et politique qui, bien qu'incomplète, allait s'affirmer au fur et à mesure que les compétences étatiques allaient être transférées à la Communauté.

La Communauté autonome d'Aragon, fruit d'une redistribution territoriale du pouvoir politique, habilitée à s'autogérer et à créer en son sein de nouvelles formes de gestion des espaces et des populations, a rendu possible la création de comarques qui bénéficient de nos jours du statut de collectivités locales et se situent à un degré intermédiaire entre la municipalité et la province.

Ce sont ces comarques que nous allons tenter de découvrir et d'analyser comme aboutissement d'une évolution historique tendant à la décentralisation. Pour cela, nous interrogerons le passé historique, évoquerons la genèse et la constitution des

comarques, leur place et leur rôle dans la gestion décentralisée et concluons sur quelques notes critique.

Les comarques historiques

S'il faut en croire le géographe de l'université de Saragosse, Vicente Bielza de Ory, les divisions territoriales de l'ancien royaume d'Aragon sont le « fondement des actuelles délimitations de district »¹ (Bielza de Ory, 2003, 115). Il est vrai que dans l'ancien royaume d'Aragon, quelques divisions territoriales pourraient être considérées, dans une certaine mesure, comme des précédents aux comarques.

Au XIII^e siècle apparurent les *sobrejunterías* qui regroupaient des *juntas* ou associations de communes créées pour lutter contre le brigandage. Au XIV^e siècle, alors que les municipalités se transformaient en unités de base de l'organisation territoriale, les *cullidas*, postes frontières ou péages chargés de percevoir les *generalidades*², furent regroupées en *sobrecullidas* qui constituaient des territoires à vocation fiscale. Comme les actuelles comarques, les *sobrejunterías* et les *sobrecullidas* étaient des divisions territoriales dotées d'une certaine cohérence. Elles dépendaient d'un noyau central – généralement la localité la plus importante du territoire – qui était centre de pouvoir et exerçait une influence sur les zones alentour.

Ces divisions territoriales n'avaient cependant rien à voir avec une quelconque décentralisation. À cette époque, le centralisme n'étant pas encore de mise, le concept même de décentralisation serait bien anachronique. Les *sobrejunterías* et les *sobrecullidas* cohabitaient tout simplement avec d'autres circonscriptions politiques, administratives ou fiscales qui se juxtaposaient, s'imbriquaient ou coïncidaient sur le plan territorial et sous-entendaient l'existence d'intérêts et d'acteurs fort divers (le roi, la noblesse, le clergé, les villes).

Au XVIII^e siècle, sous les Bourbon, les *corregimientos*, institutions d'origine castillane, relevaient quant à eux d'une politique tendant à l'uniformisation. Ils avaient pour finalité de simplifier le système juridictionnel, de concentrer diverses fonctions et d'en finir avec des subdivisions territoriales discordantes héritées du Moyen Âge.

Enfin, les *partidos judiciales* créés en 1834, constituaient, comme les comarques actuelles, des éléments intermédiaires entre les municipalités et les provinces récemment instituées et dépendaient d'une sorte de chef-lieu ou centre névralgique. La comparaison avec les actuelles comarques s'arrête là car ces *partidos judiciales* n'étaient pas davantage signes de décentralisation que les découpages territoriaux précédentes. Ils constituaient en effet de simples circonscriptions juridiques, de simples pièces du système judiciaire national qui, avec le temps, devinrent des

1 « fundamento de la delimitación comarcal actual ».

2 Taxes qui frappaient les importations et les exportations.

unités fiscales et électorales.

Le concept de comarque proprement dit se précisa en réalité en Catalogne dans la deuxième moitié du XIX^e siècle. On définit alors les comarques à partir de critères géographiques et historiques selon des perspectives que l'on associa au fédéralisme et au régionalisme. En Aragon, où le régionalisme bourgeois et élitiste ne se manifesta que plus tardivement, la comarque comme subdivision territoriale fut mise en avant dans le projet de statut de la région aragonaise du 8 décembre 1923. Ce dernier qui émanait de l'*Unión Regionalista Aragonesa* de Saragosse, disposait que :

« Puisque le propos du régionalisme est que l'ensemble d'une comarque caractérisée par une physionomie propre s'organise et s'administre selon ses besoins et en accord avec son économie, le territoire régional se subdivisera en comarques dont les noms suivent et dont l'existence est attestée par la géographie et la tradition [...] La comarque a pour mission de regrouper et coordonner les intérêts des municipalités qui la composent³ (Royo Villanova, 1978, pp. 84-85). »

Ces comarques devaient relever d'une certaine homogénéité géographique et historique, mais leur raison d'être était essentiellement administrative et économique. Une politique d'association ou de regroupement de communes et un municipalisme latent sous-tendaient ce régionalisme qui faisait de la municipalité un élément territorial et politique de base rendant inutile les provinces et les *Diputaciones provinciales* (sortes de Conseils généraux), émanations du pouvoir central. À ce propos, le nationaliste aragonais influencé par le catalanisme, Julio Calvo Alfaro, affirmait déjà en 1921 dans un discours prononcé à l'occasion du second congrès des *Juventudes Aragonesistas* : « On dira que les actuelles *Diputaciones Provinciales* sont inutiles et c'est vrai. Mais il convient de considérer que c'est là que réside justement l'action néfaste du centralisme »⁴ (*El Ebro*, octobre 1921).

La constitution républicaine du 9 décembre 1931 rendait possible l'autonomie des régions et des municipalités ainsi que la constitution d'associations de communes (*Constitución Española de 1931*, art. 1, 8, 9, 10). Les deux projets d'autonomie de juin 1936, celui des *Cinco Notables* et celui de Caspe, envisageaient de nouveau la constitution de comarques par association ou regroupement de communes. Ils suggéraient également une décentralisation du pouvoir régional en décrétant une large autonomie municipale et de district. Ainsi, le projet des *Cinco Notables*

3 « Siendo la razón del regionalismo que toda la comarca con fisonomía propia se organice y administre según sus necesidades y economía, el territorio regional se subdivide en las siguientes comarcas cuya existencia afirman la geografía y la tradición [...] Es fin propio de la comarca la agrupación y la coordinación de los municipios que la integran »,

4 « Se dirá que las actuales Diputaciones Provinciales son inútiles y es verdad. Pero debemos apuntar que ésta es precisamente la labor nefasta del centralismo ».

disposait que « les communes et les comarques seront dotées d'une personnalité juridique pleinement autonome et d'un patrimoine propre »⁵ (Royo Villanova, 1978, art. 34.I., p. 118), alors que celui de Caspe disposait que le gouvernement d'Aragon « concèdera aux mairies et autres corporations administratives susceptibles d'être créées, une complète autonomie »⁶ (Royo Villanova, 1978, art. 9, p. 103) dans leurs domaines de compétence.

La guerre civile, puis la dictature franquiste, mirent sous l'éteignoir les perspectives régionalistes et de *comarcalización* (processus de constitution des comarques) liées au concept d'autonomie. Durant la dictature, chaque province aragonaise fut subdivisée en comarques syndicales (Garasa, 2000, figure 4, p. 666), mais celles-ci étaient imposées et étaient des courroies de transmission des autorités syndicales provinciales. Divers ministères et organisations publiques ou privées⁷ procédèrent également à une découpe territoriale en comarques selon des critères qui leur étaient propres et ce, afin de rationaliser leur potentiel administratif et financier.

Le concept de comarque n'était plus celui de l'avant-guerre. Il était en effet vidé de son contenu politique et renvoyait au mieux à une subdivision prétendument propice à une réorganisation et à une optimisation territoriale, administrative et économique. Ainsi, en 1971, la planification économique franquiste s'accompagna, en Aragon, d'une très arbitraire et technocratique désignation de dix-neuf pôles urbains susceptibles d'exercer une influence économique sur les zones alentour. Il s'agissait de créer de vagues comarques afin d'optimiser les investissements étatiques et d'encourager le développement économique local.

Genèse et constitution des comarques

Dans les années soixante-dix, à une époque où un intérêt accru pour le fait régional et l'identité aragonaise se manifestait, où la démocratie succédait au régime franquiste, la dimension politique d'une *comarcalización* décentralisatrice germa chez quelques intellectuels comme le professeur de politique économique José Antonio Biescas Ferrer.

La Constitution espagnole de 1978 ne prévoyait pas explicitement la création de comarques, mais ne leur fermait pas la porte. Elle disposait que « Des regroupements de municipalités autres que les provinces pourront être créés »⁸

5 « Los municipios y las comarcas serán dotados de personalidad jurídica con capacidad plena y patrimonio propio ».

6 « concederá a los Ayuntamientos y demás corporaciones administrativas que cree, plena autonomía »,.

7 Citons le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Agriculture et les *Diputaciones Provinciales* pour le secteur public ou les Chambres de commerce et d'industrie pour le secteur privé.

8 « Se podrá crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia ».

(*Constitución Española de 1978*, art. 141). Le statut d'autonomie de l'Aragon disposait, quant à lui, qu'« une loi des Cortès d'Aragon pourra ordonner la constitution et la réglementation des comarques »⁹ (*Estatuto de autonomía de Aragón de 1982*, art. 5). Enfin, la LRL (*Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local*) du 2 avril 1985 qui réglementait sur le plan national les collectivités locales, créait un cadre favorable à une nouvelle politique territoriale. Elle disposait en effet que « les Communautés autonomes, en accord avec leurs propres statuts, pourront créer sur leur territoire des comarques ou d'autres collectivités regroupant plusieurs communes »¹⁰ (*Ley 7/1985*, art. 42.1).

Au cours des années quatre-vingt, la jeune Communauté autonome d'Aragon délaissa cependant la politique territoriale interne, s'efforçant avant tout d'asseoir son statut d'autonomie et de consolider son administration, ses compétences et prérogatives dans le cadre d'une décentralisation tant administrative que politique. C'est en tout cas ce que semble montrer les lois, décrets et règlements publiés jusqu'en 1987 (Cf. Embid Irujo, 1987, pp. 11-20).

Pourtant, une réforme territoriale et administrative semblait nécessaire pour pallier les problèmes posés notamment par la dynamique démographique. Le territoire aragonais semblait invertébré et présentait de terribles déséquilibres démographiques et socio-économiques dans chaque province, alors que la capitale, Saragosse, bénéficiait de solides infrastructures et accueillait plus de la moitié de la population aragonaise totale¹¹. L'exode rural et l'émigration avaient créé de véritables déserts démographiques dans une région déjà peu peuplée¹².

La loi aragonaise sur les *mancomunidades* (associations de communes) du 15 avril 1987 finissait tout de même par réglementer la création et le fonctionnement des *mancomunidades* qui s'étaient multipliées depuis les années cinquante. Elles permettaient en effet aux municipalités d'associer leurs compétences, de mutualiser leurs moyens et d'offrir aux habitants de leur territoire respectif un ou plusieurs services spécifiques comme l'approvisionnement en eau, le ramassage des ordures ou les transports. Ces associations qui impliquaient solidarité et actions communes, constituaient une réponse pratique aux déséquilibres démographiques évoqués et au manque de moyens de certaines communes isolées et dépeuplées. La loi de 1987 ne faisait que prendre en compte ce phénomène déjà ancien et mettait en avant une évidente prise de conscience des problèmes posés sur les plans territorial,

9 « Una Ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas ».

10 « las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios »,.

11 En 1981 et 1991, la population de Saragosse représentait respectivement 54,6 % et 57,5 % de la population aragonaise totale (MAPA, 1992). Le déséquilibre démographique ne fit donc que s'accroître au cours des années quatre-vingt.

12 En 1981 et 1991, la densité démographique moyenne était de 25 habitants au km² (MAPA, 1992).

démographique et socioéconomique :

« L'existence de nombreuses petites communes peu peuplées qui jouissent de modestes ressources financières et constituent majoritairement l'Administration locale aragonaise, rend nécessaire le recours à des techniques de coopération et de collaboration inter-municipale pour trouver une solution adéquate à la réalisation de travaux et à la prestation de services qui ne peuvent être entrepris isolément¹³ (*Ley 6/1987*, Préambule). »

Bien que la loi accordât aux *mancomunidades* le statut de collectivités locales à personnalité juridique propre et la possibilité de s'autogérer, elle n'entraînait pas la décentralisation attachée au système des actuelles comarques. Autrement dit, point de transferts de compétences¹⁴ émanant du pouvoir autonome. Les *mancomunidades* étaient en effet des associations créées à l'initiative des communes, dont on réglait simplement la constitution et le mode de fonctionnement comme le prévoyait l'article 44 de la LRL de 1985. Si les *mancomunidades* ne pouvaient bénéficier de transferts de compétences émanant de la Communauté Autonome, elles pouvaient cependant bénéficier de subventions de la DGA (*Diputación General de Aragón*¹⁵) et se voir confier par d'autres administrations certaines missions relevant de leurs compétences (*Ley 6/1987*, art. 9.4 et 9.6). Ces dernières étaient, dans le cadre des missions prévues, celles des communes associées comme le précisait plus tard la loi 7/1999 du 9 avril 1999 : « En matière de compétences, les *mancomunidades* jouissent des pouvoirs et des prérogatives attribuées aux collectivités locales de base »¹⁶ (*Ley 7/1999*, Título I, art. 86. 2).

Si les *mancomunidades* n'annonçaient pas la décentralisation attachée aux futures comarques, la loi de 1987 suggérait cependant qu'elles étaient appelées à être « la base d'une alternative future à l'actuelle organisation territoriale »¹⁷ (*Ley 6/1987*, Préambule). A ce titre, elles constituaient un précédent à la *comarcalización*. Le décret 64/1989 du 30 mai 1989 ajoutait du reste au concept de *mancomunidad* celui de *comarque* : « Quand l'importance des objectifs, du territoire, de la

¹³ « El Gran número de pequeños municipios, de escasa población y reducidos medios, que constituyen en su mayor parte la Administración Local aragonesa hace necesario acudir a técnicas de cooperación y colaboración intermunicipal para dar solución adecuada a la ejecución de obras y prestación de servicios que no pueden ser acometidos aisladamente ».

¹⁴ Le transfert de compétences suppose le transfert de la propriété de ces dernières et donc une décentralisation lorsqu'il est le fait d'une collectivité englobante □ c'est le cas de la Communauté autonome d'Aragon □ par rapport aux comarques. La délégation de compétences suppose un simple transfert de l'exercice des compétences et un possible contrôle de l'organisme qui délègue.

¹⁵ Organe exécutif de la Communauté autonome d'Aragon formé de conseillers. À sa tête se trouve un Président élu par les Cortès d'Aragon et parmi ses députés (*Estatuto de Autonomía de Aragón*, art. 21, 23.1 et 23.2). Le sigle DGA renvoie aussi communément à l'administrateur de la communauté.

¹⁶ « En la esfera de sus competencias, corresponden a las mancomunidades las potestades y prerrogativas reconocidas a las entidades locales básicas »,

¹⁷ « la base para una alternativa futura a la actual organización territorial ».

capacité de gestion d'une *mancomunidad* le justifie, la *Diputación General de Aragón*, à sa demande, pourra la considérer comme une *mancomunidad* d'intérêt comarcal »¹⁸ (Decreto 64/1989, art. 6). Ce statut particulier rendait notamment prioritaire la *mancomunidad de interés comarcal* en matière d'aides, de subventions et de délégations de compétences émanant de la DGA.

Dans les années quatre-vingt-dix, la DGA et les Cortès d'Aragon prirent l'initiative de créer des comarques dans le cadre de la LRL d'avril 1985. De 1993 à 2001, diverses lois délimitèrent le cadre juridique qui allait donner naissance aux comarques.

La loi 10/1993 du 4 novembre 1993 fut la pièce maîtresse de la *comarcalización*. Elle jeta les bases du processus, précisa la nature des comarques selon des critères historiques et / ou socio-économiques, la philosophie présidant à leur constitution, les structures politiques et organisationnelles du nouveau système et les compétences à gérer.

Après consultation de diverses études et avec la collaboration des *Diputaciones Provinciales*, de nombreuses *mancomunidades* et municipalités d'Aragon, la DGA entérina par la loi 8/1996 du 2 décembre 1996 la découpe de l'Aragon en trente-trois comarques clairement délimitées. La loi 23/2001 du 26 décembre 2001 (LMC ou *Ley de medidas de comarcalización*) précisa concrètement le fonctionnement des comarques et les compétences – déjà esquissées dans la loi du 10 novembre 1993 –, qui leur étaient dévolues.

De janvier 2001 à mai 2003, trente-deux des trente-trois comarques furent constituées (celle de Saragosse, la *DC Zaragoza* ou *Delimitación Comarcal de Zaragoza* qui correspondait à la capitale de la Communauté et à sa zone d'influence, fut bien délimitée, mais en avril 2014, elle n'était toujours pas constituée formellement et juridiquement). Au bout de quelques années de fonctionnement du système des comarques, apparurent les premiers textes de refonte des lois et normes fondatrices. Ainsi, le décret 1/2006 du 27 décembre 2006 officialisait la refonte de la loi 10/1993 de *comarcalización*, alors que la loi 3/2006 du 8 juin 2006 modifiait la loi 23/2001. La *comarcalización*, fruit d'un long processus, était alors une réalité qui allait au-delà d'une simple réforme territoriale.

Les comarques dans la gestion décentralisée régionale

Le système des comarques s'inscrivait dans un cadre communautaire régional

¹⁸ « Cuando la importancia de los fines mancomunados, el ámbito territorial y la capacidad de gestión de una Mancomunidad así lo justifiquen, y a su solicitud, la Diputación General de Aragón podrá calificarla como de «interés comarcal» ».

qui était le fruit d'une décentralisation à échelle nationale. L'article 150.2 de la constitution de 1978 permettait en effet de transférer aux communautés autonomes « par le biais d'une loi organique » des facultés étatiques ainsi que « le correspondant transfert des moyens financiers »¹⁹ (*Constitución Española de 1978*, art. 150.2). Les compétences de ces communautés étaient d'ailleurs mises en exergue dans l'article 148 de cette même constitution. Le statut d'autonomie de l'Aragon d'août 1982 précisait dans son article 35 les compétences de la communauté aragonaise et disposait que « dans l'exercice de ces compétences, la Communauté autonome d'Aragon jouira du pouvoir législatif, réglementaire et exécutif »²⁰ (*Estatuto de autonomía de Aragón*, art. 35.2). Le statut disposait également que l'administration de la Communauté jouirait d'une « personnalité juridique propre »²¹ (*Estatuto de autonomía de Aragón*, art. 44.1) et que les fonctions administratives et exécutives de cette collectivité territoriale s'exécuteraient, entre autres choses, sur la base d'une « décentralisation » (*Estatuto de autonomía de Aragón*, art. 44.2).

Il y avait bien transfert de compétences et annonce d'une gestion autonome. La décentralisation était d'ordre territorial dans la mesure où elle se faisait en faveur de la collectivité territoriale (*ente territorial*) qu'était la Communauté autonome d'Aragon. Elle était aussi d'ordre administratif et politique, ce qui sous-entendait l'existence d'un pouvoir exécutif, la DGA, et législatif, les Cortès d'Aragon (*Estatuto de autonomía de Aragón*, art. 11 et suivants). Enfin cette décentralisation laissait augurer une décentralisation financière et fiscale impliquant notamment la création d'impôts régionaux et la cession d'impôts contrôlés et perçus initialement par l'État central (Cf. Garasa, 2008, 2.3. Décentralisation financière et fiscale).

Le concept d'autonomie, affirmé notamment dans les articles 2, 137 et 143 de la constitution de 1978, se mariait avec la notion de décentralisation. Il en ressort que si la décentralisation se référait au transfert de compétences et de pouvoirs, l'autonomie renvoyait à la capacité de gestion accordée par la Constitution et précisée par les statuts d'autonomie pour que les communautés pussent s'organiser et s'autogérer dans les domaines qui leur étaient dévolus sans intervention de l'État central, mais dans le respect du cadre légal et constitutionnel. La décentralisation et l'autonomie, déjà associées au début des années soixante-dix à l'idée de démocratie véhiculée notamment par les partis de gauche renaissants, les régionalistes et les intellectuels progressistes (Cf. Royo Villanova, 1978), étaient alors indissociables des principes d'unité nationale et de solidarité intercommunautaire mis en exergue dans l'article 2 de la constitution.

Après plusieurs manifestations populaires d'envergure exigeant une autonomie

19 « mediante ley orgánica », « la correspondiente transferencia de medios financieros »,

20 « En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Aragón la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva ».

21 « tendrá personalidad jurídica propia ».

pleine (Cf. Garasa, 2008, 2.2. Une régionalisation de transition pour une autonomie de seconde classe), l'Aragon a vu se concrétiser un long processus de décentralisation censé rapprocher le pouvoir, l'administration et les services des Aragonais. L'Espagne des autonomies, fruit d'une démocratisation et d'une perspective politique aux précédents relativement proches (les autonomies de la Seconde République), a donc permis à l'Aragon de s'inscrire dans un cadre historique particulier. Dans un contexte plus large, cette communauté autonome a rejoint une Europe qui avait déjà ses propres « cultures régionales ». Une Europe où divers États avaient su marier le principe d'unité avec un concept d'autonomie régionale relevant parfois d'une véritable construction fédérale appelée à jouer un rôle d'harmonisation et de coordination (les *Länder*). Bénéficiant d'une politique d'aide européenne destinée à réduire les déséquilibres régionaux et à assurer un développement harmonieux²², s'inscrivant également dans la perspective d'une Europe des régions, l'autonomie aragonaise prenait tout son sens (Cf. Garasa, 2008, 2.4. Régionalisation et Europe).

Sur le plan national, la décentralisation a donné à l'Aragon la possibilité de s'autogérer et en a fait une force de proposition et de création face à l'État-nation et aux autres Communautés autonomes. Elle a notamment permis, avec la création des comarques, une seconde décentralisation. Une décentralisation dans la décentralisation en quelque sorte qui rappelle les projets des régionalistes du premier tiers du XX^e siècle, tout en s'inscrivant dans un contexte historique, politique et social bien différent.

La loi 10/1993 du 4 novembre 1993 qui institutionnalisait les comarques et en faisait des collectivités locales, mettait en avant la philosophie de cette décentralisation. La *comarcalización* avait pour but de rapprocher l'administration et les services des citoyens et d'améliorer ainsi la prestation des services publics car « les Administrations publiques sont au service du citoyen – pas le contraire »²³ (*Ley 10/1993*, Préambule). La loi 7/1999 du 9 avril 1999 surenchérisait en revendiquant une pluralité d'administrations vouées à agir sur le territoire aragonais en s'inspirant des « principes de décentralisation, d'économie, d'efficacité et du plus grand rapprochement entre gestion administrative et citoyens »²⁴ (*Ley 7/1999*, Título I, Art. 4. 2).

Les réalités territoriales, démographiques et administratives qui incitèrent à la *comarcalización* sont résumées sur le site web du gouvernement aragonais consacré aux comarques :

« Les caractéristiques spéciales du territoire aragonais – basse densité démographique, nombre élevé de petites municipalités et forte concentration

22 Cette politique se développa à partir de la seconde moitié des années quatre-vingt.

23 « las Administraciones públicas están al servicio del ciudadano – no al contrario ».

24 « principios de descentralización, de economía y eficacia y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos ».

de la population dans la ville de Saragosse – rendent difficile la prestation de services [...] Les administrations publiques doivent favoriser l'offre de services publics de base afin d'éliminer les inégalités existantes et corriger les déséquilibres territoriaux dans le but d'améliorer la qualité de vie des citoyens²⁵ (Portal de las Comarcas de Aragón, Proceso de comarcalización). »

La seconde décentralisation se faisait au sein de la Communauté autonome d'Aragon en faveur de collectivités locales de district. Elle montrait que la décentralisation à échelle nationale n'avait pas donné lieu, comme dans d'autres régions d'Espagne, à un centralisme intégral à échelle de la communauté. Il ne s'agissait plus d'opposer l'Aragon à sa capitale, centre économique et politique, mais de développer harmonieusement la région pour améliorer les conditions de vie de ses habitants, attirer les capitaux par l'installation d'infrastructures et la prestation de services publics adéquats et, dans une certaine mesure, créer des conditions propices au repeuplement des zones rurales. On misait sur une dynamique de développement endogène fondée sur les capacités du territoire et de ses gens. L'organisation administrative et territoriale se devait d'être plus efficace et donc davantage adaptée aux réalités locales.

Rôle et circonstances d'une gestion décentralisée

Comme le prévoyait la loi 10/1993 du 4 novembre 1993, la création des comarques fut soumise à approbation des communes concernées²⁶ et après discussions et débats, fit l'objet d'un large consensus. La loi 8/1996 du 2 décembre 1996 divisait l'Aragon en trente-trois comarques. La subdivision qui avait été motivée notamment par des études scientifiques, semblait répondre, malgré la disproportion des comarques en termes de superficie, à des objectifs de cohésion et d'équilibre visant à forger une solidarité autour d'intérêts communs. La proposition de délimitation des comarques fut soumise à une consultation à laquelle participèrent municipalités, *Diputaciones Provinciales* et *mancomunidades*. Il en résulta des polémiques tant pour ce qui se référait à l'inclusion de telle ou telle municipalité dans telle ou telle comarque, que pour ce qui était de la délimitation des comarques ou du choix de leur chef-lieu. Ainsi, la comarque de La Ribagorza (Ribagorce), initialement divisée en Ribagorce occidentale et orientale, fut unifiée, alors que les municipalités de Tamarite et Binéfar se disputaient la qualité

²⁵ « Las especiales características del territorio aragonés —baja densidad de población, elevado número de pequeños municipios y fuerte concentración de población en la ciudad de Zaragoza— dificultan la prestación de servicios [...] Las administraciones públicas deben favorecer la oferta de servicios públicos básicos que eliminen las injustas diferencias existentes y corregir los desequilibrios territoriales con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos ».

