

LES MINORITÉS EN EUROPE OCCIDENTALE

L'EXEMPLE DES COMMUNAUTÉS AUTONOMES ESPAGNOLES

PAR

ALBERTO PEREZ CALVO (*)

En vue de dresser un état des lieux de la situation des minorités en Europe occidentale, nous nous proposons ici de procéder à une brève réflexion sur l'organisation politique des sociétés occidentales, avant d'examiner plus précisément le cas des communautés autonomes d'Espagne.

LE MODÈLE DE L'ÉTAT-NATION ET SA RÉALITÉ CONCRÈTE

L'Etat-nation repose sur l'idée selon laquelle l'Etat recouvre une nation unique, comme l'a postulé Carré de Malberg : l'Etat incarne la nation. Si cette doctrine a fonctionné jusqu'à l'heure actuelle, en dépit de problèmes d'identité nationale d'un degré plus ou moins élevé, des pressions internes et externes en faveur du changement ont fait surface dès la fin du XIX^e siècle, appelant toutes deux à des valeurs universelles et à la réévaluation des valeurs privées : dans le premier cas, nous pouvons remarquer l'ascension des mouvements internationalistes et pacifistes et, dans le second, la résistance de certaines formes culturelles à l'assimilation ou à la disparition. A titre d'illustration, indiquons que c'est à cette période que se sont fait jour en Espagne les premières manifestations des nationalismes catalan et basque, qui devaient jouer un rôle important dans la Deuxième République (1931-1936) et revinrent en force durant la transition vers la démocratie après la chute de la dictature de Franco (1975-1978); de même, la réclamation d'une autonomie régionale en Ecosse et au Pays de Galles dans la seconde moitié du XX^e siècle et, à la même période, les conflits naissants en Belgique entre Flamands et Wallons ne peuvent être ignorés, sans parler des problèmes survenus dans certaines régions de France, en particulier la Corse et, dans une moindre mesure, la Bretagne.

(*) Professeur de Droit constitutionnel à l'Université publique de Navarre (Espagne).

La base juridique de l'Etat-nation

Les «minorités», terme chargé de plusieurs connotations spécifiques, sont le produit des deux guerres mondiales et de l'impact de ces conflits sur la configuration des Etats qui en sont issus. De leur reconnaissance a découlé la définition de droits des minorités, en conformité avec les conditions en vigueur dans les Etats concernés.

Dans les pays d'Europe occidentale, il n'existe pas de tradition de droits des minorités, car le principe fondamental y est l'égalité devant la loi. Ce modèle d'Etat, qui défend le principe libéral selon lequel tous les citoyens sont égaux devant la loi, tend à ne pas reconnaître l'existence de droits potentiels des minorités, définies sommairement en termes d'origine, de culture et de langue – la jouissance de ces trois valeurs, ensemble ou séparément, définit généralement un groupe social minoritaire. Ceci ne signifie pas nécessairement que ce type d'Etat désapprouve des différences entre ses citoyens fondées sur ces critères. Il s'agit plutôt d'une manière totalement différente de traiter la situation : par exemple, comme l'explique le professeur Pierré-Caps, l'acceptation de la liberté de conscience et de religion représente une garantie générale à l'intérieur d'un système de protection des droits, mais pas la reconnaissance d'une minorité religieuse particulière ; ainsi, la liberté reconnue désigne l'individu et non un groupe formé par une identité religieuse donnée. Sans aucun doute, il peut être souvent nécessaire d'aller au-delà d'une position purement libérale afin de protéger l'égalité des minorités. Cependant, les droits des minorités qui ne reposeraient pas sur l'égalité de tous les citoyens devant la loi, sans porter préjudice à la possibilité d'une discrimination positive dans certains cas particuliers, ne seraient pas acceptables dans notre culture occidentale actuelle, démocratique et donc essentiellement égalitaire.

La forme territoriale des Etats qui ont émergé après la Première Guerre mondiale a résulté en un nombre considérable de traités sur les droits des minorités, dont le respect était garanti par la Société des Nations. Ceci était une des questions centrales de la diplomatie d'après guerre. Cette approche a connu un renversement radical après la Seconde Guerre mondiale, où le problème des minorités a été fondu au niveau des Nations Unies dans la perspective classique des droits fondamentaux établis par la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948 : le nationalisme pathologique qui avait conduit à la guerre détermina l'effort, accompli dans la Déclaration, de mettre en place un système général de protection des droits de l'homme, sans allusion à des particularités minoritaires spécifiques. En fait, la question des minorités dans ce domaine sera laissée de côté, jusqu'à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits politiques et civiques signé à New York, le 16 décembre 1966 : *«dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres*

de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue. Rappelons aussi l'existence de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée et ouverte à la signature et à la ratification par l'Assemblée générale, *via* la résolution 2 106 (XX) du 21 décembre 1965, ainsi que celle d'autres traités ultérieurs.

En Europe, la Convention européenne des droits de l'homme, signée à Rome le 4 novembre 1950, mentionne dans son article 14, des «*minorités nationales*» éventuelles, mais uniquement en tant que circonstance personnelle supplémentaire qui ne donnerait pas lieu à des discriminations : ceci entre, bien sûr, dans le cadre classique des droits fondamentaux (1). Plusieurs décennies ont dû s'écouler avant qu'apparaissent la Charte européenne pour les langues régionales ou minoritaires, conclue à Strasbourg le 5 novembre 1992, ainsi que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, établie à Strasbourg le 1^{er} février 1995, deux conventions sur la question des minorités promulguées par le Conseil de l'Europe.

Toutes ces déclarations sont supervisées par des organismes spéciaux, sous l'autorité des organisations internationales pertinentes. Elles représentent donc une autolimitation des pouvoirs des Etats qui les ont ratifiées et une correction de l'Etat-nation classique.

