



Actes de conférence

2020

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

L'Union européenne et les nationalismes régionaux The European Union
and Regional Nationalisms

Levrat, Nicolas (ed.); Sidjanski, Dusan (ed.); Saint-Ouen, François (ed.)

How to cite

LEVRAT, Nicolas, SIDJANSKI, Dusan, SAINT-OUEN, François, (eds.). L'Union européenne et les nationalismes régionaux The European Union and Regional Nationalisms. Genève : [s.n.], 2020. (Publications du Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes)

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:137324>

© The author(s). This work is licensed under a Creative Commons Public Domain (CC0)

<https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/>

Catalogne, Écosse, Flandre – et dans une moindre mesure, Corse ou Sardaigne aujourd'hui; hier, Pays basque ou nord de l'Italie... Les revendications nationales, aspirant à l'autonomie ou au séparatisme, s'expriment avec vigueur au sein de plusieurs États membres de l'Union européenne, mais dans une relative indifférence de celle-ci. Sont-ce pour autant des questions dont on devrait laisser aux seuls États concernés la responsabilité? Ne pourrait-on rien faire au plan européen? Fruit d'un Colloque Lat-5, cet ouvrage rassemble diverses contributions permettant de mieux comprendre le phénomène et de rechercher des réponses à tous les échelons. Quelle place dans l'Union européenne pour les «nations sans État»? Qu'en est-il aujourd'hui de la souveraineté, de l'État-nation? Peut-on imaginer une Union européenne qui soit une Union des peuples, autant que des États? Peut-on relancer l'idée d'un Sénat européen des régions, et comment le concevoir? Tels sont quelques-uns des points abordés ici.

Today, Catalonia, Scotland, Flanders and, to a lesser extent, Corsica or Sardinia; yesterday, the Basque Country or northern Italy.. National demands, aspiring to autonomy or separatism, are being passionately expressed within several Member States of the European Union, whereas the latter remains relatively indifferent. Are these, however, issues that should be left solely to the States concerned? Can nothing be done at the European level? This collective work, a compilation of the various contributions to the Lat-5 Colloquium, enables us to better understand the phenomenon and to seek answers at all levels. What is the nature of these demands for autonomy or independence? What place is there in the European Union for «stateless nations»? What is the situation today with regard to sovereignty and the nation state? Can we imagine a European Union that is a Union of peoples, as well as States? Can we revive the idea of a European Senate of the Regions, and in what form? These are some of the points raised in this book.

Inauguré en octobre 2016 dans le cadre du Global Studies Institute de l'Université de Genève, le Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes a pour mission d'effectuer des recherches académiques sur des thèmes de pointe liés à la construction européenne. Son Comité directeur est composé des Prof. Nicolas Levrat (Président), Dusan Sidjanski, Sandra Lavrenx, René Schwok, et du Secrétaire général de l'Université Dr Didier Raboud. Le Conseil consultatif est composé de: Prof. Micheline Calmy-Rey, Viviane Reding, Dimitris Avramopoulos, Antoinette Firmenich, Prof. Ronald Inglehart, John Latsis, Jean-Pierre Roth, Prof. Paul Taylor, Jacques de Watterville, Chercheurs affiliés: Dr. Frédéric Esposito, Dr. Miroslav Jovanovic, Dr. Georges Kolyvas, Dr. François Saint-Ouen. Le professeur invité en 2019-2020 est Dr. Sandro Gozi.

ISBN 978-2-8399-2935-6

L'UNION EUROPÉENNE ET LES NATIONALISMES RÉGIONAUX THE EUROPEAN UNION AND REGIONAL NATIONALISMS

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

L'UNION EUROPÉENNE ET LES NATIONALISMES RÉGIONAUX THE EUROPEAN UNION AND REGIONAL NATIONALISMS

Ed.
NICOLAS LEVRAT
DUSAN SIDJANSKI
FRANÇOIS SAINT-OUEN



CENTRE DE COMPÉTENCES
EN ÉTUDES EUROPÉENNES

GLOBAL STUDIES
INSTITUTE



UNIVERSITÉ
DE GENÈVE

Impressum
Centre d'impression
de l'Université de Genève
mai 2020

**L'UNION EUROPÉENNE ET LES
NATIONALISMES RÉGIONAUX**

**PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES**

Titres déjà parus dans cette collection

1

Union de valeurs ? La mise en œuvre des valeurs et des principes fondamentaux de l'Union Européenne – Union of Values ? Implementing the values and principles of the European Union (2018)

Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen, Constantin Stephanou (éd.)

2

Europe's Existential Crisis (2018)

Dusan Sidjanski

3

L'avenir de l'Union Européenne, défis et initiatives (2018)

Jean-Marc Ayrault, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd.)

4

L'avenir de la Zone euro (2019)

Sandro Gozi, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen (éd.)

5

Suisse – Union Européenne : les débats autour de l'accord institutionnel (2019)

Blaise Fontanellaz, François Saint-Ouen

PUBLICATIONS DU CENTRE DE COMPÉTENCES
DUSAN SIDJANSKI EN ÉTUDES EUROPÉENNES

6

**L'UNION EUROPÉENNE ET LES
NATIONALISMES RÉGIONAUX**

**THE EUROPEAN UNION AND
REGIONAL NATIONALISMS**

Ed.

NICOLAS LEVRAT
DUSAN SIDJANSKI
FRANÇOIS SAINT-OUEN

Avant-propos

Catalogne, Écosse, Flandre – et dans une moindre mesure, Corse ou Sardaigne aujourd’hui ; hier, Pays basque ou nord de l’Italie...¹ Les revendications nationales, aspirant à l’autonomie ou au séparatisme, s’expriment avec vigueur au sein de plusieurs États membres de l’Union Européenne, mais dans une relative indifférence de celle-ci. Sont-ce pour autant des questions dont on devrait laisser aux seuls États concernés la responsabilité ? Ne pourrait-on rien faire au plan européen ?

C’est pour mieux comprendre ce phénomène et rechercher des réponses à tous les échelons, y compris celui de l’Union Européenne, que ce colloque a été conçu. Il a rencontré un soutien concret et bienveillant de la Fondation Latsis, ce qui a permis son organisation à l’Université de Genève le 24 octobre 2019, ainsi que la publication du présent ouvrage, lequel en reprend les principales contributions, revues et approfondies par les auteurs dont on trouvera la liste en fin de volume.

Le *Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes*, inauguré en octobre 2016 au sein du *Global Studies Institute* de l’Université de Genève, a été de bout en bout la cheville ouvrière de ce colloque. Il poursuit aussi sur la piste des conclusions de ce colloque des recherches sur l’idée d’un « Sénat européen des régions ». Il était donc logique qu’il accueille le présent ouvrage dans sa collection, inaugurée en avril 2018, dont il constitue le sixième volume.

La *première partie* est consacrée à la *nature des défis du nationalisme régional*. Elle s’ouvre sur une contribution d’Emmanuel Dalle Mulle (Genève)², qui dresse une perspective historique des principales formes d’expression du nationalisme séparatiste en Europe occidentale durant la période 1970-2015. S’agissant de l’Espagne et de la Catalogne, le Prof. Josep Costa (Barcelone), Premier vice-Président du Parlement catalan élu en décembre 2017, interprète l’impossibilité de trouver un accord entre la majorité gouvernant à Madrid et celle qui est en place à Barcelone comme le révélateur d’une opposition de deux légitimités irréductibles qui n’arrivent plus à se concilier, phénomène qui constitue selon lui

¹ Nous remercions Patricia van Gene-Saillet pour sa relecture des textes en anglais, ainsi que David Gonzalez, du *Global Studies Institute*, pour son aide dans la mise en forme finale de l’édition de cet ouvrage.

² On trouvera en fin d’ouvrage une courte biographie de tous les auteurs.

la preuve de la faillite du contrat social en Espagne. S'appuyant elle aussi sur l'étude du cas de la Catalogne, Sandrina Antunes (Braga) s'emploie à montrer comment une réflexion mariant l'approche néo-fonctionnaliste et la démarche fédéraliste au plan européen pourrait amener des éléments nouveaux pour sortir d'une telle situation de blocage.

Les contributions suivantes détaillent les caractéristiques principales de plusieurs revendications, en fonction des régions où elles s'expriment : la Prof. Mercè Barceló (Barcelone) examine le « droit de décider » sur l'autodétermination tel qu'il est demandé en Catalogne ; la Prof. Nicola McEwen (Édimbourg), traitant du nationalisme écossais, insiste sur le fait que l'un des traits qui s'affirme le plus aujourd'hui est son entrée en conflit avec le nationalisme anglais, surtout depuis le Brexit dont ce dernier, souligne-t-elle, a été la force portante ; Giangiacomo Vale (Rome) retrace pour sa part les ambiguïtés de la *Lega*, partie d'une revendication régionale face à Rome, puis devenue une formation politique d'ampleur nationale cherchant désormais à conquérir le pouvoir à Rome tout en gardant, notamment en Lombardie et en Vénétie, une aile fortement régionaliste ; André Fazi (Corte) illustre enfin les nombreux obstacles opposés au nationalisme corse par le refus, jusqu'ici constamment réitéré, de l'État unitaire français d'apporter toute modification au cadre constitutionnel de la République.

Après ces constats sur la nature des défis, la *deuxième partie* s'inscrit délibérément *en quête de réponses européennes*. En s'appuyant sur le droit international comme sur le droit européen, le Prof. Nicolas Levrat (Genève) propose un cadre de référence fondé sur l'utilisation possible du droit des peuples dans le cadre du Traité sur l'Union européenne dont l'article premier appelle à « une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». Ni État fédéral, ni improbable Fédération d'États-nations, l'UE pourrait-elle se distinguer dans l'histoire en s'affirmant comme une Union de peuples, interroge-t-il ? Une telle conception permettrait d'après lui aux Nations sans État désireuses de s'affranchir de l'intermédiation d'un État qui ne leur reconnaît pas le statut de Nation, de le faire par un statut d'immédiateté à l'Union Européenne, qui n'impliquerait pas qu'elles doivent se constituer en nouveaux États. Antonello Nasone (Sassari), après avoir examiné le cas somme toute peu connu du nationalisme sarde, invite à tirer des leçons sur l'impuissance des communautés non-étatiques à faire entendre leurs voix, liée en partie à la difficulté de ces dernières à imaginer la souveraineté au-delà du contexte de l'État. Pour sa part, Frédéric Esposito (Genève) livre une réflexion sur les leçons à tirer des pratiques référendaires dans le cas des référendums d'autodétermination, tel qu'il y a pu en avoir en Écosse ou tel que cela a été tenté en Catalogne. Il montre notamment

qu'un référendum peut générer des conflits de légitimité avec la démocratie représentative classique, surtout lorsque le cadre constitutionnel lui-même ne fait pas l'objet d'un minimum de consensus.

À partir de l'historique du développement de la politique régionale au sein de l'UE, Eneko Landaburu (Bruxelles) montre que, concentrée sur des objectifs essentiellement économiques et d'aménagement du territoire, celle-ci a plus ou moins ignoré le caractère spécifique des Nations sans État, et il se demande comment elles pourraient avoir en son sein un statut un peu mieux reconnu. Arjan Schakel (Bergen) explore lui aussi l'implication des régions dans la mise en œuvre des politiques européennes au sein de leurs États respectifs, notamment dans le cadre de la politique de cohésion, et il s'interroge sur leurs stratégies et leurs limites, révélant la minceur des possibilités qui leur sont offertes au plan européen de contourner leur État lorsque le droit interne pourrait leur sembler trop limitatif. Après avoir rappelé les différentes conceptions d'une « Europe des régions » qui fleurirent notamment dans les années 1960 et 1970, le Prof. Klaus-Jürgen Nagel (Barcelone) montre l'intérêt qu'y ont porté un temps les Nations sans État qui, selon lui, tendent plutôt aujourd'hui à s'inscrire clairement dans des revendications d'indépendance, conçues comme « indépendance en Europe ». François Saint-Ouen (Genève) voit pour sa part la nécessité de dépasser l'horizon conceptuel de l'État-nation pour s'engager dans un fédéralisme européen capable de faire toute la place aux régions et aux « Nations sans État ».

En conclusion, Frank Tétart (Paris) résume les principales motivations des nationalistes régionaux pour montrer que, tant la mondialisation que l'Union Européenne ont dans la période récente ouvert la perspective d'un nouveau contenu à ces revendications ; et il se demande si l'on ne pourrait voir émerger d'autres types de relations en termes de gouvernance, de souveraineté, de diversité linguistique et culturelle, ou de développement économique. Le Prof. Dusan Sidjanski (Genève) tient quant à lui à porter l'idée d'un « Sénat des régions » comme exutoire aux poussées indépendantistes, en tenant compte des réalités économiques de même que de la nécessité d'inscrire un tel projet dans la perspective d'une véritable Union politique au plan européen.

Prof. Nicolas Levrat
Prof. Dusan Sidjanski
Dr. François Saint-Ouen

La nature des défis du nationalisme régional

**Nature of the challenges of regional
nationalism**

Separatist nationalism in Western Europe? A historical perspective, 1970-2014

Emmanuel Dalle Mulle

The rise of separatism in Western Europe has been widely announced by the media in recent years. Yet, scholars have been silent about it. Hence, this paper aims to provide an analysis of the evolution of Western European separatism in the last few decades. It suggests distinguishing between the electoral results of separatist parties and trends in support for independence in specific regions. It first offers a quantitative evaluation of the former from 1970 to 2015. It then zooms in on the regions that have been characterised by the most successful separatist parties and inquires whether their popularity has gone along with changes in support for independence. It shows that, in general, separatist parties in these regions have been able to increase their share of votes in the absence of substantial increases in demands for constitutional change.

In November 2012, an editorial published on the *Financial Times* asserted that ‘under the pressures of recession, fragile public finances and political grievances that have smouldered for decades, if not centuries, Europe is witnessing a rise in separatism and regionalism that is testing the resilience of well-established states’¹. In the last few years, similar statements announcing the rise of separatism in Europe have resonated widely in the international press².

Some of them have also come from academics writing on non-academic platforms. Campanella boldly asserted that ‘secessionism is on the rise all across Europe’³, while Palacio argued that ‘in both Catalonia and Scotland, calls for independence are growing once again – an indication of conditions not only in Spain and the United Kingdom, but in the European Union as a whole’⁴. Most of

¹ Toni Barber, “Europe: Stretched at the Seams”, *Financial Times*, 8 November 2012.

² Raf Casert, “As EU Basks in Nobel win, Separatist Movements on the Rise”, *USA Today*, 13 October 2012; Harvey Morris, “European Economic Woes Spur Separatists in Pockets of Prosperity”, *The New York Times*, 17 October 2012; Ian Traynor, “Across Europe, Leaders Fear Spectre of Separatists Breaking Countries Apart”, *The Guardian*, 22 November 2012.

³ Edoardo Campanella, “Small is Better: Disintegrated Nations in an Integrated Europe”, *Vox*, 12 August 2014.

⁴ Ana Palacio, “Europe’s Regional Revolts”, *Project Syndicate*, 5 November 2012.

the attention has been given to what Bardos has called ‘the rise of separatism in Western Europe over the past decade’, and this for the obvious reason that it belies ‘the conventional view that democracy and economic prosperity mollify nationalist tensions and aspirations’⁵. These accounts of increasing fragmentation have also relied on a powerful theoretical explanation provided by Alesina and Spolaore, who have argued that, thanks to trade integration, the benefits of being part of a large political community (i.e. a relatively big state) have decreased in comparison to previous decades. Hence, being a small country has become more viable than it used to be⁶ and separatism more appealing.

While Western European nationalism and regionalism have been the subject of several comparative studies⁷, scholars have been surprisingly silent about the supposed ‘rise of separatism’ in Western Europe often referred to in the media. In their very comprehensive *Creating New States*, Pavkovic and Radan⁸ limit their analysis of ‘secession in practice’ to the distinction between peaceful, violent and multiple secession. The ‘rise’ of separatism in Western Europe is equally absent in the wide set of papers recently edited by Doyle⁹ and Pavkovic and Cabestan.¹⁰ Similarly, Borgen points out that ‘the bomb-throwing radicals of years past are largely gone, but in some places popular support for autonomy or

⁵ Gordon Bardos, “Spectre of Separatism Haunts Europe”, *The National Interest*, 17 January 2013.

⁶ Alberto Alesina and Enrico Spolaore, “On the Number and Size of Nations”, *The Quarterly Journal of Economics*, 112, 1997, pp. 1027–56.

⁷ Edward Tiryakian and Ronald Rogowski, eds., *New Nationalisms of the Developed West. Toward Explanation*. London: Allen&Unwin, 1985; Anthony Birch, *Nationalism and National Integration*. London/Boston: Unwin Hyman, 1989; John Coakley, ed., *The Social Origins of Nationalist Movements. The Contemporary West European Experience*. London: Sage, 1992; Christopher Harvie, *The Rise of Regional Europe*. London: Routledge, 1994; Michael Keating, *Nations Against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. Basingstoke: Macmillan, 1996; Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998; Montserrat Guibernau, *Nations without States: Political Communities in a Global Age*. Cambridge: Polity Press, 1999; Anwen, Elias, *Minority Nationalist Parties and European Integration: A Comparative Study*. London: Routledge, 2009; Emanuele, Massetti, “Explaining Regionalist Party Positioning in a Multi-Dimensional Ideological Space: A Framework for Analysis”, *Regional and Federal Studies*, 19:4-5, 2009, pp. 501–531.

⁸ Aleksandar Pavkovic and Peter Radan, *Creating New States. Theory and Practice of Secession*. Aldershot: Ashgate, 2007.

⁹ Don Doyle, *Secession as an International Phenomenon. From America’s Civil War to Contemporary Separatist Movements*. Athens: The University of Georgia Press, 2010.

¹⁰ Aleksandar Pavkovic and Jean-Pierre Cabestan, eds., *Secessionism and Separatism in Europe and Asia. To Have a State of One’s Own*. London: Routledge, 2013.

separation is stronger than ever'.¹¹ Yet, he does not expand on the recent evolution of separatism in Western Europe in more general terms. Finally, Laible¹² nicely deals with some puzzles linked to the 'persistence' of separatism in Europe and the relationship between this, European integration and the changed meaning of sovereignty and statehood. Nevertheless, she does not place this discussion within a wider inquiry into whether separatism has actually grown in the last decades in Western Europe.

Some evidence of the recent growth of separatism in Western Europe has indirectly come from scholars analysing the link between secessionism and globalisation. Sambanis and Zinn provide evidence that the amount of 'self-determination movements' around the world grew from 61 in 1960 to 261 in 1999.¹³ Yet, apart from the fact that their database refers to the entire world, rather than Europe, their findings do not offer a measure of the strength of such movements, nor do they differentiate between those seeking more autonomy for their region and those aiming at complete independence. A more precise evaluation of the rise of separatism is provided by Sorens¹⁴. Looking at 15 Western regions—most of them in Europe—he concludes that separatism did grow in the two decades between 1980 and 2000, and that globalisation played a significant role in explaining such an increase, although relative economic conditions—notably a rise in regional per capita GDP relative to the national average—had an even higher impact. Yet, although he provides justifications for selecting the dependent variable by referring to data availability and to his goal of evaluating how globalisation impacts on already existing separatist movements, his sample left out some Western European regions characterised by relevant separatist parties—Bavaria, Corsica, Galicia, Sardinia—while at the same time including regions where there were no separatist parties for a substantial part of the period analysed (all the Northern Italian regions in his sample up to mid-1990s). Also, he combined separatist and autonomist parties, without clearly distinguishing between the two of them.

¹¹ Christopher, Borgen, "From Kosovo to Catalonia: Separatism and Integration in Europe", *Goettingen Journal of International Law*, 2:3, 2010, pp. 997–1033,

¹² Janet Laible, *Separatism and Sovereignty in the New Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

¹³ Nicholas Sambanis and Anna Zinn (2005) *From Protest to Violence: An Analysis of Conflict Escalation with an Application to Self-Determination Movements*, unpublished paper, Yale University.

¹⁴ Jason Sorens 'Globalization, Secessionism and Autonomy', *Electoral Studies*, 23, 2004, pp. 727–752.

The most interesting and complete analysis of the growth of separatism and its relationship to globalisation has recently been carried out by Brancati¹⁵. Exploring the relationship between separatism—measured as the electoral strength of parties supporting independence—and successive waves of European integration (as a proxy for economic integration) in 35 European countries from 1945 to 2008, she concludes that such a relationship is ‘weak’ and mainly driven by two cases in the sample (Belgium and the United Kingdom). Yet, apart from providing a rough measure of the growth of separatist parties in these two countries at the beginning of the article, her study does not develop into a detailed analysis of the evolution of separatist vote in the countries analysed—showing, for instance, the extent of such growth, its regional distribution at the sub-state level and its variation over time. This is also due to the fact that she only uses data about state-wide elections, which do not always perfectly correlate with regional ones. Furthermore, like all other contributions to this literature, she does not complement data on separatist votes with figures concerning grassroots support for independence (at least for those regions in which such data are available).

The aim of this paper is to fill this gap by providing a quantitative and qualitative analysis of the evolution of Western European separatism in the last few decades. In section two, it discusses different ways of defining separatism and of measuring it. Broadly speaking, it suggests distinguishing between the electoral results of separatist parties and trends in popular support for independence in specific regions. Section three deals with the former, offering a quantitative evaluation of the supposed rise of separatist parties. Section four then zooms in on the regions for which substantial figures on grassroots support for independence are available and inquires into the relationship between these two ways of defining separatism. It shows that apart from the grassroots radicalisation which recently occurred in Catalonia, most separatist parties have been able to increase their share of votes even in the absence of major changes in demands for full self-determination.

What is separatism and how to measure it?

In common parlance, separatism is deemed to have as its main goal the transformation of a specific territory into an independent state, thus entailing a process of secession. For this reason, the term is also frequently used as an

¹⁵ Dawn Brancati, “Another Great Illusion: The Advancement of Separatism through Economic Integration”, *Political Science Research and Methods*, 2:1, 2014, pp. 69–95.

equivalent of 'secessionism'. Some authors have proposed to distinguish between these two concepts.¹⁶ Yet, in practice, the distinction between these two categories is often not so clear. Parties and movements easily switch from one to the other and can demand devolution of powers and accept the existing constitutional framework in the short term, while striving for state sovereignty in the longer one. Hence, a probably more fruitful way of looking at separatism and secessionism is to think of the former as a wider phenomenon entailing the will to reduce the authority of the central government over a specific territory, including the possibility, but not necessarily, of its full abolition. In this framework, secessionism can be seen as a narrower form of separatism—'secessionist separatism'—concerned with the demand for full independent statehood. This seems a more appropriate way to look at such a phenomenon also in light of the current European constitutional context, where most 'secessionist separatist' parties have called for independence within the European Union, so demanding the removal of a superordinate authority, but accepting another one—although the latter would certainly be less intrusive¹⁷. In this paper, we will thus use the term separatism as shorthand for 'secessionist separatism'. Furthermore, in line with Dandoy's recommendations, we exclude 'rattachist' parties from our definition, that is, parties seeking reunification of their reference territory with an existing nation-state. This is because these parties 'do not wish to build a new and independent state but rather join another (pre-existing) one and to be considered as an inherent part of its territory'.¹⁸

In its organised form separatism is often referred to as a movement, which can encompass diverse entities such as cultural clubs, civil society organisations for the promotion of specific rights, and, in extreme cases, armed groups. Political parties embracing the goal of independent statehood are the most interesting units of analysis from a political perspective. This is especially the case in the Western European context, where, since at least the 1970s, peripheral political parties have begun challenging mainstream national ones within the democratic institutions of their parent states.¹⁹ In this connection, the electoral results of separatist parties are often used as a gauge of the strength of separatism overall. At first glance, this seems to be reasonable since we can expect people who support independence to vote for separatist parties, while people who do not will likely cast their ballot for other formations. As we will see below, reality is more

¹⁶ John R. Wood, "Secession: A Comparative Analytical Framework". *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 14(1), 1981, p. 110.

¹⁷ Laible, *op. cit.*, pp. 1–17; Elias, *op. cit.*, pp. 3–5.

¹⁸ Regis Dandoy, "Ethno-Regionalist Parties in Europe: A Typology", *Perspectives on Federalism*, 2:2, 2010, p. 213.

¹⁹ Keating, *The new regionalism*, *op. cit.*, pp. 39–71; Guibernau, *op. cit.*, p. 3.

complex. Yet, in section three, we will stick to such a definition of separatism in order to provide a first rough measure of its evolution.

The criterion used to select the separatist parties in our sample is their clear indication—in official texts such as manifestos, ideological declarations etc.—that they seek independent statehood for the community that they claim to represent. This will certainly lead to a coarse estimate, since there are parties that, while still having independence as their own formal objective, have put its pursuit on hold in the short term, while others might not have declared openly their willingness to secede for strategic reasons. Yet, we think that a ‘formal’ approach is relevant because, although it might seem to be more analytically pertinent to find ‘the hidden and true nature’ of a party’s aims, such an operation is no less problematic than taking their official claims at face value, there is no easy answer to the question of how to uncover the ‘true programme’ of a political force. Answering it would require a fair amount of subjective judgement and much more space than that allowed in this publication, without guaranteeing more accuracy than a formal approach²⁰.

However, separatism can also be understood as something different from the support obtained by a specific political party. As pointed out by the literature on support for sovereignty-association in Quebec, support for separatist parties does not automatically coincide with support for independence as a constitutional option.²¹ This is why, in section four, we look at trends in support for various constitutional options ranging from the status quo to independent statehood in those regions for which substantial data are available.

Have Western European Separatist Parties Become More Successful?

According to most of the literature on nationalism and regionalism, the centre-periphery cleavage began to increase its salience in Western European politics approximately from the 1970s on.²² That is why we start our analysis of party

²⁰ Cas Mudde *The Ideology of the Extreme Right*. Manchester: Manchester University Press, 2000, pp. 20-21.

²¹ Maurice Pinard and Richard Hamilton, “Motivational Dimensions of the Quebec Independence Movement: a Test of a New Movement”, *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, 9, 1986, pp. 225–280; Paul Howe, “Rationality and Sovereignty Support in Quebec”, *Canadian Journal of Political Science*, 31;1, 1998, pp. 31–59.

²² Anthony Smith, *Nationalism in the Twentieth Century*. New York: New York University Press, 1979, pp. 151-163; Birch, *op. cit.*, p. 48; Keating, *The new regionalism, op. cit.*, pp. 48-50; Alonso, Sofia (2012). *Challenging the State: Devolution and the Battle for Partisan Credibility*. Oxford: Oxford University Press, pp. 94-95.

results at that point in time. Furthermore, we treat our sample of parties as a family centred around the common aim to create (in the long or short-term) an independent state for their reference community. To build our database of Western European²³ separatist parties, we have started from existing sources on minority nationalist, ethnic and regionalist parties, notably: the *Manifesto Project Database*, from which we have selected parties grouped under the 'nationalist' and the 'ethnic and regional' party families; the categorisation efforts carried out by Dandoy²⁴ and Massetti²⁵, the European Election Database of the Norwegian Social Science Data Service; and a number of case-specific and comparative sources.²⁶ In building the database we have followed Sartori's 'minimal definition'²⁷ of a political party and have selected those nationalist, ethnic and regional parties which: (1) have 'secessionism separatism', as defined above, as one of their primary objectives (either in the short or the long term); (2) have been in existence for three or more years (in order to exclude ephemeral formations); (3) have tried to contest elections, thus ruling out pressure groups and liberation movements using non-democratic means. In addition to Sartori's minimal definition, we have included coalitions only if these have been turned into permanent structures (e.g. *Convergencia i Unio*), but, when evaluating electoral performance, we have attributed the vote of a 'non-permanent coalition' to specific parties if the coalition has been formed by like-minded ones (i.e., if it was a coalition of separatist parties) or if separatist parties have been the major partners in the coalition, thus informing the policy of the new formation with their separatist goal. Finally, we have excluded parties supporting independence on specific occasions but for whom independence is not among their core objectives.²⁸ A first rough measure of calculating the increased importance of separatist parties in Western European politics is to look at their sheer number per five-year period. This measure addresses the so-called "threshold of authorisation"²⁹ and can,

²³ For the purpose of this paper Western Europe is defined as composed of the following countries: Austria, Belgium, metropolitan France, Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Switzerland and the United Kingdom.

²⁴ Dandoy, *op. cit.*

²⁵ Massetti, *op. cit.*

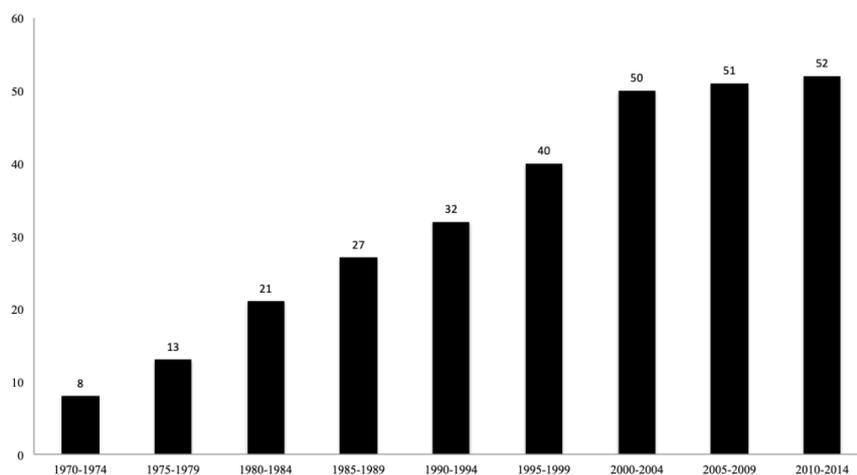
²⁶ Supplementary material with the full list and the dataset can be requested from the author.

²⁷ 'A party is any political group that presents at elections, and is capable of placing through elections, candidates for public office'. Giovanni Sartori *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976, p. 64.

²⁸ The full list of parties and the electoral data gathered are compiled in a supplementary material file available upon request.

²⁹ Morgens, Pedersen, "Towards a New Typology of Party Lifespans and Minor Parties", *Scandinavian Political Studies*, 5:1, 1982, p. 7.

to some extent, be indicative of an increasing salience of separatism in Western European societies, as, although already present at the beginning of the period (1970–74), the overall number of separatist parties has clearly and steadily increased up until 2004 (Figure 1). However, two caveats should be borne in mind. First, such an increase could simply be due to the higher quantity and quality of information about separatist parties available in recent years, especially since the spread of the internet. Second, the aggregated data below hides very high variability. Half of the 12 countries in the sample record no separatist party active within their territory throughout the timespan analysed, while, at the other extreme, Spain accounts for between 38% and 61.5% of the entire sample, depending on the specific period.



Furthermore, the number of parties does not tell us anything about their popularity. To measure this, we need to take a look at their electoral performance. Table 1 shows the average vote share obtained by separatist parties in the six countries in our sample that have been characterised by their presence (Belgium, France, Germany, Italy, Spain and the UK) for each decade since 1970. All of the countries analysed here have seen the overall share of the separatist vote growing. Belgium has seen the most formidable increase, with separatist parties going from gathering, on average, 1.4% of the total share of votes at federal elections in the 1970s to 24.6% between 2010 and 2015. Similarly, the separatist vote has tripled in Spain and gone from being inexistent in Italy to attracting 4.5% of voters on average. Despite showing an early peak in the 1970s (largely due to the popularity of the SNP at the two 1974 elections) and decreasing sub-

stantially during the 1980s, the separatist vote in the UK increased again by about 10% in the 1990s, stabilised in the 2000s, and then doubled in the 2010s. Sheer percentage increases are big even in France and Germany (about four and seven-fold in each country), but there the overall separatist vote has remained smaller than 0.1% of the electorate.

Table 1 – Electoral results of separatist parties in Western Europe, general vote at general elections, average shares by decade, 1970-2015

	Belgium	France	Germany	Italy	Spain	UK
1970s	0.34%	0.00%	0.00%	0.00%	1.06%	1.73%
1980s	1.47%	0.01%	0.01%	0.36%	2.30%	1.29%
1990s	8.09%	0.02%	0.01%	3.47%	2.77%	1.93%
2000s	13.83%	0.04%	0.04%	5.79%	2.92%	1.96%
2010s	24.60%	0.04%	0.07%	4.32%	3.19%	3.89%

Source: compiled by author, see supplementary material.

Table 1 also suggests that separatist parties have mostly remained a minority phenomenon within the respective countries, collecting less than 7% of state-wide votes, when excluding the unusual cases of Belgium and Italy. This is little wonder, since separatist parties are mostly active in minority regions and rarely mobilise voters outside their reference territory. Hence, the data above are interesting in a dynamic perspective—since they allow us to draw conclusions about the evolution of the overall separatist vote in each country—rather than for their absolute weight on the state’s total. To have a clearer picture of the real strength of separatist parties, we need to look at their share of votes at the regional level³⁰ and, more specifically, in regional elections. This is because peripheral parties are often disadvantaged at general elections by the fact that state-wide parties can use the ‘wasted-vote’ argument against them with reference to their limited geographical scope.

The aggregated data in Table 1 hides substantial variability between regions within each country. Thus, the separatist vote in Belgium has mainly concentrat-

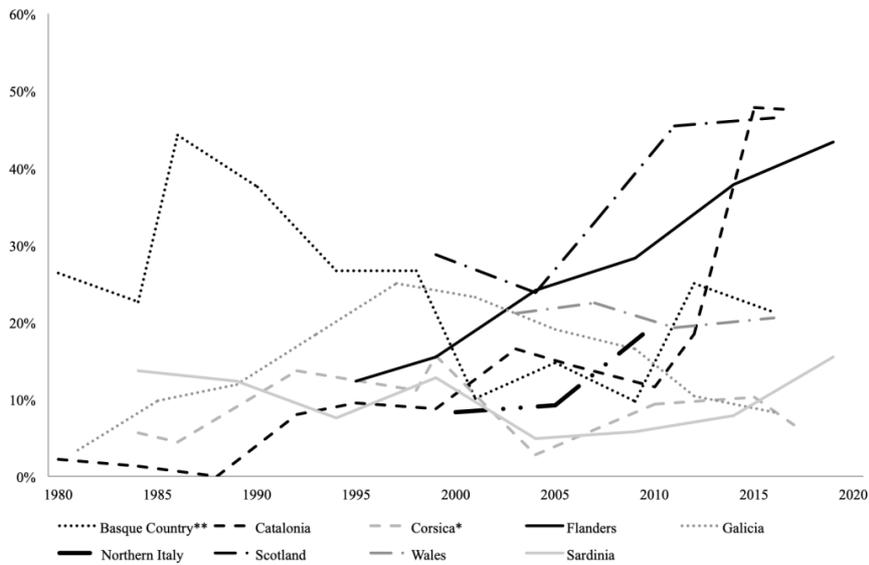
³⁰ Alonso, *op. cit.*, p. 95 ; John Curtice, “Devolution, the SNP and the Electorate”, in Gerry Hassan, ed., *The Modern SNP: From Protest to Power*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009, p. 63.

ed on Flanders, with Walloon separatist parties obtaining no more than 1% of regional preferences. In France, apart from Corsica, where separatist parties have increased their overall share of votes from 5.7% in 1984 to 15.6% in 1999, separatism has been practically inexistent. Separatist parties in the Basque Country, Galicia and Catalonia have been among the most popular in the whole of Europe, while in Andalucia and the Valencian Community they have never received more than 1% of regional preferences. Similarly, Northern Italy has seen the separatist Northern League obtaining between 8.3% and 19.7% of regional votes in the 2000s and Sardinian separatist parties have gathered between 4.9% and 13.8% of regional votes since 1984. Similar parties in Sicily and Veneto have not gone beyond 2%. Finally, in the United Kingdom, until the recent conversion of Plaid Cymru to independent statehood, Scottish parties have attracted most of the separatist vote.