²⁶ Les deux tiers au moins des communes de la comarque représentant au moins les deux tiers du corps électoral devaient donner leur accord.

de chefs-lieux de la comarque de la Litera qui finit par être dévolue à Binéfar, ville plus peuplée. Quoi qu'il en soit, il y eut bien dialogue et participation à un processus placé d'emblée sous le signe d'une décentralisation décisionnelle qui fit dire à certains, dans une ambiance favorable aux visées régionalistes et historico-identitaires, que cette collaboration des intéressés rappelait le *pactismo* (concertation et politique du pacte entre les intéressés) médiéval. Pour justifier cette réorganisation territoriale et donner une légitimité à la décentralisation, il fallait de surcroît revêtir les comarques de marques identitaires qui leur faisaient parfois défaut²⁷, reproduisant ainsi le schéma de l'Espagne des autonomies. Le besoin de créer ou de faire ressortir une singularité culturelle est notamment flagrant dans le cas de la comarque de la Hoya de Huesca qui porte aussi le nom aragonais de *Plana de Uesca*. À son propos, le spécialiste de l'Aragon Francho Nagore Laín, n'hésitait pas à faire référence à une langue pourtant disparue depuis longtemps :

« L'aragonais est la langue traditionnelle et authentique des territoires compris aujourd'hui dans la démarcation territoriale de la Hoya de Huesca / *Plana de Uesca*. On l'a couramment utilisé comme langue écrite et parlée tant dans les villages de la comarque que dans la ville de Huesca durant tout le Moyen Âge²⁸ (Nagore Laín, F, 2006, p. 259). »

* Cf. *Figure 1. Comarques d'Aragon* en fin d'article.

La décentralisation dans la décentralisation impliqua, en faveur des comarques, des transferts de compétences attribuées jusqu'alors à la Communauté autonome. S'ajoutaient à cela de possibles délégations de services et de fonctions émanant des provinces et des municipalités (*Decreto Legislativo 1/2006*, art. 10). Les compétences précisées dans la loi 23/2001 du 26 décembre 2001 étaient nombreuses et variées : aménagement du territoire et urbanisme, transports, protection du milieu ambiant, ramassage des ordures, santé et hygiène, action sociale, agriculture, élevage et gestion forestière, culture, patrimoine culturel et traditions populaires, sport, jeunesse, promotion du tourisme, artisanat, protection des consommateurs et des usagers, énergie, promotion et gestion industrielle, foires et marchés, protection civile et prévention des incendies, enseignement, activités économiques, élaboration des programmes d'aménagement et de promotion des ressources agraires en zone de montagne, gestion de certains travaux publics et services publics de première nécessité. La loi laissait la porte ouverte à d'autres compétences futures. Jusqu'en

²⁷ C'est à notre sens le cas de celle du Cinca Medio ou du Somontano de Barbastro, dont il faut trouver l'unité dans le paysage, plus que dans de pseudo racines identitaires.

²⁸ « El aragonés es la lengua tradicional y propia de los territorios comprendidos hoy en la demarcación comarcal

de la Hoya de Huesca / *Plana de Uesca*. Fue usado habitualmente, como lengua hablada y escrita, tanto en los pueblos de la comarca como en la ciudad de Huesca, a lo largo de toda la edad media ».

2010, seule une première série de transferts a été effectuée. Il s'agit de transferts des compétences et des correspondants services et fonctions dans les domaines de la culture, du patrimoine culturel et des traditions populaires, du sport, de la jeunesse, de la promotion du tourisme, du ramassage et du traitement de résidus urbains, de la protection civile, de la prévention et de l'extinction des incendies. Il est prévu le transfert de deux autres séries de compétences.

La *comarcalización* a provoqué la dissolution des *mancomunidades* lorsque les compétences de ces dernières coïncidaient avec les compétences transférées aux comarques, comme le prévoyait la LMC de 2001 dans ses articles 37 et 38. Le personnel et les actifs des dites *mancomunidades* ont été, en semblables cas, dévolus aux comarques. Celles-ci, à la différence des *mancomunidades*, sont des subdivisions administratives et territoriales supramunicipales et infracommunautaires fruits d'une réforme territoriale née d'initiatives politiques. De surcroît, les comarques relèvent à la fois du municipalisme et d'une décentralisation voulue par le pouvoir politique. Elles ne sont pas que de simples instruments de gestion de quelques compétences et services municipaux spécifiques, de simples associations municipales limitées dans le temps, mais des organisations permanentes capables d'assurer une politique territoriale stable sur l'ensemble de leur territoire au titre de collectivités locales.

Outre leur capacité à s'autogérer – sans exclure une coopération et une coordination avec la DGA facilitée par le *Consejo de Cooperación Comarcal* (Conseil de coopération des comarques)²⁹ et le récent *Observatorio Aragonés de Comarcas* (Observatoire aragonais des comarques)³⁰ –, outre la décentralisation administrative qu'elles impliquent, elles sont le reflet d'une certaine décentralisation politique au sein de la Communauté autonome d'Aragon. La comarque est administrée par un *Consejo Comarcal* (Conseil de la comarque), dont les membres sont nommés proportionnellement aux résultats obtenus par chaque parti politique à l'occasion des élections municipales. Ces conseillers, dont le nombre varie de 19 à 39 selon le nombre d'habitants de la comarque, élisent un président qui doit être obligatoirement membre élu du conseil. Cette représentativité politique locale donne à l'exécutif une certaine légitimité.

La démocratie représentative se double théoriquement d'une démocratie participative imposée aux collectivités locales par la LRL (*Ley 7/1985*, art. 69) et la loi 57/2003 du 17 décembre 2003 (*Ley 57/2003*, art. 70 bis). De telles dispositions

²⁹ Ce conseil créé en 2002, est un organe consultatif de collaboration et de coopération entre la DGA et les comarques. Il est formé de représentants de ces institutions.

³⁰ Il s'agit d'un organe consultatif constitué en 2010 qui est chargé d'épauler techniquement le Conseil de coopération des comarques. Composé de représentants et de techniciens de la DGA et des comarques, il a notamment pour mission de recueillir et d'analyser des informations et des données propres aux comarques, ainsi que de faire des propositions techniques en matière de coordination, d'échanges et de collaboration entre les comarques et la DGA.

devraient éviter toute « perspective individuelle, solution unique et décision infligée »³¹ (GSIC, 2006, p. 32). Dans ce cadre, les comarques auraient pour mission de résoudre localement certains déficits démocratiques en rapprochant les démocraties représentative et participative, en permettant aux citoyens de s'investir dans la vie politique et sociale, en renforçant en quelque sorte l'implication de ces derniers dans la gouvernance de leur propre territoire. L'idée de mettre en place des Conseils de participation citoyenne dans chaque comarque n'est pas nouvelle (Montero Pérez-Hinojosa, 2007, p. 71) et les comarques d'Andorra-Sierra de Arcos, Campo de Borja et Sierra de Albaracín semblent œuvrer activement à la constitution d'un « espace citoyen ». Cependant, tout est encore à l'état de projet et au stade des bonnes intentions. Si cette participation citoyenne a pris une certaine importance dans la ville de Saragosse, elle est encore en devenir dans bon nombre de villes et de comarques.

Décentralisation locale et contexte supranational

Le système des comarques s'est parfaitement intégré dans un contexte national où l'on ressentait la nécessité d'une réforme territoriale et la création d'organismes politiques ou territoriaux intermédiaires entre la province et les municipalités (territoires historiques au Pays Basque, *Cabildos Insulares* aux Canaries, *Consejos Insulares* dans les îles Baléares, comarques en Galice et en Catalogne). Le phénomène des comarques n'est pas un phénomène purement aragonais. Il a vu le jour à la fin des années quatre-vingt en Catalogne et est lié à une réorganisation territoriale qui se veut plus proche des réalités historiques, économiques, sociales et culturelles, dans une Espagne des autonomies théoriquement propice à la prise en compte de la dimension locale. Cependant, le phénomène des comarques ne relève pas partout en Espagne d'une véritable décentralisation. La *comarcalización* est parfois officieuse ou se limite à la constitution de simples unités territoriales plus ou moins homogènes, mais susceptibles de mieux assurer leur propre développement. Il n'en est pas de même des comarques aragonaises ou catalanes qui sont de véritables collectivités locales dotées par le pouvoir de leur communauté respective d'une personnalité juridique propre et de compétences transférées ou déléguées.

Sur le plan international, les comarques aragonaises peuvent rappeler les communautés urbaines, d'agglomération ou de communes et les pays français, mais ces organisations, contrairement aux comarques, ne sont pas des collectivités locales administrativement et politiquement décentralisées. Les communautés en question sont des établissements publics à fiscalité propre qui relèvent tout au plus d'une coopération intercommunale définie par la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999 et d'une mutualisation des services qui peut rappeler les *mancomunidades*. Quant aux pays

³¹ « visiones particulares soluciones homogéneas y decisiones de arriba abajo ».

définis par la LOADT (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) de 1995, s'ils sont supposés présenter, comme les comarques aragonaises, une certaine cohésion géographique, économique, sociale ou culturelle, faciliter la participation citoyenne et œuvrer en faveur d'un développement durable³², ils ne constituent ni de nouvelles structures administratives, ni de nouvelles collectivités. Ils sont essentiellement des espaces de concertation, de mutualisation de moyens et d'information, des territoires de projets associant librement des communes qui suivent un plan de développement pour une période de dix ans.

Les comarques aragonaises, comme les communautés autonomes, s'inscrivent par ailleurs dans un contexte européen propice non seulement au fait régional, mais aussi au développement de territoires supramunicipaux présentant une certaine cohérence et facilitant le développement local endogène. La *comarcalización* semble également répondre positivement aux orientations européennes en matière de politique territoriale. C'est du moins ce que suggère le troisième rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale de février 2004 :

« Quelles que soient les difficultés que rencontrent certaines régions, une condition clé de la cohésion territoriale est un accès égal aux équipements de base, aux services de première nécessité et au savoir – à ce qu'on qualifie de « services d'intérêt économique général – pour quiconque où qu'il vive » (Commission Européenne, 2004, pp. 27 et 33). »

Les comarques d'Aragon, en tant qu'organisations territoriales intercommunales sont du reste en partie financées par l'Union Européenne pour divers projets entrant dans le cadre de sa politique. Pour la période 2000-2006 la comarque de la Hoya de Huesca a ainsi perçu 8 815 823 euros provenant du Fonds de Cohésion pour des projets liés à l'approvisionnement en eau, au compostage et à la protection du milieu ambiant (AM, 2007, p. 18). Elle a aussi bénéficié, entre autres choses de Fonds structurels dans le cadre du développement local et urbain à hauteur de 4 627 438, 50 euros, soit environ 50 % de l'investissement total cofinancé par le gouvernement aragonais, la *Diputación Provincial* et les communes de la comarque de la Hoya de Huesca (AM, 2007, p. 20).

Les projets de coopération transfrontalière donnent aussi lieu à financement lorsqu'un territoire donné a développé une organisation intercommunale (pays, communautés de communes en France et comarques en Espagne). C'est le cas de

32 Dans la région poitevine (Lusignan), le Pays des Six Vallées régi par un comité syndical composé de vingt membres élus, comprend par exemple un Conseil de développement destiné à renforcer la démocratie locale et participative. Le Pays a d'autre part validé en janvier 2005 une charte de développement durable qui s'appuie sur un projet préparé par le Conseil de développement et les habitants. En France, ce développement durable a été envisagé notamment par la LOADDT (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire) de 1999.

la comarque de Sobrarbe et du projet *Continua Pirineum* – intégré dans le projet pyrénéen Interreg III A – qui a pour but, au-delà des frontières et des barrières linguistiques, de rapprocher la comarque des vallées françaises d'Aure et du Luron et d'unifier les espaces à travers une histoire commune et la mise en place de circuits transfrontaliers.

La coopération transfrontalière, nonobstant, est souvent fragile et les comarques pyrénéennes sont souvent soumises aux aléas de politiques qui leur échappent et les dépassent comme si elles n'avaient pas leur destin en main. Ainsi, la décision prise le 30 avril 2014 par le département français des Pyrénées-Atlantiques de fermer momentanément le col transfrontalier du Pourtalet pour les camions de plus de douze tonnes, alors que les camions ne pouvaient déjà pas franchir le col du Somport pour cause de travaux, aurait créé une forte inquiétude dans les comarques de La Jacetania et du Alto Gállego qui vivent en partie du transport vers la France (d'après BAP-Revues de presse espagnole, 2014). Quoi qu'il en soit, la vieille polémique autour du désintérêt de la France pour les communications routières, mais aussi ferroviaires, avec l'Aragon, n'a pas manqué de rejaillir.

Les possibles failles de la décentralisation

Le transfert de compétences en faveur des comarques s'est accompagné d'un inévitable transfert de fonds et de services, de la création de postes de fonctionnaires et de l'attribution de locaux et de moyens techniques. La DGA assura durant le processus de *comarcalización* que cette décentralisation serait financièrement indolore et qu'elle n'entraînerait qu'une réorganisation des moyens et non une augmentation du nombre de fonctionnaires et des coûts de gestion du territoire. C'est bien ce que réaffirmait encore à propos des frais de personnel une page du site web du gouvernement d'Aragon consultée en 2011 :

« [...] il n'y a pas de transfert de personnel de la Communauté autonome en faveur des comarques, on leur transfère simplement les fonds qui proviennent de l'amortissement des emplois de la Communauté autonome (postes vacants non couverts, postes vacants pour cause de départ à la retraite, etc.) [...] Le personnel des comarques est composé du personnel provenant des *mancomunidades* et des municipalités qui assuraient les services dévolus aux comarques avant le transfert des compétences et du personnel récemment engagé³³ (Portal de las Comarcas de Aragón, Los traspasos a las

33 [...] no se produce una transferencia de personal de la Comunidad Autónoma a las comarcas sino que se trapan las cuantías económicas que proceden de la amortización de los puestos de trabajo en la Comunidad Autónoma (vacantes no cubiertas, vacantes por jubilación, etc.) [...] Las plantillas de personal en las comarcas están formadas por la incorporación procedente de mancomunidades y ayuntamientos que estaban prestando los servicios con anterioridad a las transferencias de competencias y por personal de nueva contratación].

comarcas). »

Les données statistiques que nous possédons nous montrent cependant qu'en Aragon, du second semestre 2005 au second semestre 2010, le nombre de salariés de la fonction publique est passé de 81 200 à 97 300 (INE <http://www.ine.es>), soit une augmentation d'environ 20 % en cinq ans pour une population totale qui n'a augmenté que de 1,06 % de 2005 à 2009 (d'après IAEST, 2010). Bien entendu, tous ne sont pas salariés de la Communauté autonome ou des comarques, mais si l'on considère les transferts de compétences au bénéfice de ces deux collectivités et la tendance à la décentralisation, il est permis de penser que cette augmentation a été essentiellement due à l'accroissement du nombre d'employés de la fonction publique communautaire (DGA) et locale.

De 2007 à 2008, le nombre de salariés de la Communauté autonome et des collectivités locales passa de 40 599 à 41 656 et de 17 987 à 18 905 respectivement (IAEST, 2008, 2009). En 2008 ces employés représentaient respectivement 47 % et 21,48 % du total des salariés du secteur public opérant en Aragon (d'après IAEST, 2009). Il y avait donc bien une forte décentralisation qui s'était faite au détriment du secteur public étatique. Une décentralisation dans laquelle l'administration communautaire s'était logiquement taillé la part du lion. Les comarques qui n'étaient qu'une composante de l'administration locale³⁴ et ne comptaient encore en 2008 et 2009 que 2 088 et 2 152 employés respectivement (*Heraldo.es*, 22/10/2008 et 04/04/2010), prenaient cependant de l'ampleur. Outre la création de toute une infrastructure qui était le symbole matériel de leur existence, le nombre de salariés des comarques augmentait fortement, passant de 2005 à 2009 de 1 574 à 2 157 (GSIC, 2006, p. 9 et *Heraldo.es*, 04/04/2010), soit une augmentation de 37,03 % en quatre ans³⁵. Ce phénomène, alors que la deuxième série de compétences n'avait pas encore été transférée aux comarques, que le nombre total de salariés du secteur public ne cessait de croître et que la crise économique entraînait un important accroissement de l'endettement de la Communauté autonome d'Aragon³⁶, ne pouvait que susciter des critiques face à une possible bureaucratisation dont on soupçonnait qu'au lieu de servir la décentralisation et de rapprocher l'administration de ses habitants, elle alourdissait inutilement un système de plus en plus coûteux et inefficace. Le journal électronique *Heraldo.es* n'hésitait pas à affirmer que « dans ces institutions un euro de budget sur trois, environ 50 millions d'euros, est déjà destiné à payer les salaires. Le nombre de postes de confiance tend aussi à augmenter grandement »³⁷, (*Heraldo.es*,

34 La LRL du 2 avril 1985 reconnaît notamment comme collectivités locales les provinces, les municipalités et les *mancomunidades* ainsi que les comarques instituées par les communautés autonomes.

35 De 2002 à 2005, le nombre de salariés des comarques était passé de 210 à 1574 (López Jiménez, 2007, p. 202), soit une augmentation de 74,95 % en quatre ans, mais l'évolution se justifie pleinement par la mise en place du système.

36 Fin 2008, cet endettement s'élevait à 4,3 % du PIB aragonais et avait augmenté en un an de 30 % (d'après Gobierno de Aragón, Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, 2009).

37 « Uno de cada tres euros del presupuesto de estas instituciones, unos 50 millones de euros, va

22/10/2008). La claire allusion au nombre croissant d'assesseurs et autres chargés de mission renvoyait aux nombreuses polémiques portant sur un supposé favoritisme politique dans la concession de ces postes comme si les intérêts locaux, personnels ou privés l'emportaient sur le service public et l'intérêt général. Ce même journal dénonçait l'accroissement relatif des frais de personnel qui, s'ils représentaient en 2003, 18 % du budget des comarques, représentaient en 2009, 38 % de ce même budget (*Heraldo.es*, 04/04/2010).

À la fin des années 2010, les critiques portant sur la bureaucratisation³⁸, la fonctionnarisation des comarques ou le mode de recrutement de leur personnel, émanaient tant de partis de gauche comme la *Chunta Aragonesista* que des milieux libéraux et, au-delà des polémiques politiciennes et des réactions liées à la crise économique, mettaient le doigt sur quelques possibles points faibles de la décentralisation.

Le mode de financement des comarques semblait également être un possible maillon faible du système. Celles-ci étaient en effet financées par la Communauté autonome, les autres collectivités locales (essentiellement les communes pour prestation de services anciennement rendus par les *mancomunidades*), l'État et l'Union Européenne pour certains projets, ainsi que par l'imposition de taxes, d'impôts ou de prélèvements pour prestations rendues. En 2004 et 2005, les fonds alloués aux comarques par la DGA équivalaient respectivement à 77,95 % et 78,41 % du total de leur budget annuel, alors que le financement provenant d'autres collectivités territoriales représentait 9,67 % et 9,81 % dudit budget. Les ressources financières provenant des taxes, impôts et prestations diverses n'équivalaient, quant à elles, qu'à 5,4 % et 6,04 % du total respectivement (d'après Portal de las Comarcas de Aragón, El presupuesto de ingresos de las administraciones comarcales). Un tel constat révélait une forte dépendance financière des comarques à l'égard notamment de la DGA. Cette dépendance, comme celle de la Communauté autonome envers l'État central, pouvait déresponsabiliser et semblait exiger une décentralisation fiscale et financière qui, il est vrai, courait le risque d'ajouter de l'impôt à l'impôt. Dans un complexe ensemble d'entrelacs bureaucratiques où se mêlaient les échelons politico-administratifs infranational, national et supranational, la manne européenne semblait être également le résultat d'une politique d'assistance dans laquelle l'Aragon, et dans une plus faible mesure les comarques, se complaisaient et ce, malgré les désirs de décentralisation maximale affichés.

Le problème de l'excessive dépendance à l'égard du financement extérieur est encore d'actualité et pose toujours les mêmes problèmes. Ainsi, récemment, le président de la comarque de Ribagorce, José Franch, la comarque la plus endettée en

ya destinado a pagar nóminas. El número de cargos de confianza también comienza a despegar ».

38 En 2009, seulement 15 % du personnel fut cependant attelé à des tâches purement administratives. (*Heraldo.es*, 04/04/2010).

2013, expliquait que ledit endettement était dû en partie aux retards des transferts de fonds provenant d'autres administrations et notamment de la DGA (*Heraldo.es*, 26/05/2014).

L'ébauche d'un bilan

Les comarques d'Aragon, après une douzaine d'années d'existence ne semblent pas avoir, si l'on s'en tient à notre propre expérience du terrain, la même visibilité sur le plan local que les administrations d'État, les services provinciaux de la DGA ou les administrations municipales. Il est vrai que ces échelons intermédiaires sont encore bien jeunes et récemment nous avons pu vérifier l'ignorance de bon nombre d'habitants de Huesca en matière de comarques, incapables qu'ils étaient de nous dire ce qu'ils savaient de ces dernières, à quoi elles servaient, incapables même de localiser dans le chef-lieu de province les services de la comarque de La Hoya de Huesca, comarque à laquelle on avait pourtant aussi donné le nom de *Plana de Uesca* pour faire plus « authentique » et être plus « proche » de l'Aragonais du cru qui cependant, depuis bien longtemps, ne parle plus aragonais.

Les comarques restent par ailleurs des maillons supplémentaires d'un système perçu encore assez souvent comme bureaucratique : une bureaucratie qui serait en quelque sorte venue s'ajouter à la bureaucratie déjà existante de l'État, des délégations provinciales, de la DGA et de ses services provinciaux. L'impression de gâchis est d'autant plus forte que l'Espagne, à l'image de bon nombre de pays d'Europe, traverse une grave crise économique et que ces comarques administratives peuvent sembler coûteuses au moment même où le fonctionnaire est, comme dans d'autres pays d'Europe, de plus en plus perçu comme un élément privilégié et, dans le pire des cas, inutile.

La dette des comarques semble conforter cette impression qui, comme toute impression est fort critiquable, mais n'en est pas moins suggestive. Le ministère des Finances et des Administrations Publiques, à partir des comptes de vingt-et-une comarques sur trente-trois, a mis récemment en exergue cette dette qui s'élevait à près de 13 millions d'euros à la fin de l'exercice 2013 (*Heraldo.es*, 26/05/2014). Les comarques comptabilisées les plus endettées étaient celles du Alto Aragón (Haut-Aragon), de la Ribagorza (Ribagorce), du Bajo Aragón (Bas-Aragon), de la Comunidad de Teruel (Communauté de Teruel) et de Campo de Cariñena. Arrivait en tête la comarque de Ribagorce avec 1,42 millions d'euros de dette, mais elle avait réussi à diminuer par plus de 50 % ladite dette en 2013 par rapport à 2012. Bien qu'en de plus faibles proportions, les quatre autres comarques citées avaient réussi à diminuer leur dette au cours de l'année 2012 (*Heraldo.es*, 26/05/2014). Ces dettes dues aux frais de fonctionnement, au coût et à la variété des services rendus sur des territoires parfois étendus et peu peuplés, aux retards des autres administrations dans le transfert des fonds aux comarques et, bien entendu, au paiement des intérêts

bancaires.

Le coût des comarques est d'autant plus élevé qu'elles sont pauvres et nécessitent des services de qualité et de proximité dans des territoires à basse densité démographique et confrontés à un important vieillissement de la population.

C'était précisément pour réduire les différences entre les territoires d'Aragon, maintenir et développer les services et l'économie des zones rurales désertifiées et à la population vieillissante que le système des comarques avait été en partie constitué. La mission a-t-elle été remplie ?

Il semble que non, les différences demeurant criantes entre régions pauvres et régions riches. Il est même probable qu'elles se soient aggravées. Ainsi, la différence entre la comarque présentant le revenu per capita le plus élevé et celle présentant le revenu per capita le moins élevé est significative. En 2008, c'était la comarque de Sobrarbe qui présentait le plus haut revenu per capita avec 21 381 euros, alors qu'avec 11 592 euros, soit juste un peu plus de la moitié, c'était celle de Campo de Belchite qui était la plus mal lotie. En 2011, alors que le revenu moyen per capita sur le plan régional avait diminué suite à la crise économique qui affectait toute l'Espagne, passant de 17 086 euros en 2008 à 16 379 euros, l'écart avait augmenté entre la comarque la plus riche et la plus pauvre. En effet, en 2011, la comarque au plus haut revenu per capita était celle de la Jacetania. Avec 20 305 euros elle présentait un revenu per capita 2,37 fois supérieur à celui de l'inamovible comarque de Campo de Belchite qui, avec 8 532 euros, présentait le revenu per capita le plus faible (d'après IAEST, 2011, 2013).

Outre les effets de la crise qui fragilisent encore plus les comarques les plus pauvres, nous pouvons déceler une certaine corrélation entre la pauvreté des comarques, la désertification démographique et le vieillissement. Ainsi en 2008 et 2011, parmi les quinze comarques présentant le plus bas revenu per capita, 9 et 10 respectivement faisaient partie des quinze comarques à plus faible densité démographique. Notons cependant de grandes exceptions comme les comarques pyrénéennes de Sobrarbe et de Ribagorce, à la densité démographique faible et au revenu per capita élevé, bien que ce dernier, fortement touché par la crise entre 2008 et 2011, ait connu une nette diminution durant la période indiquée : 21 381 et 18 598 euros respectivement pour ces deux comarques en 2008 et 15 979 et 15 114 euros en 2011 (IAEST, 2011, 2013).

Inversement, en 2008 et 2011, parmi les quinze comarques présentant le plus haut revenu per capita, 10 et 9 respectivement faisaient partie des quinze comarques à plus forte densité démographique.

Il est évident que ces quelques remarques et réflexions sont bien loin de

constituer une analyse scientifique exhaustive du système des comarques et qu'elles ne suffisent pas à évaluer les résultats obtenus par ces collectivités locales au bout d'une douzaine d'années d'existence. Pour cela, il serait sans doute nécessaire d'effectuer un travail d'équipe qui, à n'en point douter, dépasse largement le cadre de notre article. Quoi qu'il en soit, le système des comarques est, semble-t-il, toujours fortement appuyé par les élites politiques se présentant comme les défenseurs d'une toujours plus grande décentralisation, d'une plus grande autonomie. En avril 2014, la DPZ (Diputación Provincial de Zaragoza) a même voté en faveur d'une résolution des nationalistes de la CHA (Chunta Aragonesista) qui sollicite la création de la comarque de Saragosse ou *Delimitación Comarcal de Zaragoza*, en tant que collectivité locale ou territoriale jouissant d'une personnalité juridique propre. C'est d'ailleurs Bizén Fuster, député de la CHA à la DPZ, qui a défendu personnellement cette résolution destinée à mettre sur pied la dernière comarque non encore constituée comme collectivité autonome (*Periódico de Aragón.com*, 29/05/2014).