L'évolution de l'Etat-nation

Dans certains cas, l'Etat-nation a réorganisé ses structures afin de reconnaître ses minorités.

Transformations régionales et fédérales

L'Espagne

L'exemple de l'Espagne est important à cet égard, étant donné que l'intégration sociale dans la nation espagnole est loin d'être aisée depuis l'adoption du constitutionnalisme par l'Etat.

La nation espagnole est née de la première Constitution libérale, promulguée en 1812. Elle suit le modèle civique et politique de la Révolution française, mettant tous les Espagnols sous le joug du même droit. La nation est également l'objet de la souveraineté. Néanmoins, la révolution inhérente à ce déplacement de la souveraineté, d'une monarchie absolue à la nation, n'a pas été facilement acceptée par la majorité des citoyens. Cela a été la cause de l'extrême instabilité politique au XIX^e siècle, en Espagne comme dans

(1) «*La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.*»

bien d'autres nations européennes, qui a pris la forme d'un conflit entre les principes de la souveraineté royale ou nationale.

Entre-temps, les nationalismes catalan et basque ont vu le jour à la fin du XIX^e siècle. Bien que ces mouvements aient été considérablement différents, ils sont nés tous deux en réaction au processus d'industrialisation et ont défendu un concept «germanique», comme on le nomme généralement, de la nation. Ils ont en commun une même opposition à l'inclusion dans la nation espagnole parallèlement au souci de défendre l'idée d'un Etat qui leur serait propre.

Bien que minoritaires dans leurs territoires, les nationalistes basques et catalans ont eu suffisamment d'impact sur la vie politique espagnole pour que le problème soit considéré lors du premier processus constitutionnel du XX^e siècle (1931).

La Constitution espagnole de 1931 établissant la II^e République, qui a été abrogée dès 1939 après la guerre civile, a cherché des moyens de reconnaître et de protéger les droits des minorités basque, catalane et galicienne : selon elle, tous les pouvoirs de l'Etat émanent du peuple espagnol, tandis que la République «*constitue un Etat intégral, compatible avec l'autonomie des municipalités et des régions*». Il ne s'agit plus d'un régime juridique classique régissant les droits des minorités, tels ceux qui prévalent en Europe centrale, mais d'une approche inspirée des techniques fédérales : le groupe d'hommes affecté est formé des habitants d'une région autonome, investis du pouvoir de légiférer dans le cadre de certains pouvoirs dévolus dans une zone territoriale donnée, leur permettant de maintenir et de développer leur caractère spécifique. Cette nouvelle structure des régions autonomes n'a pas été érigée uniquement pour les minorités citées ; d'une nature générale, elle a pu s'étendre à d'autres groupes d'hommes sans caractéristiques culturelles ou linguistiques spécifiques. Cependant, on ne saurait oublier que les fondateurs de la Constitution se sont principalement souciés de résoudre les questions basque et surtout catalane.

L'Italie

En Italie, la construction des régions italiennes a commencé sans modèle antérieur, avant même que la Constitution de 1947 n'adopte le système espagnol des régions autonomes.

Ainsi, en septembre 1945, le décret législatif 545 du 7 septembre 1945 reconnaît un régime spécial pour la gouvernance de la Vallée d'Aoste, lui donnant un degré limité d'autonomie et le droit d'envoyer un député à l'Assemblée constitutionnelle, ainsi que l'égalité dans l'utilisation des langues française et italienne. Le cas de Trentino-Alto Adige est similaire : l'accord de Gasperi-Grüber, conclu à Paris entre l'Italie et l'Autriche le 5 septembre 1946, a pour but express de désactiver la demande de retour

en Autriche de la population germanophone; en vertu de ce document, l'Autriche renonce à ses prétentions sur ce territoire, alors que l'Italie entreprend de reconnaître une vaste autonomie politique et, ce qui est crucial pour les questions discutées ici, garantit l'usage libre de la langue maternelle – en l'occurrence l'allemand – dans les écoles et les échanges avec les autorités.

Les statuts d'autonomie de la vallée d'Aoste et de Trentino-Alto Adige, qui ont été pensés pour assurer la protection des minorités francophones et germanophones, ont donc été approuvés avant la Constitution de 1947. Il en a été de même de la loi sur le statut de la Sardaigne, votée, ici encore, avant la Constitution elle-même en vue d'offrir une protection spéciale de la langue et des traditions sardes. Bien plus tard, en 1963, un statut de la région Frioul-Vénétie julienne, établissant des droits et des protections de la minorité parlant le slovène, a également été approuvé.

La Belgique

La même idée sous-tend la nouvelle Constitution belge entrée en vigueur en 1994, dont l'objectif premier est l'organisation territoriale de l'Etat d'après des techniques fédérales fondées sur les principales langues parlées dans le pays. Selon la Constitution, la Belgique est formée de trois communautés – française, flamande et allemande (article 2) – et de quatre zones linguistiques – francophone, flamande, la zone bilingue de Bruxelles et la zone germanophone (article 4).

En réalité, le terme «minorité» ne peut être compris en Belgique comme dans d'autres pays : les populations flamandes et wallonnes peuvent être minoritaires dans certains endroits, mais elles sont majoritaires dans d'autres et, pour cette raison, la Constitution régleme l'organisation municipale, en détails extraordinairement minutieux, sur la base des langues prédominantes. Plus qu'un problème de minorités, c'est l'harmonie entre les sociétés formées par des groupes linguistiques et culturels différents qui est en jeu. En partie, c'est ce qui arrive quand les solutions fédérales sont appliquées, parce qu'un groupe formant une majorité au niveau de l'Etat peut en fait former une majorité à l'intérieur de l'étendue territoriale de l'unité fédérée.

Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni fournit un exemple de solution inspirée par la décentralisation territoriale, *via* les processus de régionalisation qui ont permis à l'Ecosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord d'établir des gouvernements régionaux (le Scotland Act de 1998, le Government of Wales Act de 1998 et le Northern Ireland Act de 1998) permettant à leurs populations de

développer et de maintenir leur propre caractère culturel, linguistique et religieux.

Cependant, l'Europe occidentale a subi une autre transformation capitale : dans le processus de construction de l'Europe, les Etats membres de l'Union européenne (UE) sont devenus des Etats communautaires.

L'Etat communautaire

Les Etats membres de l'UE ont cessé de légiférer individuellement sur une variété de sujets et le font à présent de concert, au niveau de la Communauté : cette nouvelle situation signifie, dans certains cas, que l'Etat n'a plus le dernier mot dans certaines situations, dont l'issue sera décidée à l'avenir par les institutions communautaires. Une fois atteint l'objectif initial de créer un espace économique commun, l'objectif premier, aujourd'hui, est de créer une union politique des Etats européens. En termes classiques, l'Union européenne actuelle est une confédération d'Etats qui cherche à avancer vers une intégration politique et économique plus grande de ses membres, les Etats de la Communauté.

Cependant, en plus de ces objectifs supérieurs, l'intégration européenne a résulté en un certain nombre de données concrètes, comme l'élimination des contrôles aux frontières et, par-dessus tout, un degré d'harmonisation juridique due à l'application directe du droit communautaire. Elle permet également aux régions, *Länder*, *Comunidades Autónomas* et autres unités territoriales faisant partie des Etats membres, de jouer un rôle plus important : le Comité des régions est une manifestation de cette nouvelle réalité. La citoyenneté européenne elle-même donne des droits égaux à tous les citoyens européens en ce qui concerne leur participation politique au Parlement européen et aux gouvernements locaux, ainsi que la liberté de circulation et de résidence et une protection diplomatique et consulaire. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui aujourd'hui n'a qu'une valeur politique, déclare : « *l'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique* » (art. II-82 de la proposition en vue d'un Traité établissant une Constitution pour l'Europe).

Ces instruments de l'Union européenne, avec les autres traités et conventions des organisations internationales, ont indubitablement créé une norme européenne minimale et commune par rapport aux minorités. A ce niveau minimum, c'est à chaque Etat individuel de trouver la meilleure façon d'atteindre l'harmonie sociale au vu de ses propres traditions d'organisation. Etant donné que les conditions en jeu sont très similaires pour toutes les parties concernées, il est probable que les résultats finiront progressivement par converger.

Dans tous les cas, les solutions inspirées par les techniques fédérales n'excluent pas l'adoption de mesures spécifiques de protection des minorités

fondées sur des clauses constitutionnelles spécifiques, telles que celles établies dans les constitutions italiennes et espagnoles, par exemple.

L'article 6 de la Constitution italienne reflète la protection classique des droits des minorités, ici, les droits linguistiques : «*la République protège les minorités linguistiques par des lois spéciales*»; cette clause disparaît finalement en décembre 1999, dans le projet de loi 482, dont l'article 1.1 énonce que «*la langue officielle de la République italienne est l'italien*» et l'article 1.2 énumère des minorités linguistiques et culturelles protégées, incluant «*les populations albanaises, catalanes, allemandes, grecques, slovènes et croates, en plus des populations parlant le français, le franco-provençal, le frioulan, le ladin, l'occitan et le sarde*».

L'article 3.3 de la Constitution espagnole établit quant à lui que «la richesse des variantes différentes de la langue en Espagne est un héritage culturel qui sera l'objet d'un respect et d'une protection particulières». Les Communautés autonomes elles-mêmes ont le pouvoir de décider du statut co-officiel des langues régionales en accord avec le régime linguistique général fourni par l'article 3.1 : «le castillan est la langue espagnole officielle de l'Etat et tous les Espagnols ont le devoir de la connaître et le droit de l'utiliser».

Donc, divers pays, comme l'Italie et l'Espagne, mais aussi le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Autriche, ont appliqué des mesures différentes afin de promouvoir et de soutenir des groupes minoritaires. En revanche, le cas de la France est différent.

L'Hexagone a maintenu sa vision individualiste et traditionnelle des réalités des minorités, ainsi que le montrent deux décisions du Conseil constitutionnel. Le premier fait référence à la notion d'un peuple corse, rejetée comme étant contraire au principe constitutionnel de l'unité du peuple français (1991). La seconde déclare que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est incompatible avec la Constitution, dans la mesure où l'attribution de droits spécifiques aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires dans les régions où de telles langues sont parlées «*porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français*» (décision du 15 juin 1999). Cette position est également implicite dans les réserves exprimées par la France en relation avec l'article 27 sur la protection internationale des minorités du Pacte international relatif aux droits civiques et politiques précédemment cité.

Cependant, la France a trouvé des moyens d'aménager des régimes juridiques spécifiques protégeant indirectement les droits des minorités. Ceux-ci comprennent, par exemple, la reconnaissance des droits religieux, qui a permis la création du Conseil français du culte musulman. Mentionnons également que l'usage et l'enseignement de langues régionales françaises telles l'alsacien, le basque, le breton, le catalan, le corse, le flamand, ainsi que les

langues d'oïl et de Savoie, est protégé, en vertu de la loi Deixonne du 11 janvier 1951 sur l'apprentissage des langues régionales et d'une série de lois en ce sens.