Figure 2 provides a synthetic view of the Western European regions in which voting for separatist parties at regional elections has been among the highest in the continent. It shows a general upward evolution across the sample, although some regions achieved their best performances between the late 1980s (the Basque Country and Sardinia) and 1990s (Corsica and Galicia) and have since begun a downward or stagnating trend. Wales seems to be in a similar position, although Plaid Cymru's turn to separatism has been too recent to clearly assess it. By contrast, Catalonia, Flanders, Scotland and Northern Italy have shown a steady upward evolution, with all except the last one featuring an overall vote for separatist parties higher than 30% of the total regional vote between 2011 and 2015.

Hence, the data shown in this section confirms the overall rise of separatism in Western Europe, measured as electoral support for separatist parties, although it clearly points to some clarifications. First, separatism is by no means a continental phenomenon in the sense that it is not present in all European countries. Out of 12 Western European states, only six recorded active separatist political parties since 1970. Within this half, separatist parties have remained a largely minor political phenomenon in terms of overall share of national votes—except for Belgium and, to a lower extent, Italy. Yet, some parties did achieve considerable electoral strength at the regional level. In this connection, Catalonia, Flanders and Scotland accounted for the highest shares of regional separatist votes, as well as for the steepest recent increases. Furthermore, these scores have been achieved by a few parties that have dominated the separatist camp in the region concerned, notably: *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) and, more re-

cently, *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC);³¹ the *Vlaams Blok/Belang* and the *Nieuw-Vlaamse Alliantie*; and the Scottish National Party. But has this coincided with major increases in grassroots support for independence?



Has Grassroots Separatism Increased?

Ideally, data on support for independence would be collected in any region characterised by a nationalist party, regardless of its own strength. Unfortunately, this is not the case. To our knowledge, substantial and consistent longitudinal data is available only for the Basque Country, Catalonia, Flanders and Scotland. In this section we will focus on the last three, since they are the ones in which separatist parties have shown a constant upward trend confirming the widely popularised idea of a rise of separatism in Western Europe.

The questions asked in the relevant polls are not exactly the same for the four cases, but all pertain to the constitutional future of the respective area, offer a

³¹ This is also the case with *Convergència i Unió* (CiU) between 2012 and its dissolution in 2015. After such dissolution, CDC changed its name in *Partit Democrata de Catalunya* (Democratic Party of Catalonia).

range of choices from status quo to full independence, and are reproduced in the same, or comparable, form for the entire timespan analysed.³²

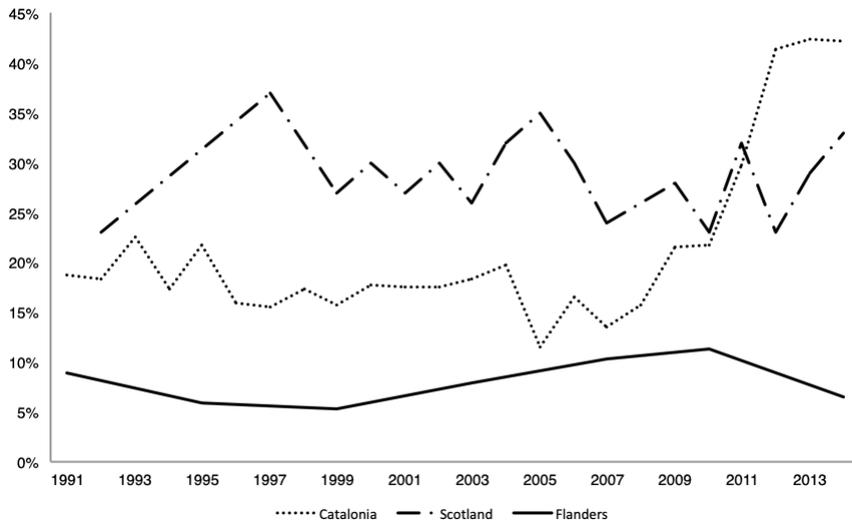
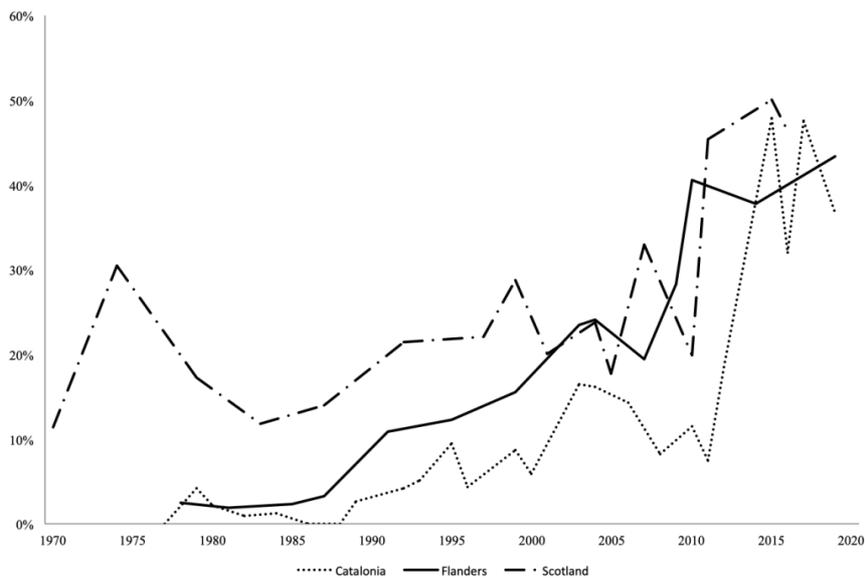


Figure 3 suggests that, in the last 23 years, despite regular oscillations, grassroots support for independence in the three regions has remained quite constant.³³ It is true that in Catalonia, such support has increased dramatically since 2010, reaching unprecedented levels, but this is a very recent evolution. Indeed,

³² In Catalonia people could opt for a Spanish region, an autonomous community of Spain, a state within a federal Spain, and an independent state. The Belgian question asked Flemish interviewees to position themselves on an 11-point scale (0-10) where 0 coincides with the 'Flanders should decide everything' pole and 10 to the 'Belgium should decide everything' one. The data shown below refers to the '0' end of the scale. As after 2007 the full scale is no longer available (we only found aggregated data), we have used a different but comparable question for the years 2009–2014. This asked Flemish voters to indicate their preferred constitutional option for Belgium among a unitary state, the status quo, devolving more power to the federal government, more power to the regions and communities, and splitting the country. The Scottish question asked people to decide between 'no Scottish Parliament', 'devolution' and 'independence', although a more complex form of the same question was also available which made a distinction between a Parliament with tax-raising powers and one without.

³³ The 2015 Scottish Social Attitude Survey shows a recent increase in support for independence in Scotland as well (from 33% in 2014 to 39%). Yet, this is much more contained than in Catalonia and support for devolution shrank only very slightly (from 50% to 49%). The data are not inserted in the chart because comparable figures for the same year for Flanders are not available.

if we stopped our analysis in 2007, support for independence in the region would even show a slightly downward trend. In other words, the 'rise of separatism' defined as electoral support for separatist parties has not coincided, or only in part, with a 'rise' in popular demands for independent statehood.



This finding is confirmed by electoral studies. Researchers from ISPO have provided evidence that separatist parties have won votes *despite* low support for Flemish independence rather than *because of* any substantial increase in it³⁴. In Scotland and Catalonia, support for independence has tended to be bigger than support for separatist parties and pro-independence voters have not automatically identified with them. In the former, during the 1990s, only about 50% of total electors in favour of independence identified with the Scottish National Party

³⁴ Marc Swyngedouw, "L'essor d'Agalev et du Vlaams Blok", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1362, 1992; Marc Swyngedouw and Nathalie Rink, *Hoe Vlaams-Beglijchgezind zijn de Vlamingen?*, CeSO/ISPO/2008-6, 2008; Marc Swyngedouw, Koen Abts and Jolien Galle, "Vlamingen en de communautaire kwestie", in Koen Abts, Marc Swyngedouw, Jaak Billiet and Bart Meuleman, eds., *Vlaanderen kiest. Trends in stemgedrag en opvattingen over politiek, staatsvorming en kerk*. Leuven: Lannoo Campus, 2014, pp. 219–245; Marc Swyngedouw, Koen Abts, Sharon Baute, Jolien Galle and Bart Meuleman, *Het Communautaire in de Verkiezingen van 25 Mei 2014. Analyse op Basis van de postelelectorale Verkiezingonderzoeken 1991-2014*. Leuven: ISPO, 2015.

(SNP), while between 38% and 50% were Labour sympathisers. At the same time, 'only' between 50% and 75% of SNP identifiers supported independence.³⁵ These figures did not change substantially during the period 1999-2014, when, on average, 40% of pro-independence Scots declared themselves to be closest to the SNP and 28% to Labour (the latter attracted even more 'separatists' than the SNP from 2001–2006).³⁶ Although the samples are too small to reach a rigorous conclusion,³⁷ ICPS data suggest a similar dynamic in Catalonia. These figures seem to indicate that, on average, 64.5% and 56.9% of ERC's voters supported independence in the 1990s and 2000s respectively.³⁸ During the same decades, only 20.5% and 31.1% of separatist voters identified with the party, while 32.6% and 22% were CiU's sympathisers.³⁹

In other words, pro-independence voters do not necessarily sympathise with separatist parties, while these latter are able to attract people who do not support the parties' core goal. As much as the electoral progression of such parties does not automatically reflect any grassroots radicalisation in favour of independent statehood, trends in support for the latter do not always account for separatist electoral outcomes. Yet, it could be that in those regions where separatist parties recorded prolonged success—Catalonia, Flanders and Scotland above all—over time more voters came to demand increased autonomy for their region and to find that separatist parties were the best actors to impose this on other parties. In order to do that we look at trends in support for further devolution in Catalonia, Flanders and Scotland—i.e. the countries for which such data are available in a longer longitudinal perspective.

Most of the polls conducted allow differentiation between a wide and a narrow definition of autonomy. The first has to do with the concept of devolved powers itself and does not discriminate between the maintenance of the status quo or the demand for more powers. The second instead clearly points to an increased form of autonomy within the parent state. In both cases the demand for auto-

³⁵ David McCrone, and Lindsay Paterson, "The Conundrum of Scottish Independence", *Scottish Affairs*, 40, 2002, pp. 54-75.

³⁶ Our calculation based on data from the Scottish Social Attitude Survey (1999-2014), available at: <http://whatscotlandthinks.org/> (accessed 16 December 2015).

³⁷ The chi-square test showed more than 20% of cells with an expected count lower than 5 in each year of the series.

³⁸ As we will see later this share increased considerably in the 2010s, reaching 83.3% on average and 91.9% in 2014, as a consequence of the grassroots radicalisation seen in Figure 4.

³⁹ Our calculations based on ICPS (covering several years), *Sondeig d'Opinio Catalunya*, <http://www.icps.cat/recerca/sondeigs-i-dades/sondeigs/sondeigs-d-opinio-catalunya>

my has tended to grow in the last 25 years in all regions. The only exception is Catalonia since 2007, but this only when considering a wide definition of autonomy (that is including the status quo). When taking the option of Catalonia as a federal state within Spain, which implicitly points to more powers than the current status of autonomous community, even in Catalonia we see a positive trend. Hence, we can conclude that while support for independence has been stationary for almost all countries (with the exception of Catalonia since 2012), demand for autonomy—and in particular more autonomy than the status quo—has been slightly positive throughout the period in all cases. This could explain persistent support for separatist parties if these have been able to convince voters that they can bring about such institutional change without falling down the ‘slippery slope’ of full secession.

These results suggest that, in general, the most successful separatist parties in Western Europe in the last 40 years have been able to increase their share of vote without necessarily profiting from changes in grassroots support for independence. Although this apparent paradox might in part be explained by considering support for autonomy, which as mentioned above has slightly increased in the last decades, a full answer can only be provided by looking at the supply side of the equation, that is at party strategy and at the political opportunity structure.

Unfortunately, this goes beyond the scope of this paper. However, one cannot fail to notice that the three regions characterised by the most successful (and persistently so) separatist parties—that is Catalonia, Flanders and Scotland—are relatively rich regions within their parent states. While this is undisputable with regard to Catalonia and Flanders, it is also the case with Scotland when counting the potential revenues of North Sea oil, which have been used by the SNP as a key propaganda asset since the 1970s. This finding is in line with conclusions from works on the relationship between separatism and globalisation. As argued by Sambanis and Milanovic ‘self-determination is typically demanded when the economic benefits of membership in the predecessor state are low relative to the economic and political gains of independence’, although this is likely to happen as ‘an indirect result of globalization in countries with already active conflicts over self-determination’⁴⁰. Hence, separatist parties are strongest in relatively rich regions with an already existent sub-state cultural/national cleavage.⁴¹ This points to the additional importance of structural factors shaping sepa-

⁴⁰ Nicholas Sambanis and Branko Milanovic, *Explaining the Demand for Sovereignty*, Policy Research Working Papers, The World Bank, 2011, p. 225. See also Sorens, *op. cit.*

⁴¹ On nationalism in relatively rich regions characterised by sub-state national/cultural cleavages see Emmanuel Dalle Mulle, *The nationalism of the rich: Discourses and strate-*

ratist success, although, as seen above, even in these regions, the strength of separatism at the grassroots level should not be overestimated. At the same time, the case of the Basque Country, itself a relatively rich region in Spain, where separatist parties peaked in the late 1980s and never went back to the same results, suggests a more complex picture, one that needs to weave together structural, demand-side and supply-side explanations.

Conclusion

This article has aimed at providing a nuanced perspective on the supposed ‘rise’ of separatism in Western Europe. It shows that, while it is true that the overall separatist vote has increased since the 1970s, this has not happened homogeneously in the entire area, nor has it automatically coincided with substantial increases in grassroots support for independence. Half of the countries in our sample did not show any active separatist parties in the timespan analysed. Within the other half, regional variation was great. Hence, the growth of separatism is limited to a handful of Western European regions and, with the exception of Belgium and Italy, it has accounted for a minority of the overall state vote in each of the countries concerned by this phenomenon. Yet, some regions have clearly been characterised by active and successful separatist parties. The overall vote there has increased since the 1970s, although only in Catalonia, Flanders, Northern Italy and Scotland has this been steadily on the rise. Furthermore, when looking at trends in grassroots support for independence in Catalonia, Flanders and Scotland—where separatist parties have been most successful and exhaustive data on public attitudes concerning independence is available—one can conclude, in agreement with the literature on sovereignty-association in Quebec, that changes in support for separatist parties and grassroots support for independence do not necessarily coincide. With the only exception of the recent radicalisation in Catalonia, separatist parties have been able to improve their electoral performance without substantial changes in support for independence. This has been confirmed by regional electoral data revealing that such parties have consistently attracted a sizeable share of votes outside the pro-independence camp. In order to exhaustively explain why this happens, we need a complex model weaving together structural, demand-side and supply-side factors.

Before concluding two further points should be made. First, grassroots radicali-

gies of separatist parties in Catalonia, Flanders, Northern Italy and Scotland, London, Routledge, 2018.

sation remains an avenue for success, as shown by recent events in Catalonia. Yet, while radicalisation might well be a sufficient condition, it is not necessary to explain separatist parties' electoral growth. Second, although parties can win elections without relying on a larger base of pro-independence voters, this does not mean that nothing has changed with regard to the perception of independence and secession in the relevant regions. On the contrary, there is evidence to suggest that people perceive independence as less of a threat than some decades ago. Between the late 1970s and the late 1990s, independence went from being the third preferred constitutional option of the Scottish population, after devolution and the status quo, to being the second, ahead of the status quo.⁴² Furthermore, McCrone and Paterson have found that about 60% of Scotland's population has contemplated the possibility of voting for independence.⁴³ ICPS data (covering several years) showed that, in 1991, 67.4% of the Catalan population was afraid that separatism could cause 'problems of coexistence' among citizens of the region.⁴⁴ Unfortunately, this question was not asked in later polls, but in 2014 the *Centre d'Estudis d'Opinio* asked a sample of the Catalan population what effect independence would have on the coexistence of the region's citizens: only 18% believed that this would worsen.⁴⁵ We do not have similar data concerning Belgium. Nevertheless, the break-up of the country has become a common topic of discussion both in academic circles and on popular media, suggesting that Flemish independence is no longer a taboo at all.

Figure Titles and Captions (list)

Figure 1 – Number of separatist parties in existence in Western Europe per five-year periods, 1970-2014

Source: compiled by author, see supplementary material.

⁴² Paolo, Dardanelli, "Democratic Deficit or the Europeanisation of Secession? Explaining the Devolution Referendums in Scotland", *Political Studies*, 53, 2005, pp. 320–342.

⁴³ McCrone and Paterson, *op. cit.*, p. 73.

⁴⁴ ICPS, *op. cit.*

⁴⁵ Centre d'Estudis d'Opinio (2014). *Barometre d'opinio politica (BOP). 1^a onada*, REO 746.

Figure 2 – Regions recording the highest separatist vote in Western Europe, regional elections, 1980-2015

Source: compiled by author, see supplementary material.

Figure 3 – Comparison of Support for independence in Catalonia, Flanders and Scotland, 1991–2014*

* Data referring to Catalonia was available for all years in the series. Regarding Scotland, data was available for every year except 1991, 1993–1996, 1998 and 2008. The Flemish series only provides data for federal elections.

Sources: ICPS, several years; Swyngedouw and Rink, 2008; Swyngedouw et al., 2015; McEwen, 2002: 78; SSAS, several years.

Figure 4 – Electoral results of separatist parties in Catalonia, Flanders and Scotland, general and regional elections, percentage of regional vote, 1970–2015*

* The figure shows the results of separatist parties at both regional and general elections as a share of the total regional vote. As in Belgium the regional and general 1995 and 1999 elections were held on the same day, we have taken the regional result (which however differs only slightly from the general one). In 2015, the Spanish regional and general elections were held within less than three months of one another. We have taken only the regional results into account.

Sources: see supplementary material.

Spain: a failed social contract

Josep Costa

In 2010 the Spanish Constitutional Court trimmed the new Statute of Autonomy of Catalonia, which had been approved by two parliaments and ratified in a referendum four years before. Since that ruling, support for independence has increased to roughly 50% of the population in Catalonia, with up to 80% of the citizens willing to accept a referendum on self-determination. After several elections, pro-independence parties command a stable overall majority in the Catalan Parliament. Negotiation with different Spanish governments has not been possible, and nowadays there is no common ground between the aspirations of the majority of Catalans and those of the majority of Spaniards. This growing gap has led to the collapse of the social contract. Catalans have tried to convince Madrid through the force of arguments that they are entitled to freely and peacefully choose their own future, but Spain has responded by force. As a result of this political conflict, half of the Catalan Government is in exile and the other half is imprisoned, after being convicted of sedition by the Spanish Supreme Court. These charges have been discredited by independent courts in Europe and strongly condemned by the United Nations Working Group on Arbitrary Detention. This article will talk about two realities, two paradoxes and one solution for Catalonia and Spain

What is going on in Catalonia and Spain is a fantastic case-study for political philosophers. It reminds us of the foundations of modern democratic political institutions and the challenges they still face. Modern states are built on a number of assumptions that, if questioned, can lead to the collapse of a whole political system's legitimacy. Mainly, liberal democratic states are based on the idea that we have consented (even if only hypothetically) to be governed by the existing political institutions.¹ Of course, that's supposed to be the ultimate meaning of democracy: that peoples are free to choose the system of government which best fits their interests.

¹ That is since democracy substituted revolution as the tool to change the rulers of the political community. A similar evolution has not yet been fully successful when it comes to the borders of the same community (Costa 2017, p. 3).

The starting point of modern political theory is that we are born free and equal. Hence, we need a good reason to accept being governed by other people, who can ultimately impose their decisions coactively upon us. Why, and under certain conditions, should we obey the laws of our country? Who decides, as a matter of fact, which is *our country*? The answer to this question is far from settled, but we have to live with this lack of answers.

The social contract is the most commonly accepted philosophical answer to this challenge.² But it is still quite problematic. Even though a growing number of states have been created by a democratic decision of their would-be citizens, the idea that we somehow consented to be governed by the existing political institutions is, as a rule, historically false. However, there is a lot of truth in the idea that you cannot effectively govern a given group of people in circumstances of more or less explicit opposition to the actual system of government.

In this paper, I shall argue that when the relationship between the political institutions and the people is severely damaged, it amounts to a breach of the social contract. Indeed, when you have a political system which is unable to respect and accommodate the will of the people, a proper social contract cannot be said to exist. Even conceding that such a contract is something hypothetical, its failure can lead to very clear and practical implications.

In other words, the consent of the governed may be actual, potential or just theoretical, but when the lack of consent is explicit and sustained we can only admit that the existing institutions are illegitimate. That is the situation in Catalonia, where on many accounts 80% of the people are governed by a constitutional arrangement they no longer support. In this situation, how can we say that we still have a democratic system of government? What are the consequences of this lack of legitimacy?

What is the matter with Catalonia?

Over three centuries, since the birth of Spain as a modern state, there have been many political disputes and conflicts related to the status of Catalonia within this state. The current crisis exploded in 2010, when the Spanish Constitution-

² Theories of political obligation provide us with arguments to justify why we as citizens of a state, or members of a political community, have a duty to obey its laws. (...) Modern political thought owes the popularity of the social contract to Hobbes, Locke, Rousseau or Kant. The basic idea was that in the state of nature, a group of free and equal individuals would agree to establish political authority and the basic rules of their life in common (Costa 2017, pp. 14-15).

al Court trimmed the Statute of Autonomy of Catalonia, which had been approved by two parliaments (the Catalan and the Spanish) and ratified by the Catalan people in a referendum four years before. That is, as we shall see, the cause of what I call in this paper the demise of the social contract in Catalonia.³

But we can go as far back as we want. We can find many historical incidents which explain why Catalonia is not part of the Spanish State in a normal sense. There has always been something wrong or problematic about Catalonia being part of Spain, which has to do with the close opposition between democracy and the centralization of state power. From the failed democratic revolutions, that ended up with the military bombing of Barcelona to quash popular unrest, to the Civil War, there have been many tumultuous moments in the relationship between Catalonia and Spain.

At any given time when Spain was moving towards democracy, as in the Spanish First or Second Republic, Catalans have demanded the decentralization of political power. All attempts failed, and Catalan leaders were often killed, jailed or forced into exile. Indeed, the only Catalans ever to lead Spain (about a century and a half ago) were all either killed or exiled. Of the last twelve Presidents of the Catalan Government, ten faced political persecution before or after holding that position. Enric Prat de la Riba (1914-1917) went to jail, Josep Puig i Cadafalch (1917-1924) had to go into exile, and Francesc Macià (1931-1933) was in remand and had to go into exile before becoming president. Lluís Companys (1933-39) had been in prison, fled to France and was ultimately killed by the Spanish fascist dictatorship. Catalonia had two presidents in exile during the Franco regime: Josep Irla (1940-1954) and Josep Tarradellas (1954-1980), who came back to see his government reinstated after the transition to democracy. Then, Jordi Pujol (1980-2003) was imprisoned before becoming President. More recently, Artur Mas (2010-2016) was tried and disqualified from office, Carles Puigdemont (2016-2018) was ousted and sent into exile, and current president Quim Torra (2018-) has already been tried and disqualified from office, losing his seat in Parliament.

It is hard to say that Catalonia has ever been part of Spain as a result of a consensual and mutual agreement. Only in 1978, with the adoption of the current democratic constitution, could it be argued that an encompassing social contract was established. But it did not last long, as the military coup of 1981 revived

³ The growing call for secession is definitely linked to the failure of the new Statute and even though it began around 2009 with the popular symbolic consultations on independence, it gained momentum after the Court ruling was made public in the summer of 2010 (Costa 2016, p. 16).

tensions and emboldened those opposing devolution of powers to the regions. In this sense, the constitutional problems of Spain are something that should not come as a surprise to anyone.⁴

For the purposes of this paper, and beyond the legal or political consequences, which have been discussed in depth, I shall focus on the huge sociological impact of the 2010 ruling of the Constitutional Court. At the time, parties representing 86% of the Catalan Parliament openly opposed that decision, contributing to a social consensus about its illegitimacy. Shortly thereafter, support for independence gained momentum and reached 50% or more in a matter of months. At the same time, support for the constitutional *statu quo* collapsed. This situation has basically stabilized, which makes the divide between Catalonia and Spain seem irreversible, at present. That is what I shall define as the failure of the social contract.

The breach of the social contract between Catalonia and Spain

Common laws do not constitute a country

The current situation in Catalonia and in Spain makes it impossible to claim that there is an existing, and legitimate, social contract. There are, indeed, two realities, which generate one paradox, and I can only see one solution.

The political links, as well as many non-political links, between Catalonia and Spain are effectively broken. That is almost certainly irreversible. Catalonia is still governed by Spanish laws and by Spanish institutions, but this is not the result of a consensual arrangement anymore. It is only because Spain managed to retain Catalonia by the sheer use of state coercive power. That was in 2017, when the Catalan Parliament called a referendum on independence and the central gov-

⁴ The Catalan case is extraordinary. Up until now we had assumed that secession attempts would almost invariably be resolved in a peaceful and democratic manner or through the use of force. Obviously, we expected the difference to be between democratic and non democratic states. In a democratic context we assume that all parties relinquish force and accept, more or less reluctantly, that secession is to be decided by voting and respecting the will of the majority.

By contrast, in Catalonia there is a popular movement that has so far been trying to achieve secession through legal and democratic means, but the conflict has not been solved legally and democratically because Spain just will not allow it. It is a completely peaceful process that faces active resistance from the Spanish establishment, which has repeatedly shown willingness to exercise repression against secessionist leaders (Costa 2017, pp. 5-6).

ernment decided to send in the police and use all available means (legal, economic, diplomatic...) to stop Catalonia from becoming independent.

It is in this sense that there is no longer a single community, based on a consensual decision to live together. The argument that Spain is not a community based on consent is plausible because that was tested in practice. If Catalans ever decided freely, in the past, to live together with the rest of Spain, that is no longer relevant.⁵ Catalonia remains part of Spain because, for the time being, the state is stronger than the majority of Catalans, and has prevented them from achieving independence.⁶

Of course, the Spanish Constitution is still in force, and everybody is governed by the same laws. The state is able to maintain this common legal framework through courts and regular law enforcement mechanisms. From that perspective, there is no legal or constitutional problem in Spain. For anyone embracing legal positivism, Spain is a single nation, governed by a robust Constitution that protects the rule of law. But it is not that easy.

As the Canadian Supreme Court said in reference to Quebec, “a system of government cannot survive through adherence to the law alone. A political system must also possess legitimacy, and in our political culture, that requires an interaction between the rule of law and the democratic principle. The system must be capable of reflecting the aspirations of the people”.⁷ That is a very compelling way to present the role of the social contract in modern societies. And it is also key to any understanding of the realities of Catalonia and Spain at this point in history.

As a matter of fact, it is very hard to argue that the Spanish system of government enjoys the kind of political legitimacy which is required for its survival. Indeed, the vast majority of people in Catalonia feel alienated from that system. In

⁵ Commentators often point to the results of the 1978 referendum on the Spanish Constitution. At the time, 91,7% of Catalan people voted in favour. However, at present, opinion polls show that less than 30% of Catalans would currently support it, as you can see at Maiol Roger, «ARA's opinion poll: Spanish Constitution has no support in Catalonia», *Ara*, 19 September 2017, https://www.ara.cat/en/ARAs-opinion-Spanish-Constitution-Catalonia_0_1872412809.html [December 2019].

⁶ Secession is about political obligation and the social contract, and it brings us back to the idea that the will of the people remains the best source of political legitimacy –certainly the most compatible with human dignity. At the same time, it reminds us of the shortcomings of democratic theory, for the most part unable to offer a plausible method to decide who are the people (the *demos*) who have to govern themselves (Costa 2017, p. 8).

⁷ Supreme Court of Canada, *Reference re Secession of Quebec 2 SCR*, 1998, paragraph 67.

public discourse, it is frequently argued that the Spanish Constitution lost any legitimacy because of the 2010 ruling on the Catalan Statute of Autonomy. And it is unquestionable that the consensus reached by 89% of the Catalan Parliament, which was then ratified by 74% of the people in a referendum by the people, was effectively outlawed by the Constitutional Court.

Therefore, since 2010 the interaction of laws with the democratic principle is basically non-existent. The system has repeatedly shown itself to be incapable of reflecting the aspirations of the Catalan people. To the extent of sending the Catalan democratically elected government, as well as the Speaker of the Parliament, to jail for trying to implement their electoral mandate: independence from Spain. That is at odds with the very idea of a social contract.

A tale of two realities

In terms of political sociology, Catalonia and Spain are two realities. Their preferences regarding the constitutional architecture of the state have always been different. But they may have already diverged to a point of no return. When it comes to finding common ground for a solution to the current political crisis, that is nowhere to be found. There is simply no overlap between the minimum a majority in Catalonia would demand and the maximum a majority in Spain is willing to grant.

This huge gulf between the feelings and the opinions of the majority of Catalans and the majority of Spaniards is evident in the following examples:

- a) Self-determination: Roughly 80% of Catalans favour a referendum to decide on the political status of Catalonia,⁸ that is irrespective of their position on independence. At the same time, a vast majority of Spaniards oppose such a referendum.⁹
- b) Repression: A very large majority of Catalans oppose the prison sentence of the Catalan social and political leaders. Depending on the

⁸ Aleix Moldes, «Enquesta de l'ARA: El 80% dels catalans són partidaris d'un referèndum acordat», *Ara*, 15 December 2018, https://www.ara.cat/politica/enquesta-diari-ara-majoria-catalans-80-per-cent-partidaris-referendum-acordat_0_2144185585.html [December 2019].

⁹ Centre d'Estudis d'Opinió. *Enquesta "Percepció sobre el debat territorial a Espanya. 2019"*. Generalitat de Catalunya, 2019, <https://govern.cat/govern/docs/2019/11/21/12/32/c393c80c-d9b1-4d85-b5a8-4cc0d68dc11b.pdf> [December 2019], p. 46. See also AA.VV., «Un 36% de los españoles, a favor de un referéndum en Catalunya, según el CEO», *El Periódico*, 21 November 2019, <https://www.elperiodico.com/es/politica/20191121/ceo-espanoles-solucionar-independencia-catalunya-dialogo-7744859> [December 2019].

question, up to 75% say that sending politicians to jail is, in general, a bad solution to the current political standoff.¹⁰ In Spain, on the contrary, most people have no objection to having political prisoners or to referring political disagreements to criminal courts: roughly 60% of Spaniards think that the Catalan leaders are in jail for a good reason.¹¹

- c) The monarchy: The same 80% of Catalans disapprove of King Philip VI and favour a republic rather than a monarchy. In Spain, by contrast, there is a wide majority which supports the monarchy and the King.¹²
- d) Devolution: In Catalonia the vast majority of people want, if not independence, at least more autonomy. Almost nobody would accept a more centralized state. By contrast, a significant number of Spaniards think that regions already enjoy too much autonomy. Indeed, the majority of Spanish regions would be happy to have a more centralized state.¹³

These big differences in attitude towards crucial political issues tell us that Catalonia and Spain are already two separate countries in terms of public opinion. It is very difficult to find common ground between the two sides. It is not that there is currently no social contract. This lack of common aspirations makes it very difficult, if not impossible, to even conceive that a new one could be established.

¹⁰ Centre d'Estudis d'Opinió. *Enquesta "Percepció sobre el debat territorial a Espanya. 2019"*. Generalitat de Catalunya, 2019, <https://govern.cat/govern/docs/2019/11/21/12/32/c393c80c-d9b1-4d85-b5a8-4cc0d68dc11b.pdf> [December 2019], p. 45.

¹¹ Centre d'Estudis d'Opinió. *Enquesta "Percepció sobre el debat territorial a Espanya. 2019"*. Generalitat de Catalunya, 2019, <https://govern.cat/govern/docs/2019/11/21/12/32/c393c80c-d9b1-4d85-b5a8-4cc0d68dc11b.pdf> [December 2019], p. 45.

Aleix Moldes, «Enquesta de l'ARA: El 80% dels catalans són partidaris d'un referèndum acordat», *Ara*, 15 December 2018, https://www.ara.cat/politica/enquesta-diari-ara-majoria-catalans-80-per-cent-partidaris-referendum-acordat_0_2144185585.html [December 2019].

¹² CTXT, *El apoyo a la monarquía, por debajo del 50%*, 2018. <https://ctxt.es/es/20180725/Politica/20983/electomania-encuesta-ctxt-monarquia-referendum.htm> [December 2019].

¹³ Real Instituto Elcano. *Barómetro del Real Instituto Elcano – 39ª Oleada (Resultados noviembre-diciembre de 2017)*, 2018. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3ba1221c-fd41-4195-bbb1-aa35ed625fe4/39BRIE_Informe_Enero2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3ba1221c-fd41-4195-bbb1-aa35ed625fe4 [December 2019], pg 60.

The Spanish paradox

I have argued elsewhere (Costa 2003) that multinational states are defined by the paradoxical relationship between conflicting nationalisms. What is now extremely interesting about Catalonia and Spain is that this conflict has appeared in its starkest form. To the extent that I have chosen to name it “The Spanish paradox”. This paradox has two dimensions: one is empirical, and the other one is mainly philosophical.

First, it has been proven over time that people are more likely to want to live together if they do not feel that such coexistence has been imposed on them. In other words, if they are free to decide. So the use of force, the use of repression, the use of coercive power to keep a country united is not likely to work. There are many specific examples in history, showing that attempts to force the integration of different groups of people into a single unified nation-state have been counterproductive. On the contrary, in cases like Scotland or Quebec, people have been given a choice and they have decided to remain part of the larger state.

Even though it is a hypothetical question, few people would deny that faced with a situation like the one in Catalonia, more people would have chosen independence in Quebec's and Scotland's referendums. Indeed, the paradox is that the stronger the effort to impose unity on people, the less likely it is that they will accept it (see Costa 2003).

Secondly, a similar point can be made about legitimacy. Both in mainstream political theory and in international law, it is generally accepted that, as a rule, democratic and law-abiding states are legitimate and should have their unity protected. Therefore, the argument goes, no general right to secede should be granted to regions within those states. Those theorists and legal experts claim that there should always be a compelling reason for changing the existing borders, and that only serious violations of human rights, or of minority rights, make the secession of a given territory legitimate. In other words, only situations of injustice (a just cause) would justify the breakup of an existing state.¹⁴

¹⁴ Just cause theories relate secession to a broader theory of the legitimacy of states and governments. There are good reasons to do so but traditional conceptions of legitimacy are unconvincing. While a state used to be seen as legitimate only if it is democratic (and respects human rights) (Buchanan 1998b: 29), I argued that the institutional recognition of the multinational character of a state is a matter of justice, and therefore secession is justified when this requirement is not met. In other words, in a state where there are competing national identities, the recognition of the multinational character of the state or the granting of some of the minority nations' demands are a matter of justice. Indeed, if se-

The paradox is similarly evident. When a majority of people in a given region or territory (like in Catalonia) actually want to secede, they are likely to mobilize politically to achieve it. This is so regardless of whether they are treated unjustly or not, whether they face violations of human rights or not. Indeed, if that happens in a full democracy, it is likely that pro-independence parties may eventually win an election. In those circumstances, the only way to prevent independence may be to violate the civil and political rights of secessionists or suppress the democratic channels available to them. The paradox of the argument is that by denying the right to secede to a group on the basis that they enjoy full rights, this can enable human rights violations. Thus, a secessionist minority that is not in principle entitled to secede would fulfil the alleged conditions for the right to exist.