Épilogue

Les comarques aragonaises ont une longue histoire. En tant qu'associations municipales ou en tant que divisions territoriales, elles ont de lointains précédents, mais la notion de comarque liée au principe de décentralisation n'apparaît qu'à l'époque contemporaine et plus particulièrement dans le premier tiers du XX^e siècle. Les comarques s'inscrivaient alors dans des projets où l'autonomie régionale était en ligne de mire.

À l'époque franquiste et durant l'immédiat post-franquisme, les comarques se concrétisèrent, mais sous la forme de simples subdivisions territoriales destinées à rationaliser le potentiel administratif et financier d'organisations publiques ou privées (subdivisions territoriales syndicales, comarques du ministère de l'Agriculture ou des Chambres de commerce et d'industrie, etc.). À la recherche d'une certaine homogénéité, d'une certaine cohésion territoriale et dans la perspective d'une possible réorganisation du territoire, des spécialistes envisagèrent également dans diverses études techniques ou scientifiques les comarques sous divers angles : historique, géographique, économique ou socioculturel. Cependant, ce n'est que dans le contexte autonome et européen que les comarques, en tant que collectivités locales décentralisées, ont pris corps.

La Constitution de 1978 a rendu possible l'Espagne des autonomies. La Communauté autonome d'Aragon en a été une des manifestations concrètes. Fruit d'une décentralisation administrative et politique impliquant des transferts de compétences et l'existence d'un pouvoir exécutif et législatif propres, l'autonomie ou la capacité, dans certaines limites, de s'autogérer sans intervention du pouvoir central, a permis à son tour une seconde décentralisation avec l'apparition des comarques, véritables collectivités locales à personnalité juridique propre administrées par des

représentants élus localement. Jouissant de compétences transférées ou déléguées par la Communauté autonome d'Aragon, elles relèvent donc tant d'une tradition municipaliste que d'une décentralisation dans la décentralisation et s'insèrent parfaitement dans un contexte européen où la décentralisation territoriale, le développement endogène et la participation citoyenne sont à l'ordre du jour.

Les comarques aragonaises, bien qu'il soit difficile pour l'instant de faire un bilan sérieux de leur activité et de leur efficacité (elles sont encore jeunes, ont parfois tardé à se mettre en place et seule une partie de leurs compétences leur a été transférée), semblent couper court aux critiques dénonçant le « centralisme » des pouvoirs autonomiques. S'il faut en croire le discours officiel ou les rapports et les études émanant des services de la Communauté autonome ou édités ou subventionnés par cette dernière, la *comarcalización* permettrait de faciliter le développement endogène, de rapprocher l'administration des usagers, d'offrir à tous des services publics de base, quel que soit l'endroit où l'on se trouve, et de pallier ainsi les effets néfastes d'une « désertification démographique » propre à de nombreuses zones rurales aragonaises.

Ces professions de foi qui ne sont pas dénuées de fondement ne doivent cependant pas faire oublier les possibles pièges d'une décentralisation mal conçue ou mal vécue. Les inévitables critiques, liées le cas échéant à des règlements de compte politiques, ne manquent pas. Elles portent notamment sur l'accroissement des coûts administratifs et des frais de personnel, sur une bureaucratisation ou fonctionnarisation malvenue en période de crise, sur les possibles agissements de groupes de pression locaux, plus proches, dans un tel système, du pouvoir de décision ou encore sur une « probable » mainmise des groupes politiques dominants sur l'ensemble dudit système. À ces critiques toujours discutables, mais recevables, nous ajouterons le problème de la trop grande dépendance financière des comarques à l'égard de la Communauté autonome. Une dépendance qui court le risque de déresponsabiliser la gestion locale en matière de dépenses et d'investissements.

Quoi qu'il en soit, une évaluation indépendante et le plus exhaustive possible des actions et résultats d'un système administratif censé réduire les différences entre les diverses comarques, développer l'économie de ces territoires et rapprocher l'administration des administrés, s'avère indispensable après douze ans d'existence non exempts de remises en question.

Figure 1. Comarques d'Aragon



Bibliographie

AM (Asociación Multilateral), 2007, *Vías de participación ciudadana en Europa*, Huesca, Asociación Multilateral, 112 p.

BAP (Béarn, Adour, Pyrénées). Revue de presse espagnole.
URL : http://bap-europe.typepad.com/baprevue_de_presse_espagn/2014/05/les-partis-politiques-darag%C3%B3n-critiquent-le-d%C3%A9sint%C3%A9gr%C3%AAt-de-la-france-pour-les-pyr%C3%A9n%C3%A9es-centrales.html Consulté le 23/06/2014.

Bielza de Ory V., 2003, La delimitación comarcal de Aragón, 22 p., Infante Díaz, *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*, Diputación General de Aragón, Saragosse, pp. 115-136.

Commission Européenne, 2004, *Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération*, Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale. Bruxelles, 248 p.

Constitución Española de 9 de diciembre de 1931, Gaceta de Madrid, n° 344 du 10 décembre 1931.

Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, BOE n° 311 du 29 décembre 1978.

Decreto 64/1989, de 30 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan medidas de fomento de Mancomunidades Intermunicipales, BOA n° 60 du 7 janvier 1989.

Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, BOA n° 149 du 30 décembre 2006.

Estatuto de autonomía de Aragón aprobado por ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto, BOE n° 195 du 16 août 1982.

El Ebro, n° 61, octobre 1921.

Embid Irujo A., 1987, *Código de legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Saragosse, Ediciones Oroel, 889 p.

Garasa F., 2000, *Politique et mutations socio-économiques dans le monde de l'élevage aragonais à l'époque franquiste (1936-1975)*, sous la direction de Monique Lakroum, Reims : thèse, figure 4, 1018 p.

Garasa F., 2008, Régionalisation et décentralisation dans l'Aragon postfranquiste, *Revue Interdisciplinaire «Textes & contextes»*, 1 [en ligne]. URL : <http://revuesshs.u-bourgogne.fr/textes&contextes/document.php?id=401> ISSN 1961-991X Consulté le 12 janvier 2014.

Gobierno de Aragón, Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, 18/03/2009 [en ligne]. URL : <http://portal.aragon.es/portal/page/portal/DGA/DPTOS/ECONOMIA/Noticias/Npdeudapublica.pdf> Consulté le 18 février 2011.

GSIC (Grupo sociológico de Investigación Científica), 2006, *Las comarcas : una nueva organización territorial de Aragón*, Saragosse, Universidad de Zaragoza, 266 p.

Heraldo.es, 22/10/2008. Las comarcas duplican su gasto en personal en apenas cinco años. URL : http://www.heraldo.es/noticias/aragon/las_comarcas_duplican_gasto_personal_apenas_cinco_anos.html Consulté le 15 février 2011.

Heraldo.es, El gasto de personal en las comarcas sube un 12% en un año. 04/04/2010. URL : http://www.heraldo.es/noticias/aragon/el_gasto_personal_las_comarcas_sube_ano_las_cuentas_solo.html Consulté le 15 février 2011.

Heraldo.es, Al menos cinco comarcas cerraron 2013 con más de un millón de euros de deuda, 26/05/2014. URL : http://www.heraldo.es/noticias/aragon/2014/05/22/al_menos_cinco_comarcas_aragon_cerraron_2013_con_mas_millon_euros_deuda_289081_300.html Consulté le 22/06/2014.

IAEST (Instituto Aragonés de Estadística), *Datos Básicos de Aragón*. Années 2008, 2009, 2010, 2011, 2013.

INE (Instituto Nacional de Estadística), URL : <http://www.ine.es/> Consulté le 23 février 2011.

Ley 7/1985 de 2 de Abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*, BOE n° 80 du 3 avril 1985.

Ley 6/1987, de 1 de abril, sobre mancomunidades de municipios, BOA n° 46 du 22 avril 1987.

Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón, BOA n° 133 du 19 novembre 1993.

Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal de Aragón, BOA. n° 145 du 11 novembre 1996.

Ley 7/1999, de 9 de abril de Administración Local de Aragón, BOA n° 45 du 17 avril 1999.

Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, BOA n° 153 du 28 décembre 2001.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, BOE n° 301 du 17 décembre 2003.

Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización. BOA n° 74 du 30 juin 2006.

López Jiménez, A., 2007, Los primeros pasos de una nueva institución, 16 p., Biel Rivera, *Innovaciones en política territorial. Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal*, Fundear, Saragosse, pp. 189-214.

MAPA (Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación), 1995, *Anuario de estadística agraria*. 1992, 679 p.

Montero Pérez Hinojosa F., 2007, La influencia del territorio en la participación ciudadana. Desarrollo de la participación a nivel comarcal, 16 p., *Vías de participación ciudadana en Europa*, Asociación Multilateral, Huesca, pp. 60-75.

Nagore Laín F., 2006, El aragonés de la comarca de la Hoya de Huesca, 13 p., Castán Sarasa, *la Hoya de Huesca*, Diputación General de Aragón, Saragosse, pp. 259-272.

Periódico de Aragón.com, La DPZ pide la creación de la Comarca de Zaragoza, 26/05/2014. URL : http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/dpz-pide-creacion-comarca-zaragoza_933818.html Consulté le 22/06/2014.

Portal de las Comarcas de Aragón, Proceso de comarcalización [en ligne]. URL : <http://www.comarcas.es/index.php/mod.pags/mem.detalle/idpag.26/chk.5759f3a01695d444edef360b0046ff5e.html> Consulté le 16 novembre 2010.

Portal de las Comarcas de Aragón, Los traspasos a las comarcas [en ligne]. URL : http://www.comarcas.es/index.php/mod.pags/mem.detalle/relicategoria.1475/idpag.28/v_mod.pags/v_mem.listado/chk.a161e8705d7cdd858d4326coa702b266.html Consulté le 20 février 2011.

Portal de las Comarcas de Aragón, El presupuesto de ingresos de las administraciones comarcales [en ligne]. URL : <http://www.comarcas.es/index>.

http://mod.pags/mem.detalle/recategoria.1475/idpag.30/v_mod.pags/v_mem.listado/chk.87e04aa928144302a01d7a601a8aae28.html Consulté le 21 février 2011.

Recommandation 34-1997 sur le projet de charte européenne de l'autonomie régionale, 5 juin 1997, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. 4^{ème} session, Strasbourg [en ligne]. URL : http://www.ena.lu/projet_charte_europeenne_autonomie_regionale_juin_1997-01-12416 Consulté le 25 février 2011.

Royo Villanova C., 1978, *Aragón, espacio económico y división comarcal*, Saragosse, Caja de Ahorros de la Inmaculada, 346 p.

Pour citer cet article

Référence électronique

Fausto GARASA, « Le système des comarques en Aragon : l'histoire d'une décentralisation dans la décentralisation » *Revue Miroirs* [En ligne], 1 | 2014, mis en ligne le 15 juin 2014, consulté le 9 août 2014, <http://www.revuemiroirs.fr/links/Article10.pdf>

Auteur

Fausto GARASA, MCF
UFR Lettres et Langues. Département d'Études espagnoles et portugaises.
Université François-Rabelais.

Droits d'auteur

© RevueMiroirs.fr

¿Federalismo sin federalistas? La crisis del federalismo en contextos de pluralismo nacional (Cataluña, Escocia, Quebec)

Jorge Cagiao y Conde

Maître de conférences à l'Université François-Rabelais de Tours - ICD

jorge.cagiao@univ-tours.fr

Resumen

Tradicionalmente visto como el instrumento más adecuado para regular y ordenar el pluralismo característico de las sociedades complejas modernas y contemporáneas (de dar con la forma política del ideal de “unidad en la diversidad”), el federalismo vive desde finales del siglo pasado una crisis que parece todavía haberse agravado estos últimos años. El abandono progresivo de los argumentos y principios del federalismo en los discursos de legitimación de las decisiones y opciones políticas adoptadas, así como la hostilidad en aumento de un gran número de intelectuales y políticos hacia el federalismo, muestran bastante bien esta pérdida de confianza en el ideal federativo y en sus virtudes. Los casos de Cataluña, Escocia y Quebec nos permitirán reflexionar sobre las causas del abandono de la opción federalista -como vía para dar forma y canalizar la voluntad de “independencia” y “autogobierno” (self-government) del grupo mayoritario o dominante en dichos territorios-, y sobre la preferencia dada a la opción independentista.

Palabras clave: federalismo, pluralismo nacional, secesión, derecho a decidir, autodeterminación, autonomía, Quebec, Escocia, Cataluña.

Résumé :

Traditionnellement considéré comme l'outil le mieux à même de réguler et d'ordonner le pluralisme caractéristique des sociétés complexes modernes et contemporaines (de trouver la forme politique de « l'unité dans la diversité »), le fédéralisme connaît depuis la fin du siècle passé une crise qui semble s'être encore aggravée ces dernières années. L'abandon progressif des arguments et des principes fédératifs dans les discours de légitimation des choix politiques opérés, ainsi que l'hostilité grandissante d'un assez grand nombre d'intellectuels et de décideurs à l'égard du fédéralisme, illustrent assez bien cette perte de confiance en l'idéal fédératif. En nous intéressant aux cas de la Catalogne, de l'Ecosse et du Québec, nous nous interrogerons sur les causes de l'abandon de l'option fédéraliste, en tant que voie permettant de donner forme et de canaliser la volonté d'indépendance et

d'autogouvernement (self-government) du groupe majoritaire ou dominant sur ces territoires, et de la préférence donnée à l'option indépendantiste.

Mots-clés : fédéralisme, pluralisme national, sécession, autodétermination, autonomie, Québec, Ecosse, Catalogne.

Abstract:

Traditionally seen as the most appropriate tool to regulate the pluralism of modern and contemporary complex societies (to find the political form of “unity in diversity”), federalism suffers since late last century a crisis that still seems to have worsened in recent years. The progressive abandonment of the arguments and principles of federalism in the legitimation of policy choices, and the increasing hostility of a great number of intellectuals and politicians to federalism, shows quite well this loss of confidence in the federal idea and its virtues. The cases of Catalonia, Scotland and Quebec allow us to reflect on the causes of the abandonment of federalist option – as a way of shaping and channeling the will of “independence” and “self-government” of the majority or dominant group in these territories - and the preference given to the independence option.

Key-words: federalism, national pluralism, secession, right to decide, self-determination, self-government, Quebec, Scotland, Catalonia.

Introducción

Este trabajo propone una reflexión sobre el federalismo en contextos de pluralismo nacional. Dicha reflexión trata de integrar los notables avances obtenidos en el tema en los últimos treinta años, en ciencias políticas y jurídicas, en dos direcciones, que creo complementarias: 1/ un intento de definición teórica de la forma o del objeto federativo (¿qué es el federalismo?); 2/ intento asimismo de conectar con la dimensión jurídico-práctica del federalismo, a menudo ausente en los debates académicos y públicos (Cagiao y Conde, 2014).

Preguntar sobre la crisis del federalismo en contextos plurinacionales, y preguntar si hay federalistas que sostengan proyectos federalistas en los contextos plurinacionales, obliga necesariamente a decir dos palabras sobre el sentido o significado que le doy en este texto al federalismo.

Lo que entiendo por federalismo es, conectando con los primeros ensayos teóricos y prácticos federativos de nuestra historia moderna (Estados Unidos o Suiza), y con algunas de las más recientes, estimulantes y rigurosas aportaciones científicas a nuestro conocimiento sobre el tema (Beaud, 2007; Zoller, 2002; Norman, 2006;

Karmis y Norman, 2005; Gagnon, 2007, 2011; Requejo, 2009 ; Burgess y Gagnon, 2010; Parent, 2011) una especial forma de articular jurídica y territorialmente el poder político de un Pueblo o de un conjunto de Pueblos. El federalismo así entendido es: 1/ principalmente, un objeto de estudio de la ciencia o teoría jurídica; 2/ diferente del objeto de la teoría del Estado clásica (unitaria); 3/ pero con el que comparte sus características esenciales (derecho, territorio, individuos), declinadas éstas en plural.

Tal es lo que en mi acercamiento al objeto federativo yo y otros entendemos por federalismo (Zoller, 2002; Beaud, 2007; Parent, 2011; Cagiao y Conde, 2012; 2014). Esto tiene, entre otras consecuencias, diferenciar o distanciar la teoría del federalismo –y el federalismo– de otras teorías que no tienen como objeto de preocupación y estudio preferente al federalismo. Un ejemplo lo tendríamos en los que podemos llamar las “teorías omnicomprendivas” del federalismo. Estas teorías o maneras de entender el federalismo –bastante más extendidas de lo pudiere pensarse– se caracterizan por su voluntad de definir el federalismo como algo que va mucho más allá de una simple forma de articulación jurídico-territorial del poder político, emparentándolo así con otras ideas o proyectos de distinto signo como: el socialismo, la democracia, el republicanismo o los derechos humanos. De tal suerte, estas teorías omnicomprendivas; entienden que para hablar de federalismo con propiedad sería necesario hablar también de socialismo, republicanismo o democracia, lo cual –entiendo yo– no se sostiene. En realidad esta asociación no sólo es muy matizable y discutible sino que además tiende a oscurecer el significado del federalismo (Beaud, 2007), presentándolo como lo que no es necesariamente (por ejemplo, una forma de gobierno: República). No costará entender, en efecto, que del mismo modo que puede haber y hay Repúblicas cuya forma de Estado sea unitaria (Francia), habiéndolas también federales (Estados Unidos), puede haber también, y de hecho hay Monarquías cuya forma de Estado sea unitaria (España), habiéndolas también federales (Bélgica). En resumen, el federalismo no tiene que ver con la forma de gobierno.

También se distancia este acercamiento al federalismo de las teorías del federalismo dominantes en derecho público y ciencias políticas del siglo XX, y todavía hoy. Estas teorías asumen un positivismo (jurídico), un empirismo y un comparatismo acríticos e irreflexivos, en mi opinión, haciendo coincidir la “esencia” u “objeto” federativo (lo que define el federalismo) con el derecho federal positivo contemporáneo o histórico. Si la primera manera de entender el federalismo –decía– oscurece antes que aclara el significado del federalismo, y por ende su capacidad como instrumento válido para resolver algunos o muchos de los problemas que encontramos en nuestras sociedades, la segunda es una manera escasamente científica, pues ideológicamente

1 Un ejemplo lo tendríamos en el federalismo integral del personalismo francés liderado por Alexandre Marc. Ver sobre el federalismo integral Heim, 2004. Sobre el federalismo de Alexandre Marc, ver Courtin, 2007. Encontramos otro ejemplo, entre muchos otros, en el teórico del federalismo más conocido y laureado en España, Francisco Pi y Margall : Máiz, 2009; Cagiao y Conde, 2014.

orientada a hacer que la teoría federal coincida con la práctica federal. Es decir, es una teoría de legitimación del federalismo que es (Kelsen, 2001: 168; 2007: 318-319; Schmitt, 2003: 345-371; Scelle, 2008; Beaud, 2007), pero no dice nada (bueno) sobre el federalismo que se necesita en determinadas sociedades complejas, dejando así la solución a los problemas y desafíos que encontremos en ellas fuera de la lógica del federalismo.

Este es el problema que encontramos hoy en sociedades plurinacionales como Canadá, Reino Unido o España, en las que el federalismo que se practica o se propone no parece responder a los problemas, a las necesidades y a las reivindicaciones de los actores en cada uno de estos tres contextos políticos.

En las páginas siguientes expongo brevemente, y de manera necesariamente simplificada², los problemas semánticos que genera el federalismo en los contextos citados, así como los problemas políticos que se derivan de dichos problemas semánticos, o por decirlo de otra manera, problemas derivados de la percepción divergente de lo que el federalismo es y debe suponer.

El federalismo en Canadá y en Quebec: un remake del debate norteamericano entre Federalistas y Antifederalistas

El caso de Canadá es sin duda más controvertido que los otros dos pues se trata realmente, a diferencia del Reino Unido y de España, de un sistema federal. Al decir esto, no estoy valorando la pertenencia de Canadá a la categoría “Estado federal” o “Federación”. Me estoy refiriendo únicamente a que, de los tres, Canadá es el único Estado que se define a sí mismo como federal. No puedo detenerme ahora en este tema, pero importa subrayar que por más que muchos observadores insistan en definir al Reino Unido y, sobre todo, a España como sistemas federales, sólo deformando mucho la lógica del federalismo, y pasando por alto -conscientemente o no, es lo de menos- aspectos, procedimientos y prácticas fundamentales del modelo federal clásico, el federalismo territorial norteamericano, puede definirse a ambos sistemas como federales. El caso canadiense es diferente. Sin entrar en un análisis pormenorizado, para el que no tenemos espacio aquí, bastaría recordar el célebre dictamen del Tribunal Supremo canadiense sobre la eventual secesión unilateral de Quebec, dictado en 1998³, para entender que el federalismo, tal como lo define el Tribunal Supremo, es uno de los cuatro pilares de la federación canadiense, junto con el Estado de Derecho (rule of law) y el constitucionalismo, la democracia y la protección de las minorías. Mas si el federalismo canadiense fuese en realidad tal como lo expone el Tribunal Supremo en su dictamen no habría

² Para un estudio más detallado de la cuestión, ver la sección “Fédéralisme et Multiculturalisme” en Cagiao y Conde y Gómez-Muller, 2014.

³ <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/fr/1643/1/document.do>

habido probablemente razón para que los quebequeses hubieran planteado en quince años dos veces la cuestión de la secesión (1980 y 1995). Como tampoco habría sido posible, probablemente, la repatriación de la Constitución en 1981 contra la voluntad de la provincia de Quebec.

Han pasado ya casi veinte años desde el último referéndum y se podría pensar que los quebequeses ya han pasado página y no quieren oír ya hablar de independencia, mas, en vista del deficiente encaje del pluralismo nacional en el sistema constitucional canadiense, nada permite pensar que los quebequeses no volverán a la carga en el futuro. La celebración del 150 aniversario de la federación canadiense en 2017 será de hecho una fecha importante que los responsables quebequeses querrán quizás aprovechar. De hecho, la Presidenta del gobierno quebequense Pauline Maurois ha impulsado un proyecto de livre blanc sur l'avenir du Québec (libro blanco sobre el futuro de Quebec) con el objetivo de consultar de nuevo al pueblo quebequense y exponer las ventajas de la independencia y los inconvenientes del federalismo.

Y es que, en efecto, el federalismo canadiense es visto en Quebec como un instrumento del que se sirve el Estado canadiense para fragilizar el autogobierno de la Belle province e impedir su reconocimiento como “sociedad distinta” dentro de la federación canadiense. Los instrumentos de los que dispone el gobierno federal para invadir competencias exclusivas de las provincias, como su poder ilimitado de gasto, o la capacidad que tiene de aislar a Quebec negociando con el resto de provincias (angloparlantes) (Gagnon, 2006; 2011: 94 y ss.), es algo que difícilmente puede ser percibido favorablemente en una sociedad, como la quebequense, en la que el sentimiento nacional, de constituir una sociedad distinta, está tan extendido. Naturalmente, nada inclina a priori, en un caso como el de Quebec, a buscar respuestas a las reivindicaciones que surgen en la provincia sólo por la vía independentista. El federalismo sirve, ha servido y debe servir para canalizar demandas de mayor autogobierno como las que encontramos en Quebec, remodelando las reglas y equilibrios constitucionales de una federación como la canadiense. Mas esto obliga –el dictamen del Tribunal Supremo de 1998 es meridianamente claro al respecto- a entablar un diálogo entre la federación y la provincia de Quebec en el que ambos tengan una posición de igualdad en las negociaciones. La historia reciente de Canadá parece mostrar que sólo en los periodos de crisis secesionista la federación parece –sólo parece- dispuesta a entablar un diálogo de ese tipo. Pero aquí es donde vemos que en Canadá el debate sobre el federalismo parece haberse quedado anclado en el viejo y clásico dilema entre federalismo y confederalismo, reproduciendo todos los clichés y lugares comunes que heredamos de los debates entre Federalist y Anti-Federalist en tiempos la Convención norteamericana para la ratificación de la Constitución de 1787 (Zoller, 2002). Esto puede parecer decepcionante, pues tiende a significar que el federalismo no sería una herramienta capaz de crear condiciones adecuadas para la convivencia de naciones o pueblos (territorios) diferentes que aspiren a lo que Kelsen llamaba una libertad política plena (Kelsen, 1999: 300-331).

Si se siguen los términos de la teoría dominante, que es la defendida por la federación canadiense, los quebequenses tendrían sólo una posibilidad de ser federalistas: aceptando la concepción monista del federalismo canadiense, que entiende a Canadá como una federación nación, al estilo de los clásicos Estados nación (una nación = un Estado). Y así es como se perciben generalmente los federalistas en Quebec: son unionistas, partidarios de que Quebec siga perteneciendo a la federación canadiense tal y como es ya. Mas el problema es que en este caso el federalismo (esa concepción del federalismo) no parece ser respuesta a las demandas de reconocimiento y de mayor autogobierno formuladas por los quebequenses por medio de su gobierno, más bien bloquea todo intento de respuesta a ellas. Nos encontraríamos pues con una situación en la que quien más razones tiene o tendría de ser federalista (de preferir la opción del federalismo) deja de serlo (el nacionalismo quebequense), y acaba optando por la estrategia secesionista.

El federalismo en Gran Bretaña y Escocia: no es país para federalistas

El caso de Escocia tiene al mismo tiempo muy poco y mucho en común con el caso quebequense. Tiene mucho en común en la medida en que en ambos casos las reivindicaciones de mayor autogobierno del nivel territorial sub-estatal han desembocado en un proceso secesionista. El referéndum de independencia que se celebrará en Escocia en septiembre de 2014 vendrá así a sumarse a los dos referéndums de independencia organizados en Quebec en 1980 y 1995. En ambos casos encontramos un proceso en el que lo que sustancia es el carácter plurinacional y negociado de la estructura estatal englobante (Canadá y Reino Unido), para la que se ofrecen dos tipos de propuesta: federalismo o independencia.

Sin embargo, las similitudes no van mucho más allá. El Reino Unido no es una federación, y el nivel de autogobierno de Escocia es de hecho muy inferior al de Quebec (Requejo, 2010). La peculiar concepción de la soberanía del Parlamento en Inglaterra limita considerablemente el alcance de la devolution operada en 1998 en favor del País de Gales y de Escocia, pues no le impide al Parlamento inglés legislar sobre materias devueltas a Escocia. Es cierto que la soft law (convención sin fuerza de ley por la que el Parlamento inglés se compromete a no legislar sobre materias devueltas) ha podido dar pie a que se hable de un “federalismo informal” en el caso de la devolution escocesa (Dawn, 2003: 293), pero teniendo en cuenta el carácter jurídicamente no vinculante que dicha solución ofrece, no parece que la autonomía política escocesa goce de la protección jurídica necesaria que exigen los acuerdos y equilibrios constitucionales federativos.