L'ÉTAT ESPAGNOL DES COMMUNAUTÉS AUTONOMES

La Constitution espagnole de 1978, en vigueur actuellement, suit en partie et à sa manière les traces de la Constitution républicaine de 1931. Elle laisse à certaines populations établies sur une partie du territoire espagnol la possibilité d'initier des démarches qui leur donneraient un statut de Communauté autonome. Ce « principe de l'initiative autonome » a permis l'émergence de dix-sept Communautés autonomes en Espagne, dont certaines ont un caractère indéniablement historique, tels les anciens royaumes d'Asturie, de Navarre, d'Aragon et les deux Castilles. D'autres, telles que le Pays basque, la Catalogne et la Galice, se fondent davantage sur l'existence, sur leur territoire, de langues différentes de l'espagnol castillan que sur une véritable histoire.

Ainsi, les possibilités générales offertes par cet Etat de Communautés autonomes ont-elles permis aux minorités linguistiques de prendre le chemin de l'autonomie territoriale afin de maintenir et de développer leurs caractéristiques spécifiques. A leur tour, toutes les Communautés autonomes où on parle des langues régionales plutôt que le castillan ont mis en place leurs propres politiques linguistiques. Ainsi, la Catalogne et les îles Baléares ont fait passer des lois sur l'usage du catalan, tandis que le Pays basque et la Navarre ont légiféré sur l'usage du basque, la Galice sur le gallego et la Communauté autonome de Valence sur le valencien.

Les éléments de base de l'Etat de Communautés autonomes

Au-delà de la reconnaissance du statut officiel des langues régionales, il peut être pertinent de décrire ici certains traits cruciaux de l'Etat des Communautés autonomes en Espagne tel qu'il est actuellement.

L'Etat repose sur deux entités unitaires ancrées dans la société : la nation espagnole et le peuple espagnol. Le peuple espagnol est l'élément actif, comme l'impliquent les mots employés dans le Préambule à la Constitution – « ainsi, la Cour approuve et le peuple espagnol ratifie la [Constitution] ci-après » – et dans l'article 1.2 – « le peuple espagnol est investi de la souveraineté nationale et de lui émanent les pouvoirs de l'Etat ». Ce principe établit le siège de la souveraineté, c'est-à-dire le pouvoir électoral qui confère à l'Etat ou aux pouvoirs constitués leur légitimité démocratique. Par contraste, la nation est un élément symbolique représentant la continuité du corps politique espagnol, où la souveraineté était historiquement investie, bien qu'à présent elle soit exercée par le peuple espagnol.

A un moment de l'histoire, la nation fut une entité révolutionnaire, qui émergea comme le siège nouveau de la souveraineté, en opposition contre l'absolutisme. Cependant, la nation libérale de citoyens propriétaires terriens a dû affronter l'idée démocratique du peuple représentant tous les citoyens. Plutôt que d'ignorer ce conflit historique, la Constitution actuelle conserve les deux concepts, leur prêtant ainsi une valeur complémentaire : la nation, en tant que concept juridique, devient ainsi un axiome formel, scellant l'union solennelle et historique des citoyens espagnols considérés dans leur ensemble, représentant le fondement de la souveraineté et la clef de voûte de l'organisation de l'Etat. Dans le même temps, la Constitution définit une nation dotée de traits matériels spécifiques, qui comprennent, premièrement, une langue et un héritage culturel communs et, en second lieu, la condition de la citoyenneté espagnole.

Le premier de ces principes, une langue et un héritage culturel communs, est relativisé par la reconnaissance d'autres langues régionales espagnoles et d'autres traditions culturelles spécifiques. Ainsi, l'article 3.1 de la Constitution espagnole cité plus haut est relativisé par l'article 3.2 selon lequel, les langues espagnoles autres que le catalan «*seront également officielles dans les Communautés autonomes respectives, en accord avec leurs statuts*». L'héritage culturel connaît le même sort que la langue. Si une culture espagnole commune ou, pour reprendre les termes d'une décision importante de la Cour constitutionnelle, un «*héritage culturel commun*» (2), existe bel et bien, dans le même temps les cultures propres aux communautés humaines formant la nation espagnole sont reconnues (3), en accord avec l'article 149.2 de la Constitution : «*sans porter préjudice à la juridiction qui pourrait être assumée par les Communautés autonomes, l'Etat considérera la promotion de la culture comme un devoir et une fonction essentielle*». Ainsi, pour ce qui est de la culture générale et de la langue, la Constitution espagnole envisage que la nation fournisse un contenu commun minimum, qui reconnaisse la pluralité linguistique et culturelle tout en cherchant à déterminer un certain niveau d'identité.

En ce qui concerne la citoyenneté, c'est-à-dire la capacité de bénéficier d'un vaste ensemble de droits et de libertés, la Constitution applique le principe de l'égalité de tous les Espagnols devant la loi, tel qu'il est dit à l'article 14, dans les termes traditionnels et libéraux : «*les Espagnols sont égaux devant la loi et ne seront en aucune façon discriminés selon leur naissance, leur race, leur sexe, leur religion, leur opinion ou toute autre condition ou circonstance personnelle ou sociale*». Ainsi, dans ce cas, l'élément d'identité nationale qui permet de jouir des droits et des libertés n'est aucune-

(2) Décision de la Cour constitutionnelle du 5 avril 1984/49, F.J. 6.

(3) Ces «*communautés humaines*» ne désignent pas seulement les nationalités et les régions de la nation espagnole (art. 2 de la Constitution) qui peuvent se constituer en Communautés autonomes, mais aussi, selon la décision 49/48 de la Cour constitutionnelle citée plus haut, «*d'autres communautés, puisque là où une communauté existe, il existe une manifestation culturelle*».

ment défini. L'Etat espagnol se rapproche donc de l'idéal de l'«*Etat citoyen*» auquel le professeur Schneider fait allusion quand il soutient qu'il ne s'agit pas de revenir à l'Etat-nation mais de progresser vers un «*Etat citoyen*», où le citoyen serait le lien unificateur crucial entre les groupes ethniques et les cultures régionales, l'objectif étant d'obtenir un niveau minimum d'identité nationale, capable de garantir la stabilité (4).