In short, if a group wants to secede, no matter for what reason (justified or not), it is likely that the existing state will try to prevent it. The actions of the state, if they involve the use of force or coercion, are likely to encourage rather than stop members of the group from seeking secession. And by trying to suppress democratic mobilisation they will generate the sort of unjust situation that adds legitimacy to the secessionist claim.

Self-determination, civil disobedience and the social contract in Catalonia

In this paper, I have argued that a massive demand for self-determination, as is the case in Catalonia, is a huge challenge for any existing state. In the case of Spain, secessionist mobilization was the reaction to the judgement of the Constitutional Court in 2010, which marked the end of the constitutional consensus of 1978. It is in this sense that we can talk about the demise of the social contract.¹⁵

This breakdown of the relationship between political institutions and the people, which in a democracy should be based on the notion of consent, is not only a theoretical problem. As the most recent events in Catalonia have shown, the lack of democratic legitimacy of the existing legal arrangements can have political, legal and social implications. Quite predictably, the failure of the social contract

cession needs a just cause, both a failure to build a truly multinational arrangement and its unlawful abolition or violation can be valid reasons to secede (Costa, 2003).

¹⁵ If we consider the lack or violation of multinational arrangements (and the 2010 court ruling is a significant one) as a just cause to secede, as I argue in my 2003 article, it is clear to me that the Catalan attempt at secession is not illegitimate. Furthermore, the legitimacy of the cause is only increasing as the Constitutional Court has begun an escalation of rulings against laws and political decisions adopted by the Catalan Parliament in a way that fails to acknowledge its democratic legitimacy (Costa 2016, p. 18).

encouraged the use of civil disobedience by the secessionist movement, which was confronted by the state central authorities as a law enforcement problem.

Indeed, the Spanish reaction to secessionist mobilization in Catalonia explains the very practical consequences of the failure of the social contract. By refusing to acknowledge the aspirations of a majority of Catalans and blocking more and more political channels to defend them, the very stability of the system has been undermined. And by treating a political problem like one related to law enforcement, the likelihood of a law enforcement problem appearing has increased dramatically.¹⁶

As already mentioned, the idea that a country can be held together on the basis of legal bonds alone is ludicrous. The exercise of legal coercion, if not supported by large segments of the people, will ultimately fail. This is precisely what explains the success of civil disobedience worldwide, as a tool for political change. The intentional breach of the law is the best way of testing popular support for the existing system of government.

In fact, it can be plausibly argued that a different response to a movement of civil disobedience with broad popular support is what defines a liberal democratic state from non-democratic ones. In my view, the problem with Spain is that it is not behaving like a normal democratic country, unlike Canada or the United Kingdom when faced with very similar situations in Quebec and Scotland. And the difference does not lie in the constitutional structures of those states, it lies in their distinct political cultures. The difference is whether you adapt the laws to the people's demands, or claim that the people's demands should adapt to the existing laws.

The legal answer given by the Canadian Supreme Court was "if a majority of Quebec citizens no longer want to belong to Canada, then the Constitution should be changed to make it possible". In the UK, the question was solved politically before any legal dispute emerged. A political agreement to allow a binding referendum on the secession of Scotland was the solution. By contrast, the Spanish response is consistently: "if a majority of Catalans want to secede, they will have to change their position because it is illegal. Or else, face punishment".

¹⁶ Consider the riots that took place in the streets of Catalonia in response to the conviction of the social and political leaders to long prison sentences. They were convicted for sedition even though the demonstrations referred to in the judgement were by any account more civic and peaceful than those that broke out subsequently.

Consider the referendum on independence which took place in Catalonia on 1 October 2017. By any account, it was a massive exercise of civil disobedience because the Spanish authorities outlawed it and the vast majority of Catalans did not accept that. As expected, the attempt to stop it through law enforcement mechanisms did not work and only made matters worse. It led to the jailing of the leaders of the movement, who, as indicated by subsequent elections, maintained or increased their popular support.

Faced with such a massive episode of civil disobedience, a state has no right answer because an open conflict between the will of the people and the existing laws is by all accounts a constitutional crisis, a crisis of the social contract. In this scenario any state faces a bad choice. That of affirming its legitimacy, by trying to adapt to the people's aspirations, or defending its authority, by insisting on law enforcement.

The Catalan referendum was, indeed, a very successful act of civil disobedience. The people disobeyed the courts because they did not think it was legitimate to ban the vote. Thus, the state faced huge dilemmas: it had to choose between exercising authority (i.e. sending in the police to stop the referendum) or maintaining legitimacy (avoiding clashes with voters). And then, once the authorities failed to stop the referendum, they had to decide whether to punish those responsible (authority) or avoid the unrest caused by unjustified punishment (legitimacy).

It is obvious that on both occasions Spain chose authority over legitimacy, but either way the very existence of those dilemmas contributed to the undermining of the social contract. Because the idea of this contract is based on the interaction of both elements: legitimacy and authority. If an act of civil disobedience goes without punishment, the state will lose authority but retain some legitimacy. If the state confronts the act of civil disobedience with repression, it will affirm its authority at the expense of legitimacy.

Indeed, it is because most Catalans did not think the ban on the referendum was legitimate that they now oppose the punishment of the social and political leaders who are in jail. And in fact, Catalans keep voting for those leaders at every election, which creates new legal and democratic problems for Spanish institutions.¹⁷

¹⁷ Whatever the outcome of the trial of those leaders by the Supreme Court, the consequences would have been bad for Spain. If they had decided to release prisoners and let them go home, the institutions might have recovered some legitimacy in Catalonia but would have lost authority and legitimacy in the rest of the state. But if Catalans had not

One solution: the exercise of the right to self-determination

So far I have argued that the Spanish social contract is effectively broken, and that in these circumstances it is unlikely that a democratic system of government can flourish. I have also presented the remarkable difference in aspirations between Catalonia and Spain. Finally, I conclude that because of those two realities, and considering the Spanish paradox, a stable solution can only arise from the exercise of the right to self-determination in Catalonia.

Indeed, all those arguments show that it is quite difficult to defend the idea that Catalonia and Spain should stay together in the same state as they do not have a common political project. In the event of political divorce, the Spanish regions could have a more centralized state, keep the monarchy and even have political prisoners, if that is the will of the Spanish people. But Catalonia has no place in such a state because a vast majority of Catalans will not accept the current scenario. The alternative, to force Catalans to stay in Spain, is highly questionable, both morally and empirically.

That is why self-determination is the solution, not the problem. It is quite obvious by now that the current situation is the consequence of denying Catalans the exercise of this right. The best way to get out of this situation is by allowing Catalans to vote and choose their own institutions, their own social contract, agreed in a democratic manner. Even if it seems relatively unlikely now, they could still be persuaded to abandon the idea of such a radical change in the constitutional framework, thus accepting the current one, or an enhanced version. It might happen if a majority of Catalans feel that change is too problematic. In any event, people do not often give up on the idea of democracy, on the idea that they are the masters of their own destiny.

Otherwise, what are the alternatives to the Spanish constitutional crisis? Political theory, in my view, gives us three options:

- a) The first one is unlikely: the Catalan people give up their political aspirations.
- b) The second option would be, in academic terms, the revolutionary solution. If people do not consent to the government, they have the option of revolting to overthrow the existing political regime and build a new one.

been punished, then Catalans would have probably been emboldened and soon they would have wanted to organise another referendum or an attempt at secession. For these reasons, in terms of civil disobedience, the referendum was an absolute success.

In the case of a territory that wants to be independent, the revolutionary solution is unilateral secession: building a new state in a smaller territory separated from the original state against its will.¹⁸

- c) Finally, the third option is civil disobedience. This is not a revolutionary path, it is not an attempt to immediately change the system of government. Instead of breaking away from the state, it aims at denouncing the *statu quo* and forcing negotiations to alter it. Civil disobedience is effective when a majority do not consider the laws to be legitimate and some choose to disobey them. You do not attempt to establish a new law and a new system of government unilaterally. You basically pit the will of the people against the existing laws in order to force the state to change the laws. This is always a very successful means of social protest against the existing system of government.

As a matter of fact, as the case of Catalonia shows, the three solutions do not mutually exclude each other. It is possible to combine them. In fact, the exercise of civil disobedience can lead the state to agree to calling a referendum or embolden leaders to choose the revolutionary solution. And the consensual solution might even come after leaders have chosen a unilateral breakup.

Conclusion

The failure of the Spanish social contract has led to a situation in which there is little common ground between the majority of Spaniards and the majority of Catalans. Without common ground it is almost impossible to reach a halfway solution, because nobody would choose it in the first place. Any solution should be supported by a majority on both sides at the same time, and that seems unrealistic at the moment.

The relationship between Catalonia and Spain is like a broken marriage. Catalonia is ready for divorce; it would like to do so in a civilized manner, in a democratic context, but Spain is not yet ready for this. The function of the European Union should be to enable a civilized breakup, which in turn would help to build a stronger Union. And, in the end, people on both sides would be happier because the force of reason is better than the reason of force. Peoples have the right to

¹⁸ When two parts of an existing country agree to separate, like the Czechs and the Slovaks in former Czechoslovakia, this is not real secession. Arguably, secession is a concept that we should only use when it is not a consensual separation.

be governed by the laws to which they have consented. There are indeed almost no examples of anyone ever giving up this right.

Bibliography

Costa, Josep. "Why All Political Theorists Should Be Interested In Secession" in *Research in progress Workshop*. Barcelona: Pompeu Fabra University, 2017.

Costa, Josep. "Secession And The Right To Unity" in *Thesis Seminar*. Barcelona: Pompeu Fabra University, 2016.

Buchanan, A (2003), 'The Making and Unmaking of Boundaries: What Liberalism Has to Say', in A. Buchanan and M. Moore (eds.), *Nations, States, and Borders: The Ethics of Making Boundaries*. Cambridge University Press.

Costa, Josep. "On Theories Of Secession: Minorities, Majorities And The Multi-national State" in *CRISPP*. Seminar. London: Frank Cass, Vol. 6, No. 2, 2003, pg. 74.

Catalan nationalist accommodation in a Europe in 3D?

Re-engaging federalism and functionalism for a possible solution

Sandrina Antunes

Catalan political parties, both nationalist and non-nationalist, are traditionally known for their pro-European stance. More specifically, for Catalan nationalist parties, the European Union (EU) has always been part of a nation-building strategy aimed at reforming policy-making mechanisms at both Spanish and European levels. This strategy also includes the pursuit of recognition of the plurinationality of the Spanish state. To date, none of these goals have been completely fulfilled. Nonetheless, in an era in which the functions of the state are being profoundly transformed by authority re-scaling in the EU, it is relevant to consider how the EU could offer an appropriate template to accommodate Catalan nationalist demands of self-determination without threatening the authority of the Spanish state. Drawing on the contributions of two schools or grand theories of European integration, this paper combines the logics of federalism and functionalism to provide a workable solution for managing Catalan nationalist claims in a federal Europe in 3D.

Demands for self-determination have long been associated with the European Union (EU) (Jones and Keating, 1995; Lynch, 1996; Keating and Loughlin, 1997; Keating, 1998 and 2006; MacGarry and Keating, 2006), but time has resolved neither their complexity nor the many inherent contradictions. Indeed, although the EU has provided avenues for the articulation and pursuit of nationalist objectives beyond the borders of the state, it has also bolstered the significance of statehood by limiting full participation in its institutions (Connolly, 2013: 54). Despite these complications and apparent lack of logic, the EU has become an essential component of regional nationalist aspirations. However, this relationship is currently under pressure as the EU remains silent over the Catalan crisis, demonstrating its inability to cope with sovereignty-based conflicts within its borders.

In the late 1980s and early 1990s, there was a flurry of interest in a 'Europe of the Regions' that resulted in a vaguely-specified order calling for regions to be recognized as a third level of government alongside states and the EU (Keating,

2006: 31). This vagueness is confirmed by the multiple labels in use during that period. Movements for a 'Europe of the Peoples' and a 'Europe of the Regions' attempted to displace the role of states, but neither succeeded in obtaining effective powers enhancing the regions' position in the multilevel structure of the European polity. Even before the heyday of 'Europe of the Regions', in the 1960s and 1970s, the federal path was explored but did not prevail. There are three primary reasons for this failure: first, federalist solutions have only been employed as political arrangements aimed at furthering the European integration process; second, in the EU, federalist strategies have never been considered *per se* to address the dilemma of national sovereignty from a regional nationalist perspective; and third, organized forms of regionalist movements have lost traction in part due to the limited pay-offs achieved with Maastricht. In this context, Neil Walker (2016: 7) recently argued that the inadequacy of the state federal manual as a technique of good government in the EU is reinforced if we adopt a 3D vision and look to the relationship between supra-national and sub-state levels. In other words, the analysis of the EU in federal terms has traditionally had little to say about the third (subnational) dimension, as federalist formulas have tended to concentrate on the 2D model.

Fundamentally, states remain the primary actors within the EU system (Hooghe and Marks, 1995). Membership in the EU is limited to sovereign states that meet the EU's admission criteria. Once admitted to membership, states participate directly in the EU's primary governing institutions: the European Council, the European Commission and the European Parliament. Statehood in the EU thus retains meaning for nationalists because it remains the sole means by which they can be recognized as sovereign equals within the European polity (Laible, 2008: 23; Keating *et al.*, 2019: 13). This obstacle to representation is exacerbated by the inability of regionalist parties to generate a federal solution that reflects the variety of specific regionalist autonomies and objectives. Indeed, whilst regionalist and nationalist parties share the core businesses of autonomy, the level of authority they seek is highly differentiated. For the purpose of clarity in this matter, De Winter and Tursan (1998) organize 'regionalist parties'¹ into five different types according to their autonomy goals: independentists, autonomists, protectionists, national-federalists and irredentists.

Against this backdrop, the aim of this article is to encourage debate over the EU's potential to reinvent itself by advocating a federal solution for European governance in three dimensions. Drawing on the contributions of two schools or

¹ For a detailed discussion on the different categories of nationalist and ethno-regionalist parties, see the contribution of Dandoy (2010).

grand theories of European integration, this article combines the logics of federalism and functionalism to provide a workable solution for achieving Catalan nationalist accommodation in a Europe in 3D. Federalism informs the normative principles upon which a federal order should be constructed; functionalism provides the *ethos* to lift the burden of modern sovereignty (and nationalism) that has prevented the European polity from developing a three-dimensional structure. The remainder of this article is divided into four sections. The first section reviews the notion of 'Europe of the Regions', discussing how it resonated among regionalist and nationalist movements. Section two examines the position of Catalan nationalist parties in Europe. The third section, the core of our contribution, explains how federalism and functionalism can be reconciled to fulfill the tenets of a Federal Europe in 3D. Section four summarizes our argument and suggests future avenues of research.

Regionalist and nationalist movements in Europe: the rise and fall of 'Europe of the Regions'

The debate over a 'Europe of the Regions' rose to prominence in the early 1990s, although it was not necessarily presented in a coherent form (Lynch, 2007). The discussion was largely characterized by an often radical rhetoric advocating changes in the allocation of authoritative decision-making powers in the EU, with visions of a 'third level in Europe suggesting a serious recalibration of the member-state focus the European integration process had had hitherto' (Jeffery, 2002:1). More specifically, as Loughlin (1996a:150) contends, the slogan 'Europe of the Regions' had its origins in the 'integral' federalist model of European integration and was used by a number of federalist authors including Denis de Rougemont (1966) – as well as, slightly varied but with basically the same meaning, by Guy Héraud in *L'Europe des Ethnies* (1974). In this model of federalism, the nation-state would be replaced by subnational levels of government and especially regions that would take over the nation-state's functions and responsibilities. Some federalists went so far as to advocate the complete elimination of the nation-state, whereby the supranational institutions of the European Community would exist as a federation of regions. Thus, for a period in the late 1980s and early 1990s, 'Europe' came to be perceived as a route through which these suppressed nation-regions could escape from the clutches of their oppressive nation-states by becoming part of a wider European federation (Loughlin, 1996a: 151).

According to this widespread view, the nation-state would fade away and, in Europe, the European Union and the regions would be its heirs (Ohmae,1995).

The state, caught in the middle, would be stripped of power both from above and from below, as if in a zero-sum game. This scheme, which has been called the 'sandwich thesis', seemed very attractive to regional nationalists (Nagel, 2004: 59). In this context, regionalist demands became key themes in the negotiations over the future nature of the EU in the Intergovernmental Conference (IGC) on Political Union that (along with its counterpart on Economic and Monetary Union) culminated at Maastricht. One of the most widely discussed aspects of the Maastricht Treaty was the success of a broad-based regional lobby in securing formal recognition in the EU's Treaty arrangements and important rights of access to European decision-making for regions and nation-regions. This lobby counted three major achievements in the Treaty. First, the Committee of the Regions (CoR) was established as an advisory body, formally adding the subnational level to the existing forms of representation in the EU (Loughlin, 1996b).² Second, it opened up the possibility for regional-level ministers to lead their countries' delegations in the Council of Ministers (Article 146 of the Maastricht Treaty and most recently enshrined in the Lisbon Treaty as Article 9c). And third, the principle of subsidiarity was formally incorporated into the Treaty (Article 5 of the Maastricht Treaty and Article 5(3) of the Lisbon Treaty). Thus, Maastricht was seen not only as a decisive breakthrough for the third level (Christiansen, 1996; Jeffery, 1997; Bullmann, 1997), but also a first step on the path to a fully-fledged three-level Union, leading towards the gradual federalization of Europe (Hooghe, 1995: 177; Loughlin, 1996a).

Overall, the idea of a "Europe of the Regions" encouraged regions to pursue some kind of institutional representation within the EU, acting beyond the national state via active participation in the formal and informal channels made available to them (Hooghe and Marks, 2001; Mazey and Richardson, 2001; Tatham 2008 and 2010; Greenwood, 2011; Rowe, 2011). The former included the opportunity to claim a seat in the CoR and in the European Parliament within the European Free Alliance (EFA)³ political group; the latter offered possibilities to engage with European networks and associations – such as the Council of Euro-

² More recently, the Lisbon Treaty of 2009 provided notable (albeit modest) expansions of formal regional powers. The Treaty strengthens the Committee of the Regions by requiring the Commission, Council and Parliament to consult it on matters concerning local or regional government, and it allows the Committee to challenge EU laws that it believes run afoul of the subsidiarity principle in the European Court of Justice (ECJ). Although it signals a shift towards greater formal regional participation in the EU, it falls short of the direct authority afforded to member states and thus seems to provide only a glimmer of hope to those still dreaming of a 'Europe of the Regions'.

³ For more details on the EFA, see Lynch (2007) and the webpage <https://www.e-f-a.org> (accessed on 06/01/2020).

pean Municipalities and Regions (CEMR), the Association of European Regions (AER) and the Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR), among others – but it also allowed regions the chance to set up their own representation offices. As the perception grew that ‘Brussels’ was permitting a ‘national bypassing’ strategy (Keating *et al.*, 2015; Tatham, 2008 and 2010), regional representations proliferated in the European capital. At times, depending on the constitutional territorial framework of the state, regions and nation-regions have conducted their own ‘para-diplomatic’ activities with – and sometimes without – the consent of central governments (Marks and Hooghe, 1996; Aldecoa and Keating, 1999). Despite some initial controversy, time has brought ‘normalization’ (Cornago, 2010: 15), that is, gradual acceptance of such practices by central governments, although tension can re-emerge in times of political crisis. This is particularly the case for the international activity of the Catalan region, which is being closely monitored by the Spanish government in reaction to the Catalan government’s secessionist move.

On balance, however, attempts to establish formal and informal channels for regional participation in EU governance have produced only limited results. The robust regional role promised by Maastricht proved to be illusory, ultimately refuting the naïve hype of the ‘Europe of the Regions’ movement (Elias, 2008; Hepburn, 2008; Keating, 2008). Although regional actors were granted new access points to European decision-making processes, these were either not truly available or the scope of influence that could be exercised was very limited. The Maastricht Treaty has allowed regional delegates to represent member states in the Council of Ministers; however, this opportunity is not open to all sub-state authorities, but only to regions with constitutional powers in their respective domestic systems (for example, the German and Austrian *Länder*, the Spanish Autonomous Communities, the UK’s devolved administrations and the Belgian regions of Flanders and Wallonia) (Moore, 2011: 53). Even within this category of regions, the quality of intergovernmental relations is highly conditioned by the national-state’s goodwill, meaning that it tends to vary depending on the political context. In sum, although high-level European policy-making has remained largely intergovernmental, there are now mechanisms for regions to act, provided they first achieve victory in domestic constitutional arenas (McGarry and Keating, 2006: 31). In a similar vein, the CoR has been something of a disappointment due to its political weakness, lack of resources and excessive diversity in terms of the authority represented within it (Keating *et al.*, 2019; Piattoni, 2012). Frustrated at having to share equal footing with municipal governments, the strong regions, nation-regions and federated units launched an initiative for the ‘Regions with Legislative Powers’ (REGLEG) that was very active during the negotiation process for the European Constitution, but lost its appeal and politi-

cal strength immediately after (Lynch, 1997). As a result, contrary to early expectations, skepticism towards the EU has increased across most regionalist parties, and state-centric approaches (that is, regional influence exerted through the central executive) has become the dominant strategy – though not the exclusive one – for regional mobilization in the EU (Swenden and Bolleyer, 2014: 383).

To put it bluntly, the vision of a ‘Europe of the Regions’ and a three-level Union projected at Maastricht has never fully materialized. Instead, perhaps the most constructive concept for describing the complex interdependencies in European governance is not that of a federal polity, but a multilevel system of governance (MLG), as set out by Marks in his seminal work (Bache and Flinders, 2004) and which Hooghe later termed a ‘Europe *with* the regions’ (Hooghe and Marks, 1996). According to this innovative concept, regions and nation-regions have become political actors alongside the state and the (then) increasingly strong European institutions. Although the concept of MLG has shed new light on the dynamics of network governance in the context of ‘pooled sovereignty’, also referred to as ‘shared sovereignty’ (Laible, 2008; Keating, 2001b and 2002), it has been unable to advance a theoretical conceptualization of how ‘political authority’ should be organized following a three-dimensional model. Consequently, we could argue that the EU’s regional blindness in recognizing anything other than sovereign states has facilitated the return of regional nationalists’ sovereignty claims, specifically in Scotland and Catalonia.

Catalan nationalists’ position in Europe: more similarities than differences?

In this section, we will consider the two most prominent Catalan nationalist parties in politics: *Convergència i Unió* (CiU) and *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC). It should be noted that the CiU coalition broke up in June 2015 due to disagreements over the political future of Catalonia. The *Partit Demòcrata Europeu Català* (PDeCat), founded in July 2016, is the successor to the *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC), the senior CiU coalition partner. The PDeCat and the ERC currently share power in a coalition leading the Catalan government. In light of recent political events, the current positions of these parties are difficult to pin down, and for that reason only, we will rely on the discourses offered by the two parties before the political conflict sparked in 2015-2017. Overall, primarily due to stark trajectories in mainstream Catalan politics and distinctive ideological backgrounds, the CiU exhibits a highly pragmatic strategy that matches the ‘post-sovereign’ template, whereas the ERC’s position is somewhat less clear-cut, falling between a ‘Europe of the Peoples’ (whereby

states would be eliminated in favor of nations) and a 'shared-sovereignty' solution that recognizes that sovereignty is not exclusively wielded by the state (Keating, 2002: 11).

Convergència i Unió in Europe: 'co-sovereignty' in a federal Europe

The CiU can be defined as a Catalan-nationalist (non-secessionist), democratic, humanist party (Guibernau, 2004: 110-151). Thus, the ideological position of the CiU has often been described as reflecting moderate nationalist and Christian Democrat perspectives (Keating, 1996: 121; Giordano and Roller, 2002: 103). The CiU claimed to represent a perceived disadvantaged minority within Spain, but its pro-business and socially conservative policies protected both the interests of Catalonia's relatively strong economy and its economic ties with the Spanish state. This 'mixed' position was branded 'welfare nationalism' (Guibernau, 2004: 141), as it reveals a strong sense of self-determination coupled with a pragmatic economic outlook. In short, in the European context, the CiU employed a dual strategy, viewing the benefits of European integration in economic as well as in traditional nationalist terms; i.e., the EU was seen as a forum within which the party could protect Catalan identity and nationhood and forge alternative channels of decision-making. In this regard, the CiU fully explored all available European channels – the CoR, the European Parliament, the AER and a regional office – in the pursuit of traditional nationalist objectives such as the protection and preservation of Catalan language and culture. Most notably, it sought recognition by the Council of Ministers of Catalan as an official language of the EU, specifically in the promotion of educational and cultural programmes. Moreover, the CiU favored the model of a 'federal union' made up of peoples and nations, with the principle of subsidiarity as the criterion defining substantial regional decentralization and the appropriate representative institutions (including the direct representation of regions in the European Parliament) (*ibid.*: 133). In sum, the European arena provided the CiU with an alternative forum to highlight what it viewed as shortcomings of the Spanish model, without challenging the authority of the Spanish state. Ultimately, its 'pragmatic' position involved the endorsement of the sharing of sovereignty among the three levels of government (supranational, national and subnational), essentially promoting a flexible interpretation of sovereignty (Giordano and Roller, 2002: 105).

Esquerra Republicana de Catalunya in Europe: between a 'Europe of the Peoples' and 'co-sovereignty' in a (con)federal Europe

The ERC defines itself as a left-wing Catalan political organization, independent of any political party outside Catalonia, and Catalan independence is its political goal. The ERC's 1993 Ideological Declaration describes the nation as 'a com-

munity of people conscious of being linked by territory, history, tradition, culture, language, economy and sharing the will to affirm such links and for them to be respected' (Guibernau, 2004: 88). The Declaration also proposes a set of national rights, headed by the right to self-determination, defined as the right of any nation to freely decide its political future. The ERC's objective is to achieve the independence of the Catalan nation within the EU through peaceful and democratic means. Hence, in Europe, in line with other nationalist parties, the ERC has considered concepts such as sovereignty and federalism, criticizing the concepts of 'joint-sovereignty' or 'co-sovereignty' promoted by the CiU – although the ERC could accept a 'co-sovereignty' situation as a stepping stone to political independence, since it would prefer to share sovereignty with Europe rather than with Spain (Giordano and Roller, 2002). Aside from these considerations, the ERC's position on Europe is based on the concept of a 'Europe of the Peoples' rather than a 'Europe of the Regions'. The concept of a 'Europe of the Peoples' argues for the reorganization of the EU as a natural ordering of entities and peoples based upon language and nationalities rather than traditional state boundaries (Guibernau, 2004: 110). Thus, the ERC claims that the EU should be redesigned as either a 'federation' within which Catalonia would be an independent state or as a 'confederation' of peoples (*ibid.*: 94). At the institutional level, the ERC defends the need for direct Catalan representation and supports the creation of a second chamber working alongside the European Parliament. In its view, this chamber would be a modified Senate in which Europe's 'peoples' would be represented. The establishment of this second chamber would be guaranteed by a European Constitution, which would include a Charter of Europe's Peoples incorporating the right of self-determination. Although the party believes in the process of European integration, the ERC is disappointed that it continues to involve nation-states rather than regions, nations or peoples. The initial hope that the EU would allow the Catalan government to bypass the nation-state in its negotiations with the EU has faded (Giordano and Roller, 2002: 113).

Nationalist accommodation in a Federal Europe in 3D: re-engaging federalism and functionalism for a possible solution

If we had to define the EU's political system, we would describe it as a case of federalism without federation, due to the absence of clear federal rules that would mold the Union into a federation. *Federalism* can be defined as a principle of government whose essence is the idea of combining self-rule and shared rule such that national and regional governments are independent but coordinating spheres (Wheare, 1963:10; Elazar, 1987: 12). A *federation* entails a more de-

scriptive concept, referring to types of political systems that apply the federal principle (King, 1982: 77; Burgess, 2006: 29). Typically, a federal union can be said to have two faces: it is both a unifying force and a means of maintaining differences and diversity. In a very brief outline, for the sake of simplicity, Elazar (1987 and 1994) and Wheare (1963) set out two prerequisites for a federation: first, it must provide a specific method of distributing powers between two tiers of government, and second, each tier of government should act directly on its citizens. However, as noted by Kelemen and Nicolaidis (2007: 301), federalism in the context of European integration has been conceived as privileging either the descriptive over the explanatory (emphasizing the ‘what’ over the ‘why’) or normativism over pragmatism (suggesting what the EU should be rather than what it is or what it could solve). Furthermore, European federalism has largely been considered a response to political integration, thus associating federalism with statehood and statehood with the traditional form of sovereignty (i.e., unitary and territorially based).

Despite the best efforts of many EU scholars to steer research away from this dreaded F-word, it has continued to rear its head. The idea that Federalism is relevant to understanding the EU has persisted for a number of reasons. First, because the EU has expanded its range of competences as many state (and regional) competences have been rescaled to Europe (Keating, 2013), the comparison with federal systems has become ever more plausible. Second, the language of subsidiarity and ideas related to the identification of optimal divisions of authority between member states and the Union have clear parallels in federal systems. Third, the political discourse has placed a spotlight on federalism. In particular, Joschka Fisher’s controversial May 2000 speech on the EU’s move towards federalism sparked widespread debate on the relevance of federal models for the EU. More recently, the European Commission has promoted a debate over the political future of Europe (European Commission, 2017), once again placing questions of European federalism on the table.

That said, European federalism as a form of political organization has a long-standing and complex heritage. Its first manifestations date back to the 1941 Ventotene Convention, the founding of the European Federalist Movement two years later and the notable role played by Alberto Spinelli in both (Walker, 2016: 8). At that time, federalism was presented as a miraculous solution for the re-foundation of a Europe that had been torn apart by war and nationalism. Although Spinelli’s federalism has connotations of ‘constitutional federalism’ (Burgess, 2006), the truth is that Spinelli’s concept, like that of Jean Monnet, came close to what we understand to be a ‘functionalist’ spirit of federalism. Like federalism, functionalism was a branch of the broad movement that sought to theo-

alize the conditions for ending human conflict, privileging transnational institutions over state governments to fulfill that goal. However, unlike federalism, the starting point for functionalism in general, and for David Mitrany (1966) in particular, was pragmatic rather than normative. Mitrany was not seeking the ideal form of federalism, but instead its essential functions (Rosamond, 2000: 32) – thus, the functionalist mantra of ‘form follows function’. In addition, Mitrany believed that human beings had to be rationalistic about their needs and creative with respect to the construction of authoritative institutions that could perform the functions assigned to them. Drawing on these principles, what Mitrany offered was a technocratic vision of human governance in accordance with his beliefs: first, that human needs are better served by ignoring the conventions of national territory, since the prevailing motive of politics is the acquisition of power rather than the pursuit of the common good and welfare; and second, that transnational institutions are better and more efficient providers of welfare than national governments. In sum, Mitrany devised a rationalistic but creative European solution for achieving a working peace system through de-politization (privileging social and economic welfare over politics) and de-statization (privileging functional sovereignty over territorial sovereignty and statehood).

Taking stock of the principles of functionalism, we believe that it represents the most appropriate *ethos* to inform the principles of federalism in efforts to achieve nationalist accommodation in a context of shared sovereignty. In practice, overcoming European disillusion would entail the gradual acceptance that European governance operates within the realm of a post-sovereign paradigm (Keating, 2001a and 2002; Laible, 2008) in which political authority is shared and divided, but in which states remain the most important pieces of the European puzzle (Hooghe and Marks, 1995). Against this backdrop, realism and creativity should be put to work to overcome regional subalternity by promoting a new federalization of Europe. This new institutional reform would aim to maximize autonomy and influence for the nation-region within the European institutional structure by forging new mechanisms or institutions to reinforce intergovernmental coordination and to strengthen the democratic linkages in a 3D model. Most notably, this institutional novelty could encompass the introduction of a second chamber within the European Parliament and within the Council of Ministers. Whereas the former would allow regional parliaments to engage directly in the European legislative process, the latter would improve the quality of intergovernmental relations in policy areas where governmental responsibilities are shared or inevitably overlap.

However, to initiate this new federal path, regional nationalists would have to earn the approval of national governments, meaning that they would have to

accept the continuing centrality of the state and maintain an enduring link to the state. In other words, mutual respect for either overlapping or exclusive spheres of authority are definite prerequisites of a 'co-sovereignty' scheme. Very likely, 'self-determination' will no longer entail secession but rather the ability to negotiate one's position within the European arena. All in all, in tune with the functionalist *ethos*, nations will not lose their identity, even though they will have to privilege functional sovereignty over territorial sovereignty in the abandonment of territorial claims in the form of statehood. As noted by Walker (2003:22): *'in the age of late sovereignty, boundaries are no longer merely territorial, but also functional'*. Overall, although this strategy is less overtly separatist, it is definitely the most effective strategy to enhance self-government in a context of complex interdependencies, at least, until political independence is eventually reached.

Now, if we had to apply these assumptions to the Catalan case, we would easily conclude that a revolution would not be required, as both nationalist parties have been either fervent or reluctant supporters of the 'co-sovereign' solution of the 1980s and 1990s. In addition, the federalization of Europe along functionalist lines would likely have two effects: first, it would result in a process of popular loyalty transference away from the nation-state to the EU, and second, it would reduce the threat of political instability posed by nationalist movements within European borders.

Concluding remarks: is there still hope for the F-word in a Europe in 3D?

In this contribution, we have addressed the possibility of Catalan nationalist accommodation within the European institutional framework. By engaging two schools of thought, federalism and functionalism, we have offered an alternative solution for Catalan nationalist accommodation within the EU. Situating our analysis in this original perspective has allowed us to overcome regional nationalists' European skepticism without losing track of the challenges facing self-determination movements in a context of shared sovereignty. We hope that this contribution will provide an imaginative resource for the re-introduction of the F-word in the effort to realize a Federal Europe in which regions and nation-regions can become true patterns in a three-dimensional model of European governance.

Références

Aldecoa Francisco and Keating Michael, Introduction, *Regional and Federal Studies*, 1999, 9 (1): 4-8.

- Bache Ian and Flinders Matthew, Themes and Issues in Multi-level Governance, in Ian Bache and Matthew Flinders (ed), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 1-11.
- Burgess Michael, 'Federalism,' in *European Integration Theory* edited by Antje Wiener and Thomas Diez, Oxford: Oxford University Press, 2004, pp.25-43.
- Bullmann Udo, 'The Politics of the Third level', in *Regional and Federal Studies*, 1996, 6(2), pp.3-19.
- Burgess Michael, 'The European Union as a Federal model', in Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice*. New York: Routledge, 2006, pp. 227-247.
- Christiansen Thomas, Second Thoughts on Europe's Third Level: the European Union's Committee of the Regions. *Publius*, 1996, 26(1), pp. 93-116.
- Connolly Christopher, 'Independence in Europe: secession, sovereignty and the European Union', *Duck Journal of Comparative and International Law*, 2013, pp. 51-105.
- Cornago Noe, 'On the normalization of sub-state diplomacy', *The Hague Journal of Diplomacy*, 2010, 5 (1-2), pp. 11-36.
- Dandoy Régis, 'Ethno-regionalist parties in Europe: a typology', in *Perspectives on Federalism*, 2010, Vol. 2. Issue 2, pp. 196-220.
- De Winter Lieven and Tursan Huri, *Regionalist Parties in Western Europe*, London, Routledge, 1998.
- Elazar Daniel, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987.
- Elazar Daniel, *Federalism and the Way to Peace*, Kington, Institute of Intergovernmental Relations, 1994.
- Elias Anwen, 'From Euro-enthusiasm to Euro-scepticism? A re-evaluation of minority Nationalist party attitudes towards European integration', in *Regional and Federal Studies*, 2008, 18:5, pp. 557-581.
- European Commission, 'White Paper on the Future of Europe: reflections and scenarios for the EU 27 by 2025', Brussels, 2017.
- Giordano Benito and Roller Elisa, Catalonia and the Idea of Europe: competing strategies and discourses within Catalan party politics, in *European Union and Regional Studies*, 2002, 9(2), pp.99-113.