Por lo demás, es preciso subrayar que el gobierno inglés no ha querido introducir una eventual respuesta federativa en la consulta escocesa, dejando meridianamente

claro que se debía preguntar por el “sí” o por el “no” a la independencia. Esta opción ha descartado así la pregunta sobre la devo max que era la que, en principio, parecía abrir la puerta de una renegociación “federal” de las relaciones entre Escocia e Inglaterra en el marco constitucional británico.

Importa observar que en el caso escocés la opción de un mayor autogobierno (devolution max) era probablemente aquella que más seducía al electorado, frente a las opciones, más traumática, de la independencia y, más conservadora, del status quo (ver por ejemplo Ormston y Curtice, 2012). Sea como fuere, y siempre con la prudencia con la que hay manejar los resultados de este tipo de encuestas, no es demasiado arriesgado pensar que la opción devo max habría convencido a muchos de los que finalmente acabarán votando por la independencia o contra ella.

Así las cosas, nos encontraríamos con una situación en la que pudiendo optar por una forma de acuerdo federal (devo max), se ha preferido –el gobierno inglés ha preferido– una solución probablemente menos apetecible para los principales concernidos: los escoceses. Importa con todo subrayar esto tanto más cuanto que el gobierno escocés de Alex Salmond parecía privilegiar la vía de la devo max, hasta que el gobierno de David Cameron le hizo saber que no habría “tercera vía” en el referéndum escocés. En espera de lo que pueda pasar en los próximos meses, y sin que quepa descartar por completo la reactivación del federalismo en el debate político, la conclusión que se puede sacar de este rápido comentario es que el Reino Unido no parece ser un país para federalistas...

El federalismo en España y Cataluña

España es un Estado descentralizado que ha evolucionado considerablemente, desde su Constitución de 1978, en el sentido de un profundo aumento del autogobierno de las Comunidades Autónomas (CCAA). Si hasta finales de los años 1990 y principios de la década siguiente existía un relativamente gran optimismo en cuanto a la capacidad de federalización del Estado español, por vías informales (negociación entre gobierno central y gobiernos de las CCAA) y formales (proyectos diversos de reforma constitucional: Senado principalmente), o a caballo entre ambos (reforma estatutaria pactada entre gobierno central y gobiernos de las CCAA), la negativa del gobierno español ante el Proyecto Ibarretxe de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco en 2005, y sobre todo el largo y traumático desenlace del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (reformado en 2006, y revisado a la baja por el Tribunal Constitucional en 2010, STC 31/2010) acaban con las esperanzas de las CCAA vasca y catalana de profundizar su autogobierno y conseguir el reconocimiento de nación que consideran merecen por la vía del federalismo, esto es del diálogo y de un acuerdo negociado con el Estado español. El proceso independentista surgido en Cataluña a partir del 11 de septiembre de

2012 tiene su origen en la desafortunada gestión de la reforma estatutaria por parte del gobierno español socialista de José Luís Rodríguez Zapatero, y del partido de la oposición del momento, el Partido Popular (PP), que hoy gobierna el país.

El gobierno de Mariano Rajoy se niega por el momento a aceptar la consulta sobre la autodeterminación (el llamado *dret a decidir*), y ha afirmado también, en respuesta la iniciativa del Partido socialista obrero español (PSOE) y del Partido de los socialistas de Cataluña (PSC), su negativa a iniciar cualquier tipo de reforma de la Constitución en sentido federal. El federalismo no implica, en su opinión, que es también, dicho sea de paso, la opinión dominante en la doctrina, una igualdad entre el Estado (federal) y sus partes (las CCAA), sino una necesaria relación jerárquica en la que, como veíamos en el caso canadiense, el Estado (federal) es soberano y las partes federadas (las CCAA) no. Desde esta lógica se entenderá sin problemas la negativa del gobierno español a la celebración de un referéndum que jurídicamente sólo está capacitado a organizar el Estado español, en nombre y representación del único pueblo soberano que reconoce la Constitución de 1978: el español (art. 2 de la Constitución española de 1978).

Es preciso subrayar con todo que el gobierno catalán ha decidido introducir en la consulta que desea celebrar a finales de 2014 una primera pregunta, previa a la pregunta sobre la independencia, en la que se pide una respuesta a la cuestión del federalismo. Así se ha explicado al menos. La pregunta es: ¿Quiere usted que Cataluña sea un Estado? Se observará que nada tiene en común la concepción del federalismo que encontramos en la pregunta, con la defendida por el gobierno español y la doctrina dominante. En el caso de la pregunta de la consulta catalana, se pregunta por la estatalidad de Cataluña, y de hecho el presidente catalán Artur Mas insistió en la mayúscula de la palabra “Estado”. Lo que se plantea en esta pregunta, si se interpreta en la línea de la estatalidad de Cataluña, es la posibilidad de un “Estado compuesto”, es decir de un federalismo plurinacional o pluralista, en el sentido de lo explicado con inmejorable criterio por el Tribunal Supremo canadiense en el dictamen ya citado de 1998. Esto, obvia decirlo, choca de frente con la concepción monista de la nación y del Estado dominante en España, y tiene de hecho tan pocas posibilidades de ser aceptada como una eventual independencia de Cataluña. Mas lo importante, me parece, es que esta opción aparezca en la consulta, pues da entender que en Cataluña no se ha renunciado por completo al federalismo.

Importa finalmente subrayar que, como en los dos casos anteriores, la población catalana parece considerar favorablemente la opción federalista en la consulta. Las diferentes encuestas de opinión la sitúan cerca de la opción independentista, y en algunos incluso por delante, siempre en cualquier caso aventajando con holgura la opción hasta ahora minoritaria del *status quos*. Dicho esto, no hay que olvidar que si la opción federalista ha podido hacerse un hueco (indefinido o confuso) en la

⁵ Ver por ejemplo el dossier Lo que dicen las encuestas, en El País digital de 13 de diciembre de 2013. http://politica.elpais.com/politica/2013/12/12/actualidad/1386855819_872922.html

consulta, aquellos que defienden explícitamente el federalismo no son los partidos políticos que apoyan la consulta, sino, por extraño que parezca, el PSC, partido que acudió a las elecciones del 25 de noviembre de 2012 con el lema *Federalisme*. Decir que el revés electoral que sufrió el PSC se debió a su apuesta por el federalismo sería mucho decir, y sería probablemente no decir nada mínimamente claro. Pero lo cierto es que los “federalistas” catalanes, es decir, lo que defienden explícitamente el federalismo, han pasado de ser una de las dos fuerzas políticas dominantes de Cataluña a verse sobrepasada por la izquierda nacionalista de *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), y a ocupar una posición minoritaria y relativamente mal definida sobre el tema si se compara con el resto de los partidos políticos. Muy probablemente, esto se haya debido más a su rechazo de la consulta, o a sus vacilaciones al respecto antes de pronunciarse en contra, que a su defensa explícita del federalismo. Bastaría para mostrarlo el aumento de votos y protagonismo de Izquierda Unida (IU-ICV, que pasa de 10 a 13 escaños), grupo político que defiende explícitamente tanto el federalismo como la consulta.

Nos encontramos así en una situación en la que los partidarios de no cambiar nada defienden su posición como genuinamente federalista (el famoso: España ya es federal); los que defienden cambiar aspectos secundarios quedando firme lo esencial (PSOE, PSC) también; y los que defienden un cambio radical de la forma del Estado, a su manera, aunque forma minoritaria en el bloque pro-consulta, también. Se entenderá en cualquier caso cuán difícil no ha de ser para la ciudadanía entender el lugar y el sentido del federalismo en este complejo debate.

Conclusión

¿Está el federalismo en crisis en los contextos de pluralismo nacional? Creo que la respuesta es sí.

La presentación del federalismo que se hace desde los gobiernos de Canadá, Inglaterra, España, y retomada por muchos intelectuales y académicos no está permitiendo atraer al federalismo a los quebequenses, a los escoceses y a los catalanes. Y es normal que así sea. Presentando el federalismo como si lo que se practica en Canadá o España (dejo aparte el caso inglés, que me parece más consecuente en su rechazo del federalismo), es todo lo federal que puede ser un sistema federal, y que no hay otra manera de entender el federalismo, es difícil que los nacionalismos minoritarios acepten el federalismo como una solución válida, pues se acaba convirtiendo en una jaula para ellos.

Con todas las dudas e incertezas que pesan sobre el futuro político de estos tres contextos plurinacionales, y con toda la prudencia a que la incertidumbre inclina, creo que tanto en el Reino Unido como en España, como también en el Canadá post referéndum de 1995 y post dictamen de 1998, se ha perdido o se está perdiendo una

oportunidad muy buena de encauzar dichos conflictos, quizás no definitivamente, pero sí de manera duradera, por la senda del federalismo. Se notará que en todos ellos ha sido la cuestión de la secesión la que ha permitido reactivar la opción federal y el debate en torno al federalismo. Esto puede parecer contradictorio, pero no lo es en absoluto. Un federalismo auténticamente plurinacional ha de pensarse como pacto entre diferentes naciones, pacto constituyente en el que, en derecho público o constitucional, las partes actúan como auténticos sujetos soberanos de derecho internacional (o como si lo fuesen, aun no siéndolo en realidad). Ese pacto constituyente federativo, si la buena fe y la voluntad de reunirse bajo esa nueva forma son reales, no es más que la otra cara de la moneda de aquellas situaciones en las que, faltando la buena fe y la voluntad de federarse, se acaba optando por la independencia o sometiendo por la fuerza al territorio secesionista.

Un último comentario. Estos últimos meses, en España, como también en Escocia, y antes en Canadá, los diferentes gobiernos en conflicto y los medios de comunicación están apelando a la opinión experta de los profesores de derecho constitucional. Es normal que esto se haga. ¿Qué pasaría —me pregunto— si los profesores de derecho constitucional dijeran todos, o de manera muy mayoritaria, que España claramente no es una federación o un Estado federal? ¿Qué pasaría si dijeran que el margen de maniobra “federal” es hoy total, y que el federalismo puede ser la solución al problema entre el Estado español y el gobierno catalán? Yo creo que pasaría lo que pasó tras el dictamen del Tribunal Supremo canadiense en 1998, que muchos nacionalistas catalanes verían el federalismo con otros ojos. Creo también que el grupo nacional mayoritario (español) se encontraría en una posición más delicada ante la ciudadanía: la de tener que rechazar el federalismo contra la opinión de los expertos y académicos, o dicho de otra manera, la de tener que asumir completamente el rechazo del diálogo y sus eventuales consecuencias. Sería probablemente un primer paso para atraer a los actores en conflicto hacia una posición más comprometida con los valores y principios (pluralismo, deliberación y diálogo) de nuestras democracias complejas y abiertas. Una manera sin duda también de atraer hacia el federalismo.

Bibliografía

- Beaud, O., 2007, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF.
- Burgess, M., Gagnon, A.-G. (ed.), 2010, *Federal Democracies*, London and New York, Routledge.
- Cagiao y Conde, J., 2012a, « Autorité et conflit d'autorités en droit fédératif », *L'Europe en formation. Revue d'études sur la construction européenne et le fédéralisme*, n° 363, p. 121-142.
- , 2012b, « Pour une approche sociologique du fédéralisme », in *Hommage Pierre Ansart*, Paris, Archives Proudhoniennes, Société P.-J. Proudhon, pp. 83-104.
- , 2014, *Tres maneras de entender el federalismo: Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Cagiao y Conde, J., Gómez-Muller, A. (ed.), 2014 (en prensa), *Le multiculturalisme et la reconfiguration de l'unité et de la diversité dans les démocraties contemporaines*, Bruxelles, Peter Lang.
- Courtin, E., 2007, *Droit et politique dans l'oeuvre d'Alexandre Marc. L'inventeur du fédéralisme intégral*, Paris, L'Harmattan.
- Dawn, O., 2003, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, New York, Oxford University Press.
- Gagnon, A.-G. (dir.), 2006, *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- , 2007, *Au-delà de la nation unificatrice: Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms.
- , 2011, *L'âge des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Heim, M., 2004, *Introduction au fédéralisme global*, Roma, Aracne.
- Karmis, D., Norman, W., 2005, *Theories of Federalism. A Reader*, New York, Palgrave Macmillan.
- Kelsen, H., 1999 (1962), *Théorie pure du droit*, Paris, Bruylant-L.G.D.J.
- , 2001, *Ecrits français de droit international* (edición a cargo de Leben, Ch.), Paris, PUF.
- , 2007 (1949), *General Theory of Law and State*, New Brunswick and London, Transaction Publishers.
- Máiz, R., 2009, *Francisco Pi y Margall. La Nacionalidades. Escritos y discursos sobre federalismo*, Madrid, Akal.
- Norman, W., 2006, *Negotiating Nationalism. Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, New York, Oxford University Press.
- Ormston, R., Curtice, J., 2012, *More devolution: an alternative road?*, London, ScotCen Social Research: <http://www.electoral-reform.org.uk/images/dynamicImages/devolutionroadFINAL.pdf>
- Parent, C., 2011, *Le concept d'Etat fédéral multinational. Essai sur l'union des peuples*, Bruxelles, Peter Lang.

Requejo, F., 2009, Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs. Le cas espagnol, Bruxelles, Peter Lang.

—, 2010, « Federalism and democracy. The case of minority nations – a federalist deficit », in Burgess, M., Gagnon, A.-G. (ed.), *Federal Democracies*, London and New York, Routledge, p. 275-298.

Scelle, G., 2008 (1932), *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, Paris, Dalloz.

Schmitt, C., 2003 (1928), *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial.

Zoller, E., 2002, « Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'Etats », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, t. 294, p. 41-166.

Pour citer cet article

Référence électronique

Jorge Cagiao y Conde « ¿Federalismo sin federalistas? La crisis del federalismo en contextos de pluralismo nacional (Cataluña, Escocia, Quebec) » *Revue Miroirs* [En ligne], 1 | 2014, mis en ligne le 15 juin 2014, consulté le 9 août 2014, <http://www.revue-miroirs.fr/links/Article4.pdf>

Auteur

Jorge Cagiao y Conde
Maître de conférences à l'Université François-Rabelais de Tours - ICD
jorge.cagiao@univ-tours.fr

Droits d'auteur

© RevueMiroirs.fr

Autodétermination et séparatisme des territoires métropolitains dans un cadre constitutionnel démocratique : le cas de la Catalogne

Prof. Dr. Jaume Saura Estapà
Professeur de Droit Public International (*Universitat de Barcelona*, UB).
Président de l'Institut des Droits de l'Homme de la Catalogne.

Résumé

Une déclaration institutionnelle du Parlement de la Catalogne du 23 janvier 2013 affirme que le peuple catalan a le droit de « décider » de son statut politique; elle dit également « initier le processus pour rendre [ce droit] effectif ». Le fondement d'un tel droit reposerait sur des « raisons de légitimité démocratique »; le peuple catalan serait donc un « sujet politique et juridique souverain ». Tenant compte du rôle que la déclaration attribue au « dialogue avec la communauté internationale », il peut être intéressant d'analyser le « droit de décider » dans une perspective du droit international contemporain.

Existe-t-il un droit à l'autodétermination pour la Catalogne (ou un droit de décider)? Oui, dès lors que nous acceptons qu'il existe un « peuple » catalan. Or, conformément au droit international, la Catalogne a le droit à l'autodétermination mais pas à la sécession. La Catalogne pourrait donc « décider », mais ne pas rompre l'intégrité de l'État, à moins qu'un accord ne soit trouvé. Et si l'accord était impossible? Alors, une déclaration unilatérale d'indépendance (par voie parlementaire ou populaire) serait contraire à l'ordre juridique espagnol, elle ne serait pas reconnue par le Droit international, mais ne serait pas contraire à ce dernier. L'effet d'une telle déclaration pose en fait une question d'un autre ressort. La déclaration ne serait effective que si elle était suivie d'éléments pouvant certifier l'existence d'une structure, en particulier l'exercice de la souveraineté, qui pourrait démontrer qu'un État réellement indépendant existe bel et bien. Ce n'est que dans ce cas de figure que la communauté internationale pourrait procéder, même contre la volonté du Royaume d'Espagne, à une reconnaissance du nouvel État.

Abstract

An institutional declaration from the Parliament of Catalonia dated 23. January, 2013 states that the Catalan people has the right to « decide » on its future political status and that the declaration will hereby « initiate this process and give it effect ». The justification for the existence of such a right can be found in its « democratic legitimacy », which means that the Catalan people should be considered as a « sovereign entity », both « politically » and « legally ». If one considers that this declaration gives a prominent role to the « dialogue with the international community », it would be of interest to analyse this « right to decide » within the scope of contemporary international law.

Is there such a thing as self-determination for Catalonia? There is, if one accepts that there is such a thing as a “Catalan people”. Yet, according to international law, Catalonia has a right to self-determination but may not secede from Spain. It means that Catalonia may decide on its political destiny but must not breach the State's integrity without the mutual agreement of both parties. What would happen if no compromise could be reached? Then, a unilateral declaration of independence – by means of a parliamentary decision or a referendum – would run counter the Spanish legal order, and therefore would not be recognized under international law, but would not be prohibited by it either. The effects of such a declaration is in fact addressing another issue: the declaration would be effective on condition that it could show that the instruments for the exercise of sovereignty are already in place. This is the only possibility for the international community to accept the recognition of a the new state of Catalonia, even against the will of the Kingdom of Spain.

I. Introduction

Le 11 septembre 2012, jour de la Fête nationale de la Catalogne (Diada), plus d'un million de personnes sont sorties dans les rues de la ville de Barcelone pour revendiquer l'indépendance de la Catalogne¹. L'indépendantisme catalan, marginal et extraparlémentaire il y a trente ans, et clairement minoritaire il y a seulement vingt ans, est devenu transversal, en un peu moins de dix ans, socialement et politiquement. Selon les dernières enquêtes d'opinion, l'indépendantisme catalan attire près de 50% des personnes vivant en Catalogne². Après les élections au Parlement catalan célébrées en novembre 2012, une déclaration institutionnelle de celui-ci a reconnu le « droit » du peuple catalan de « décider » et a posé les bases pour « initier le processus pour rendre [ce droit] effectif ». Le fondement du « droit de décider » serait le suivant : le peuple catalan incarne un « sujet politique et juridique souverain³ pour des raisons de légitimité démocratique ».

Dans cette contribution, nous n'analyserons pas les causes de la poussée indépendantiste en Catalogne, ni les conséquences qu'aurait, en termes de succession d'États, une éventuelle sécession du Royaume d'Espagne. Étant donné le rôle que la déclaration institutionnelle attribuée au « dialogue avec la communauté internationale » (point quatre) et à l'europhisme (point six), il peut être intéressant d'analyser le « droit de décider » dans une perspective du droit international contemporain. Étant donné que ce droit n'est pas reconnu dans la pratique internationale, nous reformulerons la question pour savoir si la Catalogne (le peuple catalan) peut faire valoir le droit à l'autodétermination tel que le reconnaît le droit international contemporain et, si c'est le cas, de quelle façon la Catalogne pourrait l'exercer. Pour conclure, nous examinerons la sécession comme option légale et légitime en droit international. Nous diviserons notre présentation en deux parties. Nous verrons d'abord la portée

¹ Un million et demi selon la *Guàrdia Urbana* (police municipale) de Barcelone et les *Mossos d'Esquadra* (la police catalane); 600.000 selon la Délégation du Gouvernement espagnol en Catalogne (équivalent de la préfecture de région). Cf. «El independentismo catalán logra una histórica demostración de fuerza», *El País*, 12 septembre 2012, http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/09/11/catalunya/1347375808_419590.html. Voir aussi: «Démonstration de force de l'indépendantisme catalan, dopé par la crise», *Le Monde*, 12 septembre 2012, http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/09/12/demonstration-de-force-de-l-independentisme-catalan-dope-par-la-crise_1759077_3214.html?xtmc=catalogne&xtcr=4 (consultés en septembre 2012).

² Cf. Centre d'Estudis d'Opinió: *Baròmetre de l'Opinió Pública. 27 - 2^a Onada 2012*, 27 juin 2012 et *Baròmetre de l'Opinió Pública. 30 - 3^a Onada 2013*, 20 juin 2013, items 27 et 39. Les baromètres suivants (fin 2013 et début 2014) ne montrent aucun changement de tendance. Le CEO est un organisme public qui dépend du gouvernement de la Catalogne.

³ «Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya», du 23 janvier 2013. Voir http://www.parlament.cat/actualitat/R5_X_sobirania.pdf (consulté en mai 2014). La résolution a été approuvée par 85 voix pour, 41 contre et 2 abstentions. Sur le processus politique qui conduit à cette Résolution et sa postérieure contestation par le Gouvernement espagnol, on peut consulter Galán Galán, A.: «Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada», *Istituzioni del Federalismo*, 1.2013, esp. p. 95-102.

et le contenu du droit à l'autodétermination aujourd'hui et, ensuite, comment comprendre et appliquer les précédents internationaux comparables au cas catalan.

2. Bref rappel du principe de l'autodétermination des peuples: qu'en reste-t-il aujourd'hui ?

Le principe de l'autodétermination des peuples est un principe fondamentalement anticolonialiste devenu principe général du droit international au cours de la seconde moitié du vingtième siècle. En 1945, la *Charte des Nations Unies* fait du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes un objectif de l'Organisation (art. 1.2). Cependant, au sortir de la *Seconde Guerre mondiale*, et malgré les déclarations d'intention de la *communauté internationale*, de nombreux pays et de peuples sont encore sous la sujétion *coloniale*. Le mouvement de *décolonisation*, déjà enclenché avant la guerre, s'accélère après celle-ci. Le processus est parfois pacifique (*Commonwealth* britannique), parfois violent (*guerres de libération nationale*), toujours complexe. Le principe de l'autodétermination est défini en 1960 dans la *Résolution 1514 (XV)* comme le droit de « tous les peuples » à déterminer « librement leur statut politique » et de poursuivre « librement leur développement économique, social et culturel ». Mais le titre de la Résolution (dite « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux ») limite la portée du principe aux peuples coloniaux. En 1970, la Déclaration des principes de droit international [Rés. 2625 (XXV)] confirme cette définition, mais consacre le caractère universel du principe à « tous les peuples ». En 1966, le principe acquiert une nouvelle dimension quand les deux Pactes des Nations Unies sur les Droits de l'Homme proclament l'autodétermination comme pré-condition pour jouir des Droits de l'Homme (article 1 commun aux deux Pactes). Au niveau régional, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) a aussi consacré l'autodétermination comme un droit collectif qui peut être revendiqué auprès d'un organe quasi-juridictionnel tel que la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples⁴.

Concernant les modalités d'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la résolution 1541 (XV) du 15 décembre 1960 en précise trois autres: Indépendance et souveraineté ; libre association avec un état indépendant ; ou intégration à un État indépendant. Dix ans après, la Résolution 2625 (XXV) ajoute une quatrième modalité aux trois modalités d'exercice prévues par la résolution précédente, à savoir : « l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple ».

⁴ « Article 20 : 1. Tout peuple a droit à l'existence. Tout peuple a un droit imprescriptible et inaliénable à l'autodétermination. Il détermine librement son statut politique et assure son développement économique et social selon la voie qu'il a librement choisie. 2. Les peuples colonisés ou opprimés ont le droit de se libérer de leur état de domination en recourant à tous moyens reconnus par la Communauté internationale. 3. Tous les peuples ont droit à l'assistance des États parties à la présente Charte, dans leur lutte de libération contre la domination étrangère, qu'elle soit d'ordre politique, économique ou culturel. »

Nous savons bien que, dans le contexte colonial, l'immense majorité des territoires non autonomes ont opté pour la pleine souveraineté.

La Cour Internationale de Justice a affirmé à plusieurs reprises le caractère contraignant du principe d'autodétermination des peuples⁶. Mais, dans tous les cas, avec un avertissement : « toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies » [paragraphe 6 de la Résolution 1514 (XV)]. On explique facilement cette limitation car le territoire colonial n'appartient pas à l'État métropolitain.

Aujourd'hui, le contenu anticolonial du principe est presque épuisé, puisqu'il n'y a qu'une douzaine et demie de territoires en attente de décolonisation⁷. Une fois le contenu anticolonialiste dépassé, que reste-t-il du droit à l'autodétermination?

1. Le principe d'autodétermination conserve tout son potentiel là où une occupation militaire étrangère ininterrompue est venue s'ajouter à une domination coloniale antérieure. C'est le cas du Sahara occidental ou de la Palestine⁸.

2. Il reste valable et nécessaire en tant que droit collectif des groupes humains qui ont des affinités culturelles, religieuses, linguistiques, en définitive « nationales », et se trouvent en situation de vulnérabilité. C'est le cas des populations autochtones: voir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007) qui reconnaît le droit de ces peuples à l'autodétermination⁹, mais non à la sécession¹⁰. Ceci pourrait être aussi le cas des minorités nationales, ethniques, religieuses...: voir

5 Sur le web de l'ONU, on peut consulter le statut actuel des territoires non autonomes: <http://www.un.org/fr/decolonization/nonselgovs.shtml>; et des territoires sous tutelle (<http://www.un.org/fr/decolonization/selfdet.shtml>) (consulté en mai 2014).

6 Parmi les plus récentes, Affaire relative au Timor Oriental (Portugal c. Australie), Arrêt du 30 juin 1995, paragraphe 37; Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Avis consultatif du 9 juillet 2004, paragraphe 88; et Conformité au droit international de la Déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Avis consultatif du 22 juillet 2010, paragraphes 79 et 82.

7 Parmi les 16 territoires qui figurent dans les territoires autonomes du Comité spécial de la Décolonisation de l'ONU (<http://www.un.org/es/decolonization/nonselgovterritories.shtml>, consulté en mai 2014), seuls les cas du Sahara occidental et de la Nouvelle-Calédonie peuvent s'envisager comme étant problématiques en termes d'exercice du droit d'autodétermination.

8 À ce propos, Cf. Soroeta Licerias, J.: « El derecho a la libre determinación de los pueblos en el siglo XXI: Entre la realidad y el deseo », *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 2011, Tecnos, Madrid, 2013, particulièrement pages 496-500.