Les nationalités, régions et peuples d'Espagne

L'article 2 de la Constitution espagnole conçoit la nation espagnole comme «le pays commun et indivisible de tous les Espagnols» et «reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui [...] composent [la nation espagnole]». Le Préambule fait quant à lui référence aux «peuples d'Espagne».

La référence aux «*nationalités et régions*» dans la Constitution et, plus particulièrement, l'emploi du terme «*nationalités*», ont provoqué une polémique intense entre les membres de l'assemblée constituante, mais ce n'est pas ici le lieu de nous étendre là-dessus. Notons simplement que, quel que soit le sens qu'on accorde au terme «nationalité» dans les contextes variés où il a été utilisé, son import dans la Constitution espagnole est très spécifique : dans ce contexte, il est clair que les nationalités envisagées ne peuvent s'arroger le concept de nation, les attributs de la souveraineté ou tout droit potentiel de sécession.

Afin de mieux comprendre la nature des nationalités et des régions d'Espagne, considérons la question méthodologique suivante : les peuples, les nationalités et les régions d'Espagne sont-ils antérieurs à la Constitution et aux Statuts d'autonomie ? Les formules employées dans le Préambule et l'article 2 de la Constitution laisseraient entendre que les peuples d'Espagne, comme les nationalités et les régions, sont effectivement antérieures à la Constitution. Ceci peut être vrai d'un point de vue sociologique, pour des fractions spécifiques de la population qui partagent un idéal commun d'appartenance à une nationalité ou une région. D'un point de vue juridique, cependant, le facteur déterminant de l'existence de ces entités en Espagne est la clause d'une loi du Parlement connue sous le nom de Statut d'autonomie : c'est le statut qui détermine l'existence juridique d'un peuple, d'une nationalité ou d'une région. En conséquence, l'idéal de création d'un peuple ne devient une réalité juridique que lorsque la majorité de la population d'un territoire donné décide de constituer un peuple et peut-être une nationalité ou une région en même temps qu'une communauté autonome, la conformité du Parlement espagnol étant exprimée dans un statut.

(4) Cette idée est proche de la notion, développée par J. HABERMAS, d'une «*culture politique commune*» dans une société multi-culturelle où le patriotisme constitutionnel est le dénominateur commun.

En fait, certains des Statuts d'autonomie ont défini leur base sociale dès l'origine comme une nationalité ou une région, tandis que, dans d'autres cas, la décision de conférer le statut de nationalité sur une base sociale n'a été incluse qu'après une réforme du Statut. Ainsi, la définition de l'une ou l'autre catégorie est reliée à une déclaration faite dans le statut d'autonomie. En dépit de l'existence possible de nationalités et de régions antérieures à la Constitution d'un point de vue sociologique, ce n'est qu'avec la configuration des Communautés autonomes et des manifestations expresses de leurs statuts qu'il est devenu possible de savoir de quelle manière les définir. De même, quand un statut désigne aujourd'hui sa base sociale comme une nationalité ou une région, nous pouvons savoir que nous sommes bien en présence d'une telle entité, créée avec toute la certitude du droit au moment où le statut d'autonomie a été approuvé.

Ce débat est plus qu'un simple jeu universitaire. Il se fonde sur le «principe d'initiative autonome» fondamental de la Constitution espagnole. Ce principe, qui constitue la formule technique de la construction de l'Etat des Communautés autonomes, est, fondamentalement, une conséquence du principe démocratique. Ce n'est qu'au moment où la majorité d'une population choisit directement ou par le biais de ses représentants de se constituer en Communauté autonome qu'une telle entité peut voir le jour *via* l'action de la législation nationale. On peut dire la même chose de la création d'un peuple, d'une nationalité ou d'une région : de telles entités n'existent pas en termes juridiques, jusqu'à ce que la majorité d'une population décide de leur création; jusqu'à ce moment, la nationalité ou région en question n'est rien de plus que l'aspiration politique d'une partie donnée de la population. Ainsi, ce n'est que lorsque cette aspiration est acceptée par la majorité de la population ou leurs représentants et par le Parlement espagnol, qu'elle en vient à exister réellement. Les peuples, les nationalités et les régions d'Espagne sont des créations juridiques et, donc, ils sont un produit de la volonté, exprimée de façon démocratique, des citoyens.

Dans tous les cas, les nationalités et régions, telles que la Constitution espagnole les dépeint, sont investies d'un rôle symbolique important. C'est pour cette raison que les statuts d'autonomie peuvent choisir de définir la Communauté d'une manière ou d'une autre – les statuts de quelques-unes des Communautés autonomes ne contiennent pas de telle définition. Tous les statuts d'autonomie, sans exception, contiennent l'élément du peuple en tant que fondement actif et démocratique de la Communauté. Cette construction juridique est, dans une certaine mesure, parallèle à celle de la nation espagnole, un concept où prédominent les considérations symboliques, ainsi que du peuple espagnol agissant par le biais de sa souveraineté inhérente.

Cependant, en dépit des similitudes de formulation dans la Constitution et les statuts, il est évidemment impossible de transférer tous les attributs

du peuple espagnol aux peuples d'Espagne. Alors que la souveraineté réside dans le peuple espagnol, cela n'est clairement pas le cas des peuples d'Espagne, qui représentent le fondement de chaque Communauté autonome.