- Greenwood Justin. *Interest Representation in the European Union* (3rd edition). Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- Guibernau Monserrat, *Catalan Nationalism: Francoism, transition and democracy*. London: Routledge, 2004.
- Hepburn Eve, 'The rise and fall of a Europe of the Region', in *Regional and Federal Studies*, 2008, 18 (5), pp. 537-555.
- Héraud Guy, *L'Europe des Éthnies*, Paris/Nice: Presses d' Europe, 1974.
- Hooghe Liesbet and Marks Gary, Channels to Europe, in Liesbet Hooghe and Gary Marks, eds, *Multi-Level Governance and European Integration*. London: Rowman and Littlefield, 2001, pp. 81-93.
- Hooghe Liesbet and Marks Gary, Europe with the Regions: Channels of regional representation in the European Union. *Publius: Journal of Federalism*, 1996, Vol. 26, n° 1, pp. 73-91.
- Jeffery Charlie, The Europe of the Regions from Maastricht to Nice. *Queen's Papers on Europeanisation*, n°7/2002, pp. 1-9.
- Jeffery Charlie, *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* London, Frank Cass, 1997.
- Jones Bary and Keating Michael, *The European Union and the Regions*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Keating Michael and Loughlin John, *The Political Economy of Regionalism*, London, Sage Publications, 1997.
- Keating Michael, *Rescaling the European State: the making of territory and the rise of the meso*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Keating Michael , 'Europe, the state and the nation', in John McGarry and Michael Keating, eds, *European Integration and the Nationalities question*, New York, Routledge, 2006, pp. 23-34.
- Keating Michael, A Quarter of Century of the Europe of the Regions, in *Regional and Federal Studies*, 2008, 8 (5), pp. 629-635.
- Keating Michael, Jordana Jacint, Marx Axel and Wouters Jan, 'States, sovereignty, borders and self-determination in Europe', in Jacint Jordana; Michael Keating, Axel Marx and Jan Wouters (ed), *Changing Borders in Europe. Exploring the Dynamics of Integration, Differentiation and Self-Determination in the European Union*, London and New York, Routledge, 2019, pp.1-20.

- Keating Michael, Hooghe Liesbet and Tatham Michael, 'Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process in European Union: power and policy-making', in Jeremy Richardson and Sonia Mazey, eds., *European Union: Power and Policy-making*, London, Routledge. pp.446–462.
- Keating Michael, Plurinational Democracy in a Post-Sovereign Order. *Queens' Papers on Europeanisation*, n°1/2002, pp. 1-14.
- Keating Michael, *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001b.
- Keating Michael, Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies, in Francisco. Aldecoa and Michael Keating, eds, *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*, New York, Frank Cass Publishers, 2001a, pp. 1-14.
- Keating Michael, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Northampton, Edward Elgar Publishers, 1998.
- Kelemen Daniel and Nicolaidis Kalypso, 'Bringing Federalism back in', in *The Sage Handbook of European Union Politics*, edited by Knud Erik Jorgensen, Mark Pollack and Ben Rosamond, London, Sage Publications, 2007, pp. 301-316.
- King Preston. *Federalism and Federation*. London: Croom Held, 1982.
- Laible Janet, *Separatism and Sovereignty in the New Europe. Party Politics and the Meanings of Statehood in a Supranational Context*, New York, Macmillan Publishing, 2008.
- Loughlin John, 'Europe of the Regions and the Federalization of Europe', *Publius*, 26(4), 1996a, pp.141-162.
- Loughlin John, 'Representing regions in Europe: The Committee of the Regions', in *Regional and Federal Studies*, 6 (2), 1996b, pp.10-34.
- Lynch Peter, 'Organizing for a Europe of the Regions: The European. Free Alliance-DPPE and Political Representation in the European Union', Paper presented at the European Union Studies Association Conference, Montréal, 17th and 19th May 2007.
- Lynch Peter, *Minority Nationalism and European Integration*, Cardiff, University of Wales Press, 1996.
- Mazey Sonia and Richardson Jeremy, 'Interest groups and EU policy-making: organizational logic and venue shopping', in Jeremy. Richardson (ed.), *Euro-*

- pean Union, *Power and Policy-Making*, London and New York, Routledge, 2001, pp. 217-234.
- Mitrany David, *A Working Peace System*, Chicago, Quadrangle, 1966.
- Moore Carolyn, 'A Europe of the regions vs. the regions in Europe: reflections on regional engagement in Brussels', in *Regional and Federal Studies*, 2008, Vol. 18, n°5, pp. 1-19.
- Nagel Klaus-Jurgen, 'Transcending the National/Asserting the National: how Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration', in *Australian Journal of politics and History*, 2004, 50(1): 57-74.
- Ohmae Kenichi, *The end of the Nation-State. The rise of Regional Economies*, New York, Free Press, 1995.
- Piattoni Simona, 'The Committee of the Regions and the upgrading of subnational territorial representation', in S. Kroger and D. Froedrish (eds). *The Challenge of democratic representation in the EU*, Hounmills, Palgrave MacMillan, 2012, pp. 59-73.
- Rosamond Ben, 'Federalism, Functionalism and Transactionalism,' in *Theories of European Integration*, New York, Palgrave MacMillan, 2000, pp. 20-49.
- Rougemont Denis de, *The Idea of Europe*, New York, Macmillan, 1966.
- Rowe Carolyn, *Regional representations in the EU: between diplomacy and interest mediation*, New York, Palgrave Macmillan, 2011.
- Sidjanski Dusan, 'La Fédération est notre affaire', in *L'Europe de Denis de Rougemont*, edited by François Saint-Ouen, Genève: Éditions Academia, 2014, pp.137-169.
- Sweden Wilfried and Bolleyer Nicole, 'Regional Mobilization in the New Europe: Old Wine in a New Bottle?', *Regional and Federal Studies*, 2014, 24(3): 383-399.
- Walker Neil, *Federalism in 3-D: The reimagination of Political community in the European Union*, Europa Working Paper 2016/06, University of Edinburgh, 2016, pp.1-22.
- Walker Neil, 'Late Sovereignty in the European Union', in Neil Walker (ed), *Sovereignty in transition*, Portland, Hart Publishing, 2003, pp. 3-33.
- Where Kenneth, *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1963.

Le « droit de décider » : un nouveau droit que l'Europe doit reconnaître à ses peuples

Mercè Barceló i Serramalera

Des mobilisations populaires ces dernières années en Catalogne ont mis sur l'échiquier politique la naissance d'un nouveau concept nommé « droit de décider » qui a été le slogan des manifestations, et qui est devenu un objet d'étude académique, non seulement en Espagne mais aussi au Canada, au Royaume-Uni et en Italie sous le même nom. Il a commencé à avoir, ainsi, un espace de recherche à côté du droit à l'autodétermination, des formulations sur les droits des minorités ou des théories de la sécession, avec lesquelles il partage certaines caractéristiques mais aussi des différences suffisantes pour justifier d'une formulation autonome. Il peut être formulé comme un véritable droit de reconnaissance constitutionnelle, permettant aux membres d'une communauté démocratiquement organisée, d'exprimer et réaliser, lors d'un processus démocratique, la volonté de redéfinir le statut politique et le cadre institutionnel de la communauté, y compris la possibilité d'établir un État indépendant.

Cadre constitutionnel et nouvelles revendications politiques

Le cadre constitutionnel espagnol en vigueur, ou, plus précisément, l'interprétation qui en est majoritairement faite et qui est soutenue par les forces politiques majoritaires et défendue par la Cour constitutionnelle, ne semble pas apporter de réponse satisfaisante aux demandes de nouveaux droits exprimées par les citoyens, en particulier en matière de participation politique, en vue d'affronter les graves problèmes structurels que présente le système politique espagnol, tels que la corruption, les déséquilibres sociaux, l'absence de contrôle efficace des pouvoirs publics, la déréglementation et la privatisation de services essentiels, ou l'absence de correspondance entre les frontières de l'État et les communautés politiques qui le composent. La seule réponse apportée à la partie des citoyens qui revendique de nouvelles formes de participation et de contrôle politique est la nécessité d'une réforme constitutionnelle, qui requiert en Espagne des majorités très qualifiées (3/5 ou 2/3 selon les cas). Cette contrainte fait de toute réforme une chimère, quand bien même elle serait soutenue par une large majorité, et quand bien même, par exemple, la majorité d'une commu-

nauté politique — comme c'est le cas de la Catalogne — souhaiterait modifier démocratiquement ce cadre constitutionnel.

Que faire, dès lors, quand la réforme constitutionnelle, en tant que mécanisme de garantie du système constitutionnel — dans la mesure où elle constitue la voie qui est censée permettre son adaptation aux transformations sociales — devient précisément le principal moteur de la désaffection envers le système ? Que faire lorsque cette désaffection s'oriente vers différentes formes de désobéissance à l'interprétation majoritaire de la Constitution ?

En effet, l'un des principaux problèmes de la situation politique espagnole actuelle est la désaffection ressentie par une grande partie des citoyens à l'égard du système politique. Les mouvements sociaux massifs de la dernière décennie ont montré que la Constitution (ou plus exactement son interprétation majoritaire) a cessé d'être un cadre juridique efficace et satisfaisant à plus d'un titre. Et l'un des motifs les plus importants est celui qui a trait à la dimension territoriale. Ce problème vient ajouter une question supplémentaire à celles qui ont déjà été formulées : que faire dans un État démocratique lorsqu'une partie de son territoire, définie comme une communauté politique sous quelque forme que ce soit, considère que sa volonté démocratiquement exprimée n'est pas suffisamment prise en compte par les institutions et les organes centraux de l'État, de sorte que les propositions majoritairement exprimées par les citoyens qui forment cette communauté sont constamment exclues des décisions de l'État ? Le problème se résume à ce que la science politique a appelé le « déficit d'accommodement » et qui a majoritairement pour solution théorique, mais aussi historique, la formulation de diverses propositions de redéfinition territoriale passant par une reconnaissance de la communauté déficitaire en tant que sujet politique au sein de l'État et/ou par l'octroi d'une plus grande capacité politique dans la prise de décisions de l'ensemble, l'objectif final étant de surmonter le problème dit des « minorités permanentes »¹.

Comme on le sait, les différents fédéralismes et autres formes d'État composé ont historiquement constitué des formules pour résoudre ces problèmes d'accommodement, en essayant d'éviter que l'organisation de l'État réponde à une logique majoritaire unique et en tendant vers l'harmonisation de logiques différentes dans un même contexte politique démocratique. Mais que se passe-t-il quand ces voies ne permettent pas non plus d'atteindre ces objectifs, soit parce qu'elles ne sont pas pleinement mises en œuvre, soit parce qu'elles ne bénéficient pas du soutien de majorités suffisantes, si bien que le sentiment

¹ Jaume López, in Mercè Barceló i Serramalera et al., *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Barcelona, Atelier, 2015, p. 19.

d'exclusion (y compris l'exclusion dans le processus de réforme constitutionnelle) et le besoin de formuler une proposition alternative deviennent permanents ? Le droit constitutionnel apporte-t-il une réponse à l'adéquation qu'exigent ces minorités permanentes ?

Bien que la réponse doive être abordée avant tout en termes politiques, le droit constitutionnel, selon nous, pourrait et devrait également orienter cette réponse du point de vue procédural. Et parmi les possibilités existantes, nous proposons ici l'actualisation du texte constitutionnel au moyen de son interprétation systématique fondée sur une pondération adéquate des principes constitutionnels en cause. Cette actualisation sera défendue ici sous la formule du « droit de décider » tel qu'il s'inscrit dans le cadre concret de la Constitution espagnole.

Éléments constitutionnels pour une construction juridique du droit de décider

Afin de formuler à partir du cadre constitutionnel espagnol un éventuel « droit de décider », il convient de préciser d'emblée quel pourrait en être le contenu. Il s'agirait d'un droit individuel à exercice collectif dont sont titulaires les membres d'une communauté localisée territorialement et organisée démocratiquement, leur permettant d'exprimer et de réaliser, moyennant une procédure démocratique, la volonté de redéfinir le statut politique et le cadre institutionnel fondamentaux de cette communauté, ce qui comprend la possibilité de constituer un État indépendant². Cette formulation et sa reconnaissance pourraient être atteintes, dans notre système constitutionnel, par une pondération des principes : celui de l'unité indissoluble, celui de la souveraineté concentrée et celui du principe de démocratie.

Lorsque la possibilité de reconnaître un droit de décider (ou une consultation des citoyens de Catalogne) est refusée au nom de l'ordre constitutionnel espagnol, deux dispositions sont principalement invoquées : d'une part, l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la Constitution espagnole, où il est proclamé que « *la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol* » ; et, d'autre part, l'article 2 de la Constitution espagnole, qui établit que « *[l]a Constitution se fonde sur l'indissoluble unité de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols* ». C'est pourquoi il est avancé qu'il serait inconstitutionnel qu'une partie de la population soit consultée sur son avenir politique territorial, car la revendication de la sécession romprait l'unité territoriale indissoluble, une déci-

² Cette définition est celle qui fonde l'ouvrage collectif de Mercè Barceló i Serramalera et al, *El derecho a decidir, op cit.*

sion qui, en tout état de cause, à supposer qu'elle soit possible, ne pourrait être adoptée que par le peuple espagnol dans son ensemble en tant que titulaire de la souveraineté. Cependant, cette position, qui est présentée comme étant la plus respectueuse du texte constitutionnel, pourrait aussi être celle qui s'en éloigne le plus, car elle ignore d'autres principes et d'autres normes constitutionnelles.

Il ne fait aucun doute que le droit de décider n'est certainement pas reconnu dans la Constitution. Non pas parce que la Constitution espagnole est différente des autres, mais précisément parce qu'il s'agit d'une « Constitution » : sa fonction est de constituer un État, une unité organisée de décision et d'action. Tout État est donc, par définition, unitaire (indépendamment du fait qu'il soit fédéral, régionalisé, ou, comme en Espagne, « autonome »). Cela implique également que le fait que l'article 2 de la Constitution espagnole proclame une unité indissoluble ne fait pas de l'État espagnol un État plus unitaire que d'autres États, tels que le Royaume-Uni et le Canada, dont l'unité a été remise en cause sur la base du principe de démocratie et, partant, du principe de respect des minorités et du principe de légalité³. En effet, ce qui a permis la tenue de réfé-

³ Ni le système constitutionnel du Canada ni celui du Royaume-Uni ne reconnaissent expressément le droit de décider, ce qui n'a pas empêché la population d'une partie de leur territoire de se prononcer, par le biais d'un référendum, sur une éventuelle indépendance. À partir de l'expérience canadienne, et plus particulièrement du *Renvoi sur la sécession du Québec* (1998) de la Cour suprême du Canada, on constate que la structure démocratique de l'État impose le transfert des règles sur l'indépendance à une construction constitutionnelle interne, loin à la fois du droit international et du droit à l'autodétermination, qui seraient fondées sur quatre principes constitutionnels, pouvant être écrits ou non: le principe démocratique, le principe fédéral, celui relatif à la constitutionnalité et la primauté du droit, et, finalement, le principe du respect des minorités. Aucun de ces principes ne peut prévaloir sur les autres. De la sorte, la collectivité territoriale ne peut se déclarer unilatéralement indépendante en vertu du principe démocratique, mais l'État auquel elle appartient ne peut rester indifférent à sa volonté. Si la population concernée le souhaite et manifeste clairement sa volonté à travers une procédure de consultation démocratique, l'État ne peut pas non plus nier son droit à l'indépendance. De plus, l'expérience britannique met en évidence des principes similaires aux précédents sur lesquels repose la formulation du droit de décider. Ces principes sont les suivants : un principe de décentralisation politique (équivalent du principe fédéral), une reconnaissance explicite de la plurinationalité de l'État (qui remplace le principe du respect des droits des minorités et qui place le peuple écossais dans une meilleure position que les autres collectivités territoriales, puisqu'il est reconnu en tant que communauté possédant un droit de décider), et un principe démocratique qui devrait permettre la négociation et l'acceptation de résultats d'une éventuelle consultation démocratique. En somme, les expériences britannique et canadienne redéfinissent le référendum en tant qu'instrument juridique permettant de connaître la volonté de la communauté politique qui cherche son indépendance. Pour en savoir davantage sur les référendums d'autodétermination voir Mercè Corretja, en Mercè Barceló i Serramalera [et al.]: *El derecho a decidir....Op cit.* Barcelona, 2015, p. 41-65. Et

rendums sur la sécession tant en Écosse qu'au Québec, c'est la coexistence dans leurs ordres constitutionnels respectifs du principe d'unité (formulé de manière explicite ou implicite) et du principe de démocratie.

Or, le principe de démocratie est précisément reconnu dans la Constitution espagnole à l'article 1^{er}, paragraphe 1, en tant que principe structurel du système politique et de l'ordre juridique, ce qui signifie qu'il agit en tant que principe recteur lors de la création, de l'interprétation et de l'application de chacune des autres règles de la Constitution et du système juridique dans son ensemble. La direction indiquée dépendra donc du contenu et de la portée de la conception démocratique introduite.

En ce sens, il y a consensus pour dire que les Constitutions occidentales actuelles ne comprennent pas seulement une idée procédurale de la démocratie, selon laquelle il est légitime de faire prévaloir la volonté de la majorité sur celle de la minorité tant que les procédures établies sont respectées. Parallèlement à ce concept, qui perdure, des limites ont été introduites à ce que, au sein d'une communauté, une majorité de la population peut imposer à des minorités dissidentes. C'est pourquoi on incorpore, à côté des éléments procéduraux, des éléments substantiels de non-domination par la majorité : la démocratie signifie donc également le respect des minorités et de leurs droits constitutionnels — droits constitutionnels dont l'existence et l'exercice ne sauraient dépendre des majorités dans un État démocratique, mais qui, précisément, constituent la façon d'assurer une protection permanente des minorités. Il devient ainsi possible d'offrir une opportunité démocratique à des groupes qui, pour des raisons démographiques, par exemple, ne peuvent pas devenir majoritaires.

Dès lors, la liberté que la Constitution consacre en tant que « *valeur supérieure de l'ordre juridique* » suppose une autorisation donnée aux citoyens de mener toutes les activités que la loi ne prohibe pas (arrêt de la Cour constitutionnelle espagnole STC 83/1984), y compris lorsque les citoyens interagissent avec l'ordre de valeurs et de principes reconnus par la Constitution.

Par conséquent, il peut être soutenu, comme l'a fait la Cour constitutionnelle espagnole (dans ses arrêts STC 48/2003, 5/2004, 235/2007, 12/2008, 42/2014, 126/2009 et 42/2014), que la Constitution espagnole n'établit pas de « démocratie militante » ou de « démocratie protégée » (comme celle de l'Allemagne des années soixante et soixante-dix). Qu'est-ce à dire ? Le fait que le texte constitutionnel ne contienne pas de limites matérielles à sa réforme et qu'il reconnaisse,

Joan Ridao: *El dret a decidir. La consulta sobre el futur polític de Catalunya*. Barcelona, IEA, 2014.

dans le même temps, un ensemble de libertés pour renforcer la défense de la liberté idéologique, permet de distinguer la démocratie espagnole de celles qui ne tolèrent pas les options idéologiques contraires aux valeurs et principes consacrés par la Constitution. La démocratie espagnole, telle qu'elle est définie par la Constitution, ne juge pas inconstitutionnelle la défense d'objectifs qui lui sont contraires ni ne condamne les idéologies défendant de tels objectifs ; il ne s'agit pas d'une démocratie générant un « méta-droit naturel et fondamental » d'autodéfense de l'État qui se transforme en paramètre de référence pour la validité et l'interprétation des droits individuels et collectifs, et qui s'impose hiérarchiquement à ces derniers.

Au contraire, loin de cette notion de « démocratie militante » ou de « démocratie protégée », la Constitution espagnole établit une démocratie plurielle et pluraliste, non dirigée et, par conséquent, elle n'exclut pas de la légalité les sujets de droit ou les groupes qui ont une idée du droit ou de l'organisation sociale différente ou incompatible avec celle qu'énonce la Constitution.

En conséquence, pourquoi l'expression collective d'une volonté contraire au maintien de l'unité avec l'État espagnol devrait-elle être inconstitutionnelle, si la Constitution n'impose aucune adhésion au principe d'unité ? Comment l'organisation d'une consultation des citoyens de Catalogne sur leur avenir en tant que communauté politique, à laquelle le gouvernement espagnol se refuse catégoriquement, pourrait-elle porter atteinte au principe démocratique ou aux droits fondamentaux, alors même que l'expression par voie de consultation est protégée par le principe démocratique et constitue un exercice de droits fondamentaux reconnus par la Constitution elle-même ?

Sauf à défendre ouvertement que la Constitution espagnole établit une démocratie militante, ce qui est très ardu au regard du libellé de la Constitution et de la jurisprudence en la matière, on ne saurait affirmer à bon droit le caractère inconstitutionnel de la volonté d'organiser, par exemple, un référendum en Catalogne portant sur son indépendance territoriale. Aucun élément juridique ne vient étayer une telle affirmation : le fait que l'article 2 de la Constitution espagnole reconnaisse l'unité indissoluble de la nation espagnole n'impose pas une unité perpétuelle ; il n'existe pas de méta-droit fondamental de l'État s'imposant aux droits constitutionnels reconnus aux citoyens, de façon à rendre impossible la tenue d'une procédure démocratique permettant de savoir quelle est la volonté majoritaire des citoyens catalans.

Sur cette base, on peut donc soutenir la présence dans l'ordre constitutionnel espagnol d'un droit conférant à ses titulaires la faculté d'être ouvertement en désaccord avec le statu quo territorial et de proposer des alternatives, exprimées

par le biais d'une procédure démocratique devant garantir en tout état de cause : a) la participation du titulaire de la souveraineté, à savoir le peuple espagnol dans son ensemble, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses représentants ; b) les droits des minorités ; et c) l'équilibre entre ces deux éléments, de sorte que le projet politique proposé (la sécession, le cas échéant) ne puisse être imposé unilatéralement, sans pour autant devenir à jamais irréalisable du simple fait qu'il est soutenu par une majorité qui se trouve diluée dans l'ensemble du titulaire de la souveraineté.

La Cour constitutionnelle espagnole a également admis, quoique de manière ponctuelle, dans son arrêt STC 42/2014⁴, que le cadre constitutionnel espagnol permet la reconnaissance d'un « droit de décider ». Dans cet arrêt, la Cour déclare inconstitutionnel et nul l'un des neuf principes de la Déclaration de souveraineté adoptée par le Parlement de Catalogne (le premier principe, relatif à la souveraineté), mais elle admet également que les références au « droit de décider des citoyens de Catalogne » contenues dans la Déclaration ne sont pas inconstitutionnelles, si elles sont interprétées comme le fait le Cour dans les motifs de l'arrêt. Ce droit, tel qu'il est exprimé dans ces motifs, ne peut avoir pour contenu ni un droit à l'autodétermination ni une attribution de souveraineté, mais il permet néanmoins de formuler « une aspiration politique qui ne peut être atteinte que par un processus conforme à la légalité constitutionnelle, dans le respect des principes de " légitimité démocratique ", de " pluralisme " et de " légalité ", expressément proclamés dans la Déclaration en lien étroit avec le " droit de décider " ». L'idée susmentionnée selon laquelle l'ordre constitutionnel espagnol ne répond pas à un modèle de « démocratie militante » serait donc à la base de ce droit. Ainsi, cet ordre constitutionnel permet de « défendre quelque idée que ce soit », quand bien même ces idées « entendraient modifier le fondement même de l'ordre constitutionnel ». Selon cet arrêt, le fait de proposer une sécession territoriale ne serait pas contraire à cet ordre constitutionnel, « à condition que celle-ci ne soit pas préparée ou défendue par une activité contraire

⁴ Le Tribunal constitutionnel espagnol se prononce dans cet arrêt sur le conflit entre le gouvernement espagnol et le Parlement catalan. Rappelons que le gouvernement espagnol avait contesté la Résolution du Parlement de Catalogne 5 / X, du 23 janvier 2013, qui approuvait la Déclaration de la souveraineté et le droit de décider du peuple catalan. De plus, cette Résolution présentait les principes sur lesquels se fondait l'organisation d'un référendum ayant pour but de décider de l'avenir de la Catalogne, en tant que communauté politique. Ladite Résolution était rédigée dans les termes suivants: « Conformément à la majorité démocratiquement exprimée par le peuple de la Catalogne, le Parlement de Catalogne accepte d'initier le processus pour rendre efficace l'exercice du droit de décider afin que les citoyens de la Catalogne puissent décider de leur avenir politique collectif, conformément aux principes suivants (...) ».

aux principes démocratiques, aux droits fondamentaux ou aux autres obligations constitutionnelles, et que sa tentative de mise en œuvre effective se fasse dans le cadre des procédures de réforme de la Constitution, puisque le respect de ces procédures est toujours et en tout état de cause impératif ». L'arrêt STC 42/2014 énonce donc l'exercice d'un droit de décider à deux moments (comme nous le faisons également dans le présent article quoique, comme on le verra ci-après, par des moyens différents au stade de la mise en œuvre du droit) : lors de la formulation de la proposition de modification de l'ordre constitutionnel, en l'occurrence l'ordre territorial ; et lors de la mise en œuvre effective de la proposition qui, selon la Cour, nécessiterait une réforme de la Constitution.

Cependant, l'ouverture par la Cour constitutionnelle espagnole d'une porte juridique pour résoudre le conflit catalan a été rapidement refermée. Dans les arrêts qui ont immédiatement suivi (STC 31/2015 et 138/2015), la Cour s'est progressivement écartée de l'interprétation précédente, en concluant même dans ce dernier arrêt que le seul référendum que l'État pourrait tenir à cet effet serait un référendum de réforme constitutionnelle⁵, mais en aucun cas un référendum consultatif tel que prévu à l'article 92 de la Constitution espagnole, en vue de

⁵ En effet, dans les arrêts postérieurs à l'arrêt 42/2014 – STC 31/2015 et 138/2015 – la Cour prend ses distances par rapport à la conception précédente, en deux phases, du droit de décider. Dans l'arrêt suivant, STC 31/2015, sur le recours d'inconstitutionnalité des consultations populaires catalanes introduit par le gouvernement espagnol, la Cour maintient une position tiède concernant la disparition de la première phase du droit de décider. En se basant sur l'arrêt STC 42/2014, la Cour soutient que «les problèmes de cette nature ne peuvent être résolus par cette Cour ». Dans l'arrêt ultérieur du 11 juin, concernant les actes préparatoires du «processus de participation citoyenne», la Cour affirme, en reprenant le STC 103 / 2008, que même l'État ne peut appeler à la tenue d'un référendum qui permette aux citoyens de la Catalogne de décider de la possibilité de continuer à faire partie de l'État espagnol. L'arrêt de la Cour signalait que «lorsqu'il s'agit d'une consultation qui aborde des questions fondamentales de cette importance, nous déclarons que "[le] respect de la Constitution impose que les projets de révision de l'ordre constitutionnel, et notamment de ceux qui affectent la fondation de l'identité de l'unique détenteur de la souveraineté, soient instruits ouvertement et directement à travers la voie prévue par la Constitution à ces fins. Il n'est pas possible d'agir autrement pour les Communautés Autonomes ni pour aucun autre organe de l'État, puisque par-dessus tous se trouve, exprimée par une décision constituante, la volonté du peuple espagnol, détenteur exclusif de la souveraineté nationale, qui fonde la Constitution et est l'origine de tout pouvoir politique». « (...) dans la mesure où cela [la révision de l'ordre constitutionnel] implique de reconsidérer l'identité et l'unité du sujet souverain ou, du moins, de la relation que seule la volonté de ce dernier peut établir entre l'État et les communautés autonomes» et bien que cela ne soit pas expressément indiqué ici, mais dans STC 103/2008, le seul référendum possible en ce qui concerne toute proposition de changement de l'ordre constitutionnel territorial est le référendum de révision constitutionnelle à caractère décisionnel et auquel tout le peuple espagnol serait appelé à y participer.

connaître la volonté des citoyens catalans quant à leur avenir en tant que communauté politique.

Telle est la position actuelle de la Cour constitutionnelle espagnole, soutenue par la majorité de la doctrine en Espagne. Mais, selon nous, cette position laisse sans effet un certain nombre de règles constitutionnelles : elle exclut certaines institutions juridiques établies par la Constitution, telles que le référendum consultatif prévu à l'article 92 de la Constitution espagnole, ou certaines compétences de l'État telles que celle énoncée à l'article 149, paragraphe 1, point 32, de la Constitution espagnole ; et elle contribue à perpétuer une situation territoriale qui n'apporte pas de solution démocratique au problème de départ, en ce qu'elle relègue au rang de minorité ce qui constitue une majorité territoriale.

Toutefois, conformément aux conclusions auxquelles la Cour constitutionnelle espagnole est parvenue, de manière ponctuelle, par le passé, et comme nous l'avons soutenu ici, il existe des éléments suffisamment importants dans la structure fondamentale de la Constitution espagnole qui permettent de reconnaître un droit de décider intrasystémique, dont les éléments constitutifs sont brièvement examinés ci-après.

Éléments structurels du droit de décider : titularité, contenu, limites

Au début de cette contribution, nous avons exposé une définition possible du « droit de décider » conciliable avec le cadre constitutionnel espagnol : le droit individuel à exercice collectif dont sont titulaires les membres d'une communauté localisée territorialement et organisée démocratiquement, leur permettant d'exprimer et de réaliser moyennant une procédure démocratique la volonté de redéfinir le statut politique et le cadre institutionnel fondamentaux de cette communauté, ce qui comprend la possibilité de constituer un État indépendant.

De ce point de vue, dans la mesure où le contenu du droit de décider combine une liberté (la liberté d'expression, principalement) et un droit à la participation politique (cette expression s'exerçant par une procédure démocratique), ce n'est pas un sujet de droit collectif qui est titulaire de ce droit de décider mais chaque sujet de droit individuel considéré comme jouissant de la condition politique de citoyen. Il n'en reste pas moins que le bien juridique que ledit droit protège (la formulation d'un projet de modification de l'ordre constitutionnel et sa mise en œuvre) exige un exercice collectif du droit pour donner un sens à chaque volonté considérée individuellement, comme l'exigerait, par exemple, le droit de manifestation. L'attribution de la proposition revient donc à l'ensemble des citoyens ayant participé à sa formulation. Partant, dans l'ordre juridique espagnol, le droit

de décider est un droit à titularité individuelle, mais dont l'exercice est nécessairement collectif, en vue de doter de signification politique et juridique chaque volonté individuelle exprimée au travers du vote.

Pour ce qui est du contenu, le droit de décider comprendrait un double faisceau de facultés : la formulation et la réalisation de la volonté de redéfinir le statut politique et le cadre institutionnel fondamentaux d'une communauté territoriale.

Et ce droit de décider génère diverses obligations pour les pouvoirs publics : lors de la formulation de la proposition⁶, le droit de décider crée une obligation de ne pas mettre d'obstacles ou de ne pas mener d'actions limitant ou entravant le processus de formulation de l'idée, de sorte que le positionnement collectif puisse atteindre ses destinataires, les pouvoirs publics. Et à partir du lien positif qu'irradient les droits, il crée également une obligation pour le gouvernement de l'État de mettre à disposition des citoyens les instruments juridiques nécessaires pour pouvoir formuler et doter de signification politique unitaire la somme des volontés qui souhaitent s'exprimer dans l'exercice du droit de décider. L'État pourra donc maintenir un pouvoir discrétionnaire sur le contenu et le moment de la consultation, mais il ne pourra pas refuser indéfiniment d'organiser une consultation ; en l'espèce, il ne pourra pas refuser indéfiniment de consulter par voie de référendum les citoyens catalans sur l'avenir politique de leur territoire.

Le droit de décider permettrait également de réaliser cette volonté s'il s'agit d'une volonté majoritaire, c'est-à-dire qu'il créerait une obligation de prise en considération de la volonté exprimée démocratiquement sous la forme d'une concrétisation négociée. C'est cette interprétation que la Cour suprême du Canada tire de la relation entre les principes de démocratie, de fédéralisme, de constitutionnalisme, de primauté du droit et de respect des minorités qui sous-tendent l'ordre démocratique constitutionnel canadien⁷ et qui, dans une certaine

⁶ Puisque, comme nous l'avons déjà mentionné, le principe d'une unité perpétuelle ne peut pas être imposé et étant donné que les citoyens, en raison du principe de «liberté» qui est véhiculé dans la Constitution, comptent avec l'autorisation constitutionnelle, d'interagir avec l'ordre des valeurs et des principes constitutionnellement reconnus, il est possible d'affirmer que : le cadre constitutionnel espagnol permet la tenue d'une consultation à travers laquelle une majorité pourrait se prononcer sur la formation d'un état proposée par un *demos* territorial différent du détenteur de la souveraineté dans son ensemble.

⁷ Ces principes ont permis à la Cour suprême du Canada d'affirmer que : «Un vote qui aboutirait à une majorité claire au Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, conférerait au projet de sécession une légitimité démocratique que tous les autres participants à la Confédération auraient l'obligation de reconnaître. Le Québec ne pourrait, malgré un résultat référendaire clair, invoquer un droit à l'autodétermination pour dicter aux autres parties à la fédération les conditions d'un projet de sécession». Bien que la proposition inverse ne soit pas non plus acceptable, il n'en demeure pas

mesure, sont transposables à la Constitution espagnole : le principe de démocratie et son corollaire, le respect des droits des minorités — l'existence et l'exercice de ces droits ne dépendant pas des majorités ; le principe de constitutionnalisme et de primauté du droit, dans la mesure où le processus d'expression et de réalisation du droit de décider ne peut s'exercer que dans le cadre constitutionnel établi ; et le principe fédéral, ou, si l'on préfère, le principe d'autonomie, qui, dans le cas espagnol, permet la reconnaissance d'un *demos* politique, auquel est attribuée la somme des volontés démocratiquement exprimées et qui devient sujet négociateur, avec des obligations constitutionnelles concrètes, et avec un devoir de fidélité à la Constitution qui impose un devoir de « soutien réciproque et de loyauté mutuelle » vis-à-vis de l'État (arrêt STC 247/2007) dans le processus de négociation.

De toute évidence, il ne peut y avoir d'interprétation univoque de la portée du pouvoir de mise en œuvre de cette volonté majoritaire. Comme indiqué précédemment, la Cour constitutionnelle espagnole, dans son arrêt STC 42/2014, interprète que ce pouvoir comprend un droit de proposer une réforme constitutionnelle. Le point de vue défendu ici est que, au contraire, la portée du pouvoir de mise en œuvre de cette volonté majoritaire consisterait, comme l'indique la Cour suprême du Canada, en une négociation de bonne foi entre les pouvoirs publics concernés qui pourrait potentiellement aboutir, dans le respect de conditions éventuelles, à un acte de sécession (comme c'était aussi potentiellement le cas en Écosse). Les négociations entre les parties requièrent un dialogue, s'articulant désormais entre deux majorités, et fondé sur le principe de bonne foi, compris comme une exigence de respect de la volonté démocratiquement exprimée⁸. Et l'objet de la négociation, c'est la proposition et ses conditions de

moins que: «(...) l'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait pas demeurer indifférent devant l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada. Les autres provinces et le gouvernement fédéral n'auraient aucune raison valable de nier au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecterait les droits des autres. Les négociations qui suivraient un tel vote porteraient sur l'acte potentiel de sécession et sur ses conditions éventuelles si elle devait effectivement être réalisée» (Renvoi relatif à la sécession du Québec, 20-8-1998).