9 « Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel » (article 3).

10 Art. 46.1, Déclaration de 2007: « Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être (...) considérée comme autorisant ou encourageant aucun acte ayant pour effet de détruire ou d'amoindrir, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain et indépendant ».

la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes qui appartiennent aux minorités (1992) qui ne fait pas cette même reconnaissance.

3. Et, en général, pour toutes les « personnes » qui constituent « le peuple » de toute communauté étatique ou politique organisée, dans la mesure où ce droit devient un droit à la démocratie réelle et pas seulement formelle: une démocratie radicale, de base, participative. Comme condition préalable à l'exercice d'autres droits, on peut sans doute affirmer qu'il est encore valide et nécessaire comme un droit collectif des peuples, c'est-à-dire des groupes humains qui ont des affinités culturelles, religieuses, linguistiques, en définitive « nationales ». Il est valable comme condition préalable à l'exercice d'autres droits (le droit d'avoir des droits, comme dirait Hanna Arendt)¹¹. Quand un peuple se trouve sous l'oppression d'une majorité quelconque, ses individus peuvent jouir difficilement de leurs pleins droits et de leurs libertés fondamentales comme la liberté d'association, d'opinion ou de vote... Même les droits sociaux (emploi, santé, éducation) peuvent être gravement touchés. Par ailleurs, il existe une dimension démocratique interne au principe : le droit des personnes à déterminer librement leur statut politique dans un État déjà constitué.

C'est cette dernière dimension qui nous intéresse dans le cas catalan. Mais il faut reconnaître aussi que le droit des peuples à l'autodétermination, particulièrement dans cette dernière dimension contemporaine, a ses limites. Comme nous l'avons déjà établi, le droit est exercé dans des cadres territoriaux préexistants, autrement dit, il ne remet pas en question le principe de l'intégrité territoriale des États. Comme l'a dit Soroeta, « il faut bien comprendre que le principe d'intégrité territoriale agit face à des réclamations sécessionnistes (séparatistes, si l'on veut) dans des États déjà constitués, mais n'agit pas face à des revendications indépendantistes dans des territoires qui n'ont pas encore accédé à la condition d'État, ou qui se trouvent, pour le dire autrement, soumis à une domination coloniale ou à une occupation étrangère¹² ».

Ceci pourrait être remis en cause lorsque l'« État » commet des violations flagrantes et systématiques des droits du peuple en question. Selon la résolution 2625 (XXV) « Rien (...) ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action (...) qui démembrerait ou menacerait (...) l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur ». La plupart des États

11 Hannah Arendt, « Le déclin de l'État-nation et la fin des droits de l'homme », deuxième partie (« L'Impérialisme »), chap. 9 des *Origines du totalitarisme* (édition française : Points-Seuil, 1998).

12 Cf. Soroeta Licerias, J.: « La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre Kosovo de 22 de julio de 2010: Una interpretación judicial *sui generis* para un caso que no lo es. Aplicabilidad de la cláusula de salvaguardia de la Resolución 2625 (XXV) o de la 'secesión como remedio' », [25] *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (2013), p. 15.

de la communauté internationale tendent à accepter la possibilité abstraite de cette clause potentiellement dissolvante d'États déjà constitués, dans des cas extrêmes de violation de la dimension interne du droit à l'autodétermination, même si, dans les faits, ces mêmes États ont de sérieuses difficultés à voir son applicabilité concrète.¹³ Cela aurait pu être le cas du Kosovo par rapport à la Serbie tout au long des années quatre-vingt-dix, par exemple, même si la Cour Internationale de Justice, dans son Opinion Consultative de 2010, a évité de se prononcer sur cette possibilité.¹⁴

La Cour suprême du Canada (cas du Québec) et la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples (cas du Katanga) ont pris position sur les mêmes points: affirmation théorique du démembrement d'un État pour violation grave du principe démocratique et inapplicabilité nette sur ce cas concret. Ainsi la Commission africaine a-t-elle déclaré:

En l'absence de preuve tangible à l'appui des violations des droits de l'homme à tel point qu'il faille mettre en cause l'intégrité territoriale du Zaïre et en l'absence de toute preuve attestant le refus au peuple Katangais du droit de participer à la direction des affaires publiques conformément à l'article 13(1) de la Charte africaine, la Commission maintient que le Katanga est tenu d'user d'une forme d'autodétermination qui soit compatible avec la souveraineté et l'intégrité territoriale du Zaïre.¹⁵

La Commission africaine a même souligné la dimension démocratique du droit d'autodétermination en condamnant la Gambie pour un putsch militaire commis en 1994:

« Il est évident que les militaires ont pris le pouvoir par la force, quoique cela se soit passé dans le calme. Ce n'était pas la volonté du peuple qui jusque-là ne connaissait que la voie des urnes comme moyen de désigner ses dirigeants politiques. Le coup d'état perpétré par les militaires constitue par conséquent « une violation grave et flagrante du droit du peuple gambien à choisir son système de gouvernement » tel que prévu par l'article 20(1) de la Charte ». ¹⁶

Avec ces contournements et avec ces limites, le droit à l'autodétermination de tous les peuples, coloniaux ou non, a toujours du sens au XXI^e siècle.

3. La situation actuelle en Catalogne. Des précédents internationaux pertinents.

¹³ C'est ce qui se déduit, avec plus ou moins d'intensité, des nombreuses interventions des États dans les audiences qui ont conduit à l'Avis du Kosovo. Ibidem, p. 21-22. Curieusement, parmi les rares pays qui ont nié la viabilité de la clause, se trouvent l'Espagne, la Serbie et l'Iran.

¹⁴ Ibidem, p. 20-23.

¹⁵ Cf. *Congrès du Peuple Katangais c. Zaïre* (2000) RADDH 298 (CADHP 1995), paragraphe 6.

¹⁶ Cf. *Jawara c. Gambie* (2000) RADDH 90 (CADHP 2000), paragraphe 73.

Nous allons voir dans cette partie si la Catalogne réunit les éléments pour jouir du droit à l'autodétermination et les modalités d'exercice dont elle pourrait faire usage. Par ailleurs, quelles seraient les conséquences d'une déclaration d'indépendance au-delà du droit d'autodétermination ?

3.1. Droit et volonté d'autodétermination

La Catalogne en tant que peuple

La Catalogne possède un territoire façonné par l'Histoire, une population partageant des caractéristiques communes –notamment une langue qui lui est propre– et surtout un sentiment identitaire très étendu, y compris par une grande partie des personnes issues des différents flots migratoires du vingtième siècle¹⁷. Il existe donc un « peuple » catalan. Il semble indéniable que « la Catalogne » ou « le peuple catalan » peuvent s'envisager comme sujet politique, ce qui le convertirait en titulaire du droit à l'autodétermination. Mais toute population installée dans un territoire ne constitue pas nécessairement un peuple: à notre avis, la population de la région du « Baix Llobregat » (périphérie de Barcelone) ou de la ville de « Barcelone », par exemple, ne constituent pas un « peuple ». Le cas du Val d'Aran (occitanophone) serait plus discutable.

De toute façon, force est de constater que ce peuple catalan n'est pas séparé physiquement du peuple espagnol. On ne peut pas non plus nier à la population espagnole son caractère de « peuple » au sens du droit international. Par conséquent, le peuple espagnol est aussi titulaire du droit à l'autodétermination dans sa dimension démocratique¹⁸. En fait, une grande partie de la population qui vit en Catalogne partage un sentiment d'appartenance double : à l'Espagne et à la Catalogne.¹⁹

Inapplicabilité de la sécession comme remède

Le Royaume d'Espagne est un État démocratique et décentralisé depuis la Constitution de 1978, ce qui permet à la Catalogne de disposer d'un gouvernement

¹⁷ Le sentiment d'« appartenance » à la Catalogne est très ancré depuis des décennies et il est visible dans les enquêtes d'opinion indépendamment de la récente poussée indépendantiste. Un classique sur l'histoire et l'identité de la Catalogne est Trueta, J.: *The Spirit of Catalonia*, Oxford University Press, 1946 (reprinted in 2005) at: <http://10anys.vilaweb.com/trueta/pdf/spiritofcatalonia.pdf> (consulté en septembre de 2012).

¹⁸ Le seul peuple reconnu par la Constitution espagnole est justement le peuple espagnol: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (art. 1.2)

¹⁹ Dans les dernières enquêtes du CEO déjà citées (celles de 2012 et 2013), moins de 8% de la population de la Catalogne s'identifie comme « seulement espagnole » ou comme « plus espagnole que catalane », alors que plus de 20% se sentent « seulement catalans » et plus de 30% « plus catalans qu'espagnols ». Malgré tout, le groupe majoritaire atteint 40% de la population qui se sent « aussi espagnol que catalan ». Cf. *Baròmetre...*, cit. supra, item n°25.

et d'institutions autonomes, renforcés par un ensemble de pouvoirs exécutifs et législatifs supérieurs à la plupart de régions européennes, à l'exception peut-être des länders allemands ou des régions belges. Cette « dévolution » a eu son lot de tensions et tout indique qu'en termes d'exercice du droit à l'autodétermination, elle ne satisfait plus une majorité du peuple catalan. Certes, le Statut d'Autonomie de la Catalogne de 1979 a été réformé en profondeur en 2006²⁰, avec un nouveau texte qui prétendait aller au bout de l'autogouvernement autorisé par la Constitution espagnole et accentuer le fédéralisme de l'organisation territoriale de l'État. Pourtant, le processus n'a pas été satisfaisant. En juin 2010²¹, dans un arrêt fort controversé, le Tribunal Constitutionnel □à la légitimité discutée²²– a déclaré la nullité de plusieurs articles du texte et a fait une interprétation restrictive des articles les plus sensibles. Ce rabotement statutaire a rapidement eu des conséquences, notamment des procès à la Cour Suprême qui remettaient en question la législation éducative catalane, fondée sur un système d'« immersion linguistique » en catalan et qui garantit la connaissance des deux langues officielles de la communauté autonome à la fin de l'enseignement secondaire obligatoire à tous les écoliers. L'ensemble des pouvoirs catalans ont un point faible très net aussi dans le domaine fiscal : le gouvernement central perçoit la plupart des impôts et les redistribue entre les différentes communautés autonomes de l'État (en forme de transfert direct au gouvernement d'une communauté autonome ou bien d'investissement dans le territoire) selon des critères de compensation assez obscurs qui, de fait, engendrent un déficit fiscal pour la Catalogne d'environ 8% du PIB ; c'est-à-dire, plus de 2.000 euros par an et par habitant de la communauté²³.

Malgré ce qui a été dit, nous ne pouvons pas affirmer, dans les termes de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples, qu'il y ait une épreuve tangible à l'appui des violations des droits de l'homme à tel point qu'il faille mettre

²⁰ Comme l'indique la Constitution espagnole, le processus de réforme statutaire requiert l'approbation d'un nouveau texte par le Parlement de la Catalogne (septembre de 2005), la négociation de ce texte avec la Commission des Affaires Constitutionnelles du Congrès des Députés (chambre basse du Parlement espagnol), l'approbation du subséquent texte par le Congrès comme Loi Organique de l'État (2006) et son adoption finale en référendum par le peuple catalan.

²¹ STC 31/2010, du 28 juin 2010.

²² Trois des membres du Tribunal Constitutionnel (TC) avaient dépassé de trois ans la date limite de leur mandat, un magistrat décédé deux ans avant l'arrêt n'avait toujours pas été remplacé et un autre magistrat avait été exclu (« recusado ») pour des motifs « ni consistants, ni raisonnables ». En outre, il s'agit de la première et unique fois que le TC a émis un avis sur une Loi adoptée par voie référendaire. Cf. Albertí Rovira, E.: «La sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'Estatut i l'estat de les autonomies», en *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut* (2010), p.12. En http://www10.gencat.cat/eapc_revistadret/recursos_interes/especial%20estatut/ca_ese/les (consulté en mai 2014).

²³ Cf. le document officiel du gouvernement catalan, élaboré par les professeurs de l'Université de Barcelone Maite Vilalta et Marta Espasa: *Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2006-2009*, Departament d'Economia i Coneixement, Generalitat de Catalunya, Mars 2012, en http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2012/03/13/12/06/5692262d-9372-4a9e-b08b-2f3d1c2845bc.pdf (consulté en septembre 2012), en particulier les pages 61 et 62. Les auteurs signalent que le taux négatif par habitant a doublé en 15 ans, de 1.076 euros en 1996 à 2.251 en 2009.

en cause l'intégrité territoriale » [de l'Espagne] ni un « refus au peuple [catalan] du droit de participer à la direction des affaires publiques ». Par ailleurs, en reprenant la déclaration de la Cour suprême du Canada, dans l'affaire du Québec, le Royaume de l'Espagne pourrait affirmer :

“Canada [Spain] is a sovereign and independent state conducting itself in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction²⁴”.

La Catalogne fait partie d'un État démocratique et de droit où ont lieu régulièrement des élections législatives. Lors de ces élections, des partis politiques ouvertement indépendantistes ainsi que d'autres partis « catalanistes », plus ambigus vis-à-vis des rapports Catalogne-Espagne, se présentent. Il y a aussi des partis « fédéralistes » et d'autres qui s'identifient clairement avec l'Espagne actuelle. Les indépendantistes obtiennent des résultats significatifs, mais discrets : 24 députés sur un total de 135 lors des dernières élections du 25 novembre 2012, où la question du « droit de décider » était au centre du débat électoral. Ce chiffre augmente de façon significative si nous comptons les partis qui réclament de plus grands volets d'autogouvernement et une consultation sur l'autodétermination –avec une option sur l'indépendance– dans le cadre de ce « droit de décider » de la Catalogne (63 députés)²⁵. En nette opposition à ces 87 députés, se situeraient les groupes politiques pour qui les compétences actuelles d'une communauté autonome semblent suffisantes voire excessives : ils obtiennent 28 sièges. À mi-chemin entre ces deux visions, se situent les 20 députés du Parti Socialiste de la Catalogne (PSC), où nous trouvons –non sans difficultés– une âme catalaniste et fédéraliste ainsi qu'un esprit clairement centraliste. La somme de tout le spectre « catalaniste » est largement majoritaire aux élections régionales (grosso modo, deux tiers du total), mais son poids diminue lors des élections législatives au Congrès des Députés du Royaume²⁶.

L'opinion publique

Après le poids des forces politiques en fonction de leur vision d'intégration de la Catalogne en Espagne, les enquêtes d'opinion qui se publient régulièrement sont un autre aspect intéressant à prendre en compte. Selon les sondages les plus récents, une majorité qualifiée de citoyens catalans sentent aujourd'hui que leur pays jouit d'une autonomie insuffisante (68,4%)²⁷ et une majorité absolue, tout

²⁴ Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. par. 136.

²⁵ Les 50 députés de la coalition majoritaire (*Convergència i Unió, CiU*) et les 13 des éco-socialistes d'*Iniciativa Verds – Esquerra Alternativa* (ICV-EUiA).

²⁶ Aux élections législatives espagnoles de novembre 2011, les partis catalanistes (CiU, ICV-EUiA, ERC) ont obtenu un total de 22 députés, alors que les autonomistes (PP et PSC) ont obtenu 30 sièges. Cf. http://elecciones.mir.es/generales2011/almacen/documentos/publicacion_resultados.pdf (consulté en septembre 2012).

²⁷ CEO, *Baròmetre...* (2012), cit. supra, item 27.

juste, voterait pour l'indépendance lors d'un éventuel référendum : 51,1% pour, 21,1%, contre²⁸. Cependant, si l'on demande la formule préférée pour définir la relation de la Catalogne avec l'Espagne, les chiffres varient : 34% voudraient un État indépendant ; 28,7% un État au sein d'une Fédération ; 25,4% sont satisfaits avec l'actuelle autonomie; seuls 5,7% voudraient moins d'autonomie²⁹. En général, donc, les chiffres montrent une volonté très nette d'un autogouvernement plus large où l'indépendance devient, à son tour, l'option majoritaire; cette tendance s'est accrue au cours de ces 10 ou 20 dernières années.

3.2. Autodétermination et sécession dans le cas catalan

Au vu des chiffres donnés précédemment, la sécession est-elle une option légale du point de vue du droit international contemporain? Y-a-il un émergent « droit de décider » pour les peuples et les territoires non coloniaux? Et quels seraient les effets d'une déclaration d'indépendance du Parlement de la Catalogne?

La pratique internationale et jurisprudentielle la plus importante de ces 20 dernières années, en dehors du cadre colonial, donne quelques pistes qui pourraient s'appliquer au cas catalan mais en dehors du droit à l'autodétermination. Ainsi, selon l'avis de la Cour Internationale de Justice du 22 juillet 2010, une déclaration unilatérale d'indépendance émise par un pouvoir politique non étatique ne constitue pas une violation du droit international.

« La Cour a conclu ci-dessus que l'adoption de la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 n'a violé ni le droit international général, ni la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, ni le cadre constitutionnel³⁰. En conséquence, l'adoption de ladite déclaration n'a violé aucune règle applicable du droit international³¹».

Ainsi, si le Gouvernement ou le Parlement de la Catalogne approuvait une déclaration d'indépendance, elle ne pourrait être considérée comme une infraction du droit international mais serait clairement inconstitutionnelle pour le droit espagnol.

« La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles³²»

²⁸ CEO, *Baròmetre...*, cit. supra, item 39. Le reste des personnes enquêtées s'abstiendraient ou ne répondent pas.

²⁹ CEO, *Baròmetre...*, cit. supra, item 28. Toutes ces données coïncident globalement avec les enquêtes privées publiées dans des journaux comme *El País*, *El Periódico de Catalunya* ou *La Vanguardia*.

³⁰ Remarquons que le « cadre constitutionnel » auquel se rapporte l'Opinion Consultative est celui établi par la résolution 1244 (1999) du Conseil de Sécurité (donc, par le droit international) et non par la Constitution de la République de Serbie ou, en son temps, de la République Fédérative de Yougoslavie.

³¹ Cour Internationale de Justice : Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Avis consultatif de 22 juillet 2010, paragraphe 122.

³² Article 2 de la Constitution espagnole de 1978.

Cependant, ces manifestations constitutionnelles grandiloquentes n'ont pas vraiment d'importance dans une perspective du Droit international ou d'une simple évolution historique. Il suffit de se reporter aux constitutions espagnoles du XIX^e siècle qui affirmaient que l'« indissoluble » territoire espagnol comprenait Cuba ou les Philippines³³. Comme il a été dit, « la contradiction entre la sécession et la norme constitutionnelle de l'État ne comporte pas l'illégitimité de la sécession »³⁴.

Nous avons déjà signalé que pour légitimer un projet de sécession unilatérale, un État doit refuser le droit à l'autodétermination à l'un des peuples qui l'intègre –disposition de ses propres sujets dans la légalité et sans discrimination, réalisation des options politiques en liberté ainsi que développement économique, social et culturel–³⁵. Nous ne pouvons affirmer que tel est le cas de la Catalogne. Or, la Cour Suprême canadienne signale également que le Droit international n'interdit pas la sécession à condition que la question soit formulée « clairement » et qu'une majorité « nette » des Québécois s'y montre favorable (un soutien plus large que la moitié plus un des suffrages). Dans ce cas, dit le Tribunal, le système constitutionnel canadien devrait respecter la volonté des Québécois. Afin de concrétiser ces termes, la Chambre des Communes a approuvé la « Clarity Act », du 29 juin 2000, qui donne au Parlement le pouvoir de décider de la validité d'une question proposée en référendum et de la majorité des voix et de la participation suffisante pour entreprendre une réforme constitutionnelle permettant la sécession³⁶. De toute façon, il est important de souligner que l'opinion consultative de la Cour Suprême du Canada n'est pas fondée sur le droit à l'autodétermination du Québec, mais sur le principe démocratique.

Parmi les sécessions récentes dans des États déjà constitués, nous pouvons citer les cas du Monténégro (2006) et du Sud-Soudan (2011). Au Monténégro, sur proposition de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, l'Union Européenne a exigé une formule consistant à obtenir en référendum une participation de 50% + 1 de l'électorat avec 55% des voix pour l'indépendance. Le référendum, organisé en

³³ Cf., par exemple, article 10 de la Constitution de 1812: «El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia y península del Yucatán, Guatemala, provincias internas de Occidente, isla de Cuba, con las dos Floridas, la parte española de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico, con las demás adyacentes a éstas y el Continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las islas Filipinas y las que dependen de su gobierno.»

³⁴ Cf. López Bofill, H.: «Evolució jurídica cap a un estat propi», *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut* (2010), cit. supra, p. 479.

³⁵ Cf. Chacón Piqueras C. – Ruiz Robledas, A.: *El dictamen sobre la secesión de Quebec. Un comentario*, Fundació Pi Sunyer, Punt de vista n°5, 1999, p. 13.

³⁶ Cf. Pérez Tremps, P.: *El marco (a) constitucional del debate sobre la secesión de Quebec*, Fundació Pi Sunyer, Punt de vista n°21, 2004.

2006, a remporté une très grande participation (86,5%) avec une majorité favorable à l'indépendance qui a dépassé le seuil européen de quelques dixièmes (55,5%)³⁷. Dans le cas du Sud-Soudan, le référendum a obtenu un résultat de près de 99% pour l'indépendance³⁸. Dans les deux cas il était question de consultations accordées entre les deux parties, après quarante ans de guerre civile au Soudan et un contexte fort compliqué aux Balkans une décennie plus tôt.

Par conséquent, les « divorces à l'amiable » entre des régions sécessionnistes et des États déjà constitués sont plutôt l'exception dans l'histoire des relations internationales: le cas de l'ancienne Tchécoslovaquie serait un exemple aussi paradigmatique qu'exceptionnel dans ce type de séparations de velours. Une éventuelle séparation de l'Écosse vis-à-vis du Royaume-Uni constituerait un intéressant précédent pour le contexte pacifique et pactisé dans laquelle elle se produirait. En revanche, l'exemple de l'ancienne URSS ne nous convient pas car c'est la Russie qui a téléguidé l'implosion de l'ancien empire, et la Russie, comme les nouvelles républiques, a affirmé catégoriquement le principe d'intégrité territoriale face à des régions sécessionnistes comme la Tchétchénie (Russie), Nagorno-Karabagh (Azerbaïdjan), l'Ossétie du Nord et Abkhazie (Géorgie) ou Transdniéster (Moldavie). Dans tous ces territoires, nous trouvons de puissantes majorités en faveur de la sécession. Nous pouvons en dire de même des territoires de Somaliland et Puntland, en Somalie, qu'aucun État n'a reconnus.

Avec tous ces précédents, nous pourrions affirmer, d'une part, que la Catalogne et les Catalans ont déjà exercé leur droit à l'autodétermination avec leur participation au processus constitutionnel et l'exercent encore, de façon cyclique, dès qu'il y a des élections législatives espagnoles et autonomes catalanes. Les Catalans exerceraient donc déjà leur droit à l'autodétermination qui, dans le cas catalan, n'engendre pas un droit à la sécession.

Néanmoins, il ne serait pas illégal (en droit international) que le Parlement de la Catalogne approuve, par une large majorité, une motion exigeant que le Gouvernement espagnol mette en œuvre les réformes constitutionnelles nécessaires pour autoriser une consultation sur l'autodétermination, voire l'indépendance, de la Catalogne. Une consultation contraignante si une majorité assez qualifiée de voix affirmatives venait la remporter. Or, aucun gouvernement espagnol, dans une perspective présente ou future (ni même passée), ne peut assumer cette pétition. Même dans un scénario où l'option indépendantiste n'obtiendrait qu'une majorité

37 Cf. l'analyse du processus dans Rubio Plo, Antonio: "Referéndum en Montenegro: Muerte de una unión de papel y expectativas para los nacionalismos", ARI n° 63/2006, Real Instituto Elcano, en http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/981/981_RubioPloMontenegro.pdf (consulté en mai 2014).

38 Cf. Soroeta Licerias, J.: « El derecho a la libre determinación de los pueblos... », p. 490-491. Dans aucun de ces cas, ou d'autres semblables, nous n'avons fait de distinction « ethnique » ou « linguistique » (...). Les majorités dessinées s'obtiennent sur l'ensemble de la population résidant habituellement sur le territoire concerné.

qualifiée des voix. Par ailleurs, aucune instance internationale ne prévoit qu'un peuple, comme le catalan, puisse exiger, a minima, un nouveau pacte constitutionnel avec « le reste de l'État ».

Faute d'accord entre l'État et l'entité qui veut se séparer, ici la Catalogne, une déclaration unilatérale d'indépendance n'est pas, per se, illégale. Dans le cas où le Conseil de Sécurité a condamné ces déclarations (Rodhésie du Sud, Chypre du Nord, Republika Srpska), « l'illicéité de ces déclarations découlait donc non de leur caractère unilatéral, mais du fait que celles-ci allaient ou iraient de pair avec un recours illicite à la force ou avec d'autres violations graves de normes de droit international général, en particulier de nature impérative³⁹ ».

Or, que la déclaration d'indépendance ne soit pas contraire au droit international ne signifie pas qu'elle produise nécessairement des effets dans le contexte international. Comme il est dit pour le Kosovo: « le Droit international n'interdit pas qu'un organe décentralisé d'un État effectue une déclaration unilatérale d'indépendance. [Mais] ce qui importe réellement, ce sont les conséquences juridiques de tels actes et c'est précisément cela que la Cour décide d'ignorer ». Certes, cela dépendra de la situation sur le terrain, que les autorités de la Catalogne démontrent un contrôle effectif et généralisé du territoire, de la population et des institutions politiques. Dans ces conditions, et si la déclaration d'indépendance a une légitimité démocratique suffisante, la Catalogne a des possibilités réelles d'obtenir la reconnaissance d'une partie significative de la communauté internationale d'États souverains, mais aucune garantie de réussite: « la reconnaissance d'un État dépend presque exclusivement de facteurs d'opportunité politique ». Cette reconnaissance « joue de nombreuses fois (...) un rôle clef au moment de consolider un État ».⁴⁰

La disparité des cas précédemment cités ne permet pas de parler d'un nouveau « droit de décider » en droit international contemporain, notamment si cela se fait sans l'accord des parties. En somme, miser sur une action unilatérale peut porter à l'impasse où se trouvent les anciennes républiques soviétiques sécessionnistes dont nous parlions, qui n'ont pas réussi, ou si peu, à obtenir de reconnaissance internationale.