Nous pouvons aisément deviner une série de conséquences majeures à partir de cette base. Je souhaite en souligner une ici, qui est, de plus, évidente : alors que le peuple espagnol, organisé dans l'Etat, agit en tant que pouvoir électeur, c'est-à-dire en tant que *legibus solutus* ou entité souveraine, les peuples d'Espagne s'organisent en Communautés autonomes dans le cadre déjà défini par le peuple espagnol dans la Constitution. Ainsi, en ratifiant la Constitution, le peuple espagnol a établi les canaux et pouvoirs nécessaires à l'émergence des différents peuples d'Espagne et, avec eux, les Communautés autonomes. Cependant, la tâche du peuple espagnol envers les Communautés autonomes ne s'arrête pas là, puisque les statuts d'autonomie, en tant que lois fondamentales uniques, doivent être approuvés par le Parlement espagnol, qui, à son tour, représente le peuple espagnol. Ainsi, le statut d'autonomie n'est pas seulement le travail du peuple de la Communauté autonome concernée, mais aussi du peuple espagnol dans son ensemble, *via* le Parlement. En conséquence, la légitimité de la Communauté autonome découle de la décision du peuple concerné, mais aussi de deux décisions du peuple espagnol, dont l'une est de nature électorale et l'autre de nature législative.

L'examen des préceptes constitutionnels qui établissent les procédures d'accès à l'autonomie révèle les agents spécifiques qui peuvent initier celle-ci. Selon la procédure «ordinaire» établie à l'article 143.1 de la Constitution espagnole, les provinces présentant certaines caractéristiques peuvent déclencher le processus. Plus particulièrement, en accord avec l'article 143.2 de la Constitution, «*le droit d'initier le processus d'auto-gouvernance appartient à tous les Conseils régionaux concernés ou au corps inter-insulaire correspondant et aux deux tiers des municipalités dont les populations représentent au moins la majorité de l'électorat de chaque province ou île*». Dans la procédure «extraordinaire» établie à l'article 151.1, c'est une fois de plus les Conseils régionaux concernés ou le corps inter-insulaire correspondant, en plus d'un nombre donné de municipalités, qui sont autorisés à prendre l'initiative du processus, qui doit être ratifié par la majorité absolue des électeurs dans chaque province. En ce cas, après que le projet de statut a été ratifié par les Cortes, un référendum doit être fait parmi les affranchis potentiels dans les provinces affectées.

Ainsi, en accord avec l'article 2 de la Constitution, les nationalités et les régions ont le droit à l'autonomie, mais l'initiative de déclencher le processus qui aboutira à la création d'une Communauté autonome revient aux organismes représentant la volonté populaire ou celles des individus inclus dans le concept de «*population*», «*corps électoral recensé dans les régions concernées*» et «*l'électorat des provinces concernées*». Quelle est la nature des

éléments individuels, tels la population de certaines municipalités, le corps recensé ou l'électorat des régions concernées ? La Constitution évite soigneusement de définir de tels éléments individuels en tant que peuple, car, à mon sens, ceux-ci ne sont pas des peuples au sens convenu dans la référence aux «*peuples d'Espagne*» qui se trouve dans le Préambule à la Constitution, mais plutôt des «*éléments personnels dispersés*», qui pourraient devenir un peuple quand ils se constitueront comme tels dans la procédure de création d'une Communauté autonome. Ce n'est qu'après l'approbation du statut d'autonomie que de tels «*éléments personnels dispersés*» formeront le peuple d'une Communauté autonome et, ainsi, un des «*peuples d'Espagne*».

Ces peuples ne peuvent être constitués qu'après la manifestation expresse de leur volonté en ce sens. La Constitution établit une grande course d'obstacles démocratiques, s'empêchant de définir *a priori* ce qui fait une nationalité, une région ou un peuple. Ce sont donc les éléments individuels mentionnés plus haut (par exemple, chaque individu agissant par le vote) qui décident, avec l'approbation indispensable du Parlement espagnol, si la nationalité, région ou peuple sera formé.

Cette construction de la Constitution a été, en fait, incluse dans les termes pratiques des statuts d'autonomie approuvés à ce jour. Selon moi, la construction démocratique des peuples d'Espagne et, avec eux, des Communautés autonomes, a été la manière la plus intelligente de résoudre des problèmes qu'il aurait été très difficile de résoudre à partir d'un centre hypothétique. C'est également la manière la plus démocratique d'ériger la structure territoriale de l'Etat des Communautés autonomes ou l'Etat fédéral espagnol.

Solidarité entre les nationalités et les régions

L'article 2 de la Constitution garantit également la solidarité entre les nationalités et les régions qui forment la nation espagnole, le pays de tous les Ibériques.

Le principe de solidarité entre les nationalités et les régions est une conséquence de l'unité de la nation. Les nationalités et les régions appartiennent à une communauté globale, qui est la nation espagnole et le fait d'appartenir à une communauté suprême signifie que les régions partagent certains intérêts et liens communs (5), ainsi que des droits et des obligations affectant tous les membres de la nation. En tant que principe, la solidarité a deux significations principales.

La première est le produit de ce que la loi comme la jurisprudence investissent dans ce concept : la solidarité signifie la loyauté au système, c'est-à-dire à la communauté suprême à laquelle la région ou nationalité concer-

(5) Cf. la décision de la Cour constitutionnelle du 5 avril 1990/64, F.J. 7.

née appartient, ainsi qu'à ses règles telles qu'édictées dans la Constitution et les restes du système juridique. Cette vision de la solidarité comme loyauté au système et à ses règles a été clairement exprimée par la Cour constitutionnelle (6), quand elle affirme, par exemple, que *«l'autonomie – comme il est évident – n'est pas garantie par la Constitution afin de permettre une influence négative sur l'intérêt général de la nation ou au détriment de l'intérêt général en vue de l'intérêt de l'entité elle-même»*.