⁸ Par conséquent, la bonne foi ne serait pas reconnue dans les négociations qui forceraient unilatéralement une déclaration d'indépendance, c'est-à-dire dans les négociations qui rejetteraient toute possibilité de dialogue ou qui conditionneraient l'indépendance à des exigences telles que, par exemple, une réforme constitutionnelle avec un référendum de tous les Espagnols - qui supposerait dans les faits le refus d'envisager toute autonomie possible pour la Catalogne.

mise en œuvre, la conciliation de divers droits et obligations, ainsi qu'un ensemble de concessions réciproques dans les limites mentionnées ci-après.

Dès lors, si le droit de décider est interprété en se fondant sur le cadre constitutionnel en vigueur, il ne peut venir à l'appui d'un pouvoir de sécession unilatérale pour le territoire qui le propose, car les principes de constitutionnalisme et de primauté du droit exigent dans ce processus la présence du titulaire de la souveraineté, conformément à l'article 1, paragraphe 2, de la Constitution espagnole. Il s'agirait d'une première limite à l'exercice de ce droit. Mais il existe également une limite à cette limite : la participation du titulaire de la souveraineté à la procédure d'exercice du droit de décider ne peut être exercée de manière à empêcher l'exercice de l'ensemble des pouvoirs que le droit de décider confère à ses titulaires.

Le droit de décider n'est donc pas un droit de sécession unilatérale, c'est ce qui en constituerait la limite, mais un droit à la mise en œuvre négociée de la volonté exprimée par la majorité.

À titre de conclusion : vers un nouveau droit international d'autodétermination des peuples que l'Europe doit reconnaître à ses peuples ?

Que peut-on faire si une communauté politique veut devenir un état indépendant au XXI^e siècle ? Malgré ce qui se passe encore dans trop de pays, et c'est clairement le cas dans le contexte espagnol, l'unité de l'État n'est pas un fait sacré ou un « méta-droit naturel et fondamental » d'autodéfense de l'État ; un État n'est pas un bien moral à protéger, surtout si l'on considère le nombre d'États actuels qui ont été formés à la suite de guerres et de violences de toutes sortes. C'est plutôt un instrument politique au service des citoyens et qui doit compter avec leur assentiment.

C'est pourquoi le droit de décider, comme un droit qui doit être encadré dans les constitutions démocratiques, peut être considéré comme une interprétation démocratique du droit à l'autodétermination externe, qui met l'accent sur sa dimension démocratique par rapport à la dimension nationale traditionnelle. L'idée qu'un peuple, un peuple quelconque, puisse être reconnu par sa volonté d'être et sa volonté d'exercer le droit de décider, surmontera les vieilles distinctions entre les nations historiques et toute autre communauté politique territoriale qui présente une demande soutenue au fil du temps, d'une manière pacifique, stable et démocratique, d'exercer son droit de décider de son avenir politique,

qui n'équivaut pas à un droit unilatéral et inconditionnel mais à une procédure démocratique reconnue, y compris les conditions et les négociations⁹.

En fait, dans le cas espagnol, on peut observer comment l'ignorance du droit de décider et la substitution de la négociation à la répression peuvent conduire non seulement à une interprétation du principe démocratique non conforme à son processus évolutif mais, plus sérieusement, à une involution claire de l'État de droit. Il est difficile de trouver en Europe un cas avec une revendication pacifique si soutenue au fil du temps. La Catalogne a gagné le droit d'être entendue. Parce que si l'autodétermination interne n'est pas possible, quelle autre voie reste-t-il ? La voie unilatérale comme celle du référendum de 1er octobre qui n'a eu aucune efficacité ?

La primauté du principe démocratique et la reconnaissance de la volonté de sécession devraient être plus facilement insérées dans un contexte européen où un changement de cette ampleur peut être conçu sous l'égide d'une souveraineté partagée et de frontières poreuses.

Si l'Europe veut être une fédération, il faut envisager la modification de ses frontières intérieures, en reconnaissance de son caractère fédéral. En Europe, précisément, la distinction entre droit interne et externe à l'autodétermination devrait perdre une partie de son sens. Nulle part ailleurs dans le monde, le développement du fédéralisme et de l'autodétermination ne devrait être plus garanti.

Il serait peut-être plus facile d'adopter une *Directive européenne de clarté*, selon le modèle canadien, qui pourrait stipuler des règles équitables pour développer des référendums d'autodétermination en son sein, sans que cela implique la perte de la citoyenneté européenne des citoyens qui sont déjà membres de l'Union et souhaitent le rester¹⁰.

Il faut toujours prendre en compte la volonté des citoyens, et la reconnaissance de cette volonté devrait être le point de départ pour engager des négociations honnêtes entre les Gouvernements, avec l'intermédiation de l'Union européenne ou le Conseil de l'Europe, en tout cas, dans le cadre d'une nouvelle compréhension du droit à l'autodétermination, plus en conformité avec les nécessités du XXI^e siècle.

⁹ Jaume López et Mercè Barceló i Serramalera: "Le droit de décider. La question de l'autodétermination d'une communauté politique au XXI^e siècle à travers du cas de la Catalogne", *Revue française de droit constitutionnel*, 118, 2019/2, p. 383.

¹⁰ *Ibid.*, p. 384

L'autonomie écossaise et le Brexit: deux projets d'autodétermination en collision?

Nicola McEwen et Alexandra Remond

On 31 January 2020, the UK left the European Union. For many of its supporters, Brexit represents an expression of British self-determination. But what does this mean for Scotland's self-determination? In a referendum in 2014, 55% of Scots voted against independence. Two years later, 62% voted to Remain in the EU, but this meant little in a UK-wide ballot where the majority voted by a small majority to Leave. Brexit has reignited the independence debate in Scotland. That Scotland has been 'dragged out of the EU against its will' represents for many in the Scottish National Party, including the Scottish First Minister, Nicola Sturgeon, a material change in circumstances since 2014, justifying a new referendum on Scotland's future. This article examines the difficulties in reconciling competing self-determination claims in the context of plurinational states with discrete and overlapping national boundaries. It also considers the difficulties confronting Scotland as it debates its future between two: as a member nation of the United Kingdom or an aspiring member state of the EU.

Les Écossais ont voté en 2014 pour rester au sein du Royaume-Uni quand ils ont rejeté l'indépendance par une majorité de 55,3% contre 44,7%. Ce résultat était suffisamment clair pour obtenir le consentement des perdants, mais l'écart entre le Oui et le Non était également assez étroit pour assurer que le débat sur l'avenir constitutionnel de l'Écosse se poursuive. Moins de deux ans plus tard, le Royaume-Uni a décidé par une majorité de 51,9%, contre 48,1% de quitter l'Union Européenne. Ce résultat masque des différences territoriales marquées. Une majorité dans toutes les régions d'Angleterre, à l'exception de Londres, a voté pour quitter l'Union européenne. En Écosse, en revanche, la population a soutenu son appartenance à l'UE à hauteur de 62% contre 38%, et avec une majorité pour rester dans chaque région écossaise. Bien qu'un second référendum sur l'indépendance soit peu probable dans l'immédiat¹, le Royaume-Uni se

¹. Suite aux résultats du référendum sur le Brexit, la Première ministre de l'Écosse, Nicola Sturgeon, avait avancé la possibilité d'un second plébiscite sur l'indépendance. Mais cela a été abandonné pour le moment après un recul électoral de son parti.

retrouve face à un possible tremblement de terre constitutionnel dans sa quête du « Brexit ».

Le Royaume-Uni est aujourd'hui à un croisement important, non seulement dans sa position de pays souverain en Europe, mais aussi dans sa conception constitutionnelle et nationale. C'est sur cette deuxième dimension que cet article s'attarde. Ces deux récents référendums sur la souveraineté invitent à s'interroger sur la nature et la compatibilité de deux projets d'autodétermination au sein d'un même État. On s'intéresse ici à leurs implications sur la nature de l'État et des peuples au Royaume-Uni et comment ils mettent en lumière deux projets d'autodétermination entrant en collision. Le Royaume-Uni reste un cas rare d'État souverain qui se reconnaît un caractère plurinational et qui a accordé, dans la sphère politique sinon dans la loi, le droit à ses nations constituantes de s'autodéterminer.² Le peuple écossais, notamment, a toujours joui d'un statut particulier en tant que nation depuis son union avec l'Angleterre en 1701, laquelle reconnaît, dans une mesure limitée, son droit à diriger ses propres affaires sous forme distincte et par le biais d'une représentation démocratique dans le contexte de l'union parlementaire et politique. C'est seulement en 1999, après des décennies de débats et de luttes, que son droit à l'autodétermination interne a été reconnu dans l'établissement du parlement écossais, lui permettant de gouverner ses affaires intérieures. Et, comme nous l'avons vu en 2014, son droit à l'autodétermination externe – le droit à l'indépendance étatique et internationale – a été reconnu comme légitime par le gouvernement britannique lorsqu'il a concédé la tenue du référendum sur l'indépendance (Keating and McEwen, 2017).

Depuis quelques années, le Royaume a vu une montée des sentiments nationalistes. En particulier, un nouvel intérêt académique s'est développé pour la question d'une poussée identitaire anglaise (Kenny 2014, Henderson et al, 2016). Le désir d'autodétermination britannique cache en effet un désir plus spécifique à l'Angleterre, et il s'exprime dans la demande pour le « Brexit ». Ces développements, en plus d'être très importants pour l'avenir et l'unité nationale du Royaume-Uni, soulignent également les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du principe d'autodétermination, lorsque les frontières des communautés nationales se chevauchent et que ces nations sollicitent des aboutissements différents et concurrents.

². Le référendum sur l'indépendance de l'Écosse était seulement consultatif et ne contraignait pas le gouvernement britannique à mettre en œuvre son résultat. L'Accord du Vendredi Saint en Irlande du Nord, en revanche, a ancré dans la loi le droit à l'autodétermination des Irlandais du Nord.

Cependant, la reconnaissance du droit de l'Écosse à l'autodétermination dans le passé n'implique pas sa reconnaissance à l'avenir. Une demande officielle présentée par la Première ministre de l'Écosse, Mme Nicola Sturgeon, de transfert de pouvoir constitutionnel afin d'organiser un nouveau référendum sur l'indépendance écossaise, à la lumière des résultats du référendum sur le Brexit, a été rejetée par la Première ministre, Mme Theresa May, en 2017. Une fois encore, une demande similaire a été rejetée par le Premier ministre nouveau, M. Boris Johnson, en Janvier 2020. Évidemment, il existe des limites à la reconnaissance du droit à l'autodétermination au Royaume-Uni.

Les exemples britannique et écossais présentent ainsi certains paradoxes dans la conceptualisation et l'application du principe d'autodétermination moderne. Le principe d'autodétermination est à lui tout seul un concept brouillon et contesté. Il peut faire référence à un droit individuel et principalement lié à un droit d'expression politique dans les confins du système démocratique existant, jusqu'à un droit collectif, détenu par une nation, donnant droit à un État souverain et indépendant. Dans le cas du Royaume-Uni, nous allons le voir, sa définition est bien moins problématique que sa mise en œuvre. Cet article aborde dans un premier temps le concept d'autodétermination et ses implications. Puis le cas du Royaume-Uni et sa nature plurinationale sera brièvement revu avant de se consacrer à la problématique actuelle entre l'autodétermination écossaise et britannique/anglaise.

L'autodétermination – un concept imprécis

L'autodétermination peut être conçue comme un droit individuel ou collectif concernant un objet interne ou externe à l'État souverain. Un droit individuel et externe d'autodétermination autorise toute personne à choisir l'autorité étatique dont il ou elle veut faire partie. Une conceptualisation interne, en revanche, voit ce droit applicable seulement dans le cadre de l'État existant (comme avec des élections régulières par exemple pour pouvoir choisir son gouvernement). Dans sa construction collective, le principe d'autodétermination, dans la Convention des Nations unies, est une assertion du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (ONU, Chapitre I, Article 1). Ce principe issu du droit international spécifie que chaque peuple peut librement prendre des mesures afin de poursuivre son développement économique, social et culturel. Le droit à l'autodétermination qui en découle et l'application de ce principe, font toujours l'objet d'une guerre de vocabulaire et d'incertitude juridique.

Il semblerait que dans la pratique internationale de la reconnaissance de nouveaux États, le seul consensus clair est que le droit à l'autodétermination

s'applique, en tant que droit à un pays souverain indépendant sur le plan international, uniquement dans les cas coloniaux (Fisch 2015, 8). Pour Shaw (1997, 481) le consensus après la Guerre froide dans l'approche internationale est donc d'adopter une définition territoriale à l'application du droit d'autodétermination externe, et plus rarement « nationale » ou « constitutive ». Contrairement au droit des *territoires* coloniaux et de leurs habitants de s'autodéterminer, une conception « nationale » met l'accent sur le peuple et son droit démocratique à disposer de lui-même. La dernière conceptualisation de l'autodétermination « constitutive » se focalise sur les procédures utilisées afin d'appliquer l'autodétermination. Ce qui donne droit à un peuple à l'autodétermination, c'est la reconnaissance par les États souverains existants, notamment celui dont le peuple fait actuellement partie, que ce droit existe. Il est néanmoins difficile de trouver des ressources internationales légales qui puissent nous éclairer sur la définition précise de ce que constitue un « peuple » (Corten 2014, 98).

Les théories les plus libérales voudraient que tout groupe qui le souhaite puisse exercer son droit d'autodétermination, que les personnes qui le forment partagent une culture ou une histoire commune ou non. Cela serait valable même si elles désirent former un nouvel État souverain (Beran 1984, 30–31; McGee 1991). La nature civique et démocratique des communautés politiques est mise en avant. Néanmoins cette approche néglige l'importance du territoire et le fait que c'est souvent la division de celui-ci, de même que sa composition démographique, qui est problématique. En effet, trouver un consensus parmi le « peuple », même si celui-ci vit sur un même territoire, est soumis aux mêmes lois et aux mêmes institutions politiques, est un défi dans toute démocratie. Cela devient encore plus compliqué lorsque des peuples-nations coexistent dans un même État et, bien que partageant une citoyenneté et des institutions communes, exercent leur autodétermination dans des domaines de souverainetés distincts.

La notion de peuple est centrale au principe d'autodétermination, car le peuple est le titulaire du droit. La conception de « peuple » est souvent synonyme de « nation » et sous-entend une base de solidarité et un foyer de souveraineté commune (Connor 1994, 94–95). Saisir l'ensemble de ses constituants en revanche est une tâche difficile. Nous nous contenterons ici d'accepter la nature « imaginaire » de cette entité sociale et politique (voir Anderson, 1991). De plus, dans des États plurinationaux, des groupes reliés par des références culturelles peuvent se retrouver en concurrence, voire en compétition. Ceci peut aboutir à une multiplicité d'identités sociopolitiques. La structure supranationale apportée par l'Union européenne a renforcé les identités nationales sub-étatiques selon Moreno. Qui plus est, les processus de transnationalisation du bas vers le haut

et de décentralisation du haut vers le bas ont pris une extension considérable de type « localisme cosmopolite européen » (2006, 510-11). C'est-à-dire que la nation non-étatique opère simultanément dans un contexte local et international.

Il n'en reste pas moins que la collectivité se reconnaît dans ces identités nationales, formant ainsi un peuple distinct qui peut alors faire appel à son autodétermination dans ses différentes structures de gouvernance. La fameuse métaphore d'Ernest Renan (1882) qui décrit la nation comme un « plébiscite de tous les jours » fait également référence à l'importance d'une conscience collective et du consentement populaire dans l'existence d'un espace politique, social et territorial commun qui donne vie au peuple-nation.

Les référendums d'autodétermination comme ceux qui ont eu lieu en Écosse et au Royaume-Uni, respectivement en 2014 et 2016, offrent une opportunité rare pour un peuple d'exprimer directement son droit démocratique à décider où, et comment, il désire être gouverné (Tierney 2009 ; Suksi 1993, 235). Celui-ci repose sur un principe démocratique du consentement, qui est aussi essentiel au regard des concepts de légitimité et d'égalité. Habermas par exemple, conçoit que le système légal moderne repose essentiellement sur l'idée de l'autodétermination : « les citoyens devraient toujours se concevoir comme étant eux-mêmes les auteurs de la loi dont ils sont les sujets » (Habermas 1997, 408). Depuis la Seconde Guerre mondiale, la souveraineté d'un État est basée sur le consentement et la représentation de ceux qui l'habitent. Ce fondement s'est développé en parallèle et souvent en symbiose avec le principe d'autodétermination et l'idée de peuple-nation. Ces principes ont parfois été entendus comme signifiant que tout peuple a le droit de former son propre gouvernement et État indépendant (Velasco 2014, 78). C'était le cas dans le référendum sur l'indépendance de l'Écosse en 2014, à l'inverse de la Catalogne en octobre 2017.

Mais que se passe-t-il quand la notion de « peuple » et son statut politique fonctionnent sur deux plans nationaux différents mais juridiquement complémentaires? Bien que le droit d'autodétermination du peuple écossais ait été clairement articulé lors du référendum sur son indépendance, l'attachement au Royaume-Uni qu'il a révélé allait à une nation européenne et un État membre de l'UE. Cette appartenance a facilité l'expression des identités plurinationales des peuples des îles britanniques et a été le fondement de l'évolution de ses systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux. En conséquence, le projet d'autodétermination se retrouve maintenant en contradiction avec le projet nationaliste anglais/britannique qui fait sortir le Royaume-Uni dans son ensemble de l'UE.

La nature plurinationale du Royaume-Uni

Le Royaume-Uni est un état plurinational composé de l'Angleterre, de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord. Ces nations et territoires distincts se sont développés aux côtés de la nation britannique, sans effort concerté pendant la période démocratique de la part de l'État de réprimer ces identités nationales distinctes. Le Royaume n'a pas à proprement parler de constitution entièrement écrite et codifiée qui reconnaît officiellement ce caractère plurinational. Il n'en reste pas moins que les gouvernements successifs ont fait preuve de pragmatisme qui, malgré quelques exceptions géographiques (Ulster) ou historiques notables (en partie, la « période Thatcher » de 1979 à 1990), a largement fait prévaloir le plurinationalisme dans la gestion des différents territoires du royaume. L'Écosse en particulier a toujours joui du statut de nation et d'entité territoriale et juridique singulière. Même Margaret Thatcher a noté dans ses mémoires que « en tant que nation, ils [les Écossais] ont un droit indéniable à l'autodétermination nationale ; jusqu'à présent ils ont exercé ce droit en se joignant et en restant dans l'union. S'ils en venaient à décider de devenir indépendants aucun parti politique anglais ou politicien ne devrait les en empêcher, même si leur départ serait regrettable » (Thatcher, 1993 : 624).

Depuis 1999, la reconnaissance implicite des nations constituantes a été accompagnée de réformes du système de gouvernement et de l'instauration de la décentralisation en Écosse et au Pays de Galles et sa restauration en Irlande du Nord. Ces changements se sont faits par le biais de référendums en Écosse et au Pays de Galles en 1997, et en Irlande de Nord en 1998 dans le cadre du processus de paix. L'Angleterre en revanche ne possède pas de parlement distinct. Par conséquent, le gouvernement britannique agit comme le gouvernement du Royaume-Uni dans son ensemble et celui de l'Angleterre. Cela donne lieu à un système politique très asymétrique. Le projet de décentralisation est en effet une affaire confuse, fruit de l'opportunisme politique plutôt que d'une réelle traduction de ses vertus (Cattaruzza 2007). Ceci a pour résultat un système de gouvernement hybride marqué à la fois par une centralisation forte dans certains domaines (par exemple, les finances publiques et l'économie; les affaires étrangères) et une décentralisation étendue dans d'autres (par exemple, en matière d'éducation et de santé). Le tout est obscurci par l'absence d'une constitution clairement rédigée et, en conséquence, par un système qui repose surtout sur des conventions plus ou moins tacites et justifiées. De plus, une culture de négociation et de consensus qui se fait séparément entre les ministères et administrations des quatre coins du pays, renforcée par la domination continue du gou-

vernement britannique et la doctrine de la souveraineté parlementaire de Westminster.

La reconnaissance des identités nationales au Royaume-Uni peut peut-être expliquer pourquoi le gouvernement britannique a immédiatement reconnu le droit du parti nationaliste écossais, le SNP, de tenir un référendum sur l'indépendance lorsque celui-ci a remporté une majorité électorale en 2011. Mais il y avait aussi d'autres explications. La culture politique majoritaire qui imprègne la politique britannique a généré le respect du mandat d'organiser un référendum sur l'indépendance que le SNP avait obtenu en remportant les élections. De plus, à l'époque, il semblait certain que l'indépendance serait rejetée par l'électorat écossais. David Cameron, alors Premier ministre, avait déclaré que le gouvernement britannique ne mettrait pas d'obstacles juridiques ou politiques à l'encontre du plébiscite. Avec cette décision, l'autodétermination de l'Écosse s'est exprimée sous forme « nationale », en tant que peuple, « territoriale » en tant qu'unité juridique distincte, et surtout sous forme « constitutive » avec la reconnaissance de ce statut, mais politiquement et non pas de façon légale/constitutionnelle, par l'autorité de l'État existant, donnant lieu à une possible reconnaissance internationale d'un nouvel État indépendant (Corten 2014; Coggins 2011).

Au cours des dix-huit mois suivant les élections de 2011, les deux gouvernements ont négocié un transfert temporaire de pouvoir (dans « l'accord d'Édimbourg ») pour permettre au gouvernement écossais d'adopter une loi pour un référendum sur son indépendance. En effet, la loi sur l'Écosse de 1998 nécessite l'accord du gouvernement et du parlement britanniques car les questions constitutionnelles et le changement constitutionnel sont de la compétence du parlement de Westminster. Le transfert de pouvoir qui permet d'adopter une loi pour un référendum sur l'indépendance a été conclu dans des conditions minimales, incluant la supervision de la commission électorale et la stipulation qu'une seule question soit posée, avec uniquement deux réponses possibles. Cet accord engagea également les deux gouvernements à respecter les résultats du référendum; une majorité simple serait suffisante pour négocier l'indépendance. Le gouvernement écossais a pu également négocier un corps électoral qui fut le même que celui appelé à élire le parlement écossais (qui comprend les citoyens de l'UE en Écosse mais pas les Écossais qui résident en dehors de l'Écosse), avec l'addition de jeunes de 16 et 17 ans.³ L'on peut percevoir ici une définition avant tout « politique » du corps électoral, excluant toute

³ Depuis 2016, les jeunes de 16 et 17 ans peuvent voter aux élections parlementaires écossaises.

référence identitaire ou ethnique, qui eut pour résultat un processus d'autodétermination écossais dénué de détermination historiciste.

Contrairement au Québec durant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, ou le cas de la Catalogne aujourd'hui, le référendum de l'Écosse en 2014 n'était pas le résultat d'une période de mécontentement populaire ou de doléances particulières contre le système politique existant, tel que l'échec d'une réforme constitutionnelle. Au contraire, la satisfaction à l'égard de la dévolution était plus évidente que jamais. Le seul catalyseur notable fut la victoire électorale du parti nationaliste. Néanmoins, la campagne référendaire de deux ans a généré un mouvement d'indépendance qui reste actif. Bien que 55% des votants se fussent prononcés contre une rupture avec le Royaume-Uni, l'appui pour l'indépendance, et l'adhésion au SNP, n'ont jamais été aussi élevés.

Les projets d'autodétermination entrent en collision

En janvier 2013, le Premier ministre David Cameron a promis de négocier un arrangement plus favorable pour le maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne avant de convoquer un référendum sur le maintien ou la sortie du pays de l'Union. Suite à l'élection d'un gouvernement conservateur majoritaire en 2015 et à des négociations conclues en 2016, le peuple britannique a été invité à décider dans un référendum de rester ou de quitter l'UE. L'électorat était à l'échelle du Royaume-Uni, il ne comprenait que des citoyens britanniques et les membres du Commonwealth (mais pas les citoyens de l'UE) résidents au Royaume-Uni.⁴ Bien que le Premier ministre écossais, Nicola Sturgeon, ait proposé la nécessité d'obtenir des majorités dans chacune des quatre nations, c'est le vote à l'échelle du Royaume-Uni qui devait être respecté. Dans son premier discours à la conférence du Parti conservateur de 2016, Theresa May a insisté : « Parce que nous avons voté au référendum en tant qu'un Royaume-Uni, nous allons négocier comme *un* Royaume-Uni, et nous laisserons l'Union européenne comme *un* Royaume-Uni. Il n'y a pas d'exclusion du Brexit » (May 2016). De ce point de vue, le vote majoritaire pour rester dans l'UE en Écosse (et en Irlande du Nord, à Londres et à Gibraltar) est légalement sans conséquence face à une majorité générale favorable au retrait du Royaume-Uni.

Il convient de rappeler que le gouvernement britannique de David Cameron a fait campagne contre le Brexit lors du référendum et qu'il a perdu. Pour les Brexiteurs, le référendum était l'occasion de réaffirmer l'autodétermination britannique

⁴ Il s'agit du même électorat que pour les élections britanniques.

et la souveraineté britannique. C'était aussi un rejet de la libre circulation du peuple européen, d'une UE trop technocratique et trop coûteuse pour le budget britannique, et l'affirmation de la place et du statut du Royaume-Uni en tant que pays influent à part entière. Au cœur de la campagne référendaire s'exprimait un désir de « reprendre le contrôle » : contrôle des frontières, contrôle de l'immigration, contrôle de l'économie, contrôle des lois. En bref, un pays contrôlant son propre destin. Pour ses partisans, le Brexit était l'expression par excellence de l'autodétermination nationale. Ce point de vue a été crédité par le gouvernement britannique dans le processus de négociation du Brexit. Dans un discours exposant ses priorités pour les négociations, le Premier ministre a qualifié le résultat du référendum de « vote pour restaurer, selon nous, notre démocratie parlementaire, notre autodétermination nationale, et devenir encore plus global et internationaliste dans l'action et dans esprit » (HM Government, 2017a). Sa lettre au président du Conseil européen, Donald Tusk, qui a déclenché le processus de l'article 50, a réitéré la description du vote référendaire comme un désir de « restaurer, comme nous le voyons, notre autodétermination nationale » (HM Government, 2017b). Pourtant, cela représente une position mono-nationaliste qui va à l'encontre de la nature plurinationale du Royaume-Uni.

En effet, le vote en faveur du retrait de l'Union européenne s'inscrit dans une montée du nationalisme en Angleterre. Il y a effectivement une forte corrélation entre l'identité nationale anglaise et le vote en faveur du Brexit. Une étude menée par Henderson et ses collègues (2016) a démontré qu'en Angleterre, ceux qui ont voté pour le Brexit avaient tendance à s'identifier comme étant plus Anglais que Britanniques ou exclusivement Anglais. C'est en partie pourquoi le résultat du référendum est avant tout ressenti comme un vote d'autodétermination « anglais » plutôt que « britannique ».

Au lendemain du référendum, Nicola Sturgeon a insisté sur le fait que le résultat en Écosse devrait être respecté comme une expression de l'autodétermination de l'Écosse : « nous n'avons pas voté pour partir – nous avons voté pour rester. Se faire dire que nous devons partir, quoi qu'il en soit, revient à dire que notre voix en tant que nation n'a pas d'importance » (Sturgeon, 2016). Le gouvernement écossais a cherché à faire valoir un « Brexit doux » qui permettrait à l'ensemble du Royaume-Uni de rester dans le marché intérieur de l'UE et dans l'union douanière. À défaut, il a exigé un statut spécial qui permettrait à l'Écosse de maintenir ces liens, même si le reste du Royaume-Uni devait les perdre.

Ce désir d'une réponse flexible au Brexit allait à l'encontre de la vision unitaire du gouvernement britannique, du moins en ce qui concerne l'Écosse. Alors que les appels à un statut spécial pour l'Écosse ont été rejetés, il y a eu plus de souplesse pour trouver des solutions aux défis du Brexit pour l'Irlande du Nord et la

frontière irlandaise. Cela a eu pour effet de replonger le débat dans la dichotomie entre indépendance et union. Pour le SNP, le Brexit représente « un changement des circonstances matérielles » dans lesquelles la décision d'autodétermination de l'Écosse de 2014 a été prise. Le refus subséquent de prendre en compte le désir du peuple écossais de rester au sein de l'UE justifie selon ce parti un autre vote sur l'indépendance une fois que les termes du Brexit seront connus.

Toutefois, le gouvernement à Londres et les unionistes en Écosse estiment que les Écossais ont décidé d'exprimer leur autodétermination en restant au sein du Royaume-Uni lors du référendum de 2014, et donc d'être sujets à la décision du référendum de 2016 à quitter l'UE avec le reste du pays. Cet argument est légalement valable et légitime aux yeux d'une partie de la population écossaise. De plus, un sondage conduit avant la tenue du référendum sur la sortie de l'UE a montré qu'une majorité d'habitants des quatre nations constitutives souhaite que la décision de sortir de l'UE soit prise par la population dans sa globalité, sans la diviser en régions : 68% des Anglais, 64% des Gallois, 60% des Irlandais du Nord et 55% des Écossais ont déclaré que la décision de quitter l'Union Européenne devait se faire en fonction de la décision prise par la majorité totale du Royaume, et qu'une majorité dans chaque nation n'était pas nécessaire.

Le refus du gouvernement britannique de négocier un transfert de pouvoir pour faciliter un nouveau référendum sur l'indépendance souligne la fragilité du droit à l'autodétermination au Royaume-Uni. L'autorité constitutionnelle sur toutes les questions relatives à l'Union et au statut constitutionnel du Royaume-Uni et de ses territoires constitutifs appartient au Parlement britannique. Bien qu'il soit difficile d'imaginer un gouvernement britannique démontrant le degré d'intransigeance du gouvernement espagnol, il détient toujours un pouvoir de veto sur un futur référendum sur l'indépendance. Pour sa part, le gouvernement du SNP s'est clairement engagé à conclure un accord négocié, similaire à l'accord d'Édimbourg de 2012, avant de procéder à un nouveau vote sur l'indépendance.

Le résultat de 2016 limite le projet d'autodétermination écossais exposé au référendum de 2014, et la légitimité du nouvel arrangement constitutionnel qui se dessine dans le processus de sortie de l'UE. Le référendum sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a non seulement mis en tension deux *droits* d'autodétermination, mais le processus qui s'en suit met en conflit deux *projets* d'autodétermination. Nous avons en ce moment deux nationalismes et deux expressions d'autodétermination qui sont difficiles à réconcilier.

Écosse: entre deux unions

Le référendum de 2014 n'a pas débouché sur la création de cet État imaginé par le SNP. Mais il semble avoir modifié les termes du débat en Écosse. En particulier, il a clairement fourni un précédent au droit d'autodétermination de l'Écosse, et dessiné un projet d'autodétermination centré sur l'indépendance dans l'Europe. Contrairement au point de vue politique plus dominant dans le reste du Royaume, et plus précisément en Angleterre, l'Europe n'est pas perçue comme un « autre » menaçant l'identité ou l'autodétermination écossaise, mais comme une partie de la solution afin de mettre en pratique cette autodétermination.

Grâce à l'accès à cette union supranationale, l'Écosse indépendante ne se retrouverait pas isolée sur le plan international en tant que petit État.⁵ Au sein de l'union, l'Écosse pourrait trouver des alliés, surtout parmi les petits États du nord, partageant ses valeurs et désireux de coopérer pour les faire prévaloir. De plus, et contrairement au discours politique des Brexiteurs, la libre circulation des personnes et l'immigration constitue un atout pour les élus de tous bords au Parlement écossais. Toutefois, les Écossais partagent aussi avec les autres Britanniques une vision principalement économique de l'UE. Les nationalistes écossais mettent en avant les atouts du marché unique européen dans le débat actuel.

L'enthousiasme pour l'UE n'est pas dépourvu de critiques; mais la solution se trouve avant tout dans la réforme pour les nationalistes écossais, plutôt que dans le retrait (Scottish Government, 2014, 1-3). Qui plus est, en 2014, le gouvernement écossais entendait conserver les concessions accordées par l'UE au Royaume-Uni (donc rester en dehors de la zone euro et de l'accord de Schengen, en faveur du maintien de la zone sterling et de la zone de voyage commune des îles britanniques). La campagne référendaire sur l'indépendance de l'Écosse faisait surtout référence à un nouveau projet de société qui ne briserait pas tous les liens avec le reste du Royaume-Uni. Cela inclut, entre autres, le maintien d'un marché de travail partagé, d'un domaine de recherche et d'un marché intérieur de l'énergie commun (McEwen, 2014). À condition que le reste du Royaume ait partagé la volonté politique de maintenir des liens politiques et économiques étroits, cela aurait pu se faire en partie grâce à l'adhésion des deux pays à l'UE.

⁵. L'adhésion à la CEE puis l'UE n'a pas toujours été au programme des indépendantistes. Le SNP avait appelé à voter « non » lors du référendum de 1975 sur la CEE. L'arrivée du marché unique dans les années 1980 l'a fait changer d'avis. Des exceptions existent encore au sein du parti, et d'une importance cruciale, parmi ses électeurs.

Durant le débat sur l'indépendance de l'Écosse, le gouvernement britannique et le camp du « non » avaient insisté sur le fait que l'indépendance écossaise ne s'accompagnerait pas nécessairement du maintien de l'Écosse dans l'Union européenne. Ils ont insisté aussi sur le fait que le processus d'adhésion à l'UE serait long, difficile, sans garanties, et sans les avantages et l'influence que le Royaume-Uni a obtenus en tant que grand État membre de l'UE (Keating and McEwen, 2017). Il est donc possible de voir, dans son volet négatif, un désir du peuple écossais de ne pas quitter l'union qu'il forme avec le reste du Royaume-Uni, mais aussi un souhait de maintenir son lien avec l'Union européenne, réaffirmé en 2016.

Toutefois, le référendum du Brexit et le processus qu'il a installé ont fondamentalement changé les termes du débat sur l'autodétermination écossaise et le contexte dans lequel elle peut être réalisée. En effet, les Écossais ont voté pour rester membres d'un pays dont la nature est en train de changer moins de deux ans plus tard, et sans leur accord. Le Brexit a donc relancé le débat sur l'avenir constitutionnel de l'Écosse en créant un nouveau catalyseur et une nouvelle logique pour l'indépendance qui n'était pas manifeste en 2014. De plus, depuis lors, le SNP a renforcé sa domination de la politique écossaise et accru sa demande d'un nouveau référendum sur l'indépendance, notamment à la lumière de son succès aux élections générales de 2019, lorsqu'il a obtenu 45% des voix et 81% des sièges en Écosse. Mais le Brexit remet également en question la vision d'indépendance présentée en 2014. Les liens institutionnels et le marché commun avec le reste du Royaume-Uni envisagés en 2014 sont plus difficiles à concevoir si l'Écosse devient un État membre de l'UE alors que le reste du Royaume-Uni ne l'est plus. De plus, le désir apparent du gouvernement britannique de quitter le marché intérieur et l'Union douanière de l'UE présentent de nouveaux défis pour les partisans de l'Indépendance, car cela augmente la perspective peu attrayante d'une frontière entre l'Écosse et l'Angleterre.