4. Conclusions

Le peuple catalan, comme n'importe quel peuple, est titulaire du droit à l'autodétermination reconnu par le droit international. Comme l'a signalé la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples, ce droit "peut s'opérer dans l'une des formes suivantes: indépendance, auto-gouvernement, gouvernement local, fédéralisme, confédéralisme, unitarisme ou toute autre forme de relations

39 Cour Internationale de Justice: *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, paragraphe 81.

40 Cf. Soroeta Licerias, J.: "La opinión consultiva...", p. 24-25.

correspondant aux aspirations du peuple, mais tout en reconnaissant les autres principes établis tels que la souveraineté et l'intégrité territoriale⁴¹. Mais ces modalités ne sont pas totalement égales. Seule l'indépendance constitue une forme légale d'exercice du droit à l'autodétermination, à condition qu'elle se fasse sans rupture du principe d'intégrité territoriale des États, ce qui n'est possible que dans un contexte colonial (où il n'y a pas d'intégrité territoriale à sauvegarder), violation grave du principe démocratique ou en cas d'accord entre les parties. Conformément au Droit international, la Catalogne a donc droit à l'autodétermination mais pas droit à la sécession. En revanche, elle peut réclamer légitimement une nouvelle relation avec l'État, dans la logique de l'autonomie plus large qu'une majorité de Catalans réclament. Mais le droit international n'offre pas une solution satisfaisante si cette réclamation n'obtient pas une réponse raisonnable de la part du gouvernement central.

D'autre part, une consultation populaire suivie d'une déclaration unilatérale d'indépendance ne serait pas contraire au Droit international, mais ne serait pas pour autant protégée par celui-ci. Par conséquent, pour que cette déclaration d'indépendance puisse entraîner une reconnaissance généralisée d'un nouvel état souverain, même à l'encontre du Royaume d'Espagne, il faudrait que l'on constate des structures d'État, notamment l'exercice de la souveraineté. Mais alors, nous serions déjà hors du milieu juridique et en pleine politique internationale.

⁴¹ Cf. *Congrès Katangais...*, cit. supra, paragraphe 4.

Pour citer cet article

Référence électronique

Jaume Saura Estapà « Autodétermination et séparatisme des territoires métropolitains dans un cadre constitutionnel démocratique : le cas de la Catalogne » *Revue Miroirs* [En ligne], 1 | 2014, mis en ligne le 15 juin 2014, consulté le 9 août 2014, <http://www.revuemiroirs.fr/links/Article5.pdf>

Auteur

Prof. Dr. Jaume Saura Estapà
Professeur de Droit Public International (Universitat de Barcelona, UB).
Président de l'Institut des Droits de l'Homme de la Catalogne.

Droits d'auteur

© RevueMiroirs.fr

La stabilité et la fracture électorale-territoriale en Catalogne : une analyse historico-empirique.

Lluís Medir
 Chercheur Postdoctoral à l'Universitat de Barcelona
 (UB, Département de Droit Constitutionnel et Science Politique)
 lluismedir@ub.edu

Résumé

L'analyse des élections au Parlement catalan (élections régionales, « autonomiques » ou tout simplement catalanes) a toujours suscité de vifs débats politiques et académiques en raison des effets politiques. Ceci est encore plus vrai depuis les élections de 2012 et le processus d'autodétermination engagé en Catalogne. Cette époque de changement politique nous interroge sur une question basique du comportement électoral : le changement observé en 2010-2012 est-il vraiment drastique? Si oui, répond-il à une dynamique exclusivement fondée sur la poussée de l'indépendantisme catalan ? Ou répond-il plutôt à une dynamique assez cyclique, conséquence des structures et des fractures latentes dans les élections « autonomiques » catalanes ? Autrement dit, le changement des attitudes individuelles constaté par toutes les enquêtes politiques, s'est-il déjà traduit sur le plan des comportements ? Le présent article cherche à encadrer, d'une façon descriptive et introductoire, ces mouvements politiques depuis 1980.

L'article se penche exclusivement sur l'analyse des élections « autonomiques » en Catalogne. Nous partons de l'analyse réalisée par le Conseil Assesseur de Transition Nationale (créé en 2013 par la Generalitat afin d'organiser un référendum sur l'indépendance) qui a fait une étude locale de l'évolution des résultats électoraux de 2010 à 2012. Ce premier rapport observe, dans le comportement électoral de cette période, une vague en faveur d'un référendum sur l'autodétermination du peuple catalan. Cependant, l'existence d'une fracture territoriale persistante pourrait montrer une division permanente entre les partis nationalistes et indépendantistes catalans, plus puissants dans « l'arrière-pays catalan », et les partis non-nationalistes catalans, plus puissants dans l'agglomération de Barcelone. Cette fracture pourrait être identifiée comme une manifestation particulière du clivage classique centre/périphérie, le plus puissant en Catalogne, permettant d'expliquer, en partie, l'apparition et la puissance du processus d'autodétermination catalan.

Mots clés : Élections catalanes, clivages territoriaux, autodétermination, municipalités, partis politiques.

Abstract

The electoral process in Catalonia has always generated debates among political analysts and academics because of its political impact, notably after the 2012 regional elections and the ensuing process toward self-government. This political turning point requires addressing the following issue of basic electoral attitude: is the change observed in 2010-2012 so radical? If so, is it a dynamic response solely based on a growing Catalan independentism? Or does it rather follow a cyclic resurgence of a series of oppositions at work within Catalan society? In other words, did the notable change in social attitudes, which has been well-documented, become visible in electoral behaviour? The aim of the present contribution is to provide an introductory description of the political evolutions since the early 1980s.

The article will focus exclusively on the analysis of Catalonia's autonomic elections. The starting point will be the analysis released by the Assessing Council for National Transition which provides a detailed study of electoral results by locality over the 2010-2012 period. This first stage report interprets the results as a strong demand in favour of a referendum for self-determination. However, it does not pay enough attention to the persistent territorial opposition that may create a permanent rift between the independentist, Catalan nationalist party, which has always had strong support in the rural areas, and the less nationalist parties well-implanted in the urban districts in and around Barcelona. Such an opposition could be interpreted in terms of the « centre versus periphery » cleavage; additionally, this may turn out to be Catalonia's single, most powerful dividing line. It may also explain the emergence and the development of Catalan nationalist feelings within the framework of self-government.

Keywords: Catalan elections, territorial cleavages, self-determination, local governments, political parties.

Changement des comportements politiques en Catalogne.

Depuis les manifestations politiques de 2010, 2012 et 2013, il est clair qu'une nouvelle façon de comprendre les rapports Espagne-Catalogne a vu le jour dans le contexte socio-politique catalan. En effet, entre 2010 et 2013, la Catalogne a connu de profonds changements : deux élections régionales, trois gouvernements régionaux différents (la coalition (de gauche ?) Partit dels Socialistes de Catalunya – PSC–, Esquerra Republicana de Catalunya –ERC– et Iniciativa per Catalunya-Verds –ICV–) puis deux gouvernements de Convergència i Unió –CiU, droite ?– sans majorité absolue au Parlement catalan, ainsi que les trois manifestations politiques les plus nombreuses jamais organisées dans la jeune démocratie catalane et espagnole (contre l'Arrêt du Tribunal Constitutionnel en 2010 qui a modifié substantiellement le Statut d'Autonomie approuvé par les parlements espagnol et catalan, puis en référendum populaire ; en 2012, pour l'indépendance de la Catalogne ; puis, en 2013, la « Voie Catalane » pour l'indépendance, la chaîne humaine de citoyens se tenant la main sur 400 kilomètres, du nord au sud de la Catalogne). Toutes ces manifestations politiques ont prétendu remettre à plat les rapports politiques actuels entretenus par la Catalogne et l'Espagne dans le cadre de l'État des Autonomies dessiné, en 1978, par la Constitution Espagnole. Il est indéniable que tous ces mouvements ont montré une profonde évolution de la perception individuelle d'une partie assez étendue de la société catalane envers la question de l'engagement Espagne-Catalogne.

Après la spectaculaire manifestation de 2012, le Président de la Generalitat a dissous le Parlement et convoqué des élections régionales, deux ans seulement après sa première victoire. Après les deux « douces défaites » électorales de 2003 et 2006, Artur Mas est devenu le Président de la Catalogne en 2010 avec 62 sièges sur 135, soit presque la majorité absolue. D'après le programme électoral de CiU, il était question de proposer au gouvernement espagnol un accord financier semblable à celui du Pays basque, connu comme *Concierto Económico*. Nous pouvons résumer cet accord par la capacité presque exclusive du gouvernement basque de gérer l'ensemble des impôts levés au Pays basque et leurs dépenses⁴. Ce

1 Pour plus de clarté en langue française, nous allons parler de « région » pour nous référer au Gouvernement de la Catalogne et à la Catalogne même si la nomenclature la plus appropriée serait celle d'Autonomie ou Nationalité.

2 Les médias ont parlé d'environ 1 500 000 citoyens à Barcelone dans la manifestation revendicative de la fête nationale (Diada) du 11 de septembre 2012.

3 Par les effets du système électoral, CiU a toujours été la coalition électorale qui a obtenu le plus grand nombre de députés au Parlement de la Catalogne depuis 1979. Cependant, le système d'arithmétique parlementaire a permis qu'à deux élections consécutives (2003 et 2006) une grande coalition de trois partis de gauche prive CiU, et Artur Mas, de la Présidence.

4 Il s'agit d'une exception notable du système général, reconnue au niveau constitutionnel.

système est très éloigné du système financier général espagnol qui fonctionne de façon complètement différente : l'État est le principal responsable de la perception, de la gestion et de la répartition ultérieure de l'ensemble des impôts des Espagnols, suivant des critères de solidarité, le nombre des services publics et la population. À peine quelques jours après le 11 septembre 2012, Artur Mas s'entretient avec Mariano Rajoy, président du gouvernement espagnol avec une majorité absolue au Congrès de 185 députés du Partido Popular (PP) –sur 350– pour proposer un accord financier pour la Catalogne similaire à celui du Pays basque. Le Président Mariano Rajoy n'a pas accepté la requête du président Mas, ce dernier a donc convoqué des élections « autonomiques » en novembre 2012.

Ces élections étaient profondément marquées par la manifestation citoyenne qui avait réuni 1 500 000 personnes à Barcelone derrière la pancarte : « Catalunya, nou Estat d'Europa ». En effet, l'agenda médiatique, politique et social avait déjà franchi une étape vers la revendication d'un nouvel ordre dans les relations Catalogne-Espagne, ou pour être précis, l'agenda politique de certains partis catalans se tournait à présent clairement vers l'indépendance vis-à-vis de l'Espagne. Les résultats des élections « autonomiques » furent, cependant, assez surprenants. Le parti d'Artur Mas (CiU), qui avait donné la parole aux citoyens, renonçant à une quasi majorité absolue relativement confortable pendant encore deux ans de mandat, a chuté à 50 députés. En revanche, ERC, le parti nettement indépendantiste depuis sa création dans les années 1930, a plus que doublé ses sièges en passant de 10 à 21 députés. En outre, une nouvelle formation d'extrême-gauche et indépendantiste a obtenu trois sièges (les Candidatures d'Unitat Popular, CUP). Les partis d'obédience espagnole⁶, quant à eux, ont obtenu des résultats hétérogènes : le PSC a sévèrement reculé (de 28 à 20 sièges en 2012), le PP en a gagné un (de 18 à 19) et C's (Ciutadans-Ciudadanos) a triplé ses sièges (de 3 à 9). Comme le montre le tableau 1, les changements sont évidents.

Cf. Tableau 1

Les interprétations des résultats ont été diverses. Les résultats, quant à eux, pouvaient envisager la formation d'un gouvernement de CiU en minorité parlementaire, soutenu par ERC (en dehors du gouvernement et de la prise de décisions directes) à condition de fixer un cap très précis vers l'organisation d'un référendum –ou consultation– politique sur l'avenir de la Catalogne et de l'Espagne. Dans l'accord de gouvernance signé par CiU et ERC, il est explicitement inscrit qu'il faut créer les institutions de la transition nationale, et faire tous les pas requis pour organiser un référendum et la transition nationale vers l'indépendance, entre autres thèmes socio-économiques⁷. Notons que les questions nationales ont profondément marqué cet

5 La Catalogne, nouvel État d'Europe.

6 Nous entendons par ce concept des partis qui ont comme référence un parti politique plus large, recouvrant l'ensemble de l'Espagne, ou se déclarant non-nationalistes catalans.

7 Voir l'accord de gouvernance CiU-ERC complet –en catalan– à : <http://www.ciu.cat/media/78434.pdf> (date de consultation : 18/12/2013).

accord, beaucoup plus que d'autres sujets cruciaux comme la crise économique, le chômage ou les coupes budgétaires dans l'État-Providence. En effet, l'agenda politique et médiatique des médias catalans semble se focaliser très nettement sur la question de l'indépendance de la Catalogne.

En ce sens, les médias catalans et espagnols se sont lancés dans la réalisation d'enquêtes d'opinion et de sondages électoraux, toujours dans l'idée de montrer le rapport de forces entre les citoyens indépendantistes et ceux qui ne le sont pas. À côté des centres et des fondations de recherche universitaire, les médias ont, depuis novembre 2012, régulièrement apporté des données quantitatives sur ce sujet avec des coïncidences majeures : l'option indépendantiste est privilégiée parmi plusieurs possibilités, la volonté de réaliser un référendum en 2014 est très majoritaire au sein de la société catalane et la perception d'un besoin de changement profond dans les rapports Espagne-Catalogne depuis la Sentence de la Cour Constitutionnelle au sujet du Statut d'Autonomie de la Catalogne de 2006 est très claire.

En premier lieu, les données extraites du Sondeig d'Opinió de l'ICPS⁸ montrent que la préférence pour un changement dans les rapports Espagne-Catalogne est en hausse : à la question concernant ce rapport, l'indépendance atteint 42% des réponses en 2013, tandis que cette option ne recueillait en 1991 qu'un minoritaire 18%. En ce sens, le choix de rester une Communauté Autonome, comme depuis 1978, chute de 48% en 1991 à 25% en 2013.

Cf. Graphique 1

Une évolution similaire peut être constatée à partir d'une étude des données du Centre d'Estudis d'Opinió (CEO) de la Generalitat de Catalunya. Le CEO demande aux citoyens enquêtés, depuis 2005, quelle est leur option préférée pour la Catalogne par rapport à l'Espagne. Nous observons une nouvelle fois une évolution, claire, nette et très marquée de l'option indépendantiste qui, au départ, représentait 13,6% des citoyens, mais qui monte à 34% en 2012. En relation inverse apparaissent les résultats de l'option « communauté autonome », qui passe de 40,8% en 2005 à 25,4% en 2012.

Cf. Graphique 2

De plus, toutes les enquêtes parues dans les médias montrent une croissance

⁸ Enquête réalisée annuellement depuis 1991 par l'Institut de Sciences Sociales et Politiques de Barcelone (ICPS) dépendant de l'Université Autonome de Barcelone et de la Diputació de Barcelona (équivalent du Conseil Général pour un département français), où l'on demande aux répondants de choisir leur modèle préféré de rapport entre la Catalogne et l'Espagne à partir des choix suivants : communauté autonome, État fédéral, région de l'Espagne, État indépendant, autre.

⁹ À nouveau, les choix de réponse sont : communauté autonome, État fédéral, région d'Espagne ou État indépendant.

indéniable d'un besoin de changement politique opposé au statu quo actuel. De la Décision de la Cour Constitutionnelle de 2006 à nos jours, les médias se sont lancés dans la parution régulière de sondages d'opinion sur la question des rapports Catalogne-Espagne, l'apparition de l'indépendance ou le besoin d'un référendum comme point fondamental. Le Conseil Assesseur pour la Transition Nationale (CATN), sur lequel nous reviendrons plus tard, a fait un résumé des différents sondages parus entre 2012 et 2013 dans les médias catalans qui se montre comme suit :

Cf. Graphique 3

À partir de l'analyse de ces résultats, le CATN a conclu qu'il existe un soutien majoritaire à la consultation (premier choix dans les sept sondages) et qu'il est très solide (de 68,9% à 83,9% de la population catalane). De l'autre côté, les pourcentages des partisans d'empêcher une consultation sont particulièrement bas et homogènes sur tous les sondages (de 14,7% à 27,5%). Il est vrai que la comparaison systématique de ces sondages n'est pas un exercice méthodologiquement très précis, mais elle permet d'identifier une certaine tendance plus que de tirer des conclusions réellement solides.

La création du Conseil Assesseur pour la Transition Nationale (CATN)

Au vu de toutes ces données, et avec, pour CiU, un besoin politique d'être aux devants après « la sanction » de 2012, le gouvernement de la Catalogne issu des élections de 2012 a décidé de créer, avec le soutien parlementaire d'ERC, le Conseil Assesseur pour la Transition Nationale (CATN). Il s'agit d'un organe consultatif de la Présidence de la Catalogne, chargé d'élaborer plusieurs rapports sur des aspects très divers à propos d'une éventuelle transition nationale vers l'indépendance ou un changement profond des rapports entre la Catalogne et l'Espagne. Le CATN est formé par un groupe de 13 experts, des académiciens de renom ou des spécialistes de différents domaines¹⁰. Ce Conseil a été chargé de la rédaction d'une procédure détaillée portant vers la pleine souveraineté –y compris les caractéristiques structurelles d'un futur État–, l'énumération des étapes à suivre pendant la période de transition, ainsi qu'une description des différentes options permettant l'organisation d'un référendum dans le cadre de la loi.

Son premier rapport est paru en juillet 2013. En 229 pages nous trouvons les arguments qui défendent la consultation, les arguments historico-politiques qui la légitiment, les stratégies juridiques pour la réaliser et les divers scénarios dérivés de la réalisation ou non de cette consultation. Ce rapport contient différents arguments intéressants pour l'analyse réalisée dans ce travail. En effet, à partir de

¹⁰ Pour plus de détails, voir : http://www.io.gencat.cat/sac/AppJava/organisme_fitxa.jsp?codi=19037

l'analyse simultanée des sondages et des analyses électorales, le CATN assure dans son premier rapport, et de façon succincte:

L'existence d'un changement d'attitude des citoyens par rapport au besoin d'une consultation sur l'avenir politique de la Catalogne depuis la sentence du Tribunal Constitutionnel espagnol de juillet 2010.

L'existence de « blocs » de partis politiques divisés sur la viabilité d'une consultation, un nouveau clivage partisan.

La puissance du bloc partisan d'une consultation a augmenté de façon significative et solide de 2010 à 2012, avec un fort soutien des options indépendantistes pro-consultation.

En résumé, le premier rapport du CATN montre sans ambages la constatation d'un changement et d'une poussée claire et nette des partisans d'une consultation pour que la Catalogne devienne « un nouvel État d'Europe ». Dans ce qui nous intéresse ici, la façon dont le CATN génère un clivage¹¹ partisan en Catalogne, inexistant jusqu'à l'éclosion indépendantiste, est très originale.

En effet, ce groupe d'experts propose une analyse des résultats électoraux jamais réalisée : une dissection des résultats à partir de la classification des partis catalans en deux blocs en fonction de leur soutien, ou non, à la réalisation de la consultation populaire¹². Leur choix est basé sur l'analyse des programmes électoraux des partis ayant obtenu des sièges en 2010 et 2012, et les résultats sont analysés en fonction du changement (progression ou recul) des résultats des partis, selon l'encadrement dans une des deux possibles options (oui ou non à la réalisation de la consultation). Toutefois, ils suggèrent deux possibles distributions, en fonction de la place du Parti Socialiste Catalan (PSC). Nous préférons situer le PSC dans le bloc du « non à la consultation »¹³. De ce fait, la distribution des partis politiques par blocs que nous allons utiliser tout au long de l'article¹⁴ reste comme suit:

Cf. Tableau 2

Selon cette division, le bloc des partis pro-consultation choisi pour ce travail représentait en 2012 59,55% des voix exprimées, soit 2 159 196 suffrages. Dans le même Rapport 1 du CATN, l'analyse est reproduite mais prend la référence du

¹¹ Nous traiterons brièvement la notion du clivage dans la prochaine partie.

¹² Pour des raisons d'économie de langage, nous allons qualifier ici le bloc favorable à la consultation de « sécessionniste » et le bloc contraire à la consultation d'« unioniste ». Même si cette terminologie n'est pas forcément la plus appropriée, elle paraît la plus simple à suivre dans cet article.

¹³ Après l'élaboration du premier rapport du CATN, le PSC s'est clairement positionné contre la réalisation de la consultation accordée par CiU, ERC, IC-V et CUP en décembre 2013.

¹⁴ Cette option est valable pour toute référence aux blocs de partis à partir de ce moment.

pourcentage des voix sur le total des personnes ayant le droit de vote. Dans ce cas, l'évolution de 2010 à 2012 montre que le soutien aux partis pro-consultation a clairement augmenté, passant de 34,31% à 41,07%. Ces données, analysées de cette façon ne laissent pas l'ombre d'un doute : le changement dans la société catalane est très net.

Cadre Théorique

Ce travail se centre, donc, sur l'analyse du changement profond des préférences électorales dans une perspective historique. En ce sens, il est nécessaire de faire une référence succincte à l'approche des clivages partisans développée par Lipset et Rokkan (Lipset and Rokkan 1967). De plus, le cas catalan présente d'autres particularités intéressantes à prendre en compte : d'abord, l'existence d'un double axe de pertinence des loyautés partisans (le classique gauche-droite mais aussi l'axe catalan-espagnol), l'existence d'électeurs duels (qui changent de parti ou s'abstiennent selon le type d'élection), et une nouvelle approche qui prend en compte le cadre culturel d'appartenance individuelle comme élément classificateur du comportement électoral catalan (Fernández-i-marín and López 2010). Nous allons développer très brièvement les grandes lignes de ces approches pour mieux comprendre le cadre dans lequel s'inscrit ce travail.

Le travail fondateur sur l'analyse des structures sociales et économiques autour desquelles les partis politiques des démocraties libérales d'Europe de l'Ouest se sont construites est l'ouvrage *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives* (Lipset and Rokkan 1967). Dans ce grand classique, les clivages sont conçus comme des fractures de la société qui sont reprises par les partis politiques. En vertu de ces fractures sociales, les partis se positionnent et génèrent leurs identités partisans. Selon cette approche, chaque parti politique a une sorte d'âme interne qui lui fait s'identifier avec ces grandes fractures sociales ; en même temps, ce fait a un impact décisif dans la façon dont les électeurs font leur choix : les voix peuvent être analysées comme des agrégations de préférences politiques, économiques et sociales, mais aussi comme une déclaration implicite d'identité personnelle (Harrop and Miller 1998). Pour cela, les électeurs font aussi leurs choix en fonction de leur identification avec ces clivages, représentés par les partis politiques. Plus précisément, Lipset et Rokkan ont montré que les États-Nations européens modernes se sont bâtis sur quatre clivages sociaux forgés pendant la révolution industrielle et qui sont fondamentalement : l'appartenance à une classe sociale (capitalistes contre travailleurs) ; la lutte entre l'Église et l'État qui cherche à se séculariser ; les migrations qui génèrent des structures rurales aux côtés de puissants centres urbains ; et, finalement, un conflit centre-périphérie généré par la puissance homogénéisatrice des États-Nations, issue dans un premier temps de la révolution française (qui cherchent à être culturellement homogènes, centralisés

politiquement et territorialement).

Ce dernier clivage étant le plus intéressant, particulièrement pour le cas catalan et espagnol, représente la fracture politique créée entre des sociétés culturellement différenciées partageant un même État-Nation. Ce clivage explique parfaitement l'existence de partis politiques défendant les différentes « nations » coexistant sous un même appareil étatique. En ce qui concerne le cas espagnol, l'existence de ces partis « régionalistes » ou « nationalistes non espagnols » a été constante bien avant la guerre civile et, de façon encore plus marquée, après la restauration de la démocratie en 1977 (Linz and Montero 2003; Winter et al. 2006). En effet, l'existence de partis minoritaires au niveau national, mais très puissants dans leur propre espace territorial, a permis la stabilité d'un système presque bipartisan de l'Espagne après Franco. Ces partis issus des revendications d'auto-gouvernance et de pleine reconnaissance culturelle ont permis de donner une stabilité parlementaire aux gouvernements minoritaires du PSOE et du PP selon le moment politique (Linz and Montero 2003; Winter et al. 2006). Cependant, ces mêmes partis sont devenus les principales voix contre les majorités absolues du PP et du PSOE, pour se protéger des pulsions centralisatrices espagnoles. Toutefois, l'exploration de l'existence d'un clivage propre dans les régions espagnoles n'a pas fait l'objet d'études académiques profondes. En ce sens, ce travail montre de façon empirique –mais encore descriptive– l'existence d'un fort et persistant clivage territorial en Catalogne qui peut se représenter ainsi : agglomération de Barcelone contre le reste de la Catalogne. Cette fracture du territoire peut expliquer, en bonne partie, l'ampleur et la perception du récent mouvement indépendantiste.

À côté de ce clivage centre-périphérie, il y a d'autres aspects fondamentaux pour comprendre le comportement électoral spécifique à la Catalogne. L'aspect le plus travaillé et connu est l'existence d'un double espace de concurrence électorale. En effet, depuis l'article de Molas et Bartomeus, en 1998, l'on a déterminé assez clairement l'existence d'une concurrence partisane bâtie sur deux grands clivages : la dimension gauche-droite, propre aux démocraties industrielles, mais aussi le sentiment d'appartenance à la Catalogne ou à l'Espagne. Selon ces auteurs, les deux axes n'ont pas le même poids ni la même importance pour expliquer la préférence ou les suffrages des partis politiques en Catalogne. Il s'agit d'interpréter ces deux axes en fonction du type d'élection : l'axe droite-gauche est celui qui explique davantage le comportement électoral des Catalans lors d'élections législatives au Congrès des Députés (chambre basse du parlement espagnol), tandis que l'axe d'appartenance à la Catalogne ou à l'Espagne explique en bonne partie la concurrence électorale lors des élections « régionales » (parlement catalan).

Molas et Bartomeus (1998) fondent leurs analyses en travaillant sur des chiffres issus d'enquête. En ce sens, ils remarquent la différence très grande existant entre les attitudes et les comportements et l'importance de ne pas négliger ses effets politiques.