Le second sens de la solidarité fait référence aux affaires financières, qui sont réglementées en détail par la Constitution dans le domaine de ce qu'elle appelle *«la solidarité inter-territoriale»*, d'une part et la *«solidarité entre tous les Espagnols»*, d'autre part, telle qu'expressément établie à l'article 156.1 de la Constitution et par la Cour constitutionnelle (décision du 21 juillet/134, FJ 5). Le véhicule fondamental d'une telle solidarité est *«un système public de sécurité sociale pour tous les citoyens, qui garantira une assistance sociale adéquate, ainsi que des pensions dans les situations de première nécessité»* (art. 41 de la Constitution).

Cela signifie que la solidarité est l'un des éléments majeurs de la cohésion nationale, dans la mesure où il tend vers la création d'une structure harmonieuse de groupes et d'individus différents.

Pressions et possibilités de rupture

Ce système a fonctionné assez bien et, durant les décennies précédentes, il est devenu un élément supplémentaire de la structure organisationnelle de l'Etat espagnol. Dès le début, cependant, certains problèmes sont apparus évidents, tels les graves conflits de juridiction entre le centre et les Communautés autonomes, c'est-à-dire les conflits qui se sont élevés entre l'Etat et les Communautés autonomes de Catalogne et du Pays basque. Les fronts de bataille juridiques là-bas ont affecté tous les domaines du gouvernement, à l'exception, je crois, des forces armées, qui n'ont pas fait directement l'objet d'un débat.

Ces symptômes révèlent que l'Etat de Communautés autonomes a échoué à satisfaire les aspirations des organisations nationalistes basques et catalanes, dont la position a progressivement évolué d'un conflit apparent de pouvoirs se déroulant à la Cour constitutionnelle vers une exigence ouverte de souveraineté.

La proposition de réforme du statut politique du Pays basque

Cette proposition, également connue sous le nom de *«Projet Ibarretxe»*, d'après le nom de son défenseur, le président de la Communauté autonome

(6) *Ibid.*

du Pays basque, a été présentée en décembre 2003. Bien qu'elle ait été ratifiée par le Parlement basque, le Parlement espagnol l'a rejetée.

L'élément crucial de ce projet au regard de notre analyse est son *a priori* sur le peuple basque, envisagé comme étant fondé sur une prétendue «*loi naturelle*». Contrairement aux règles démocratiques établies dans la Constitution pour la création juridique d'un peuple, le premier paragraphe du Préambule de la proposition définit ainsi le peuple basque : «*le peuple basque ou Euskal Herria est un peuple doté de sa propre identité parmi les peuples d'Europe, détenteur d'un héritage historique, social et culturel unique, qui réside dans sept territoires géographiques actuellement structurés en trois entités juridiques et politiques différentes, situées dans deux Etats*».

Pour être comprise, cette définition doit être expliquée. Le peuple basque s'étend selon celle-ci sur «*sept territoires*», c'est-à-dire les trois régions formant le Pays basque espagnol, la Navarre – une Communauté autonome d'Espagne avec sa propre structure, d'après des chartes médiévales et son statut de royaume jusqu'en 1834 – et trois régions appartenant maintenant au sud de la France, mais qui ont jadis fait partie du royaume de Navarre. Ainsi, cette proposition inclut, de manière non démocratique, des sociétés qui ont décidé de leurs propres structures autonomes dans le cadre de la Constitution espagnole, comme la Navarre, ou bien font partie de la nation française.

De plus, l'expression «*peuples d'Europe*», qui n'est pas clairement définie, semblerait indiquer que le peuple basque serait sur un pied d'égalité avec les Etats souverains d'Europe, qui sont indéniablement fondés sur un peuple ou, en rupture avec les Etats actuels et artificiels, ferait référence aux autres «*peuples naturels d'Europe*». Dans les deux cas, l'imminence et le caractère soi-disant naturel du «*peuple basque*» sont soulignés.

Sur cette base, les auteurs de la proposition ont toute latitude pour naviguer sur l'océan de leur propre convenance politique. Selon eux, le peuple basque a le droit à l'autodétermination, invoqué dans le préambule basé sur une Déclaration approuvée par le Parlement basque le 15 février 1990, ainsi que sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Préambule invoque aussi le «*respect et la réforme de nos droits historiques, tels qu'ils sont établis dans le statut de Guernica (en vigueur actuellement) et dans la Constitution espagnole*».

Aucun de ces moyens ne servirait à modifier le statut existant du Pays basque. Le droit à l'autodétermination ne sert à rien dans cet objectif, car la doctrine bien connue des Nations Unies à cet égard se limite aux peuples sous le joug de dominations coloniales ou de dictatures qui ne respectent pas les garanties démocratiques sur les droits fondamentaux et la participation au gouvernement. Il est clair qu'aucune de ces situations ne s'applique à l'Espagne – le lecteur est invité à consulter la Décision de la Cour

suprême du Canada en date du 20 août 1998 concernant la sécession du Québec, qui rejette purement et simplement tout droit de ce genre. De plus, l'interprétation de certains appels à des droits historiques dans la Constitution espagnole et le statut d'autonomie du Pays basque lui-même est infondée. Au regard de l'étude, dans cet article, de la nation et des peuples d'Espagne, on ne saurait accepter que l'unique source de légitimité et donc, de souveraineté du Pays Basque, réside dans le peuple basque.

La proposition de réforme du statut d'autonomie prévalant en Catalogne

A la fin du mois de septembre 2005, la session plénière du Parlement de Catalogne a approuvé une proposition pour la réforme du statut d'autonomie prévalant en Catalogne. Par la suite, la Chambre des députés a admis cette proposition, actuellement débattue au Sénat.