Conclusion

Le projet d'autodétermination écossais présenté par le SNP durant la campagne pour l'indépendance était étroitement lié au projet européen. La victoire du « *vote leave* » en Angleterre et au Pays de Galles, et la dominance continue du SNP en Écosse, s'inscrivent dans un contexte de montée des nationalismes au Royaume-Uni. Néanmoins ces nationalismes n'ont pas les mêmes fondements idéologiques, et surtout, ils ont une conception et des finalités géopolitiques différentes.

Ces développements récents au Royaume-Uni offrent un exemple intéressant d'une occasion où la conceptualisation et la mise en pratique du principe de l'autodétermination sont mises en tension dans un État plurinational. En particulier, l'application du principe qu'un peuple a le droit de disposer de lui-même pose un problème dans le cas du peuple britannique, qui s'autodétermine avant tout sous les couleurs anglaises lorsqu'il est appelé à s'exprimer. Au moins dans le contexte du Brexit, la classe politique britannique a jusqu'à présent échoué à inclure dans le projet d'autodétermination « britannique » les autres peuples qui constituent cette société plurinationale. Puisqu'il reste le gouvernement souverain dans un système qui est démographiquement et constitutionnellement asymétrique et non-fédéral, le gouvernement britannique peut légalement dicter la nature du peuple détenteur du droit d'autodétermination en lui conférant un droit « constitutif » plutôt que « national ». Le gouvernement et le parlement britanniques conservent également le pouvoir d'accorder ou de refuser au gouvernement écossais le droit de tenir un nouveau référendum constitutionnel. Pour l'instant, l'opinion dominante est que le peuple écossais a déterminé son avenir en 2014. Il a pris la décision de rester au Royaume-Uni. De ce point de vue, la question de l'indépendance est donc réglée. En revanche, pour le parti nationaliste, qui forme le gouvernement écossais en ce moment, le droit de décider son avenir réside dans le peuple de l'Écosse.

Ces deux projets d'autodétermination entrent en contraste également par le fait que l'un reste très traditionnel, centré sur l'État-nation souverain, la présence de la frontière et un corps électoral restreint ; alors que l'autre embrasse une vision de la souveraineté mise en commun et stratifiée entre le sub-étatique et le supra-étatique. Les deux référendums d'autodétermination au Royaume-Uni sont donc aussi un témoignage d'une possible crise de l'ensemble à venir. Les enjeux constitutionnels qui approchent pourraient conduire les Écossais à devoir choisir entre deux unions afin de mettre en pratique un projet d'autodétermination qui a semblé au cours de ces dernières années de plus en plus incompatible avec l'autodétermination anglaise qui s'est exprimée dans le contexte du Brexit. Ce n'est pas une étape que la plupart des Écossais veulent voir venir, ni un choix qu'ils veulent être contraints de faire.

Bibliographie

Benedict Anderson, B, *Imagined Communities: reflections on the origins and spread of nationalism*. London: Verso, 1991.

Harry Beran « A Liberal Theory of Sécession ». *Political Studies*, 32 (1), 21-31, 1984.

Amaël Cattaruzza, « Les référendums d'autodétermination : démocratisation ou balkanisation du monde ? » *L'Espace Politique/Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*. 3 (3), 2007.

Bridget Coggins, « Friends in High Places: International Politics and the Emergence of States from Secessionism » *International Organization*, 65 (3): 433-467, 2011.

Walker Connor, « A Nation Is a Nation, Is a State, Is an Ethnic Group, Is A... » In John Hutchinson et Anthony Smith (eds.) *Nationalism*. Oxford, Oxford University Press, 36-46, 1994.

Corten, O. 2014. 'Les visions des internationalistes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : une approche critique'. *Civitas Europa*, 32 (1), 93-111.

Jörg Fisch, *The Right of Self-Determination of Peoples: The Domestication of an Illusion*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*. Cambridge, Polity Press, 1998.

Ailsa Henderson, Charlie Jeffery, Robert Liñeira, Roger Scully, Dan Wincott, et Richard Wyn Jones, « England, Englishness and Brexit » *The Political Quarterly*, 87 (2): 187-199, 2016.

HM Government:

The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union, Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper>, 2017a.

Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Article 50 Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf, 2017b.

Michael Keating and Nicola McEwen « The Scottish Independence Debate ». In Michael Keating (ed.). *Debating Scotland: issues of independence and union in the 2014 referendum*. Oxford: Oxford University Press. 1-27, 2017.

Michael Kenny, *The Politics of Nationhood in England*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Nicola McEwen, « If the vote is Yes, how long will the independence negotiations take and what will the main challenges be? », in Charlie Jeffery and Ray Perman (eds), *Scotland's Decision: 16 Questions to think about for the referendum on 18 September*, 35-39, 2014.

Robert W McGee, « The Theory of Secession and Emerging Democracies: A Constitutional Solution » *Sandford Journal of International Law*, 28 (1): 451-476, 1991.

Luis Moreno, « Scotland, Catalonia, Europeanization and the “Moreno Question” ». *Scottish Affairs*, 54 (1): 1-21, 2006.

Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?* Conférence prononcée à la Sorbonne, 11 mars 1882. Disponible en ligne : <https://archive.org/details/questcequunenat00renagoog>

Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

Scottish Government. 2014. *Scotland's Priorities for EU Reform*, Edinburgh. Disponible en ligne : <http://www.gov.scot/Topics/International/Europe/Policies/EUReform/Priorities-for-EU-Reform-Summary>, 2014

Nicola Sturgeon, *Scotland in the EU*, Speech delivered to IPPR Scotland, 25 July, 2016. Disponible en ligne: <http://news.gov.scot/speeches-and-briefings/scotland-in-eu>

Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*. London: Harper Press, 1993.

Stephen Tierney, « Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry » *The Modern Law Review*, 72 (3): 360-83, 2009.

Zoilo Velasco, « Self-Determination and Secession: Human Rights-Based Conflict Resolution » *International Community Law Review*, 16 (1): 75-105, 2014.

Du fédéralisme au nationalisme? Physionomie et ambiguïtés du tournant souverainiste de la Lega Nord en Italie

Giangiacomo Vale

La Lega Nord s'est imposée sur la scène politique italienne entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 en se distinguant par ses revendications régionalistes et fédéralistes, et en allant jusqu'à réclamer l'indépendance du Nord de l'Italie ("Padanie") dès le milieu des années 1990. Avec l'arrivée de Matteo Salvini au secrétariat en 2013, la Lega Nord a rapidement changé d'identité, d'image et de mission, cherchant à s'ancrer au niveau national, réclamant la défense de la souveraineté et des frontières nationales et enlevant le mot "Nord" du nom et du symbole du parti (2017). Toutefois, le tournant national-populiste de la Lega est allé de pair avec la montée des poussées autonomistes et régionalistes au Nord, notamment en Lombardie et Vénétie, où les deux gouverneurs Roberto Maroni et Luca Zaia ont organisé en octobre 2017 un référendum pour l'autonomie vis-à-vis de l'État central. En outre, pendant qu'au niveau européen Salvini s'est allié aux partis souverainistes et nationalistes, les administrateurs et les intellectuels léguistes du Nord continuent de promouvoir une Europe des régions à la manière de Denis de Rougemont.

La Lega Nord entre régionalisme, fédéralisme et sécession

La Lega Nord s'est imposée sur la scène politique italienne entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, à l'occasion de quelques transformations radicales que l'Italie vivait à cette époque, se faisant le porte-parole des intérêts et des revendications identitaires, politiques et économiques des régions du Nord du pays. Ici, l'essor des petites et moyennes entreprises et des districts industriels avait mis au centre du processus productif le travail indépendant et une nouvelle classe sociale, qui était pourtant dépourvue de protection et de représentation politique, et qui affichait une certaine réticence à l'égard du centralisme et de l'assistanat étatique en faveur des régions du Sud, traditionnellement plus pauvres et défavorisées. Le Nord, dynamique et productif, était la

locomotive économique du pays, mais il était politiquement sous-représenté¹. Entretemps, la fin de la guerre froide et du contexte géopolitique international afférent, qui avaient paralysé le milieu politique italien (et mondial) pendant les dernières décennies, ouvraient de nouveaux espaces dans le panorama politique du pays, qui s'écroulait d'ailleurs au début des années 1990, suite à une enquête judiciaire sur le financement illégal des partis, menant à la fin de ce qu'on a appelé la Première République (1948-1992). C'est justement ce vide que de nouveaux partis comme la Lega Nord, ainsi que d'autres, tels que Forza Italia (le parti créé par Silvio Berlusconi en 1993), auraient rempli². La Lega émerge en surfant sur la vague antipolitique dirigée contre la classe politique "romaine" malmenée par les scandales judiciaires, critiquant également la corruption et la déprédation fiscale aux dépens du Nord³. Parmi les raisons expliquant la montée de la Lega Nord, il convient également de souligner l'absence historique, en Italie, d'une identité nationale enracinée, ainsi que la présence de fortes traditions locales et de fractures territoriales et culturelles entre le Nord et le Sud, que les passions idéologiques du XX^e siècle avaient pourtant reléguées au second plan⁴. Enfin, le phénomène léguiste s'inscrit dans une tendance générale de renaissance de revendications autonomistes ou de mouvements ethno-nationalistes ou séparatistes qui a lieu dans toute l'Europe depuis la fin des années 1980. Si, à l'Est, ces tendances sont liées à la fin de la guerre froide et à la dissolution de l'URSS (avec notamment des conséquences tragiques dans le cas de l'ex-Yougoslavie), à l'Ouest, elles sont surtout liées à l'érosion des souverainetés nationales causée par le processus d'intégration européenne et par la mondialisation⁵. En Italie, ces tendances se manifestent surtout au Nord, où la

¹ Cf. Filippo Sbrana, « Nord non chiama Sud. Sviluppi e genesi della questione settentrionale (1973-2013) », in Simona Colarizi, Agostino Giovagnoli, Paolo Pombeni, dir., *L'Italia contemporanea dagli Ottanta a oggi*, Roma, Carocci, 2014, Vol. III, pp. 3-10; Michel Huyseune, *Modernity and Secession: The Social Sciences and the Political Discourse of the Lega Nord in Italy*, New York and Oxford, Berghahn Books, 2006, p. 99.

² Cf. Ilvo Diamanti, *Il male del Nord: Lega, localismo, secessione*, Roma, Donzelli, 1996, p. 38; Donald Sassoon, "Tangentopoli or the democratization of corruption: considerations on the end of Italy's First Republic", *Journal of Modern Italian Studies*, No. 1, Vol. I, 1995, pp. 124-143: 128.

³ Cf. I. Diamanti, *Il male del Nord: Lega, localismo, secessione*, op. cit., p. 38; Anna Cento Bull, Mark Gilbert, *The Lega Nord and the Northern Question in Italian Politics*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2001, p. 14.

⁴ Cf. Paolo Segatti, « La nascita della Lega: un capitolo di storia che ci appartiene », in S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni, dir., *L'Italia contemporanea dagli Ottanta a oggi*, op. cit., Vol. III, p. 8 et Michel Huyseune, « L'invention du territoire de la 'Padanie' », in Alesia de Biase, Cristina Rossi, dir., *Chez nous - Territoires et identités dans les mondes contemporains*, Paris, Éditions de la Villette, 2006, pp. 251-264.

⁵ Cf. Karl Cordell, dir., *Ethnicity and Democratization in the New Europe*, London and New York, Routledge, 1999; John Ishiyama, Marijke Breuning, *Ethnopolitics in the New Eu-*

Lega parvient à en saisir les différents aspects identitaires, politiques, socio-économiques et ethniques, et à les décliner ensuite, au fil des ans, de manière différente – du régionalisme au fédéralisme, au sécessionnisme – selon les différentes phases de son évolution.

La Lega Nord est née officiellement le 10 février 1991 à l'initiative de la Lega Lombarda, qu'Umberto Bossi avait fondée en 1982 à Varèse, et qui avait remporté son étonnant premier succès aux élections nationales de 1987, lorsqu'elle avait obtenu deux sièges au parlement. En 1989, Bossi proposa de créer une fédération des mouvements autonomistes qui s'étaient répandus dans certaines régions du Nord de l'Italie au cours des années précédentes (Liga Veneta, Piemonte Autonomista, Uniun Ligure, Lega Emiliano-Romagnola, Alleanza Toscana). Dans les desseins de Bossi, ce nouveau parti aurait mis fin à la phase ethno-régionaliste des groupes fondateurs et aurait sanctionné le passage de l'autonomisme régionaliste à la lutte pour une réforme fédérale de l'État italien. Ainsi, aux élections européennes de 1989, la coalition des six mouvements régionaux, dite Lega Lombarda-Alleanza Nord, fait son début, tandis qu'aux élections régionales de 1990, toutes les Ligues autonomistes ont ajouté la dénomination Lega Nord à leur nom, affichant également un symbole reproduisant la carte de l'Italie du Nord et le guerrier Alberto da Giussano, remportant un grand succès, notamment en Lombardie, où la Lega Nord-Lega Lombarda recueillit 19% des voix, juste derrière la Democrazia Cristiana⁶.

Le début officiel de la Lega Nord a lieu aux élections nationales de 1992, où elle obtient un excellent 8,7% au niveau national et devient le premier parti dans plusieurs circonscriptions du Nord. Son projet est la constitution d'une fédération des régions du Nord (République du Nord) à l'intérieur d'une confédération des trois macrorégions ou républiques (Nord, Centre et Sud)⁷, conformément au projet de réforme constitutionnelle soutenu par Gianfranco Miglio, politologue de l'Université Catholique de Milan et "idéologue" de la Lega au début des années 1990⁸. Le projet d'hégémonie politique au Nord est toutefois entravé par l'entrée

rope, Boulder (CO) and London, Lynne Rienner Publishers, 1998; Andre Gingrich, Marcus Banks, dir., *Neo Nationalism in Europe and beyond. Perspectives from Social Anthropology*, New York, Berghahn Books, 2006.

⁶ Cf. Ilvo Diamanti, *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Roma, Donzelli, 1993; Roberto Biorcio, *La Padania promessa: La storia, le idee e la logica d'azione della Lega Nord*, Milano, Il Saggiatore, 1997 et Guido Passalacqua, *Il vento della Padania. Storia della Lega Nord 1984-2009*, Milano, Mondadori, 2009.

⁷ Cf. Umberto Bossi, Daniele Vimercati, *Vento dal Nord: La mia Lega, la mia vita*, Milano, Sperling and Kupfer, 1992, pp. 151-170.

⁸ Cf. Gianfranco Miglio, *Come cambiare. Le mie riforme*, Milano, Mondadori, 1992; Id., *Modello di Costituzione federale per gli italiani*, Milano, Fondazione per un'Italia Federale,

en scène du parti Forza Italia de Berlusconi (1993), dont l'offre politique, à l'exception du régionalisme, est assez proche de celle de la Lega (révolution libérale, anti-étatisme, protection des petites et moyennes entreprises, protestation contre la partitocratie). Aux élections nationales de 1994, la Lega se présente dans les circonscriptions du Nord en coalition avec Forza Italia, en remportant les élections et obtenant un bon score de 8,4% au niveau national.

Après la courte expérience du 1^{er} gouvernement Berlusconi (quatre ministres léguistes en font partie), dès 1995 la Lega abandonne sa lutte pour une réforme fédérale de l'État, s'éloigne de Miglio et lance l'idée de la sécession du Nord ("Padanie") du reste du pays. Aux élections de 1996, elle participe donc de manière indépendante, sous le nom de *Lega Nord per l'indipendenza della Padania* (nom qui deviendra officiel en février 1997), accomplissant une surprenante performance (10,1% au niveau national, 20,5% au Nord). Ce succès lui permet de lancer la lutte pour l'indépendance de la Padanie dès le mois de mai 1996. Elle s'engage ainsi dans une opération politique et culturelle visant à construire la "nation padane" à l'aide aussi d'une certaine rhétorique, de symboles (l'étoile verte des Alpes devient le symbole du parti, à côté du guerrier), de rituels et de cérémonies "nationalistes". En particulier, en septembre 1996, la Lega organise une manifestation à Venise pour proclamer symboliquement l'indépendance de la République padane, que Bossi décrit comme «une communauté naturelle, culturelle et socio-économique fondée sur un héritage partagé de valeurs, de culture et d'histoire et sur des conditions sociales, morales et économiques homogènes»⁹. Le parti organise ensuite les élections du Parlement de la Padanie, suivies par le référendum sur l'indépendance du 25 mai 1997, prévoyant également l'élection des représentants de la constituante padane¹⁰.

Dès 1999, la Lega abandonne les plans séparatistes, qui n'ont jamais reçu le soutien des élites économiques et intellectuelles du Nord, et qui, par consé-

1994. Voir aussi Id., *Io, Bossi e la Lega. Diario segreto dei miei quattro anni sul Carroccio*, Milano, Mondadori, 1994; Gianfranco Miglio, Augusto Barbera, *Federalismo e Secessione. Un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997; Gianfranco Miglio, Marcello Veneziani, *Padania, Italia. Lo stato nazionale è soltanto in crisi o non è mai esistito?*, Firenze, Le Lettere, 1997. Sur la pensée politique de Miglio voir Luigi Marco Bassani, « Gianfranco Miglio: Federalismo e realismo politico », in G. Miglio, *Scritti politici*, a cura di L.M. Bassani, Pagine, Roma, 2016, pp. 11-17 et Damiano Palano, dir., *La politica pura. Il laboratorio di Gianfranco Miglio*, Milano, Vita e pensiero, 2019.

⁹ Umberto Bossi, *Dichiarazione di indipendenza e sovranità della Padania*, prononcée le 15 septembre 1996 à Venise.

¹⁰ Cf. A. Cento Bull, M. Gilbert, *The Lega Nord and the Northern Question in Italian Politics*, op. cit., p. 113 et Benito Giordano, « A place called Padania? The Lega Nord and the political representation of Northern Italy », *European Urban and Regional Studies*, No 3, Vol 6, 1999, pp. 215-230.

quent, l'ont amenée à l'isolement, et s'engage dans un projet plus réaliste et modéré de *devolution* à l'instar du modèle écossais, à savoir le transfert d'une partie considérable des compétences législatives et administratives de l'État central aux régions. En vue des élections de 2001, la Lega s'allie avec le centre-droit et, bien qu'elle n'atteigne qu'un maigre score de 3,9%, elle prend possession de postes clés dans le nouveau gouvernement Berlusconi (Bossi devient Ministre pour les réformes institutionnelles et la *devolution*). Peu auparavant, le centre-gauche avait approuvé une importante réforme constitutionnelle qui allait renforcer les pouvoirs des régions en leur transférant la compétence législative exclusive dans toutes les matières qui n'étaient pas expressément couvertes par la législation de l'État. En 2005 le centre-droit, sous l'impulsion de la Lega, approuve une deuxième réforme constitutionnelle incluant notamment la *devolution*. Toutefois, à la suite du résultat négatif du référendum confirmatif de 2006, la réforme échouera. Et pourtant, bien que le 'non' l'emporte à 62% au niveau national, c'est le 'oui' qui remporte les suffrages, de façon très significative, en Vénétie et en Lombardie. Après l'échec de la *devolution*, la Lega Nord revient aux origines, et en 2008, de nouveau au gouvernement avec Berlusconi, elle vise à réaliser le fédéralisme fiscal, voire l'attribution d'une plus grande autonomie budgétaire aux régions. La loi-cadre contenant les principes directeurs de la mise en œuvre est adoptée en mai 2009. Cependant, la recrudescence de la crise économique et financière, la nécessité d'une plus grande centralisation des décisions concernant les recettes et les dépenses, ainsi que la chute en 2011 du gouvernement, empêchent de la mettre en œuvre dans toutes ses potentialités. Ces dernières années, la Lega se concentre de plus en plus sur des thèmes tels que la sécurité et l'immigration, qui lui avaient assuré le succès aux élections de 2008 (8,3%). Elle engage ainsi une bataille autour du péril de la prétendue invasion islamique, contre la société multi-ethnique, pour la défense des intérêts des peuples du Nord et des traditions locales, ainsi que des valeurs chrétiennes¹¹. Cependant, le 5 avril 2012, le leader historique Umberto Bossi démissionne du secrétariat du parti à la suite d'un scandale concernant une fraude sur le financement public du parti. Malgré l'hémorragie d'adhérents et de voix (lors des élections suivantes, en 2013, elle tombe à 4,1%), grâce aussi au nouveau secrétaire *ad interim* Roberto Maroni, qui vise à renforcer la composante autonomiste et régionaliste du parti, la Lega Nord parvient à gouverner la Lombardie (avec Maroni lui-même), après avoir remporté en 2010 la présidence de la Vénétie (avec Luca Zaia) et du Piémont.

¹¹ Cf. Roberto Biorcio, *La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo*, Bari, Laterza, 2010 et G. Passalacqua, *Il vento della Padania. Storia della Lega Nord 1984-2009*, op. cit., pp. 218 ss.

Le populisme, le nationalisme padan et l'imaginaire politique de la Lega Nord

En définitive, en mettant sur le devant de la scène politique italienne la *questione settentrionale*, la Lega Nord rompt avec les références traditionnelles de l'identité et de la représentation politique, et franchit les grandes narrations et les fractures idéologiques qui avaient caractérisé le système politique italien depuis l'après-guerre. Elle leur substitue la fracture historique, sociale et économique entre le centre et la périphérie, entre le Nord et le Sud du pays¹², en défendant les intérêts des régions du Nord, qu'elle décrit comme «ontologiquement différentes»¹³ du reste du pays. La Lega lutte pour une réforme radicale, qu'elle exprime de façon différente selon les circonstances et les opportunités politiques (fédéralisme, *devolution* ou indépendance), mais qui implique le démantèlement de l'État unitaire, centralisé et assistantialiste, nuisant au Nord et favorisant le Sud «parasite»¹⁴.

Cela mène la Lega de Bossi sur la voie de l'antipolitique et du populisme, qu'elle conjugue avec le régionalisme, en exploitant le mécontentement grandissant vers la fin des années 1980 au Nord, à l'égard de la classe politique de la Première République¹⁵. Mais les ennemis du peuple léguiste du Nord ne sont pas seulement la classe politique romaine corrompue, la bureaucratie inefficace, les grands pouvoirs économiques et financiers et les méridionaux. Le populisme ethno-régionaliste de la Lega s'appuie également sur la peur croissante et le ressentiment de la population du Nord envers les immigrés¹⁶. Si, dans la phase

¹² Cf. I. Diamanti, *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, op. cit.

¹³ Daniele Albertazzi, Arianna Giovannini, Antonella Seddone, « 'No regionalism please, we are *Leghisti* !' The transformation of the Italian Lega Nord under the leadership of Matteo Salvini », *Regional & Federal Studies*, No 5, Vol 28, 2018, p. 648. Cf. aussi Daniele Albertazzi, Duncan McDonnell, « The Lega Nord in the Second Berlusconi Government: in a League of its Own », *West European Politics*, No 5, Vol 28, 2005, pp. 952-972.

¹⁴ Umberto Bossi, *Il mio progetto: discorsi sul federalismo e Padania*, Milano, Sperling & Kupfer, 1996, p. 150.

¹⁵ Cf. Daniele Albertazzi, Duncan McDonnell, *Populists in Power*, London, Routledge, 2015, pp. 42-44; Duncan McDonnell, « A weekend in Padania: regionalist populism and the Lega Nord », *Politics*, No 2, Vol 26, 2006, pp. 126-132; Roberto Biorcio, « La Lega come attore politico: dal federalismo al populismo regionalista », in Renato Mannheimer, dir., *La Lega Lombarda*, Milano, Feltrinelli, 1991, pp. 34-82; George Newth, « The roots of the Lega Nord's populist regionalism », *Patterns of Prejudice*, No 4, Vol 53, 2019, pp. 384-406.

¹⁶ Cf. Giorgia Bulli, Filippo Tronconi, « Regionalism, Right-Wing Extremism, Populism: The Elusive Nature of the Lega Nord », in Andrea Mammone, Emmanuel Godin, Brian Jenkins, dir., *Mapping the Far Right in Contemporary Europe: Local, National, Comparative*,

fédéraliste, le projet de trois macro-régions autonomes ne mettait pas en cause l'unité nationale, en appelant également le Sud à «trouver des réponses par l'auto-gouvernance»¹⁷, par le passage au sécessionnisme, la Lega affirme qu'il est impossible de garder uni un État multi-ethnique dans lequel les méridionaux représentent la composante "étrangère"¹⁸. La Lega revendique ainsi l'unicité culturelle et économique de la Padanie. Bossi affirme que «la rupture de l'État est inévitable et qu'il est nécessaire d'abandonner au plus vite les réformes régionalistes et de préparer d'urgence les institutions d'une nouvelle nation Padane»¹⁹ séparée du Sud et imperméable à la menace du multiculturalisme et d'une société multiraciale à l'américaine²⁰. Pour justifier ces desseins séparatistes, et pour mobiliser l'électorat du Nord à partir d'une identité collective transcendant les simples revendications économiques et remplaçant les anciennes subcultures politiques, la Lega s'est ainsi engagée dans une opération de construction d'une identité ethno-nationale padane pouvant lui donner crédibilité tant à l'intérieur qu'à l'étranger²¹.

À cet égard, la Lega a été très habile dans l'activation des mécanismes d'identification par le biais d'un imaginaire politique efficace et attractif, qui "parlait" aux peuples du Nord²². Des symboles, des rites, des images, des mythes ont fondé un imaginaire visant à créer une identité ethnique et territoriale par opposition à l'identité italienne. La construction de cet imaginaire a suivi un parcours parallèle à l'évolution politique de la Lega. Dans une première phase, il a été question des régions du Nord: les premières Ligues autonomistes des an-

Transnational, London, Routledge, 2012, pp. 78-92; Anna Cento Bull, « Breaking up the post-war consensus: the ideology of the Lega Nord in the early 1990s », *The Italianist!*, Vol. 31, 2011, pp. 113-114.

¹⁷ Umberto Bossi, Daniele Vimercati, *La Rivoluzione. La Lega: storia e idee*, Milano, Sperling and Kupfer, 1993, p. 155.

¹⁸ Cf. Eva Garau, *Politics of National Identity in Italy: Immigration and 'Italianità'*, London and New York, Routledge, 2015, p. 111.

¹⁹ Umberto Bossi, *Il mio progetto, discorsi sul federalismo e Padania*, Milano, Sperling and Kupfer, 1996, p. 163.

²⁰ Cf. George Newth, *The roots of the Lega Nord's populist regionalism*, *op. cit.*, pp. 399-400 et Gilles Ivaldi, Maria Elisabetta Lanzone, « De l'usage politique du peuple Padano », *Cahiers d'études romanes*, Vol 35, 2017, pp. 505-520.

²¹ Cf. A. Cento Bull, « Breaking up the post-war consensus: the ideology of the Lega Nord in the early 1990s », *op. cit.*, pp. 117-118. Voir aussi I. Diamanti, *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, *op. cit.*; Id., *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, *op. cit.*; R. Biorcio *La Padania promessa. La storia, le idee e la logica d'azione della Lega Nord*, *op. cit.* et Damian Tambini, *Nationalism in Italian Politics. The stories of the Northern League 1980-2000*, London and New York, Routledge, 2001.

²² Cf. Mario Barenghi, « *Conclusion in forma di cronaca* », in Mario Barenghi, Matteo Bonazzi, dir., *L'immaginario leghista. L'irruzione delle pulsioni nella politica contemporanea*, Milano, Quodlibet, 2012, p. 208.

nées 1980, porteuses de revendications ethno-régionalistes, ont entrepris un processus de production symbolique novateur, en essayant de conjuguer la défense d'intérêts locaux avec la valorisation des cultures, des dialectes et des identités régionales. La fusion des Ligues en un seul parti et la transition de la dimension régionale au Nord entier ont fait naître le problème de la définition d'une nouvelle référence identitaire, compte tenu de l'absence d'un profil ethno-culturel commun des régions septentrionales. La Lega s'est ainsi efforcée de faire émerger l'idée d'une nouvelle "patrie", une *nation imaginée* dont la configuration géographique et le contenu ont changé au fil du temps. La première idée était celle de la "République du Nord", la fédération des régions du Nord, ensuite, dès la seconde moitié des années 1990, la Lega s'est employée à faire paraître dans l'imaginaire collectif l'idée de la nation padane²³.

C'est dans ce contexte que se situe la création d'un répertoire identitaire fait de symboles, mythes, rituels collectifs aptes à *inventer une tradition* et à présenter la Padanie comme une entité historique et territoriale réelle, une *nation sans État* dont les origines remontent à la période celtique préromane, à celle des Lombards germaniques et à l'époque des Communes du Nord qui se sont battues pour leur autonomie contre l'Empire. La Padanie est décrite comme la patrie perdue, expropriée et niée par un État colonial qui opprime les cultures populaires et les langues locales. Dans les textes idéologiques, on met en œuvre une reconstruction de l'histoire de la Padanie comme un conflit interminable avec une Rome méta-historique qui a opprimé et exploité les peuples du Nord pendant des siècles. Les racines celtiques-germaniques (mitteleuropéennes) de l'identité padane, contrairement aux racines italiques et latines du Sud, expliqueraient selon les léguistes les vertus civiques et morales des peuples du Nord, la forte éthique du travail, la tradition de liberté locale et d'autogestion²⁴.

Cette "élaboration identitaire" est l'aspect le plus important de la stratégie politique de la Lega Nord dans les années 1990. En dehors de leur véracité ou fausseté, les mythes, les symboles et l'imaginaire politique, qu'a alimenté l'ethno-nationalisme léguiste, ont favorisé la formation d'une identité qui, encore qu'artificielle ou pittoresque, a contribué à mobiliser sympathisants et électeurs, permettant ainsi la transformation d'une «communauté d'intérêts»²⁵ en une

²³ Cf. Roberto Biorcio, « Origini. La Padania promessa: genealogia e storia dell'immaginario leghista », in M. Barenghi, M. Bonazzi, dir., *L'immaginario leghista*, op. cit., pp. 130-135.

²⁴ Cf. Pietro Scarduelli, « Un'etnogenesi in laboratorio », in M. Barenghi, M. Bonazzi, dir., *L'immaginario leghista*, op. cit., pp. 67-71 et Gilberto Oneto, *L'invenzione della Padania: La rinascita della Comunità più antica d'Europa*, Bergamo, Foedus, 1997.

²⁵ I. Diamanti, *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, op. cit., pp. 57-62.

communauté de destin²⁶. La construction symbolique du Nord en tant que Nation padane a donné à la Lega son identité politique et sa marque de reconnaissance, et lui a permis de faire une synthèse efficace d'objectifs concrets et pragmatiques (la défense des intérêts économiques et politiques du Nord) et d'exigences plus émotionnelles (mais pas moins politiques), telles que le besoin d'identité et de communauté de larges couches des populations des régions du Nord²⁷. Lorsque la Lega est passée à la phase la plus politique et institutionnelle, les revendications ethniques et identitaires ont été reléguées au second plan, pour laisser la place à une rhétorique politique liée principalement au discours économique et social, à la critique de l'étatisme, de la fiscalité, des politiques migratoires, etc., et le sécessionnisme ethno-nationaliste des premières années a été remplacé par un sécessionnisme économique²⁸. Cela montre que la Lega Nord est l'exemple le plus évident de l'absence de facteurs ethniques dans le développement d'un mouvement régional indépendantiste²⁹. La Padanie n'étant pas une minorité ethno-culturelle historiquement enracinée et n'ayant pas une conscience nationale, la lutte pour son indépendance est tout à fait un exemple de «nationalisme sans nation»³⁰.

Il n'en reste pas moins que la Lega Nord a été en mesure d'interpréter et exploiter les nouveaux contrastes politiques et territoriaux apparus dans la société italienne après la fin des idéologies et avec l'avancée de la mondialisation. La prédilection léguiste pour les questions locales, ainsi qu'un langage rude, immédiat et désidéologisé³¹, ont sans doute contribué à catalyser ceux qui, au Nord, se sentaient exclus ou pénalisés par la politique des partis et menacés par l'immigration et la mondialisation³². La Lega a ainsi capté le consentement des

²⁶ Cf. P. Scarduelli, *Un'etnogenesi in laboratorio*, *op. cit.*, pp. 64-65.

²⁷ Cf. Margarita Gomez-Reino Cachafeiro, « A Territorial Cleavage in Italian Politics? Understanding the Rise of the Northern Question in the 1990s », *South European Society and Politics*, No 3, Vol 5, 2000, pp. 85-86.

²⁸ Cf. Marco Traversari, *La secessione immaginaria dall'Italia, le secessioni reali dentro la Lega*, in M. Barengi, M. Bonazzi, dir., *L'immaginario leghista*, *op. cit.*, pp. 165-166.

²⁹ Cf. Wayne Norman, « Domesticating Secession », in Stephen Macedo, Allen Buchanan, *Secession and Self-Determination*, New York and London, New York University Press, 2003, p. 231; A. Cento Bull, « Breaking up the post-war consensus: the ideology of the Lega Nord in the early 1990s », *op. cit.*, p. 117 et P. Scarduelli, *Un'etnogenesi in laboratorio*, *op. cit.*, pp. 64-65.

³⁰ Alberto Melucci, Mario Diani, *Nazioni Senza Stato. I Movimenti Etnico-Nazionali in Occidente*, Milano, Feltrinelli, 1992.

³¹ Cf. Gabriele Iannàccaro, Enrica Cortinovis, « Il linguaggio della Lega: lingua padana e Radio Padania », in M. Barengi, M. Bonazzi, dir., *L'immaginario leghista*, *op. cit.*, pp. 94-116.

³² Cf. R. Biorcio « Origini. La Padania promessa: genealogia e storia dell'immaginario leghista », *op. cit.*, p. 139.

couches moyennes et populaires de la province du Nord, en les mobilisant sur des thèmes racistes ou en exploitant le mécontentement causé par la corruption, l'incompétence, le clientélisme de l'administration publique et la redistribution inéquitable des ressources fiscales³³. Elle a à la fois augmenté et encouragé le mécontentement des régions riches et travailleuses du Nord vis-à-vis du Sud de l'Italie et du centralisme romain. Souvent de façon folklorique ou maladroite, en revendiquant fièrement son populisme, contrariée ou ridiculisée, la Lega a mal exprimé un malaise réel³⁴, mais elle a également eu le mérite de ramener dans le débat politique italien, grâce notamment à des intellectuels comme Gianfranco Miglio entre autres, des thèmes, des aspirations et idéaux historiquement marginalisés, notamment la grande tradition fédéraliste dont Cattaneo, Ferrari, Salvadori, Chanoux, Salvemini et tant d'autres sont les représentants les plus importants.

Le tournant national-populiste de la Lega de Matteo Salvini

Après la démission d'Umberto Bossi et l'arrivée à la tête du parti de Matteo Salvini en décembre 2013, la Lega Nord a rapidement et radicalement changé d'identité, d'image et de mission. Bien que le nouveau secrétaire ait tenu son premier discours au congrès de 2013 sous un manifeste affichant la phrase *Futuro è indipendenza*, et bien que le nouveau statut du parti, adopté en 2014, relance l'objectif de l'indépendance de la Padanie, la vocation nordiste, le fédéralisme et le sécessionnisme disparaissent très rapidement de la stratégie politique et de la communication de la nouvelle direction. Salvini inaugure en effet une nouvelle phase politique, visant à un élargissement de l'horizon électoral du parti et entraînant une révision de ses fondements idéologiques.