Dans un sens similaire à celui de l'ouvrage classique d'Almond et Verba (Almond and Verba 1963), ils différencient clairement l'expression des sentiments –ou attitudes politiques– des comportements politiques. Les comportements sont affectés par les attitudes, mais les rapports entre eux ne sont pas du tout mécaniques, ils sont plutôt mélangés au moyen de structures sociales et démographiques (Almond and Verba 1980). Ainsi, les attitudes peuvent être fortement marquées par les structures et les expériences nationales et sociales. Au contraire, le comportement politique est plus stable et, d'une certaine façon, dépendant des croyances, des sentiments et des valeurs individuelles. Cependant, il n'est pas impossible de faire des liens mécaniques et de causalité entre attitudes et comportements. C'est Gabriel Almond (1980) lui-même qui assurait en 1980 avoir des difficultés à analyser les attitudes et les comportements politiques de façon directement causale : « The general expectation has been that attitudes on specific issues or about specific people will change easily, but that basic beliefs about the rules of the political game, or authority patterns or equality will remain more stable, as will fundamental attachments to groups or political parties » (Almond and Verba 1980 : 401).

Ce cadre de stabilité reprend la structure de concurrence partisane en Catalogne décrite par Molas et Bartomeus, qui peut être encore très vivante, comme nous allons le voir dans les prochaines parties. De plus, par rapport à cette idée de double loyauté en fonction du type d'élection, le concept des votants changeants (« swing voters » ou « dual voters ») a également été étudié comme une spécificité du comportement électoral catalan. Ce concept tient à souligner l'existence en Catalogne d'électeurs qui changent régulièrement de comportement électoral selon le type d'élection. Le changement majeur est observé chez les votants du Parti Socialiste aux élections nationales qui changent de bulletin aux élections régionales pour voter pour le parti nationaliste catalan CiU (Pallarés and Font 1995; Riera 2009, 2012). Les principales conclusions vis-à-vis de ce concept, ont montré que ces transferts de voix sont dus à des questions de « valence » et d'attentes par rapport aux différents candidats électoraux (Riera 2012, 2013). De plus, les partis préférés par ceux qui se considèrent surtout catalans sont CiU et ERC, tandis que le parti préféré par ceux qui se considèrent davantage espagnols est le PSC (Argelaguet 2006; Riera 2009). De ce fait, il a aussi été étudié que l'origine, le lieu de naissance et le sentiment d'appartenance catalane augmentent de façon significative la probabilité de voter CiU et ERC (Riera 2009)¹⁵. Le sentiment d'être, donc, « plus catalan » ou « plus espagnol » devient déterminant dans l'étude des comportements électoraux des Catalans.

¹⁵ En ce sens, sur le blog du GESOP, une analyse est parue très récemment sur des données d'enquête sur la question proposée pour le référendum du 9 novembre qui assure, de façon succincte, que le suffrage pour l'indépendance n'est pas une voix neutre et transversale mais fortement déterminée par le lieu de naissance, le sentiment d'appartenance et la langue utilisée. Ainsi, les répondants avec des parents catalans, nés en Catalogne, et qui utilisent le catalan au lieu de l'espagnol sont largement plus favorables à l'indépendance que les groupes de Catalans avec des caractéristiques opposées (nés en Espagne, avec des parents espagnols et utilisant d'avantage l'espagnol comme langue courante). Voir ici : <http://www.gesop.net/ca/blog/item/160-indep>

Ces électeurs duels sont aussi partiellement étudiés dans les analyses citées de Molas et Bartomeus (1998), puisqu'ils ont détecté les périmètres frontaliers et les superpositions entre des parties significatives de l'électorat du PSC et de CiU d'après le double axe de concurrence décrit précédemment. Reprenant leurs grandes conclusions, l'on peut constater que:

« El model de competició de CiU depèn en certa mesura de la seva posició central, de manera que competeix a la seva dreta amb el PP i a l'esquerra amb ERC, PSC i IC. (...) en les eleccions al Congrés CiU contrau la seva àrea d'atracció a posicions de sentiment de pertinença català, i afbleix la seva posició en el sentiment de pertinença dual, tot perdent espais de competència. (...) Les àrees de competència d'ERC se situen a l'esquerra i centre-esquerra del punt «més català que espanyol» i al centre-esquerra del sentiment de pertinença dual. En aquestes àrees, ERC competeix amb CiU, PSC i IC. Aquests espais no formen part del nucli d'ERC, de manera que a les eleccions al Congrés dels Diputats, quan ERC contrau el seu espai d'atracció, deixa de ser present de manera significativa en el punt de pertinença dual i ha de competir amb CiU en el centre-esquerra / «únicament català», on no tenia competència. (...) El PSC competeix bàsicament en tres tipus d'àrees, que se superposen al seu nucli. En la zona esquerra d'aquest ho fa amb IC, en el centre-esquerra amb CiU, ERC i IC i en el punt central de la figura amb PP i CiU. Les diferències d'aquest model segons el tipus d'elecció es deuen bàsicament a la retracció en les zones de esquerra i centre-esquerra / «més català que espanyol» i en les zones de sentiment de pertinença dual en favor de CiU i ERC a les eleccions al Parlament. El PSC gaudeix d'una àrea no competitiva a l'esquerra de sentiment de pertinença espanyol. (...)

(...) la competència entre els partits és de caràcter divers, tant pel que fa als espais on aquesta es produeix, com als competidors. Globalment, els partits situats als extrems de la figura acostumen a competir en àrees poc àmplies, pel fet que se situen en zones bastant allunyades del centre de gravetat. En canvi, els partits situats en posicions centrals o més properes al centre de gravetat (bàsicament, CiU i PSC) acostumen a competir en diversos flancs. (...) La proximitat entre els partits pot donar-se en relació a qualsevol dels dos eixos i no en un de sol, és el cas de la competència entre CiU i ERC, que tot i ser partits llunyans en relació a l'eix esquerra-dreta estan relativament pròxims en l'eix de pertinença i, per tant, són susceptibles d'entrar en competència. Pel que fa als dos tipus d'eleccions, no hi ha gaires canvis en les competències entre els partits. Les diferències observades (com ara la «desaparició» de CiU de pertinença dual en les eleccions al Congrés) es deuen principalment al desplaçament (avenços i retrocessos) d'alguns dels partits, però no a canvis generals que afectin tots els espais d'atracció ». (Molas, Bartomeus 1998 : 11-13)

Enfin, l'approche qui prend en compte le cadre culturel d'appartenance individuelle comme élément classificateur du comportement électoral catalan (Fernández-i-marín and López 2010), souligne davantage certaines des idées déjà exprimées. Cette approche certifie que le plus important prédicteur du comportement électoral est le cadre culturel individuel. Ce cadre culturel est une vision « raffinée » du sentiment d'appartenance puisqu'il prend en compte, par exemple, les moyens par lesquels les individus s'informent, le type de rapports sociaux entretenus et leurs conceptions du monde... En général, il s'agit de prendre en compte d'autres aspects moins conscients, et plus intériorisés psychologiquement. Les mêmes auteurs reconnaissent que l'identification nationale, même si elle est très utile, n'est pas un comportement stable mais plutôt une attitude et, comme telle, facilement mutable : « En cambio, la auto identificación nacional, que se expresa en las encuestas, es del todo consciente y tanto puede ser un reflejo de ese marco cognitivo como un resultado, una declaración puntual, vinculada a una expresión política coyuntural » (Fernández-i-marín and López 2010: 37). Leur approche, donc, cherche à mieux expliquer la stabilité, les courants de fonds, ce qui n'est pas changeable dans la seule volonté ponctuelle du moment politique.

Pour tout cela, le clivage clairement prédominant aux élections régionales en Catalogne est, en simplifiant, celui du sentiment d'appartenance catalan-espagnol. Autrement dit, le comportement aux élections régionales catalanes, et tout ce qui est en rapport avec les questions de la « Nation Catalane » est dominé par ceux qui expriment davantage leur « catalanité ». Une « catalanité » comprise comme un ensemble de valeurs, de sentiments, de façons de comprendre la réalité et pas seulement comme un sentiment subjectif d'appartenance. Le modèle de concurrence politique, et subséquentement, de concurrence sur l'agenda politique et médiatique en Catalogne, se focalise davantage sur ce sujet, tout en cachant d'autres réalités. Par conséquent, lorsque l'on analyse exclusivement les élections régionales catalanes, comme le fait le CATN, il faut toujours garder dans notre analyse ce biais potentiel: la concurrence électorale aux élections régionales est focalisée sur l'axe catalan-espagnol, moins sur l'axe classique gauche-droite. Ainsi donc, toutes les analyses doivent être faites avec ce facteur en tête. La question de recherche fondamentale de ce papier n'émerge pas de ce qui vient d'être dit mais repose précisément sur l'analyse de l'ampleur du changement attitudinal détecté par les sondages. A-t-elle une importance électorale en termes historiques et se traduit-elle sur le territoire d'une façon particulière ?

Question de recherche, données et indicateurs.

Au vu de la situation de changement d'attitudes de la société catalane et des particularités du comportement électoral catalan, la question de recherche se focalise sur la question de l'évolution des « blocs politiques » tels qu'ils ont été conçus par le CATN. En ce sens, il s'agit de tester jusqu'à quel point la situation

politique en Catalogne est vraiment très différente par rapport au passé, et en termes d'histoire électorale, si le changement observé est vraiment exceptionnel, justifiant le processus de sécession entamé.

Pour mieux réfléchir à ce sujet, il est proposé d'articuler trois questions plus précises, qui captent mieux le sens de la question de base. De ce fait, les trois questions qui donnent un sens à l'analyse des données électorales sont :

1. Le changement présumé a-t-il été continu dans le temps?
2. Ce changement a-t-il été homogène et uniforme sur le territoire?
3. Peut-on parler de division croissante entre blocs électoraux?

En fait, chacune de ces questions répond à une hypothèse de travail différente, permettant de capturer différents aspects de la même réalité. La première question s'interroge sur l'étendue du changement de façon longitudinale. Autrement dit, comment s'explique le comportement des deux blocs partisans identifiés par le CATN au cours des 10 élections régionales prises en compte ? S'agit-il d'un changement identifiable sur plus de 30 ans de démocratie, ou bien cesse-t-il d'exister avec du recul?

La deuxième question cherche à expliquer s'il existe un clivage persistant en termes de distribution territoriale des voix en Catalogne. L'hypothèse sous-jacente cherche à expliquer que la fracture électorale importante en Catalogne est celle du territoire. La distribution de la population sur le territoire en Catalogne est l'un des grands facteurs de déséquilibre territorial. L'agglomération de Barcelone, incluant les régions de « l'Alt Penedès », le « Baix Llobregat », le « Barcelonès », le « Garraf », le « Maresme », les « Vallès Occidental » et « Oriental », comprend près de 70% de la population catalane, tandis que les 30% restants sont dispersés loin du littoral méditerranéen, dans « l'arrière-pays ».

Cf. Carte 1

La Carte montre bien l'écart de population existant entre la côte maritime et l'intérieur de la Catalogne en 2010. Cet écart ne cesse de s'amplifier, et cette question nous mène à nous interroger sur un éventuel comportement électoral différencié selon ces deux réalités démographiques.

La troisième question porte sur les effets simultanés des deux premières questions : il faut analyser à quel point l'existence des blocs de partis est marquée par une distanciation de leur soutien électoral et s'il existe une fracture territoriale persistante. L'approche historique permet de prendre en compte cette division

de façon longitudinale et voir à quel point cette apparente unité en faveur de la consultation a vraiment une translation sur les résultats électoraux.

Toutes les analyses utilisées ici sont basées sur des données publiques et disponibles en ligne sur <http://www20.gencat.cat/portal/site/dadesobertes>. Ce portail permet d'obtenir de façon directe tous les résultats électoraux au parlement catalan de 1980 à 2012, soit 10 élections en 32 ans. De plus, les données sont préparées pour être analysées au niveau de désagrégation locale. Ainsi, les résultats électoraux des communes catalanes sont à la base du travail empirique¹⁶, changeant l'objet de l'étude classique électorale des individus, pour passer aux institutions territoriales. Les mesures permettant de répondre de façon descriptive aux questions présentées sont assez simples. D'abord, la distribution sur le territoire des premiers et deuxièmes partis politiques gagnants pour chaque election régionale, puis la distribution par « blocs CATN » des voix dans les différentes élections régionales. Le premier indicateur est un bon test de la force territoriale des différentes options politiques, et le deuxième permet d'analyser les changements entre blocs de façon longitudinale. Les deux types d'indicateurs permettent aussi une double analyse : une première exclusivement en termes quantitatifs (combien de première et deuxième positions pour chaque parti ou bloc électoral), une autre en termes territoriaux (la distribution géographique des voix). Cette double approche permet d'identifier les patrons de changement dans le double axe quantitatif et territorial.

Résultats

D'abord, un indicateur de la stabilité des résultats aux élections régionales en Catalogne peut s'observer à partir de la distribution des premiers partis remportant chaque election sur le total des communes catalanes¹⁷. Les résultats sont très significatifs. Nous savons bien que CiU a toujours remporté les élections catalanes en nombre de suffrages (sauf celles de 2003, de quelques petits milliers (i 1999 ?)), ce qui pronostique donc une victoire territoriale évidente. Ainsi, vue la particulière distribution de la population en Catalogne, la moyenne de 851 communes où CiU arrive en tête est particulièrement impressionnante.

Cf. Graphique 4

Et si nous ne tenons pas compte de l'année 1980, année de configuration du système des partis catalans, la moyenne des communes où CiU arrive en tête monte à 876, soit une moyenne de 92% des municipalités pour chaque échéance régionale. La stabilité est majuscule. Seul le PSC en 1999, 2003 et 2006 (ses meilleurs résultats), s'impose dans presque 100 localités. Le reste des partis politiques sont exclus systématiquement de la première position locale. De ce fait, le changement de

¹⁶ La distribution des cas a évolué (935 communes en 1908, 947 en 2012).

¹⁷ En nombre de suffrages.

comportement électoral n'existe pas, mais la puissance de CiU reste indiscutable.

Cependant, si l'on regarde le deuxième parti gagnant au niveau municipal, les données montrent clairement un changement de tendance marqué à partir de 1999. Le PSC a été le deuxième parti avec le plus grand nombre de suffrages dans 520 communes en moyenne de 1980 à 1999 (574 si l'on exclut 1980). De 2003 à 2012, ERC a été le deuxième parti dans trois des quatre élections, avec une moyenne de 528 communes. Sa deuxième position en 2012, qui couvre 81% du total des villes catalanes (774) est remarquable. Si la dynamique du premier parti gagnant est stable et claire, celle du deuxième parti est un peu plus changeante : l'on observe clairement comment le PSC, parti du bloc « unioniste » perd peu à peu sa place de deuxième parti en faveur d'un parti du bloc contraire, ERC, du bloc « sécessionniste » à partir des élections de 2003.

Cf. Graphique 5

Le Graphique 5 ne laisse pas l'ombre d'un doute. Le remplacement d'un parti « unioniste » par un parti « sécessionniste » pourrait confirmer l'idée de changement et d'éclosion d'un mouvement sécessionniste croissant.

De l'analyse conjointe de ces indicateurs, il est clair et évident que le mouvement des partis, aujourd'hui sécessionnistes, a gagné de l'ampleur en termes quantitatifs. En effet, en 2010, CiU et ERC ont accaparé 64% de toutes les premières et deuxième positions, tandis qu'en 2012 ce pourcentage a très fortement augmenté, jusqu'à 88% du total des premières et deuxième positions. Il s'agit d'une dominance claire et nette en termes de nombre de communes, où une majorité de la population soutient des options davantage situées sur l'axe « catalaniste » de compétence politique.

Vu le changement des deuxième options, il est important maintenant d'analyser les mêmes données, mais dans une perspective territorialisée. Le changement et la stabilité ont un reflet territorial, et ce reflet est important en raison de la distribution très asymétrique de la population catalane. En ce sens, par rapport à la distribution territoriale des premiers partis, leur distribution montre aussi une stabilité très marquée. Comme nous pouvons l'observer sur les cartes (Carte 1), hormis l'élection de 1980, CiU domine très nettement le territoire le plus éloigné de l'agglomération de Barcelone et des grands chefs-lieux de province (essentiellement, Barcelone, Lérida et Tarragone).

Cf. Cartes 1

De 1984 à 1999, la domination de CiU dans « la Catalunya Vella »¹⁸ est très marquée

¹⁸ Il s'agit d'un concept géographique et historique issu du Moyen Âge, identifiant les évêchés de Gérone, Vic et Barcelone (jusqu'au fleuve Llobregat) comme des territoires où la domination musulmane avait été mineure, où il existait un ordre juridique particulier, et identifié avec la variété dialectale du « catalan oriental ».

et, en général, dans toute la moitié nord et l'intérieur de la Catalogne, si l'on prend Barcelone comme point moyen de référence. De 1999 à 2010, l'on peut constater un léger recul de la domination territoriale de CiU avec l'apparition du PSC et d'ERC dans la moitié sud de la Catalogne, et dans la partie nord de la province de Lérida : il s'agit des élections où, tout en gardant une domination territoriale importante, CiU a vu comment le comportement électoral devenait un peu plus pluriel. Cependant, si l'on regarde les élections de 2010 et 2012 l'ampleur de la victoire de CiU redevient incontestable. Le territoire appartient à CiU : la domination territoriale est incontestable, le bleu foncé est écrasant. Paradoxalement, cette domination territoriale est en quelque sorte « vide de population ». Les zones les plus peuplées de la Catalogne sont toujours celles qui ont le plus tendance à changer pour le PSC ou bien là où le PSC reste la première option politique.

Le comportement des deuxième partis a été différent. Nous l'avons déjà observé de façon quantitative, mais de façon territoriale, plusieurs aspects sont à signaler. D'abord, la distribution est vraiment plus plurielle, dans le sens où plusieurs partis de différents axes de compétence électorale sont présents.

Cf. Cartes 2

En 1980, le manque de consolidation du système de partis est évident ; il s'agit de l'élection la plus diversifiée en termes du premier parti, mais surtout, du deuxième parti gagnant. Après 1980, deux périodes peuvent s'identifier assez clairement : de 1984 à 1999, où le PSC est un « contrastant » de CiU (là où CiU est très puissant, apparaît le PSC comme deuxième force, sauf dans la partie la plus continentale de la « Vieille Catalogne » où c'est ERC qui domine. ERC montre tout au long de cette série une progression très nette à partir des régions les moins peuplées et les plus rurales de la Catalogne (Osona, Garrotxa, Ripollès, Bages, Berguedà... mais aussi une lente progression dans certaines régions de Lérida : Garrigues, Segrià, Noguera, Pallars...). Cette évolution d'ERC tient en 2003 son année charnière, où l'on observe un tournant territorial très net. À partir de l'élection de 2003 jusqu'à nos jours (à l'exception de 2010), ERC domine le territoire dans presque les mêmes régions que CiU. En ce sens, le clivage territorial est clairement visible : les mêmes régions de la Catalogne la moins peuplée et la plus rurale concentrent les suffrages qui s'expriment davantage sur l'axe catalan-espagnol, tandis que sur la ligne de la côte méditerranéenne et les villes catalanes les plus peuplées, apparaît un certain pluralisme d'axes de concurrence politique (avec le PSC, et parfois même le PP comme deuxième option électorale en 2010 et 2012).

Cette fracture électorale est encore plus évidente si l'on tient compte du simple indicateur de la concentration des voix sur les axes de concurrence électorale catalans-espagnols. Autrement dit, si nous reprenons les blocs politiques du CATN, et que nous classions les gouvernements municipaux en fonction de la coïncidence

du premier et du deuxième parti gagnant sur ces blocs politiques, il est facile d'observer la distribution territoriale de ces axes de concurrence politique, et par conséquent, l'existence (ou non) d'un clivage territorial en Catalogne, divisant le pays. La succession des cartes suivantes montre cette distribution territoriale de la coïncidence des axes de concurrence politique (ou des blocs du CATN) sur le territoire.

Cf. Cartes 3

Nous pouvons observer en rouge la coïncidence des premières et deuxième options sur le bloc « sécessionniste », tandis que le bleu montre la coïncidence des premiers et deuxièmes partis sur le bloc « unioniste ». C'est dans ces cartes-là que nous constatons clairement l'existence de deux grands concepts : une très forte progression des options « sécessionnistes » sur l'ensemble du territoire, en même temps qu'une fracture territoriale profonde, et puissante, montre une division très nettement fondée sur la population.

En ce qui concerne le premier point, il faut souligner l'évident changement à partir de 1984. La tendance à la superposition de CiU et ERC sur le territoire est un processus long, mais qui s'accélère de façon exponentielle à partir de 2003, exception faite de 2010. L'étendue et la croissance des communes en rouge est nette. En 2012, elles recouvrent quasiment tout le territoire. Les exceptions, bien que notables, sont aussi très significatives. Si nous observons attentivement la carte de 2012, nous ne pouvons pas ne pas constater que la seule partie du territoire qui n'est pas « homogène » en termes de compétence électorale sur l'axe catalan-espagnol, est –à quelques exceptions près– la très fortement peuplée agglomération de Barcelone. L'analyse de cette évolution permettrait d'assurer, sans trop de doutes, que le changement d'attitudes observé par les enquêtes et les manifestations populaires de ces dernières années ont une translation évidente sur les comportements électoraux des Catalans. Cependant, la dimension territoriale cache, en quelque sorte, la dimension populationnelle.

En effet, le changement observé avec l'étendue territoriale du bloc « sécessionniste » pourrait ne pas aller de pair avec une tendance similaire en nombre, ou pourcentage, de suffrages exprimés. La concentration des partis d'obédience catalane sur le territoire est évidente, mais l'absence de la même concentration sur la mégalopole barcelonaise laisse entrevoir que la concurrence politique peut être loin d'un basculement de la population vers des options identitaires « plus catalanes qu'espagnoles ». Pour essayer de saisir cette autre dimension, l'indicateur proposé est l'analyse longitudinale des résultats en termes de pourcentage des voix obtenues par les deux blocs CATN de 1980 à nos jours.

Cf. Graphique 6

Les résultats sont aussi très clairs : la stabilité des blocs est vraiment remarquable. En observant l'évolution, nous ne pouvons que conclure qu'il s'agit de lignes parallèles, avec des oscillations, mais qui se comportent de la même façon pendant les 30 ans de démocratie¹⁹. Si le bouleversement électorale en faveur de l'indépendance était vraiment incontestable, la différence électorale entre les deux blocs devrait être large, indéniable et la plus marquée en 30 ans. Or, rien de tout cela ne se produit. En fait, les pourcentages des voix sur le recensement de population de 2012 (45,43% de « sécessionnistes » / 28,65% d'« unionistes ») sont presque exactement les mêmes qu'en 1984 (45,43% de « sécessionnistes » / 29,95% d'« unionistes »). Et les différences entre les deux blocs ont été, en moyenne, de 13,4% des voix (si l'on exclut l'année 1999, la moyenne est de 12,9%). Donc, la différence en 2012 (16,8%) est encore loin d'être vraiment exceptionnelle. L'analyse agrégée des données constate la stabilité des comportements, malgré l'écrasante domination du territoire par les options clairement « sécessionnistes », CiU et ERC, et malgré l'évolution des préférences et des attitudes des Catalans.

Conclusions

Molas et Bartomeus écrivait en 1998 :

« La competència política és un fenomen relativament estable, la modificació del qual es produeix a causa d'un canvi de la situació subjectiva de les persones en els eixos o d'un canvi en l'atracció dels partits, que adquireixen o perden la confiança en les zones disputades ».

En ce sens, l'approximation historico-empirique vue ici montre plus de stabilité que l'on ne pouvait le penser. Stabilité dans la domination territoriale de CiU, stabilité dans la distribution des voix par blocs électoraux, et stabilité générale des comportements électoraux des Catalans aux élections « autonomiques ». Le grand changement, plus évident que jamais, est le renforcement de la fracture territoriale ébauchée de 1980 à 2003. Mais c'est à partir de 2003 que cette fracture prend vraiment de l'ampleur, jusqu'à 2012 où le territoire « appartient » aux options « sécessionnistes », tandis que l'effet de la surpopulation « empêche » cette domination territoriale « sécessionniste » dans l'agglomération de Barcelone.

Le paradoxe catalan réside dans le fait que la fracture territoriale en Catalogne peut expliquer aussi bien la puissance du mouvement sécessionniste, par un soutien sans précédent sur le territoire, que la persistance et la stabilité électorale due au déséquilibre territorial de la population en Catalogne. L'effet du dépeuplement des aires rurales –ou la seule croissance démographique de l'aire métropolitaine pendant les années étudiées– a pour effet une fracture électorale et territoriale. Le territoire

¹⁹ La seule exception étant 1999 pour une raison très simple : ICV ne se présentait qu'à Barcelone, et faisait liste commune à Gérone, Tarragone et Lérida avec le PSC.

est « homogène » en termes de résultats électoraux, tandis que la distribution des voix reste relativement stable depuis 1984. Nous serions donc face à une réinterprétation du clivage centre-périphérie renversé, où le centre surpeuplé et dominant en termes quantitatifs n'est pas culturellement « si catalan » que les zones les moins peuplées de Catalogne, en périphérie de la capitale. Ce fait préfigure l'axe des conflits pour les années à venir : la fracture territoriale... accompagnée d'une fracture entre « plus catalans » et « plus espagnols » avec une distribution territoriale des identités. La question qui se pose est : comment gérer un pays qui devient divisé à ce point ?

Le changement est donc indéniable, mais l'on dirait qu'il s'agit plus d'un changement du système des partis (des dynamiques intra-blocs partisans), que d'un changement radical du comportement électoral général de la population.

Bibliographie

Almond, Gabriel A., and Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Bury Park: Princeton University Press.

———. 1980. *The Civic Culture Revisited : An Analytic Study*. Boston [etc.] : Little, Brown. (April 30, 2014).

Argelaguet, Jordi. 2006. "Subjective National Identities in Catalonia." *Nationalism and Ethnic Politics* 12(3-4): 431-54. (May 5, 2014).

Fernández-i-marín, Xavier, and Jaume López. 2010. "Marco Cultural de Referencia Y Participación Electoral En Cataluña." *Revista Española de Ciencia Política* 23(Julio 2010): 31-57.

Harrop, Martin, and William L. Miller. 1998. *Elections and Voters: A Comparative Introduction*. New Amsterdam Books. (February 13, 2014).