A mon sens, le principal problème de ce document est sa définition de la Catalogne en tant que nation séparée de la nation espagnole. Le statut catalan de 1979 a structuré la base sociale de la Communauté autonome conformément au schéma constitutionnel expliqué ci-dessus : en conséquence, cette base sociale a été définie comme une nationalité et un peuple. La réforme proposée ne diffère pas beaucoup du statut antérieur, sauf dans deux expressions fondamentales : le terme «*nation*» au lieu de «*nationalité*» pour définir la Catalogne; l'expression «*Etat pluri-national*», qui, représentant un élément nouveau dans le système juridique espagnol en général, donne un éclairage plus clair sur le sens du terme «*nation*» en référence à la Catalogne.

L'«*Etat pluri-national*» est mentionné dans un paragraphe du Préambule, comme suit : «ainsi, le présent statut définit les institutions de la nation catalane et ses relations avec les peuples d'Espagne dans le cadre de la solidarité libre avec les nationalités et les régions qui la forment, compatible avec le développement d'un Etat pluri-national». Ce paragraphe contient deux idées majeures. D'une part, la nation espagnole continue d'être composée, entre autres, de nationalités et de régions selon la proposition, mais comme la Catalogne cesse d'être une nationalité et devient une nation, cette pluri-nationalité intervient parce que l'Etat englobe deux nations : la nation catalane et ce qui est appelé Espagne, c'est-à-dire la nation espagnole. En conséquence, l'affirmation de la nation catalane implique qu'elle est séparée de la nation espagnole et qu'elle n'y est pas incluse. D'autre part, le schéma dessiné dans la proposition approuvée par le Parlement catalan contredit la structure symbolique du peuple espagnol telle qu'établie dans la Constitution : le terme «*nation*» ne peut être utilisé dans un statut d'autonomie. La «*nation catalane*» est conçue comme une entité hors de la nation espagnole, résultant en une conception de l'Espagne en tant qu'Etat pluri-national qui inclurait les nations catalane et espagnole.

La déclaration de pluri-nationalité de l'Etat est impossible dans un statut d'autonomie, car elle transforme la construction constitutionnelle de la nation. La proclamation d'une nation catalane implique le déni de la nation espagnole telle que la Constitution la définit, qui englobe tous les Espagnols, y compris les Catalans.

Le principe de solidarité soulève un problème d'ordre financier. L'affirmation de la nation espagnole à l'article 2 de la Constitution espagnole implique la construction d'un collectif unitaire regroupant tous les Espagnols, conformément à quoi tous les citoyens ont un devoir juridique de solidarité mutuelle entre eux, car ils font partie d'une entité suprême. Ceci est au cœur même de l'Etat démocratique et social, organisé par la Constitution espagnole, en vertu de l'Etat de droit. La solidarité est le véhicule de la cohésion et de la sécurité des sociétés organisées dans les Etats d'aujourd'hui, du moins en Europe occidentale. Or, le Préambule à la proposition de réforme se réfère doublement à la solidarité catalane avec les peuples d'Espagne et les nationalités et régions dont il est formé : dans le cadre de l'idée selon laquelle la « *nation catalane* » est séparée de la nation espagnole, les deux références à la solidarité apparaissent très obscures, comparées à la clarté avec laquelle l'article 2 de la Constitution définit la solidarité entre les peuples d'Espagne. Outre la phrase du Préambule citée plus haut, on trouve la référence suivante : « *la Catalogne coexiste fraternellement avec les peuples d'Espagne et en solidarité avec le reste du monde* ».

La solidarité est obligatoire dans la Constitution car tous les Espagnols font partie de la même entité unitaire, qui est la nation espagnole, comme l'article 2 de la Constitution l'indique clairement. L'invocation de la solidarité avec les autres sociétés, avec le reste du monde, se base sur le fait que nous appartenons tous à l'humanité vue comme une entité unitaire. Cependant, l'humanité en tant qu'entité unitaire n'est sanctionnée par aucun précepte juridique. En conséquence, il n'y a aucune obligation de solidarité entre ses membres. Il n'y a que des raisons humanitaires sans valeur légale. L'expression de « *solidarité libre* » avec les nationalités et les régions qui composent l'Espagne semble signifier que cette solidarité n'est pas légale et donc non obligatoire. Pour dire les choses autrement, si la Catalogne doit faire preuve de solidarité avec les nationalités et les régions d'Espagne, elle le fera par « *solidarité libre* », pour des raisons humanitaires, de la même manière qu'elle pourrait faire preuve de solidarité avec « *le reste du monde* ». Tout ce qui a été cité plus haut pourrait alors être cohérent avec l'organisation d'un Etat pluri-national fondé sur la « *solidarité libre* » ou bien, pourrait-on dire, sur l'absence de toute solidarité obligatoire telle que prévue par la Constitution.

Il est évident que les deux ruptures potentielles examinées ici vont au-delà de ce que l'on pourrait considérer comme les droits des minorités. Dans les deux cas, l'intention est de rompre avec l'ordre existant et d'établir des

relations internes d'une nature de confédération sous le parapluie, et ceci est important, de l'Etat espagnol existant. Selon moi, si la position défendue est celle d'une rupture limitée sans franche sécession, ce n'est pas tant en raison d'une difficulté à emporter une majorité en faveur de l'indépendance, mais plutôt par crainte de ce que quitter l'Espagne pourrait signifier quitter l'Union européenne : bien qu'il ne soit pas impossible qu'un tel Etat sécessionniste rejoigne un jour l'Union européenne, les problèmes immédiats d'un tel geste pourraient être énormes.