Il lance une stratégie d'enracinement au niveau national, avec pour objectif les électeurs du Centre et du Sud de l'Italie, et tente de faire oublier les velléités sécessionnistes et les relents xénophobes à l'égard des méridionaux³⁵. Peu après son investiture, Salvini s'excuse des insultes qu'il leur a faites dans le passé et déclare avoir compris que face à l'étouffement de l'UE, au danger de

³³ Cf. P. Scarduelli, « Un'etnogenesi in laboratorio », *op. cit.*, p. 64.

³⁴ Cf. G. Oneto, « L'esperienza dei "Quaderni Padani" nella costruzione dell'immaginario leghista », in M. Barengi, M. Bonazzi, dir., *L'immaginario leghista*, *op. cit.*, p. 77 et Marco Senaldi, « Dal kilt al SUV. Per una critica dell'immaginario leghista », in M. Barengi, M. Bonazzi, dir., *L'immaginario leghista*, *op. cit.*, p. 180.

³⁵ Davide Vampa, « Matteo Salvini's Northern League in 2016: Between Stasis and new Opportunities », *Italian Politics*, No 1, Vol 32, 2017, pp. 32-50.

l'immigration de masse et de la mondialisation, la priorité n'est plus l'autonomie et le fédéralisme, mais la sauvegarde de l'Italie dans son intégralité³⁶.

Le tournant imposé par Salvini se concrétise par la présentation, à partir de 2014, d'un nouveau parti au Centre et au Sud de l'Italie. Il s'agit d'un parti jumeau de la Lega, dont le nom et le symbole ne renvoient pourtant plus au Nord: *Noi con Salvini*. Bien que cette opération de "marketing politique" n'ait pas donné de résultats importants aux élections locales suivantes, Salvini accélère le processus de nationalisation de la structure et de l'idéologie de la Lega. En décembre 2017, il fait un pas radical: il décide de supprimer le mot "Nord" et le Soleil des Alpes du symbole historique du parti, et d'y ajouter son nom. *Noi con Salvini* et *Lega Nord* fusionnent ainsi en un nouveau parti, unique sur tout le territoire national: la *Lega Salvini Premier*³⁷ qui, aux élections du 4 mars 2018, présente des candidats dans toute la Péninsule, établissant le record de 17,4% des voix au niveau national, avec des pics de plus de 30% dans certaines circonscriptions du Nord. La nationalisation de la structure du parti s'est accompagnée d'un changement d'orientation politique et de stratégie de communication, désormais centrées sur des thèmes concernant l'ensemble du pays. L'absence d'une présence territoriale au Sud a également été comblée par l'extrême personnalisation du parti par Salvini, qui a adopté une stratégie de forte valorisation de sa présence personnelle à la télévision et dans les médias sociaux³⁸. Cette transformation du parti a engendré une relance éclatante. La Lega est ainsi un cas unique d'un parti régionaliste qui s'est converti au nationalisme et qui, ce faisant, a été largement récompensé au niveau électoral³⁹. En effet, aux dernières élections européennes, la Lega a atteint 34,3% des voix et, en dehors du Nord (en Vénétie elle a dépassé les 50% des suffrages), est devenu le parti ayant eu le plus suffrages dans les Abruzzes, dans le Latium et en Sardaigne, et le deuxième dans le reste du Centre-Sud.

³⁶ Cf. Matteo Salvini, *Secondo Matteo: Follia e Coraggio per Cambiare il Paese*, Milano, Rizzoli, 2016, p. 138 et D. Albertazzi, A. Giovannini, A. Seddone, « 'No regionalism please, we are *Leghist!*' The transformation of the Italian Lega Nord under the leadership of Matteo Salvini », *op. cit.*, p. 649.

³⁷ En fait, la Lega Nord subsiste, et Salvini est toujours son secrétaire: après le dernier congrès du 21 décembre 2019, qui a achevé la transition vers le parti national voulu par Salvini, son statut établit à l'art. 1 que l'objectif du parti est l'indépendance de la Padanie; <https://www.leganord.org/lo-statuto-della-lega-nord>.

³⁸ Cf. D. Albertazzi, A. Giovannini, A. Seddone, « 'No regionalism please, we are *Leghist!*' The transformation of the Italian Lega Nord under the leadership of Matteo Salvini », *op. cit.*, pp. 651-656.

³⁹ Cf. *ibid.*, p. 650.

Du point de vue idéologique, la nouvelle Lega maintient le style populiste et la rhétorique anti-système de ses origines, mais elle les étend au-delà des frontières de la Padanie. Ainsi, la sécurité et l'identité nationale, la lutte contre l'immigration et la prétendue invasion islamique, la critique de l'euro et des politiques d'austérité imposées par l'UE, occupent désormais une place centrale dans la rhétorique et les stratégies de mobilisation de la Lega de Salvini, alors que la question de l'autonomie régionale, si chère aux administrateurs léguistes du Nord, est reléguée au second plan. À l'instar de la tradition populiste la plus classique, la Lega évoque les vertus du peuple contre les élites corrompues, et exploite et provoque à la fois le sentiment de peur et de ressentiment des citoyens⁴⁰. Toutefois, les ennemis du peuple ne sont plus les méridionaux, mais les roms, les immigrés illégaux, les islamistes; ne sont plus Rome, symbole du centralisme, de la corruption et de l'exploitation du Nord, mais Bruxelles, Berlin ou Francfort, symboles de l'Europe des banques et des bureaucrates. Lors de la campagne pour les élections européennes de 2014, Salvini a décrit l'UE comme une dictature, s'attaquant aux «Eurocrates», dénonçant le «mensonge de la solidarité européenne» et prônant un retour à la souveraineté territoriale et à «une politique d'immigration sans interférence de Bruxelles», proposant notamment la suspension des accords de Schengen⁴¹. La Lega a également réclamé la sortie de l'Italie de l'euro, qualifié de «crime contre l'humanité» par Salvini, et le retour à la souveraineté monétaire et budgétaire ; et elle a soutenu la nécessité d'une réforme de tous les traités européens, traités qu'elle avait pourtant approuvés dans les années 1990-2000, lorsqu'elle était au pouvoir (elle a néanmoins voté contre la ratification du Traité constitutionnel en 2005), acceptant toujours les règles de Bruxelles, mais en ne ménageant pas ses critiques à l'égard des politiques européennes⁴². Ainsi, alors que dans les années 1990, la Lega avait vu dans l'intégration européenne la possibilité d'affaiblir l'État italien et de mettre fin à l'ère des États-nations en Europe, ouvrant de nouvelles pers-

⁴⁰ Cf. G. Ivaldi, M.E. Lanzone, «De l'usage politique du peuple Padano», *op. cit.*, pp. 518-519; Silvia Modena, « Identité politique et territoire: le discours stigmatisant de la Lega – Noi con Salvini », *Studii de lingvistică*, Vol 8, 2018, pp. 160-161; D. Albertazzi, A. Giovannini, A. Seddone, « 'No regionalism please, we are Leghist!' The transformation of the Italian Lega Nord under the leadership of Matteo Salvini », *op. cit.*, p. 647 et Gary Armstrong, Alberto Testa, « "We are against islam!": the Lega Nord and the islamic folk devil », *Sage Open Publications*, 2012, DOI: 10.1177/2158244012467023.

⁴¹ Cf. G. Ivaldi, M.E. Lanzone, « De l'usage politique du peuple Padano », *op. cit.*, pp. 518-519.

⁴² Cf. Marco Brunazzo, Mark Gilbert, « Insurgents against Brussels: Euroscepticism and the right-wing populist turn of the Lega Nord since 2013 », *Journal of Modern Italian Studies*, No 5, Vol 22, 2017, pp. 631-635 et Michel Huysseune, « A Eurosceptic Vision in a Europhile Country: The Case of the Lega Nord », *Modern Italy*, No 1, Vol 15, 2010, pp. 63-75.

pectives d'autonomie pour les régions et les entités sub-nationales (notamment le Nord-Italie), après que l'UE a refusé de reconnaître la Padanie comme État indépendant en 1998, la Lega choisit la voie de l'euroscepticisme, en proposant une Europe des peuples fondée sur les principes du fédéralisme⁴³. À partir de 2011, et plus encore sous la direction de Salvini, la Lega a exacerbé son euroscepticisme et est parvenue à une forte opposition aux politiques et aux institutions européennes, en épousant les positions de la droite radicale populiste et eurosceptique, avec laquelle Salvini commence à dialoguer de fait dès son élection⁴⁴, notamment avec le Front national (désormais Rassemblement national) de Marine Le Pen, qu'il prend comme modèle de référence⁴⁵. Ainsi, en vue des élections européennes de 2019, la Lega s'est alliée aux partis de l'axe nationaliste et souverainiste dans l'*Alliance européenne des peuples et des nations*. Les élus des partis membres (Rassemblement national, Alternative für Deutschland, Freiheitliche Partei Österreichs, le PVV néerlandais, le Vlaams Belang flamand, les Vrais Finlandais, etc.) ont conflué ensuite dans le groupe *Identité et démocratie* au Parlement européen. Pourtant, toutes les élites et les intellectuels léguistes n'ont pas suivi la ligne nationale et lepéniste de Salvini. C'est le cas de Roberto Maroni, ancien gouverneur de la Lombardie, ou de Luca Zaia, actuel gouverneur de la Vénétie, ou encore du professeur Stefano Bruno Galli, assesseur à la culture et à l'autonomie en Lombardie, architecte du référendum d'autonomie de 2017 (voir *infra*) et l'un des "idéologues" de la Lega Nord présalvinienne. Ce dernier, en particulier, continue de promouvoir une Europe des régions à la manière de Denis de Rougemont, qu'il cite explicitement: «Je pense que l'objectif de Salvini est de reconstruire l'UE sur de nouvelles bases. Mon souhait est celui d'un modèle institutionnel fédéro-régionaliste fondé sur l'autonomie politique et administrative des territoires, dans le cadre d'une Europe des peuples», construite par le bas, par les communautés et les territoires, dépassant les États nationaux et valorisant les agrégations géo-économiques territoriales et les macrorégions⁴⁶.

⁴³ Cf. Raj S. Chari, Suvi Iltanen, Sylvia Kritzing, « Examining and explaining the Northern League's 'U-turn' from Europe », *Government and Opposition*, No 3, Vol 39, 2004, pp. 423-450.

⁴⁴ Lorsque Salvini a été élu secrétaire en décembre 2013, au congrès de Turin, étaient présentes des délégations du Front National et de V. Poutine, ainsi que des leaders de partis eurosceptiques comme Wilders du PVV néerlandais, et Strache du FPÖ autrichien.

⁴⁵ Cf. G. Ivaldi, M.E. Lanzone, « De l'usage politique du peuple Padano », *op. cit.*, pp. 518-519. Sur les rapports entre la Lega et le Front National, voir Marco Morini, « Front national and Lega Nord: two stories of the same Euroscepticism », *European Politics and Society*, No 1, Vol. 19, 2018, pp. 1-19.

⁴⁶ Cf. Simona Sotgiu, « Perché Salvini non vuole spezzare l'Europa, ma ricostruirla. Parla Stefano Bruno Galli », *Formiche*, 05.07.2018, <https://formiche.net/2018/07/salvini-europa->

Les deux âmes de la Lega et les enjeux du régionalisme italien

Le tournant national-populiste et souverainiste de la Lega ne va pas sans contradictions et ambiguïtés. Tout d'abord, à bien des égards, ce prétendu nationalisme reste sans substance, puisqu'il n'aborde pas la question essentielle de ce que constitue l'identité nationale italienne et de la manière dont le Nord et le Sud peuvent être économiquement et socialement réconciliés. En ce sens, il apparaît plutôt comme un calcul électoral, étant donné que dans un contexte de crise économique, d'immigration sans contrôle et de menaces terroristes, l'autonomie régionale n'est pas un argument qui se vend bien au niveau électoral⁴⁷. Par ailleurs, lors du Congrès fédéral de mai 2017, Salvini se disait toujours fédéraliste et déclarait: «Je pense que l'Italie est unie si elle respecte ses identités et sa diversité au sens fédéral: je suis fédéraliste, je ne veux pas diviser, je veux unir [...]. Il faut exporter la bonne gouvernance de la Lombardie, de la Vénétie et de la Ligurie au niveau national. [...] Souverainisme et fédéralisme vont de pair», car «si nous ne reprenons pas notre monnaie et nos frontières», toute bataille pour l'autonomie est inutile.

Alors que Salvini présente et incarne une stratégie de nationalisation de la Lega, au sein de celle-ci, la composante historique, les administrateurs et la base même du Nord continuent de soutenir et de s'identifier avec l'autonomisme et le régionalisme. D'ailleurs, le fait que les instances locales n'aient pas été impliquées dans le processus de renouveau du parti a provoqué un certain mécontentement. Bref, la Lega semble avoir deux âmes opposées mais coexistantes, qui renvoient à des valeurs, des communautés et des électeurs différents: la nation, au moment où le leadership est impliqué, les régions du Nord dans le cas de représentants régionaux du parti. Jusqu'à présent cette fracture est restée latente, notamment du fait que le tournant de Salvini a très bien fonctionné sur le plan des résultats électoraux⁴⁸. Toutefois, elle pourrait s'étendre, avec de profondes implications à long terme, étant donné que les revendications autonomistes, voir indépendantistes, ne se sont pas épuisées au Nord, et en Vénétie

stefano-bruno-galli/. Sur l'influence de Denis de Rougemont sur l'idéologie de la Lega voir Stefano Bruno Galli, *Le radici del federalismo. Viaggio nella storia ideologica del fenomeno Lega*, Milano, Università Bocconi Editore, 2012, pp. 55-76. Sur le projet euro-péiste rougemontien, voir François Saint-Ouen, dir., *L'Europe de Denis de Rougemont*, Louvain-la-Neuve, Academia L'Harmattan, 2014.

⁴⁷ Cf. D. Albertazzi, A. Giovannini, A. Seddone, « 'No regionalism please, we are Leghist!' The transformation of the Italian Lega Nord under the leadership of Matteo Salvini », *op. cit.*, pp. 647 et 660.

⁴⁸ Cf. *ibid.*, pp. 647, et 659-661.

en particulier, où le désir d'autonomie vient de loin et se nourrit de la mémoire de mille ans de République de Venise et d'un fort sentiment d'appartenance, ainsi que d'une structure économique solide. Là en particulier, la nouvelle Lega nationaliste a suscité l'émergence de concurrents relançant les vieux mots d'ordre et cherchant à remplir un vaste espace qu'elle laisse peu à peu inoccupé, en allant jusqu'à imaginer des scénarios à la catalane.

Ainsi, le tournant national-populiste de la Lega est allé de pair avec une montée continue des poussées autonomistes et régionalistes au Nord, où la Lega est à présent le premier parti et est au pouvoir dans toutes les régions à statut ordinaire, notamment en Lombardie et en Vénétie. Là, en 2017 les deux gouverneurs Maroni et Zaia ont organisé un référendum consultatif demandant aux citoyens l'autorisation de négocier avec le gouvernement central une plus grande autonomie, conformément à l'article 116 de la Constitution, prévoyant la possibilité d'accords entre les régions et le gouvernement national pour le transfert de compétences législatives dans 23 domaines (autonomie régionale dite "différenciée"). Compte tenu du fait que les représentants locaux de tous les partis étaient en faveur de l'autonomie, les deux référendums du 22 octobre 2017 ont eu un très grand succès, surtout en Vénétie (98,1% de oui, pour une participation de 57,2%, alors qu'en Lombardie 95,3% a voté oui, avec une participation de 38,3%). Toutefois, alors que les deux gouverneurs léguistes ont mené la campagne électorale pour l'autonomie différenciée, en en revendiquant ensuite la victoire, la semaine précédant le référendum, Salvini n'a fait qu'un tweet et n'a posté qu'une courte vidéo sur facebook, pour prendre ensuite le train en marche⁴⁹.

Bien qu'ils aient été sans aucune conséquence juridique, ces référendums ont eu d'importantes implications politiques⁵⁰. Non seulement ils ont légitimé politiquement les deux régions dans leur négociation avec le gouvernement central concernant l'octroi d'une plus grande autonomie, mais ils ont aussi déclenché un effet d'imitation: d'autres régions – notamment la "région rouge" par excellence, l'Emilie-Romagne – ont entamé des négociations avec le gouvernement central, tandis que d'autres régions encore, et pas seulement au Nord, ont donné à leur président le mandat de lancer des négociations avec le gouvernement ou ont manifesté leur intention de le faire. Nous sommes donc face au paradoxe selon lequel, au moment même où la Lega devient un parti national et où son leader ne parle plus d'autonomie régionale ou de fédéralisme, s'ouvre un énorme défi

⁴⁹ Cf. *ibid.*, pp. 661 et 664, n. 9.

⁵⁰ Cf. Arianna Giovannini, Davide Vampa, « Towards a new era of regionalism in Italy? A comparative perspective on autonomy referendums », *Territory, Politics, Governance*, 11 Mar 2019, pp. 1-19, DOI: 10.1080/21622671.2019.1582902

pour le régionalisme italien et pour le Nord de l'Italie en particulier. En effet, si elle était satisfaite, la demande d'autonomie différenciée des régions conduirait à une cession très forte de pouvoirs par l'État central. Dans les tables techniques constituées séparément avec le gouvernement, la Vénétie a demandé des pouvoirs législatifs dans 23 domaines, la Lombardie dans 20 et l'Émilie-Romagne dans 16⁵¹.

Les négociations ont débuté au cours de la législature précédente et sont toujours en cours avec le gouvernement actuel. L'actuel Ministre pour les affaires régionales et les autonomies a décidé d'inscrire dans une loi-cadre les principes généraux suivant lesquels l'autonomie différenciée devra être mise en œuvre. Après l'adoption de la loi-cadre, les accords conclus avec les différentes régions – auxquelles s'ajouteront vraisemblablement d'autres régions encore – seront signés. Or, si l'on considère que le régionalisme italien est aujourd'hui asymétrique, puisque cinq régions sur vingt ont un statut spécial, avec des niveaux élevés d'autonomie législative et fiscale (Trentin-Tyrol du Sud, Frioul-Vénétie Julienne, Vallée d'Aoste, Sicile, Sardaigne), on peut imaginer que cinquante ans après la naissance des régions en Italie (les conseils régionaux ont été élus pour la première fois en 1970) et vingt ans après la réforme constitutionnelle de 2001 ayant introduit le régionalisme différencié en Italie – sans toutefois le mettre en œuvre – une nouvelle page du régionalisme pourrait s'ouvrir, pouvant mener vraisemblablement à un remaniement de l'État centralisé et à une réforme prenant le sens d'un fédéralisme régional, c'est-à-dire à la construction d'un modèle d'inspiration fédérale sur une base régionale. Il s'agit, sans doute, d'un défi décisif pour l'avenir du régionalisme italien, mais aussi pour l'avenir de la Lega nationale.

⁵¹ Antonio Ferrara, « Regionalismo asimmetrico: pre-intesa delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il governo Gentiloni », *ISSiRFA – Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie*, 21.03.2018, <https://bit.ly/2UzgBfE>.

La résistance de l'État unitaire, ou un nouveau défi pour le nationalisme corse

André Fazi

Durant quatre décennies, la mobilisation nationaliste corse fut symbolisée par la contestation politique violente. Cependant, depuis 2014 et la cessation de la violence par les principales organisations clandestines, le nationalisme corse a connu une progression électorale fulgurante et dispose notamment aujourd'hui d'une large majorité absolue au sein de l'Assemblée régionale. À travers le cas de la Corse, cette contribution traite de la question de la capacité de résistance étatique au changement institutionnel. Depuis les années 1970, la République française a généralement préféré l'accommodement à l'affrontement avec les nationalistes, et elle a adopté quatre lois établissant et développant le particularisme institutionnel de l'île. Néanmoins, elle a toujours procédé à cadre constitutionnel constant, alors que les demandes nationalistes visent à établir des exceptions aux principes unitaires du pays. L'actuel gouvernement s'y refuse et cette contribution cherche non seulement à expliquer ce veto mais le trouble qu'il suscite au sein d'une majorité nationaliste incapable de définir une réponse commune et qui se révèle toujours plus divisée.

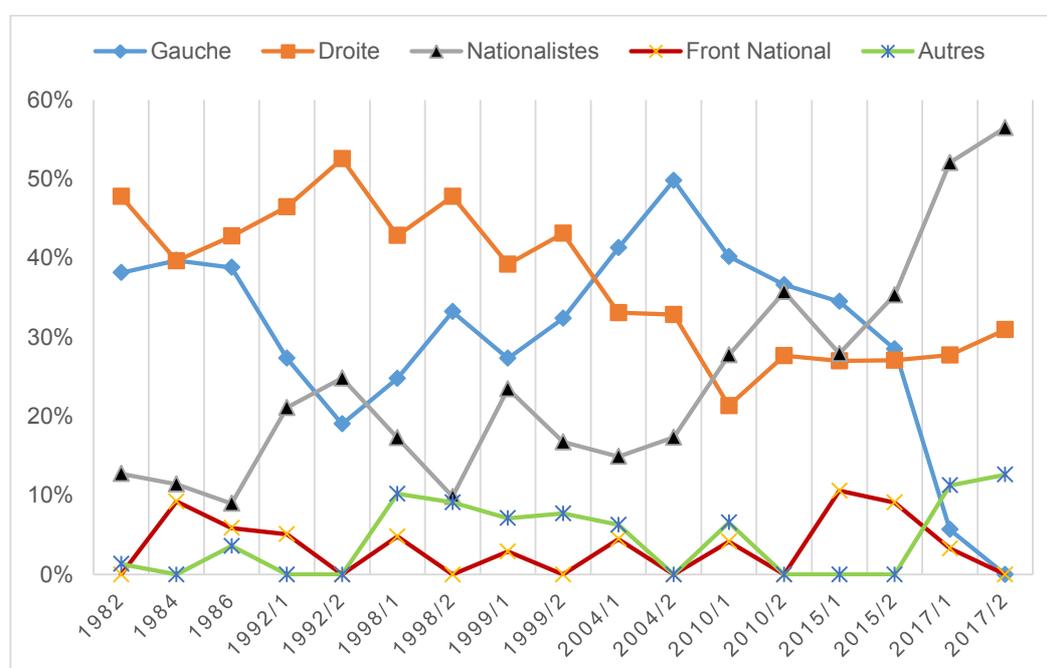
Le nationalisme corse pose depuis longtemps un problème à la République française. Durant des décennies, il l'a principalement posé par sa dimension contestataire, notamment à travers la violence à l'explosif. Même si cette violence a été relativement peu meurtrière, les plus de 9 000 attentats perpétrés en trente ans ont eu des impacts majeurs sur la vie politique et les institutions de l'île¹.

Désormais, le nationalisme corse pose essentiellement problème par sa dimension institutionnelle. Suite à l'annonce de la cessation de la violence par les principales organisations clandestines en 2014, les nationalistes ont accéléré une progression électorale commencée quelques années auparavant, symbolisée par l'accession d'un des leurs, Gilles Simeoni, à la tête de la commune de Bastia, deuxième ville de Corse. En décembre 2015, l'union des deux princi-

¹ Xavier Crettiez, *La question corse*, Bruxelles, Complexe, 1999 ; X. Crettiez, « La transnationalisation de la symbolique guerrière. Le cas des régionalismes violents en Europe », *Criminologie*, vol. 47, n° 2, 2014, pp. 57-75.

pales listes autonomiste et indépendantiste, menée par Gilles Simeoni, a remporté pour la première fois les élections territoriales. En décembre 2017, cette union a remporté trois sièges sur quatre lors des élections législatives, et plus de 56% des voix lors des élections territoriales, soit un niveau exceptionnel y compris à l'échelle européenne².

Tableau 1. L'évolution des résultats électoraux lors des élections territoriales en Corse. 1982-2017



En considérant l'arrêt de la violence et cette progression électorale, on aurait été tenté de croire que le gouvernement français allait satisfaire en grande partie les revendications nationalistes. En théorie comme en pratique, plus les résultats

² André Fazi, « Les élections territoriales de 2017 en Corse : un triomphe et de lourdes incertitudes », *Pôle Sud*, n° 48, n° 2018/1, pp. 149-161.

électorales d'un parti nationaliste sont élevés, plus sa capacité à atteindre ses objectifs est grande³.

Au contraire, le gouvernement refuse *toutes* les principales mesures revendiquées par les nationalistes, alors même que dans certains territoires d'outre-mer la République française applique des mesures similaires, constituant de nombreuses exceptions aux principes de l'État unitaire. Il s'agit donc d'un nouveau défi pour un mouvement nationaliste corse dont la nature a profondément changé, et qui s'appuie pour la première fois sur une grande légitimité électorale.

Si une part importante de la littérature académique est consacrée à l'influence des mobilisations nationalistes sur le gouvernement central⁴, c'est sur la perspective inverse que je me consacre ici, à savoir les impacts de la politique étatique sur les partis nationalistes. Bien évidemment, il ne s'agit pas d'un champ vierge. D'un côté, on trouve plusieurs contributions relatives aux impacts de la répression étatique... mais cela ne concerne que les cas où la mobilisation nationaliste repose sur des moyens violents, qui sont très minoritaires dans les démocraties libérales et ne concernent plus guère la Corse aujourd'hui⁵. D'un autre côté, plusieurs contributions étudient les impacts des politiques décentralisatrices sur les partis nationalistes, notamment pour savoir si elles les renforcent ou les affaiblissent⁶. Enfin, je retiens la théorie du changement institutionnel proposée par Mahoney et Thelen, particulièrement en ce qu'elle souligne le pouvoir de veto du gouvernement central et des partis nationaux⁷.

³ Oscar Mazzoleni, Sean Mueller, Emilie van Haute, « Conclusions », in Oscar Mazzoleni, Sean Mueller, dir., *Regionalist Parties in Western Europe. Dimensions of Success*, Londres & New York, Routledge, 2016, pp. 171-174.

⁴ Oscar Mazzoleni, Sean Mueller, dir., *op. cit.*; Sonia Alonso, *Challenging the state. Devolution and the battle for partisan credibility*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

⁵ Gregory D. Saxton, « Repression, grievances, mobilization, and rebellion: A new test of Gurr's model of ethno-political rebellion », *International Interactions*, vol. 31, n° 1, 2005, pp. 87-116; Theodore McLaughlin, Wendy Pearlman, « Out-group conflict, in-group unity?: Exploring the effect of repression on intramovement cooperation », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 56, n° 1, 2012, pp. 41-66.

⁶ Dawn Brancati, « Decentralization: Fueling the fire or dampening the flames of ethnic conflict and secessionism? », *International Organization*, n° 60, 2006, pp. 651-685; David Lublin, « Dispersing authority of deepening divisions? Decentralization and ethno-regional party success », *The Journal of Politics*, vol. 74, n° 4, 2012, pp. 1079-1093; Emanuele Massetti, Arjan H. Schakel, « Decentralisation reforms and regionalist parties' strength: Accommodation, empowerment or both? », *Political Studies*, vol. 65, n° 2, 2017, pp. 432-451.

⁷ James Mahoney, Kathleen Thelen, « A theory of gradual institutional change », in J. Mahoney, K. Thelen, dir., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37.

La question essentielle que je poserai ici est celle de l'impact de ce veto, non pas tant sur les institutions que sur les partis nationalistes eux-mêmes. Elias et Tronconi ont montré que pour des partis de ce type, accéder au pouvoir était synonyme de risques, à tel point que nombreux sont ceux qui ont écarté cette option⁸. Les partis nationalistes corses se trouvent bien aujourd'hui face à un double risque. Un risque principalement exogène : celui de l'incapacité à atteindre leurs principaux objectifs ; un risque principalement endogène : celui de ne pas parvenir à convaincre de la qualité de leurs politiques dans tous les autres domaines.

Dans une première section, je reviendrai sur la naissance et le développement de la mobilisation nationaliste contemporaine en Corse. Dans une deuxième section, je montrerai que l'État français a souvent recherché des accommodements avec la contestation nationaliste, mais que les mesures exigées aujourd'hui lui posent un problème différent car leurs implications juridiques et politiques sont très supérieures. Dans une troisième section, je proposerai une interprétation de la stratégie actuelle de l'État, laquelle comporte des risques mais n'en était pas moins prévisible.

La mobilisation nationaliste corse contemporaine

Dans cette première section, je vais revenir sur l'émergence du nationalisme corse contemporain et sur la construction de son répertoire revendicatif. J'insiste sur son caractère contemporain malgré la puissance de la mobilisation nationaliste en Corse au XVIII^e siècle. À partir de 1729, les Corses se sont révoltés contre la République de Gênes qui dominait l'île depuis la fin du XIII^e siècle, et ils ont adopté deux premiers textes constitutionnels en 1735 et 1736. Toutefois, la phase la plus marquante fut celle de la construction d'un véritable État national, dirigé par Pascal Paoli, entre 1755 et 1769⁹. La Constitution corse de 1755 est peut-être la première constitution moderne proclamant le principe de souveraineté du peuple et affirmant l'idée d'originalité et supériorité du pouvoir consti-

⁸ Anwen Elias, Filippo Tronconi, « From protest to power: Autonomist parties in government », *Party Politics*, vol. 17, n° 4, 2011, pp. 505-524.

⁹ Fernand Etori « La Révolution Corse », in Paul Arrighi, dir., *Histoire de la Corse*, Toulouse, Privat, 1971, pp. 307-368.

tuant¹⁰. Cette expérience a valu à la Corse une renommée internationale, notamment due aux propos très élogieux de Jean-Jacques Rousseau¹¹.

Suite au traité de Versailles de 1768, par lequel Gênes lui cédait l'exercice de sa souveraineté en Corse, la France a entrepris la conquête militaire de l'île et s'est heurtée durant près d'un an à une résistance farouche, malgré des moyens infiniment supérieurs (1768-1769). Plus tard, lors de la Révolution, le pouvoir départemental s'est révolté contre la Convention nationale, aboutissant à une sécession de fait puis à la création d'un éphémère Royaume anglo-corse (1793-1796)¹².

Considérant la conquête militaire, la rupture géographique de l'insularité, l'altérité culturelle et la pauvreté économique de l'île, il était facile de croire que le nationalisme resterait un sentiment vivace au sein de la société corse¹³. Très loin de là, il a brutalement disparu et l'intégration à la nation française n'a connu aucune contestation au XIX^e siècle. Dans l'entre-deux-guerres, une première mobilisation autonomiste, lancée par des intellectuels, a remis en question le processus d'intégration. Cependant, elle refusait toute participation aux élections et finalement perdit tout crédit du fait de ses sympathies à l'égard du fascisme italien¹⁴.

¹⁰ Marie-Thérèse Avon-Soletti, *La Corse et Pascal Paoli. Essai sur la Constitution de la Corse*, Ajaccio, La Marge, 1999 ; Antonio Trampus, *Storia del costituzionalismo italiano nell'età dei Lumi*, Rome/Bari, Laterza, 2009.

¹¹ Dans le *Contrat social*, Rousseau la qualifie peut-être de dernier pays « capable de législation » en Europe, et pressent « qu'un jour cette petite île étonnera » le Vieux continent. Dans ses *Confessions*, il parle d'un peuple « dont les naissantes vertus promettaient déjà d'égaliser un jour celles de Sparte et de Rome ». À la demande d'un proche de Pascal Paoli, Rousseau acceptera de travailler à la rédaction d'un projet de Constitution pour la Corse, mais celui-ci restera inachevé. Concernant ce projet : Christoph Litwin, dir., *Jean-Jacques Rousseau. Affaires de Corse*, Paris, Vrin, 2018.

¹² Desmond Gregory, *The ungovernable rock: A history of the Anglo-Corsican Kingdom and its role in Britain's Mediterranean strategy during the revolutionary War (1793–1797)*, Cranbury, Associated University Presses, 1985.

¹³ L'influence du facteur économique est une question complexe et très débattue. En revanche, la présence d'une langue propre et l'insularité sont considérées comme particulièrement propices à la présence d'une mobilisation nationaliste (Jason Sorens, *Secessionism. Identity, Interest, and Strategy*, Montréal, McGill/Queen's University Press, 2012, p. 96; voir aussi: Seth K. Jolly, *The European Union and the Rise of Regionalist Parties*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2015).

¹⁴ Antoine Leca, « "A Muvra" ou le procès de la France par les autonomistes corses (1920–1939) », in Michel Ganzin, Antoine Leca, dir., *L'Europe entre deux tempéraments politiques. Idéal d'unité et particularismes régionaux*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1994, pp. 525-544.

Le régionalisme corse contemporain est le produit d'un tout autre contexte politique et économique, celui d'un processus de modernisation lancé par l'État et basé sur le développement de l'agriculture et du tourisme. Le programme d'action régionale de 1957 a rapidement suscité des angoisses diverses et profondes, dans un contexte général de mutation des valeurs occidentales¹⁵.

Au niveau économique, le programme se définissait comme une « colonisation intérieure », et il favorisait une logique ségrégative. Dans le secteur agricole, les rapatriés d'Afrique du Nord étaient avantagés au niveau des prêts bancaires et de la distribution des terres.

Au niveau identitaire, plus de 23 000 Corses – soit environ 15% de la population d'alors – ont quitté l'île entre 1954 et 1962, alors que 15 à 17 000 rapatriés d'Afrique du Nord commençaient à s'y installer. Parallèlement, le développement touristique attirait de nombreux travailleurs immigrés, et des groupes financiers extérieurs concevaient des projets de dizaines de milliers de lits. Tout cela a contribué à populariser l'idée d'un danger fatal pour la langue, la terre et l'identité corses.

Au niveau politique, la compétition était écrasée par deux grands réseaux de notables. De plus, le processus de modernisation était piloté de façon très centralisée, ce qui mettait en doute la capacité des élus corses à influencer les grands choix conditionnant l'avenir de l'île.

Les premières organisations régionalistes, apparues en 1963 et 1964, se fondaient sur la dénonciation de ce programme. Leurs résultats électoraux ont généralement été très décevants, mais elles sont parvenues à constituer une base militante importante pour la Corse et à conduire une mobilisation très significative. Ce régionalisme initial était inspiré par le statut des régions italiennes, et il ne se présentait pas comme l'ennemi de l'unité française mais comme son sauveur ; la vraie menace pour l'unité aurait été l'état d'abandon dans lequel se trouvait la Corse.

À partir de 1973, cette mobilisation se radicalise, notamment du fait de l'incapacité de l'État à accepter des revendications très modérées, comme l'ouverture d'une université ou l'enseignement facultatif de la langue corse. D'un côté, l'idée de régionalisme est abandonnée et le discours change de nature, puisqu'il s'agit désormais d'affirmer l'existence d'une communauté nationale et

¹⁵ André Fazi, « The multilevel politics of accommodation and the non-constitutional moment: lessons from Corsica », in Jaime Lluç, dir., *Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2014, pp. 132-156.

de ses droits nationaux. Même si le but recherché est alors plutôt l'autonomie, l'affirmation nationaliste corse contemporaine apparaît ici. D'un autre côté, les premières organisations violentes significatives apparaissent. Depuis 1965, on comptait certes des attentats à l'explosif contre des structures ou des biens appartenant à des institutions, des entreprises ou des personnes dont les régionalistes dénonçaient l'attitude. Néanmoins, la création du *Fronte Paisanu Corsu di Liberazione*, en 1973, marqua le début d'une nouvelle étape lors de laquelle l'action clandestine violente va passer du rang de moyen subsidiaire à moyen ordinaire, se traduisant très vite par des centaines d'attentats annuels.