Linz, Juan J, and José Ramón Montero. 2003. "The Party Systems of Spain. Old Cleavages and New Challenges." In *Party Systems and Voter Alignments Revisited*, eds. Lauri Karvonen and Stein Kuhnle. London and New York: Routledge, 150-96.

Liñeira, Robert. 2013. "Catalunya Davant de La Consulta Sobre La Independència. Participació, Vot I Motivacions." *Quaderns de l'ICPS* (04).

Lipset, Seymour Martin, and Stein Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.

Molas, Isidre; Bartomeus, O. (1998). *Estructura de la competència política a Catalunya*. Working Paper ICPS, (138).

Pallarés, Francesc, and Joan Font. 1995. "Las Elecciones Autonómicas En Cataluña (1980-1992)." *Comportamiento político y electoral*: 221-74. (May 2, 2014).

Prat i Guilanyà, Sebastià. 2012. *El Suport a La Independència de Catalunya . Anàlisi de Canvis I Tendències En El Període 2005-2012*.

Riera, Pedro. 2009. *Evolució Del Vot Dual a Catalunya*. ICPS. Barcelona.

———. 2012. "La Abstención Diferencial En La España de Las Autonomías. Pautas Significativas Y Mecanismos Explicativos." *Revista Internacional de Sociología* 70(3): 615-42. (May 2, 2014).

———. 2013. "Voting Differently across Electoral Arenas: Empirical Implications from a Decentralized Democracy." *International Political Science Review* 34(5): 561-81.

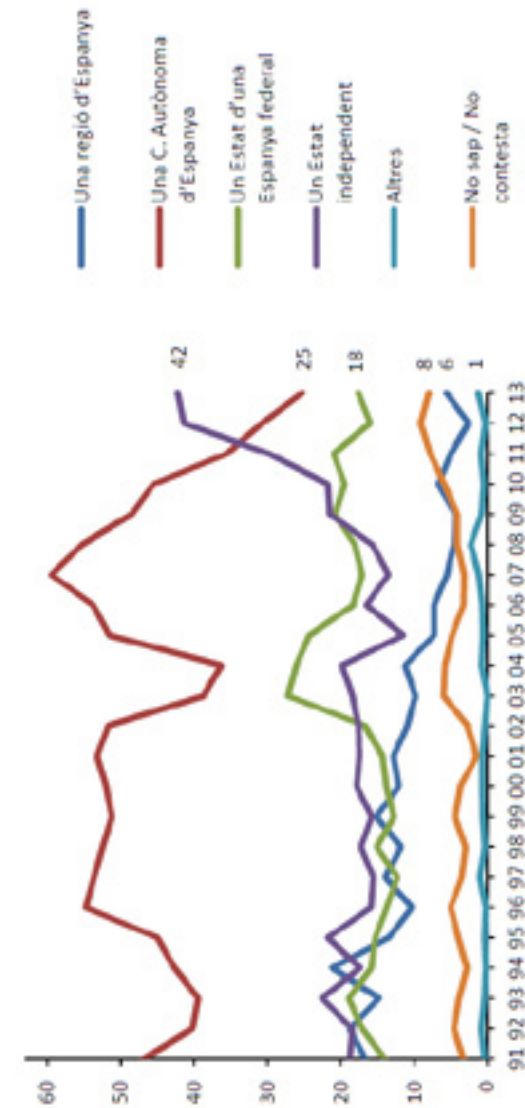
Winter, Lieven de, Margarita Gómez-Reino Cachafeiro, Peter Lynch, and Beatriz Acha. 2006. *Autonomist Parties in Europe : Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*. Barcelona : Institut de Ciències Polítiques i Socials. (April 28, 2014).

Tableau 1

Résultats électoraux en Catalogne 2010- 2012	2010		2012		
	Voix	%	Voix	%	
Convergència i Unió (CiU)		62		30,7	50
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	7	10		13,7	21
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC)		28			20
Partit Popular (PP)		18			19
Iniciativa per Catalunya Verds-EUiA (ICV-EUiA)	7,37	10		9,89	13
Ciutadans-Partido de la ciudadanía (C's)	3,39	3		7,56	9
CUP-Alternativa d'esquerres (CUP)	.	.		3,47	3
Solidaritat Catalana per la Independència (SI)	3,29	4	.	.	.

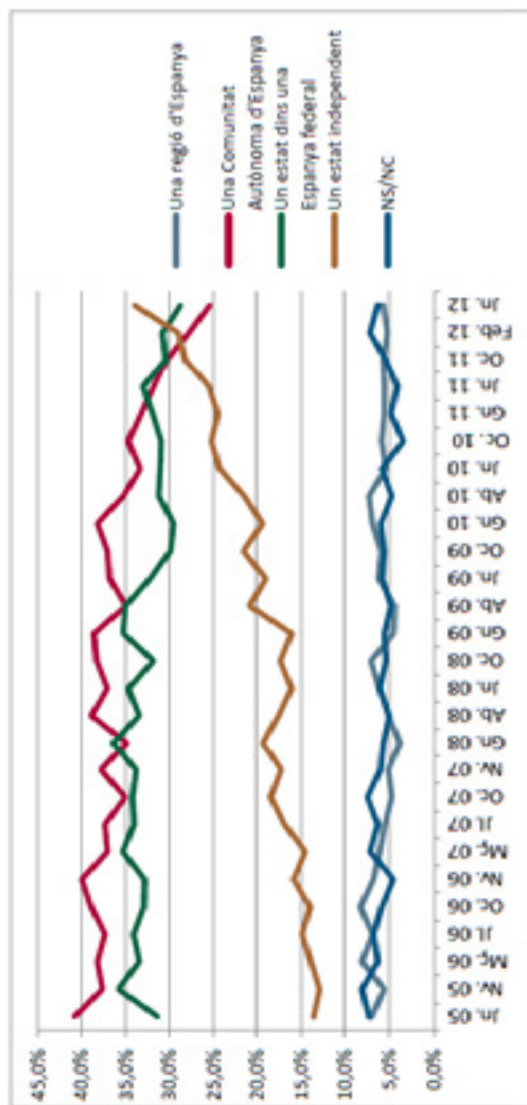
Source : Dades Obertes. Generalitat de Catalunya.

Graphique 1



Source : Catalunya davant de la consulta sobre la independència. Participació, vot i motivacions, 2013, Robert Liñeira, Quaderns de l'ICPS.(Liñeira 2013)

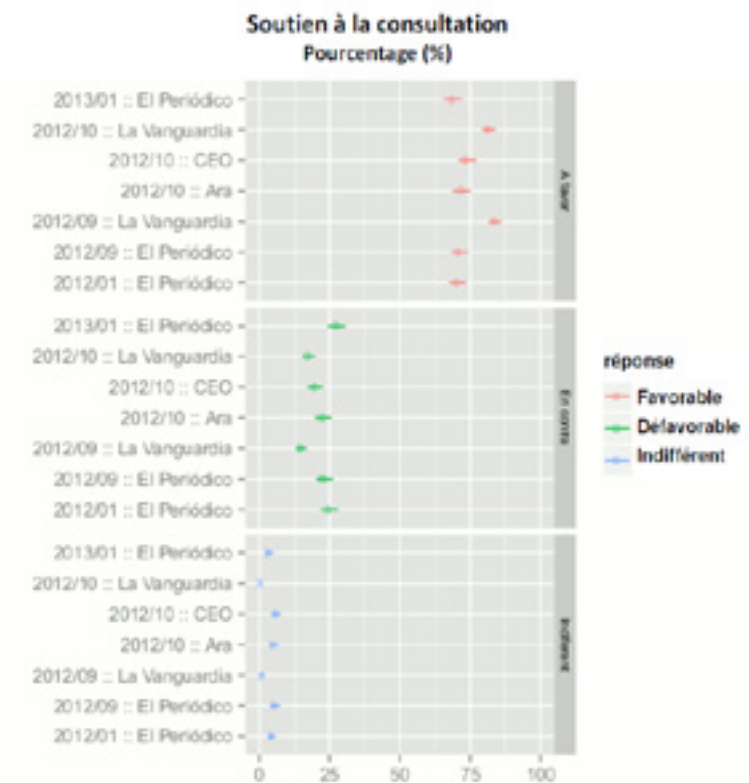
Graphique 2



Source :El suport a la independència de Catalunya . Anàlisi de canvis i tendències en el període 2005-2012, Salvador Prat (2012)(Prat i Guilanyà 2012).

Graphique 3

Graphique 1: Soutien à la consultation sur un État propre dans les enquêtes publiées³



Source :CATN, Rapport 1. Soutien à la consultation sur un Etat propre dans les sondages des medias.

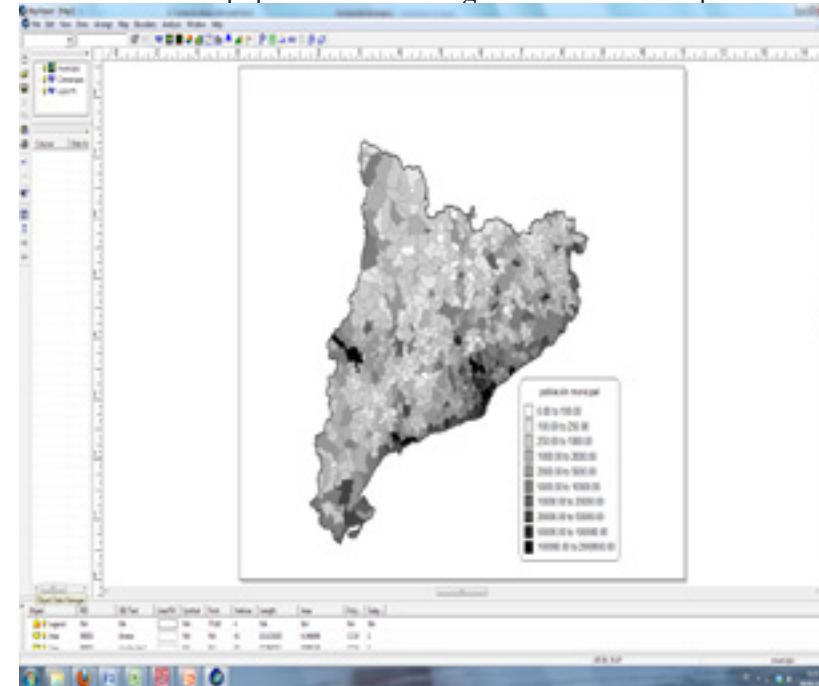
Tableau 2

Bloc en faveur de la consultation, ou “sécessionniste”	Bloc contre la consultation, ou “unioniste”
CiU (Convergència i Unió)	PPC (Partit Popular de Catalunya)
ERC (Esquerra Republicana de Catalunya)	PSC-PSOE (Partit Socialista de Catalunya – Partido Socialista Español)
IC-V/EUiA (Iniciativa per Catalunya-Verds / Esquerra Unida i Alternativa)	C’s (Ciudadanos)
CUP (Candidatures d’Unitat Popular)	Autres (PxC, UPyD) (Plataforma per Catalunya) (Unión Progreso y Democracia).
R,SI (Reagrupament) (Solidaritat per la Independència)	

Source :CATN, Rapport 1. Soutien à la consultation sur un Etat propre dans les sondages des medias.

Carte 1

Distribution de la population en Catalogne au niveau municipal en 2010



Source : Idescat. Elaboration propre.

Graphique 4

Premier parti gagnant au niveau municipal

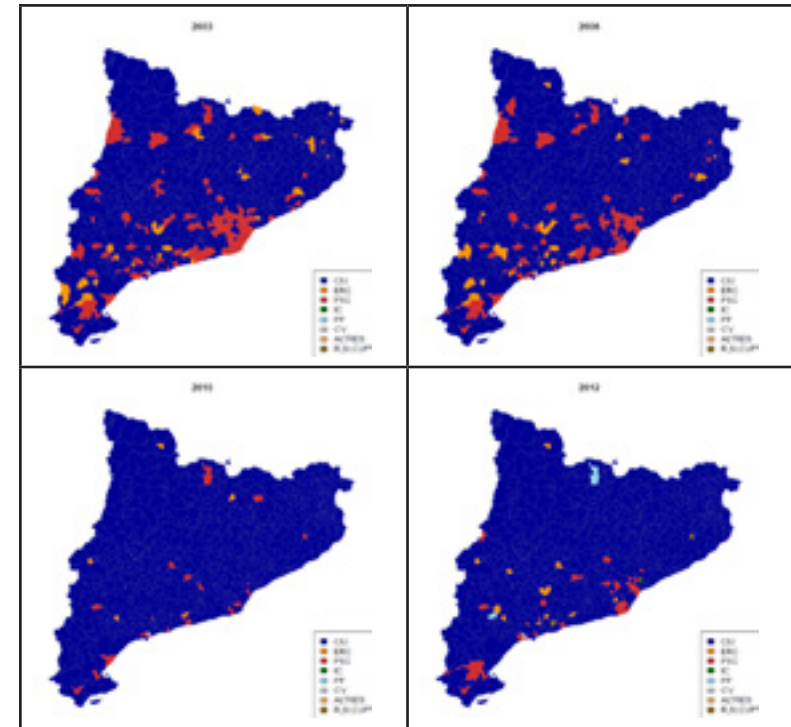
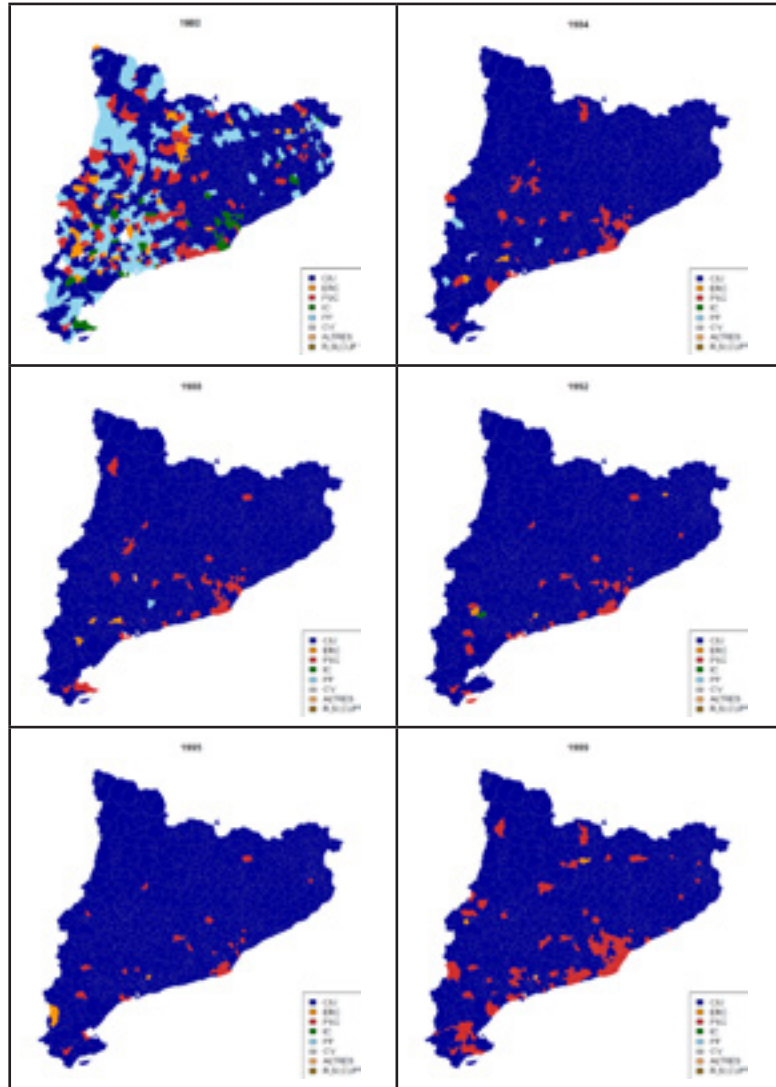
Source : Dades Obertes. Generalitat de Catalunya.

Graphique 5

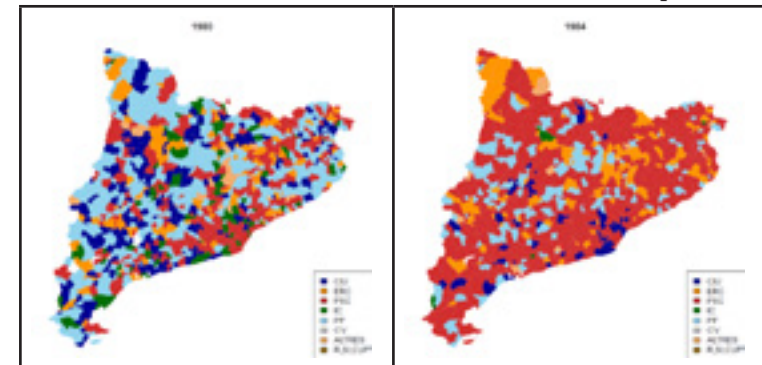
Deuxième parti gagnant au niveau municipal

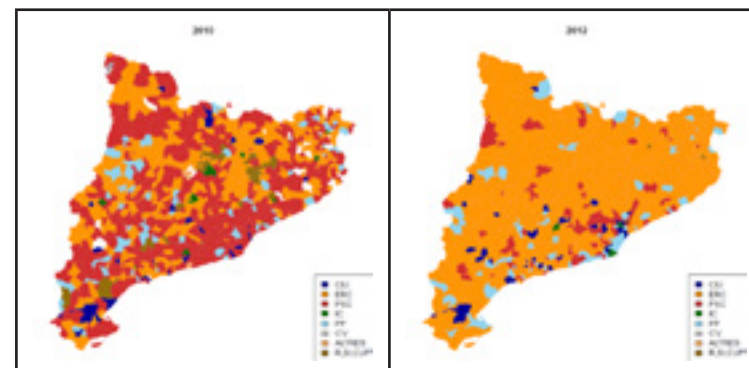
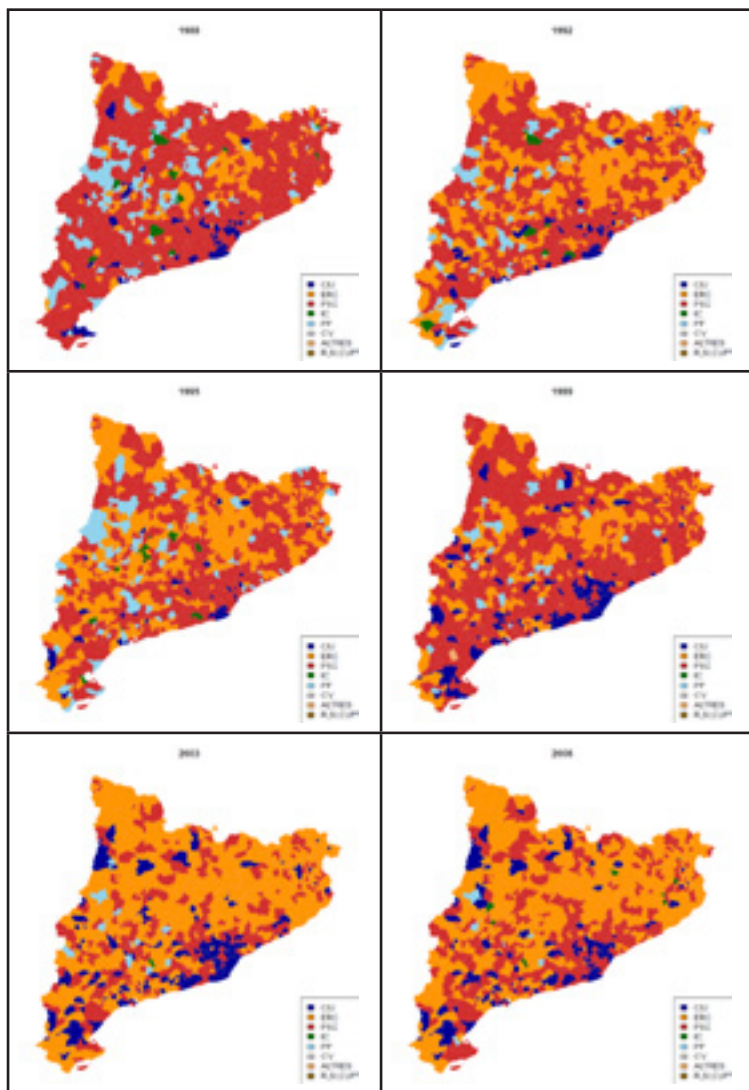
Source : Dades Obertes. Generalitat de Catalunya.

Cartes 1. Distribution territoriale des voix des premiers partis (1980-2012)

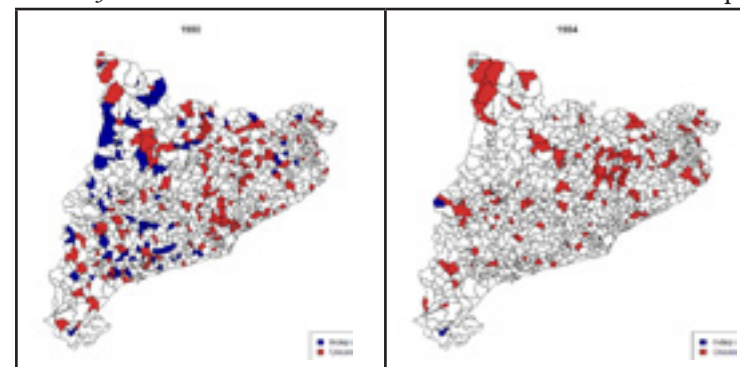


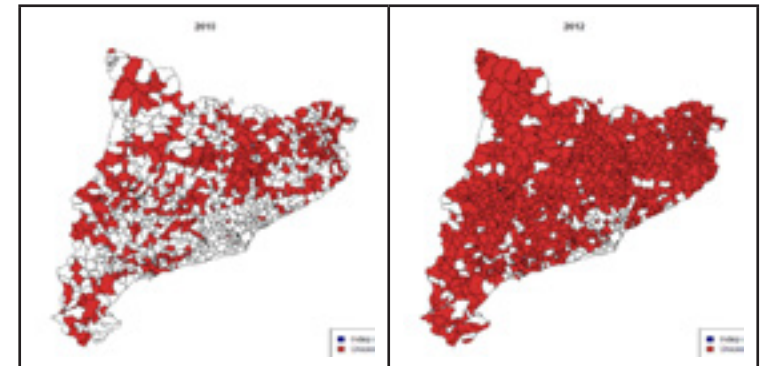
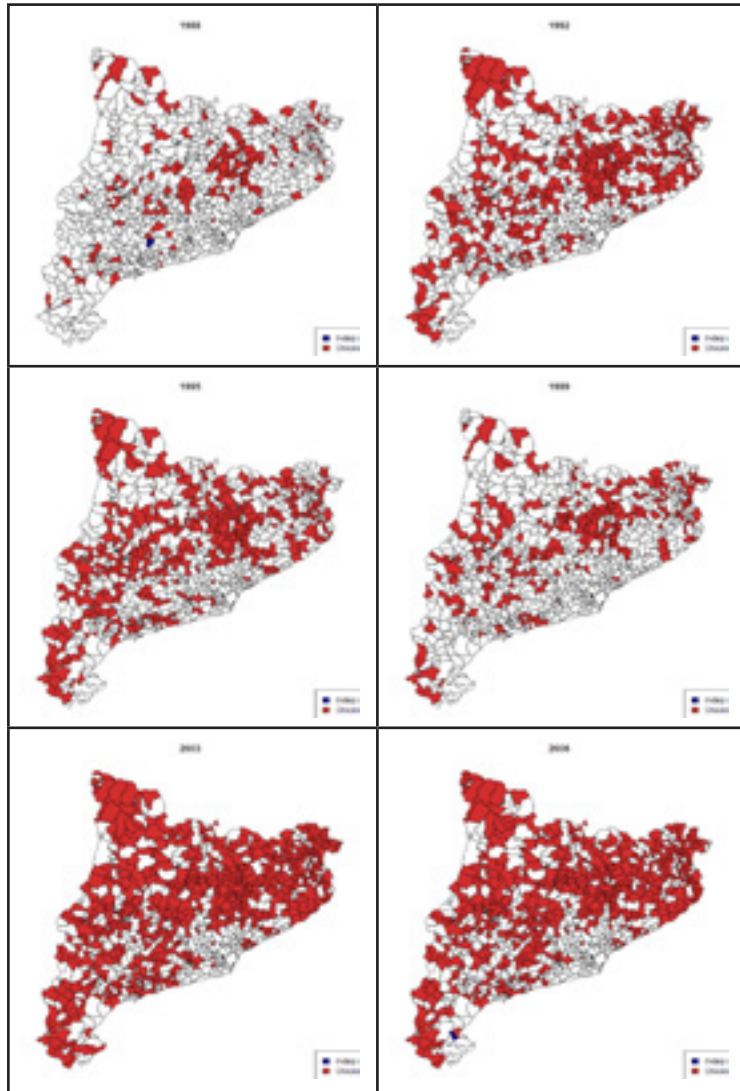
Cartes 2. Distribution territoriale des voix des deuxièmes partis (1980-2012)





Cartes 3. Distribution territoriale des coïncidences 1er et 2ème parti (1980-2012)





Graphique 6
% des voix par blocs électoraux.

Pour citer cet article

Référence électronique

Lluís Medir « La stabilité et la fracture électorale-territoriale en Catalogne : une analyse historico-empirique. » Revue Miroirs [En ligne], 1 | 2014, mis en ligne le 15 juin 2014, consulté le 9 août 2014, <http://www.revuemiroirs.fr/links/Article6.pdf>

Auteur

Lluís Medir
Chercheur Postdoctoral à l'Universitat de Barcelona
(UB, Département de Droit Constitutionnel et Science Politique)
lluismedir@ub.edu

Droits d'auteur

© RevueMiroirs.fr

Mentions légales

Cette revue est éditée par :

Département des Langues & Civilisations de l'Université de Toulouse 1 Capitole
2, rue du Doyen Gabriel-Marty
31042 Toulouse cedex 9

Directrice de la publication :
Anne-Marie O'CONNELL

nom et l'adresse de l'hébergeur du site : I&I, <http://www.iand1.fr>

Mentions légales

Cette revue est éditée par :

Département des Langues & Civilisations de l'Université de Toulouse 1 Capitole
2, rue du Doyen Gabriel-Marty
31042 Toulouse cedex 9

Directrice de la publication :
Anne-Marie O'CONNELL

nom et l'adresse de l'hébergeur du site : I&I, <http://www.iand1.fr>

ISSN électronique : 2275 - 2560
© RevueMiroirs.fr