Pourtant, une seconde phase de radicalisation va très vite s'ouvrir. À la fin 1974, le gouvernement français lançait sa première véritable tentative d'accommodement avec la contestation. Toutefois, son chargé de mission n'avait aucune marge de manœuvre en matière politique et institutionnelle, et l'effet a été inverse. En août 1975, la cave viticole d'un rapatrié d'Algérie, à Aléria, est occupée par un commando autonomiste qui dénonce la pratique de la chaptalisation et exige une redistribution des terres aux jeunes Corses. L'État y répond en mobilisant d'imposants moyens humains – au moins 1 200 membres des forces de l'ordre – et du matériel militaire. Deux gendarmes seront tués dans l'assaut. Cinq jours plus tard, le gouvernement dissout l'organisation autonomiste et Bastia connaît une nuit d'émeutes lors de laquelle un policier est tué et 18 autres blessés par balles.

Dès lors, une importante fraction des militants considère que rien ne peut être négocié avec l'État. En mai 1976 apparaît le FLNC, ou Front de libération nationale de la Corse, qui réunit divers groupes clandestins préexistants et promeut l'idée indépendantiste, jusque-là très marginale.

On comprend ainsi que le nationalisme corse contemporain ne présente pas une grande unité de valeurs, d'objectifs et de moyens. Il est coutumier de distinguer une tendance dite modérée, autonomiste et rejetant la violence clandestine, et une tendance radicale, indépendantiste et pratiquant ou soutenant cette même violence. Cependant, cette distinction est utile mais grossière.

Ce nationalisme corse a un fonds commun : l'affirmation de l'existence d'une communauté politique distincte et de son droit à décider son destin politique. On pourrait même dire que tout nationalisme de ce type s'érige en défenseur des droits et intérêts d'une communauté et de ses membres¹⁶, ce qui concerne notamment : (1) son droit à gérer ses affaires propres, (2) sa culture et sa langue,

¹⁶ Huri Türsan, « Ethnoregionalist parties as ethnic entrepreneurs », in Lieven De Winter, Huri Türsan, dir., *Regionalist Parties in Western Europe*, Londres, Routledge, 1998, p. 5.

(3) ses intérêts économiques, et (4) son territoire. Comme pour tous les nationalismes où la protestation violente occupe une place importante, le soutien aux militants confrontés à la répression étatique est une autre dimension centrale.

Le positionnement vis-à-vis de la violence était la différence la plus importante, mais elle n'a pas empêché les deux tendances de s'allier à plusieurs reprises et ce débat n'est plus vraiment d'actualité. D'un point de vue programmatique, autonomistes et indépendantistes corses ont des finalités différentes, et les indépendantistes sont généralement un peu plus marqués à gauche d'un point de vue économique. Néanmoins, leur répertoire revendicatif est largement similaire. Le tableau ci-dessous distingue les revendications qui n'ont pas varié depuis le milieu des années 1970 et celles dont l'affirmation a été plus contingente. Je précise qu'en général il n'y a pas reniement de la revendication passée ; il s'agit plutôt de privilégier d'autres revendications.

Tableau 2. Les fondements programmatiques du nationaliste corse contemporain

	Permanence	Contingence
Pouvoir politique	Autonomie législative Rejet du clientélisme	Indépendance (1976-1979 – 1997-2019) Autodétermination (1979-1997)
Territoire	Rejet de l'urbanisation massive et du tourisme de masse	Code des investissements (années 1980-2000) Statut de résident, restreignant fortement l'accès à la propriété (années 2010)
Fiscalité	Mesures différenciées pour faire face aux handicaps insulaires	
Travail		Corsisation des emplois (délaissée dans les années 2010, excepté du côté syndical)
Population	Reconnaissance du peuple corse	« Les Français dehors »: campagne d'intimidation violente du FLNC (années 1980) Citoyenneté régionale (années 2000) Office du retour (années 1970-2000)
Culture	Langue corse co-officielle	
Militants	Amnistie des militants emprisonnés et recherchés	

Suivant ce tableau, il est très clair que le nationalisme corse remet profondément en question les principes unitaires de la République française et que la plupart de ses demandes ne peuvent être satisfaites sans révision préalable de la Constitution. Si une telle révision n'a jamais été entreprise, les gouvernements français ont souvent tenté de modérer la contestation en renforçant la spécificité de la Corse en matière institutionnelle, culturelle ou fiscale.

Un accommodement devenu impossible ?

Depuis les années 1970, la mobilisation nationaliste corse a été prise en compte par les gouvernements français, lesquels ont plus souvent choisi l'accommodement que l'affrontement¹⁷. Au niveau institutionnel, depuis 1982 quatre lois ont établi et développé le particularisme de la Corse. On peut y rajouter le premier projet de fusion entre les échelons départemental et régional, écarté de justesse par référendum en 2003¹⁸.

Le statut de 1982 établissait la région particulière de Corse, avec une Assemblée de Corse dont la première élection a eu lieu cette même année. Par rapport aux régions continentales, installées seulement en 1986, la région de Corse avait quelques compétences supplémentaires en matière de transports, de culture, d'aménagement du territoire, de collèges, etc. Au niveau de l'organisation, on trouvait aussi une singularité intéressante à travers la création d'établissements publics en charge de domaines cruciaux comme l'agriculture. Ici, le Conseil constitutionnel a intégralement validé le texte¹⁹.

En 1991, les compétences particulières ont été développées, notamment en matière de routes, d'enseignement, d'aides économiques et de tourisme. Surtout, la loi a donné à la Corse un statut de collectivité territoriale particulière – la collectivité territoriale de Corse –, avec un conseil exécutif politiquement responsable devant l'assemblée délibérante, contrairement à la norme dans les collectivités métropolitaines. Le Conseil constitutionnel a validé cette organisation mais censuré plusieurs autres dispositions, particulièrement la plus symbolique

¹⁷ André Fazi, « The multilevel politics of accommodation and the non-constitutional moment: lessons from Corsica ».

¹⁸ Thomas Ehrhard, *Le référendum du 6 juillet 2003 en Corse, une réforme institutionnelle inachevée*, mémoire de master II sous la direction d'Hugues Portelli, Université Paris II, septembre 2009.

¹⁹ Concernant la jurisprudence constitutionnelle sur les lois portant statut de la Corse : Michel Bernard, « Les statuts de la Corse », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002 <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-statuts-de-la-corse>.

qui reconnaissait l'existence d'un « peuple corse, composante du peuple français ».

En 2002, la grande innovation fut politique. Alors que les partis dominants étaient jusque-là hostiles au principe même du particularisme, pour la première fois les bases du projet de loi ont été définies en association avec toutes les forces politiques représentatives de l'île. L'objectif premier était d'accroître qualitativement les pouvoirs normatifs de l'Assemblée de Corse, en lui permettant de procéder à des expérimentations législatives et en lui confiant un pouvoir général d'adaptation des règlements. Pour la première fois aussi, un gouvernement envisageait officiellement, dans un second temps et sous conditions, une révision constitutionnelle afin de donner aux élus corses un véritable pouvoir d'adaptation des lois.

Néanmoins, le Parlement a retiré le pouvoir d'adaptation réglementaire du texte de loi, le Conseil constitutionnel a censuré le pouvoir d'expérimentation législative, et la défaite du Premier ministre socialiste Lionel Jospin au premier tour des élections présidentielles a ruiné les espoirs d'un processus plus ambitieux encore. En définitive, cette loi ne fonde pas un nouveau statut mais un développement de celui de 1991, en amplifiant encore les compétences territoriales, notamment en matière d'aides économiques, d'environnement et d'aménagement du territoire.

Enfin, l'actuel statut, défini par des ordonnances ratifiées par une loi du 7 mars 2017, se base sur la fusion de la collectivité territoriale de Corse et des deux conseils départementaux, dénommée collectivité de Corse. Cependant, la fusion n'était pas la priorité des élus insulaires, qui demandaient alors plusieurs autres mesures impliquant une révision constitutionnelle, et elle peut apparaître comme un lot de consolation. De plus, le régime des compétences et des ressources n'a pas été modifié, contrairement à ce que demandait l'Assemblée de Corse.

Ces quatre phases statutaires n'ont pas exigé de révision de la Constitution, parce qu'elles n'impliquent pas d'exceptions aux principes de l'État unitaire. La loi, les droits et la langue officielle restaient les mêmes pour tous²⁰. Or, c'est cette question-là qui est posée aujourd'hui. Au reste, les grandes revendications de la majorité nationaliste, au pouvoir depuis 2015, ne lui sont pas exclusives.

²⁰ Depuis 1982, l'Assemblée de Corse peut adresser au gouvernement des propositions d'adaptation normative à la situation de la Corse mais les effets ont été insignifiants. D'un côté, l'État a généralement répondu par la négative ou n'a même pas répondu. D'un autre côté, les élus corses, même nationalistes, ont rarement utilisé ce dispositif.

Elles avaient été votées par l'Assemblée de Corse durant la mandature 2010-2015, sous une majorité de gauche²¹.

1/ Un statut d'autonomie, défini à travers le pouvoir d'adopter des actes dans le domaine de la loi, sans contrôle du pouvoir central²².

2/ La co-officialité de la langue corse.

3/ Un statut de résident qui impliquerait une forte restriction au droit de propriété, puisque seuls pourraient acquérir un bien foncier et immobilier les personnes résidant dans l'île à titre principal depuis un certain nombre d'années²³.

4/ L'amnistie des militants nationalistes emprisonnés ou recherchés.

Les trois premières demandes sont conditionnées à une révision de la Constitution, voire des traités européens en ce qui concerne le statut de résident. La dernière comporte des risques politiques sensibles, puisque sont concernés des militants nationalistes condamnés pour l'assassinat du préfet Érignac en 1998.

Certaines de ces revendications sont d'autant plus facilement écartées que rien d'équivalent n'existe en France. Au regard de l'article 2 de la Constitution suivant lequel « la langue de la République est le français », aucune langue régionale ne dispose d'un statut d'officialité. Le Conseil constitutionnel est allé plus loin, en affirmant sur cette base que « 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 ; que les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage »²⁴. De la même façon, il n'existe en France aucun dispositif de restriction d'accès à la propriété ressemblant à celui que proposent les nationalistes corses.

En revanche, la question du pouvoir législatif régional – ou de l'autonomie – est plus complexe, considérant que des formes très développées d'autonomie existent déjà en France. Par exemple, la Polynésie française compte 20 codes de normes locales dans des matières aussi importantes que la fiscalité, la concu-

²¹ André Fazi, « Vers un nouveau statut pour la Corse ? Ou comprendre les mutations actuelles du système politique insulaire », *Pouvoirs locaux*, n° 103, 2014-2015, pp. 54-61.

²² Afin d'obtenir une quasi-unanimité, la délibération finale demandait un pouvoir d'adaptation législative sur habilitation du Parlement.

²³ Les nationalistes sont généralement favorables à une durée de dix ans de résidence.

²⁴ Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001.

rence ou les marchés publics²⁵. Les territoires les plus autonomes, Nouvelle-Calédonie et Polynésie, peuvent même restreindre des droits aussi fondamentaux que le droit au travail pour les citoyens français qui n'y résident pas depuis un certain nombre d'années²⁶.

En mars 2018, à l'Assemblée de Corse, la majorité nationaliste a adopté une proposition rappelant le statut de la Polynésie²⁷. Selon l'article 1^{er}, le statut d'autonomie devrait définir « les matières, relevant de la loi et du règlement, relatives à la protection du patrimoine foncier, au statut fiscal, à la préservation des particularités linguistiques et culturelles de l'île, au développement économique et social, à l'emploi, à la santé et à l'éducation, notamment, dans lesquelles la collectivité est habilitée à définir les règles applicables ». Lorsqu'on parle de définir les règles applicables, il s'agit bien de pouvoir adopter des normes se substituant à la loi nationale, à l'instar de ce qui existe en Polynésie. Il faut relever que le groupe s'inscrivant dans la démarche du président Macron a soutenu cette orientation, tout en excluant l'emploi, la santé et l'éducation du champ des compétences territoriales.

La contreproposition du gouvernement consiste à inscrire dans la Constitution un nouvel article 72-5²⁸. D'un côté, celui-ci inclurait le principe suivant lequel les spécificités de la Corse peuvent motiver des adaptations normatives. Il s'agirait donc essentiellement d'une consécration de l'existant. D'un autre côté, les élus corses pourraient demander au Parlement à être habilités à procéder eux-mêmes à des adaptations législatives dans le cadre de leurs compétences, donc dans des limites imposées *a priori* par le pouvoir central.

Cette contreproposition déçoit beaucoup la majorité nationaliste. D'une part, certaines collectivités d'outre-mer disposent déjà de compétences bien supérieures à celles qu'elle revendique. D'autre part, le dispositif proposé par le gouvernement peut être utilisé depuis 2007 par les départements et régions d'outre-mer, régis par l'article 73 de la Constitution²⁹, et les résultats ont été dérisoires. Sur les neuf collectivités de ce type ayant pu demander une habilitation à adap-

²⁵ Ces textes sont accessibles sur : <http://lexpol.cloud.pf/LexpolAfficheCodes.php>

²⁶ Par exemple : Grégoire Calley, « Préférence locale et accès aux emplois des administrations calédoniennes », *Revue du droit public et de la science politique*, n° 6/2018, pp. 1537-1556.

²⁷ Délibération n°18/042 AC du 08 mars 2018.

²⁸ Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2203, *Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique*, enregistré le 29 août 2019.

²⁹ Le dispositif peut aussi être utilisé par trois collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 : Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon. Je n'ai trouvé qu'un cas d'utilisation pour chacune des deux premières, et aucun pour la troisième.

ter une loi ou un règlement, seulement trois l'ont expérimentée et le bilan est insignifiant tant quantitativement que qualitativement³⁰. Pour preuve, le même projet de loi constitutionnelle propose de faciliter l'habilitation en permettant au gouvernement de l'accorder lui-même, sous réserve d'une ratification postérieure par le Parlement.

En somme, bien que sa proposition affecte pour la première fois la norme constitutionnelle, le gouvernement demeure dans la continuité de la « trajectoire de développement »³¹ initiée depuis le premier statut particulier de 1982. Il convient donc désormais d'étudier les motivations et les possibles conséquences de son veto aux principales demandes des nationalistes corses.

La stratégie de l'État : risque et rationalité

Considérant les dispositifs existant outre-mer, on peut se demander pourquoi un véritable pouvoir d'adaptation législative, sans nécessité d'encadrement politique national, reste refusé aux élus de la Corse. Parmi les principales hypothèses, je retiens d'abord, à l'instar de Cetrà et Harvey, trois types de contraintes : juridiques, idéologiques et stratégiques³², qui ne constituent d'ailleurs pas des réalités hermétiques.

Concernant les deux premières, il ne fait aucun doute qu'octroyer un pouvoir législatif à l'Assemblée de Corse serait en contradiction avec les principes unitaires de la République française, consacrés par la Constitution et auxquels les élites demeurent profondément attachées. Au niveau juridique, la première condition est de réviser la Constitution, ce qui est une tâche difficile mais loin d'être impossible puisque 24 révisions ont été adoptées depuis 1958 et qu'un projet est en cours d'examen. La véritable contrainte réside dans la procédure de révision, qui ne donne pas au pouvoir exécutif actuel la possibilité d'agir seul. Le projet de

³⁰ Délibérations accessibles sur :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichSarde.do?reprise=true&page=1&idSarde=SARDOBJT000020482631&ordre=null&nature=null&g=ls>. Seulement treize demandes d'habilitation, qui n'ont pas toutes été satisfaites, ont été déposées, et 46 délibérations ont été prises en application des habilitations. Parmi ces 46 délibérations, seulement quelques-unes, relatives à l'énergie et aux transports, paraissent susceptibles d'apporter une plus-value sensible à la qualité des politiques.

³¹ Jörg Broschek, Bettina Petersohn, Simon Toubeau, « Territorial politics and institutional change: A comparative-historical analysis », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 48, n° 1, 2018, pp. 9-11.

³² Daniel Cetrà, Malcolm Harvey, « Explaining accommodation and resistance to demands for independence referendums in the UK and Spain », *Nations and Nationalism*, vol. 25, n° 2, 2019, pp. 608-609.

révision constitutionnelle devant être d'abord adopté dans les mêmes termes par les deux chambres du Parlement, le Sénat dispose d'un pouvoir de veto d'autant plus décisif que son président est totalement opposé aux revendications des nationalistes corses.

Au niveau idéologique, les affirmations de fidélité absolue aux principes unitaires semblent contredites par les multiples exceptions qu'ils connaissent outre-mer. Certes, la Corse est, malgré son insularité, considérée partie intégrante de la métropole. Toutefois, il s'agit bien d'une construction politique relativement récente, dont on peut dater les débuts à la suppression du régime douanier particulier en 1912³³, et qui pourrait être partiellement remise en cause.

Les considérations d'opportunité politique semblent être plus décisives³⁴. Même si l'opinion publique nationale ne montre pas de préférences très affirmées, il est politiquement beaucoup moins risqué de défendre l'unité que l'exception. Rejeter les revendications des nationalistes est une position de nature à encourager les opposants de ces derniers en Corse, mais c'est surtout une position conforme à celle de la majorité des citoyens français, et donc propre à maximiser les soutiens du gouvernement actuel.

Tableau 3. Une opinion publique nationale très réservée

	Très favorable	Plutôt favorable	Plutôt opposé	Très opposé	Total favorable	Total opposé
Les prisonniers dits «politiques» doivent être incarcérés en Corse	11	46	27	15	57	42
La spécificité de la Corse doit être inscrite dans la Constitution, comme la	11	42	28	18	53	46

³³ André Fazi, « La specialità politico-giuridica della Corsica: tra passato, presente e futuro », in Maria Elena Ruggerini, Veronka Szóke, Morena Deriu, dir., *Isole settentrionali, isole mediterranee. Letteratura e società*, Milan, Prometheus, 2019, pp. 400-401.

³⁴ En ce sens: Sonia Alonso, *Challenging the state. Op.cit.*

Polynésie, etc.						
Un statut de résident doit réserver l'achat foncier ou immobilier aux personnes résidant depuis plus de 5 ans en Corse	9	37	29	24	46	53
La langue Corse doit devenir langue co-officielle	7	36	32	24	43	56
Les prisonniers dits « politiques » doivent être amnistiés et libérés	5	22	36	36	27	72
Donner plus d'autonomie à la Corse					19	64

Néanmoins, cette stratégie de l'État semble aussi fondée sur un pari politique, suivant lequel les triomphes électoraux des nationalistes corses seraient de nature conjoncturelle et ne sauraient immédiatement motiver d'atteinte trop marquée aux principes unitaires. Il était d'autant plus opportun de faire ce pari que le premier mandat de la nouvelle collectivité de Corse est un mandat tronqué, qui durera moins de trois ans et demi au lieu de six, et que malgré leurs victoires les nationalistes montrent de réelles fragilités:

1/ Leur capacité à incarner le changement politique va logiquement baisser avec l'exercice du pouvoir.

2/ Les organisations nationalistes sont très puissantes par leur potentiel militant et la qualité de leurs leaders, mais elles ont aussi de grandes faiblesses. Elles paraissent peu performantes en matière de structuration et de mobilisation locale, de formation de nouveaux cadres, de production de programmes politiques précis, etc.

3/ Leur succès tient en grande partie à la popularité d'un seul homme, Gilles Simeoni³⁵, qui est apparu capable de rassurer et séduire beaucoup d'électeurs sans convictions idéologiques très fortes. Il reste à savoir combien de temps cela pourra durer.

4/ Leur rapide progression électorale est certainement le fait de citoyens aux sensibilités et intérêts très divers, qui seront d'autant plus difficiles à satisfaire³⁶. Or, comment fidéliser ces nouveaux électeurs ?

5/ La concurrence interne reste très forte au sein du mouvement nationaliste. D'une part, il existe, même si ce sont les moins visibles, des tensions internes à chaque parti composant la majorité. D'autre part, cette même majorité est soumise à la critique souvent virulente d'un autre mouvement nationaliste, *Core in Fronte*, qui a refusé l'hypothèse d'intégrer la liste de la majorité avant le second tour des élections de 2017. Enfin et surtout, il existe de très fortes tensions entre les partis composant la majorité. Initialement, ces tensions opposaient la tendance autonomiste à la tendance indépendantiste. Ensuite, l'échec de la fusion des deux partis autonomistes a conduit le moins puissant à se rapprocher du parti indépendantiste, certainement afin de limiter le pouvoir du président Gilles Simeoni. Ces tensions se sont bien manifestées lors de certains votes à l'Assemblée de Corse, où le parti de Gilles Simeoni a pu voter contre, et faire échouer une motion soutenue par ses partenaires de la majorité³⁷. Elles sont encore plus manifestes dans les candidatures aux élections municipales de mars 2020, où le parti de Gilles Simeoni a refusé quasiment partout le principe de candidatures communes de la majorité territoriale, encensé par ses deux partenaires.

Du point de vue du gouvernement, si ces faiblesses se traduisaient par l'échec des nationalistes lors des prochaines élections territoriales de 2021, il serait encore plus facile d'écartier leurs demandes. Inversement, si les nationalistes étaient alors confirmés au rang de force politique hégémonique, il serait plus facile de faire accepter des réformes profondes à l'opinion publique nationale.

³⁵ En atteste le baromètre réalisé depuis 2012 par le mensuel *Paroles de Corse*.

³⁶ André Fazi, « Les élections territoriales de 2017 en Corse... », pp. 157-158.

³⁷ À quelques semaines des élections municipales, cette motion visait à soumettre tous les élus de Corse à des obligations de transparence extrêmement exigeantes. Par-delà l'incompétence de l'Assemblée de Corse en la matière, Gilles Simeoni l'a jugée inopportune et même suspecte de populisme. « CDC : La motion Casalta sur la transparence des candidats, accusée de visées électorales, est rejetée », *Corse Net Infos*, 10 janvier 2020, https://www.corsenetinfos.corsica/CDC-La-motion-Casalta-sur-la-transparence-des-candidats-accusee-de-visees-electorales-est-rejetee_a46750.html.

Bien sûr, tout pari comporte des risques et celui-là en comporte aussi. D'une part, il risque de stimuler l'activisme radical, voire un retour à la violence armée. Relevons qu'en juin 2017 un groupe revendiquait une dizaine d'attentats à l'explosif³⁸, qu'en septembre 2019 un autre groupe annonçait la reconstitution du FLNC³⁹, et enfin qu'en décembre 2019 le FLNC dit du 22 octobre, qui avait officialisé l'arrêt de ses attentats en mai 2016, a perpétré un attentat très remarqué contre des villas appartenant à une famille corse proche du Président de la République⁴⁰. D'autre part, il risque d'accentuer en Corse les sentiments d'incompréhension et de défiance vis-à-vis de l'État, voire une « sécession invisible » ou « silencieuse », où les « poussées centrifuges » ne disparaissent pas mais « sont déplacées du terrain du conflit explicite à celui d'une pratique implicite »⁴¹. Enfin, il risque de convertir beaucoup d'autonomistes à l'indépendantisme. Même s'il n'existe certainement pas en Corse le même potentiel sécessionniste, notamment pour des raisons économiques, le cas catalan démontre que l'évolution peut être brutale⁴².

Cette résistance de l'État a déjà conduit à une forte augmentation de la conflictualité institutionnelle, mais le risque paraît bien plus modéré. Du côté des nationalistes corses, qui s'attendaient manifestement à ce que leur nouvelle légitimité électorale commande des infléchissements rapides et profonds, elle a immédiatement généré des appels à un changement de stratégie, consistant en l'adoption d'une position de rupture avec l'État. Le président indépendantiste de l'Assemblée de Corse, Jean-Guy Talamoni, a ainsi refusé de rencontrer plusieurs ministres en visite en Corse, et refusé une invitation du Premier ministre à se rendre à une réunion organisée à Paris⁴³. Toutefois, l'événement le plus symbolique a été le refus de l'ensemble de la majorité nationaliste de participer à la rencontre organisée, le 4 avril 2019, par le Président de la République avec

³⁸ « Un nouveau groupe clandestin revendique des attentats en Corse », *France 3 Corse ViaStella*, 23 juin 2017, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/corse/nouveau-groupe-clandestin-revendique-attentats-corse-1284987.html>.

³⁹ « 'Nouveau FLNC' en Corse : le Parquet national antiterroriste se saisit de l'enquête », *Le Monde*, 1^{er} octobre 2019, https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/10/01/un-nouveau-flnc-se-constitue-en-corse-et-annonce-des-actions_6013737_3224.html.

⁴⁰ « En Corse, le FLNC revendique un attentat », *Le Figaro*, 23 décembre 2019, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/corse-le-flnc-du-22-octobre-revendique-l-attentat-contre-les-villas-ferracci-20191223>.

⁴¹ Ilvo Diamanti, « Italie du Nord-Est : une sécession invisible », *Critique internationale*, vol. 3, 1999, p. 30.

⁴² Selon les baromètres du *Centre d'Estudis d'Opinió* (<http://ceo.gencat.cat/ca/barometre/e>), le soutien à l'indépendance est passé de 19,4% en février 2010 à 25,5% en juin 2011, 34% en juin 2012 et 47% en juin 2013.

⁴³ « Corse : le dirigeant nationaliste Jean-Guy Talamoni refuse de rencontrer Edouard Philippe », *Le Monde*, 24 juin 2018.

les élus de Corse ; refus accompagné du soutien à une mobilisation de contestation⁴⁴.

Pourtant, cette rupture n'est jamais venue et paraît même impossible. Premièrement, la collectivité de Corse, dirigée par les nationalistes, est extrêmement dépendante de l'État d'un point de vue financier, tout particulièrement en ce qui concerne les investissements⁴⁵. Cette dépendance donne à l'État le pouvoir immense de maintenir sous tension toute l'administration, et notamment les finances, de la collectivité de Corse.

Deuxièmement, si la majorité nationaliste a remporté de larges victoires en 2017, c'est grâce à l'apport d'électeurs nouveaux qu'elle doit chercher à fidéliser, et elle ne saurait le faire uniquement à travers ses thèmes emblématiques. Aucun parti ne demeure au pouvoir en n'étant crédible que sur les thèmes institutionnel et identitaire, et les programmes des partis régionalistes, autonomistes ou indépendantistes ne se limitent aucunement à ces dimensions, aussi fondamentales soient-elles⁴⁶. Les partis nationalistes corses au pouvoir sont responsables d'un ensemble de compétences extrêmement large – transports, infrastructures, action sociale, logement, environnement, etc. – vis-à-vis duquel les attentes sont très élevées. S'ils veulent rester longtemps au pouvoir, comme leurs homologues catalans, basques, sud-tyroliens, etc., il faudra impérativement que leur gestion générale des affaires publiques soit jugée positivement⁴⁷.

Cela étant, le président du conseil exécutif de Corse paraît à la fois obligé de coopérer avec l'État afin de pouvoir mettre en œuvre ses politiques, et de se confronter au moins symboliquement à ce même État afin de limiter les risques de défections parmi ses soutiens. Cette position apparaît très inconfortable mais

⁴⁴ « Grand débat : pourquoi Gilles Simeoni boycotte la venue de Macron en Corse », *Le Parisien*, 1^{er} avril 2019.

⁴⁵ En 2019, 34% des recettes de fonctionnement de la collectivité de Corse provenaient des dotations et participations de l'État, soit plus du triple de la part des régions continentales. Seulement 20% des recettes d'investissement provenaient de la fiscalité, alors que plus de 50% provenaient de financements de l'État. Cf : *Rapport du président du conseil exécutif de Corse. Budget primitif 2019*, pp. 7-40, <https://www.isula.corsica/assemblea/docs/2019O1078-rapport-de-presentaion-Projet-de-Budget-Primitif-de-la-CdC-pour-l-exercice-2019.pdf>

⁴⁶ Emanuele Massetti, « Explaining regionalist party positioning in a multi-dimensional ideological space: A framework for analysis », *Regional and Federal Studies*, vol. 19, n° 4/5, 2009, pp. 501-531; Sonia Alonso, Laura Cabeza, Braulio Gómez, « Disentangling peripheral parties' issue packages in subnational elections », *Comparative European Politics*, vol. 15, n° 2, 2017, pp. 240-263.

⁴⁷ À l'instar par exemple de la CiU catalane ou du PNV basque (Oscar Barberà, Astrid Barrio, « Moderate regionalist parties in Spain: Convergència i Unió and Partido Nacionalista Vasco », in O. Mazzoleni, S. Mueller, *op.cit.*, pp. 70-71).

quasi-impossible à abandonner. Relativiser l'importance des revendications fondamentales détournerait les militants les plus convaincus et les plus engagés, qui jouent un rôle décisif dans les campagnes électorales. Radicaliser le propos et l'action détournerait les électeurs les moins convaincus idéologiquement, qui ont été tout aussi décisifs dans les récentes victoires nationalistes. Il lui faut donc coopérer *et* combattre, ce qui relève de la gageure. Le gouvernement le sait et il y voit certainement une marque de réussite de sa stratégie.

Conclusion

Depuis l'échec des premières discussions entre nationalistes et gouvernement sur le statut constitutionnel de la Corse, les postures de défiance ont surtout favorisé les radicalités de part et d'autre, et *in fine* le *statu quo*. Aujourd'hui, la majorité nationaliste n'a pas les moyens de pousser le gouvernement à infléchir sa position, et un hypothétique retour à la violence renforcerait très probablement le blocage.

Cela étant, la meilleure chance de voir la Corse accéder à une véritable autonomie semble être la stabilisation du pouvoir nationaliste, ce qui ne peut se concevoir sans la démonstration de la qualité et de l'efficacité de ses politiques publiques. Or, cette démonstration n'est pas faite et elle paraît aujourd'hui très difficile à faire, alors que la Corse est entrée dans une nouvelle séquence électorale⁴⁸. À court terme, l'avenir des revendications nationalistes se jouera en grande partie lors des élections municipales de mars 2020 et des territoriales (régionales) de mars 2021. Toutefois, les nationalistes ont acquis une telle centralité politique qu'il n'est guère possible d'imaginer une stabilisation rapide de la situation institutionnelle et politique dans l'île.

Le cas de la Corse renvoie à un questionnement plus général, relatif au principe régissant les relations État-région. Qu'il s'agisse de la Corse ou de tout autre territoire, à compter d'un certain niveau de singularité régionale, ce principe ne peut plus être celui de la hiérarchie politique, lentement mais puissamment construite par des dizaines de générations de gouvernants français. Le principe est plutôt celui de l'« équilibre souple et constamment mouvant » dont parlait Denis de Rougemont pour caractériser le fédéralisme⁴⁹. Il ne fait aucun doute que

⁴⁸ Ils sont tout particulièrement critiqués au sujet de la gestion des déchets (« La Corse plongée dans une nouvelle crise des déchets », *Le Point*, 18 décembre 2019, https://www.lepoint.fr/societe/la-corse-plongee-dans-une-nouvelle-crise-des-dechets-18-12-2019-2353937_23.php).

⁴⁹ Denis de Rougemont, « L'attitude fédéraliste », in *Rapport du premier congrès annuel de l'Union européenne des Fédéralistes à Montreux*, Genève, août 1947, p. 10.

depuis 1982, l'État français a déjà largement modifié ses façons d'agir vis-à-vis des collectivités locales. Cependant, il ne semble pas qu'il ait intégré cette culture politique de l'équilibre instable qui mettrait beaucoup plus clairement en question sa suprématie. S'il l'accepte déjà en Nouvelle-Calédonie, c'est du fait de circonstances politiques exceptionnelles mais aussi de la faiblesse des risques prévisibles au niveau de l'opinion publique nationale. De ce point de vue, le cas de la Corse présente certainement des risques très supérieurs, que les nationalistes devront normalement chercher à réduire eux-mêmes – par exemple en adaptant et développant leur communication – s'ils souhaitent parvenir à leurs fins.

En quête de réponses européennes

In search of European answers

**De la « Fédération d'États-nations »¹ à
« une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de
l'Europe »²**

Nicolas Levrat

Les nationalismes régionaux tels qu'on les observe en Catalogne ou en Écosse sont une forme nouvelle de nationalisme civique (ou réflexif) qui ne s'ancre pas dans l'ambition de se constituer en État-nation, mais demande une participation pleine et entière à cette « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » décrite à l'art. 1^{er} du Traité sur l'Union européenne. Malheureusement, le cadre institutionnel et juridique de l'UE reste fondé sur un traité entre États et l'art. 49 TUE semble imposer à ces nations sans État de se constituer en État avant de postuler au statut de membre de l'UE. L'auteur montre en quoi les droits international et européen en vigueur légitiment cette demande des nationalistes régionaux. Dans une dernière partie prospective, il examine les voies originales qui pourraient permettre une participation directe de ces Nations sans État au sein de l'UE, sans les obliger à « passer par la case État », ce qui permettrait d'éviter un processus de sécession puis de candidature à l'UE. Ce faisant, il poursuit la piste d'un possible « élargissement intérieur de l'UE », laquelle permettrait de synthétiser les processus d'élargissement et d'approfondissement du projet européen.

¹ L'expression est attribuée à Jacques Delors, vraisemblablement apparue en 1993, après le résultat négatif du référendum danois sur la ratification du Traité de Maastricht. Pour une analyse et la promotion de ce concept, voir Gaëtane Ricard Nihoul, *Pour une Fédération européenne d'États-nations: La vision de Jacques Delors revisitée*, Bruxelles, Larcier 2012. Un autre Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, a également utilisé cette expression dans son discours sur l'État de l'Union devant le Parlement européen, le 12 septembre 2012 (voir https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_12_596). De nombreux commentateurs se sont penchés sur cette expression, notamment Jean-Louis Quermonne, « La 'Fédération d'États nations' : concept ou contradiction ? », *Revue française de Droit Constitutionnel*, 2010/4, pp. 677-692. J'ai pour ma part toujours vertement critiqué cette expression ; voir notamment « L'union européenne : une fédération internationale », in Jean-François Gaudreault-DesBiens et Fabien Gélinas (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états : Gouvernance, identité et méthodologie*, Cowansville (Québec)/Bruxelles, Y. Blais / Bruylant, 2005, pp. 285-305.

² Article 1 al. 2 du Traité sur l'Union européenne.

Pourquoi penser qu'au stade actuel de l'intégration européenne, travailler à la réalisation d'une Europe des peuples – plutôt qu'à une Fédération d'États-nations, c'est-à-dire une Europe intergouvernementale, ou à un État européen, c'est-à-dire une Europe des citoyens – est une idée pertinente ? Et même, selon moi et comme je vais essayer de vous en convaincre dans ce chapitre, la meilleure que l'on puisse mettre sur la table.

Il y a me semble-t-il au moins trois raisons qui sous-tendent la rationalité d'une telle démarche. La première, c'est que les « modèles concurrents » disponibles sur le marché des idées pour l'Europe – l'État européen d'une part³, une Europe intergouvernementale de l'autre⁴ – ne paraissent pas générer des perspectives satisfaisantes pour l'Europe.

La deuxième, c'est parce que c'est ce que les Traités nous enjoignent de faire. Très clairement dans leur lettre, comme le montrent l'article 1^{er} al. 2 ou 3 § 1 TUE⁵. Curieusement et classiquement, les décideurs – soutenus par une doctrine et littérature académique ultra-dominantes – considèrent que seuls les peuples dont les intérêts et le bien-être sont vectorisés par un État européen sont directement concernés par le projet européen. Pareille interprétation renforce ainsi la vision d'une Europe interétatique et intergouvernementale, dont les contradictions internes limitent inévitablement la poursuite de l'intégration européenne⁶. Nous essaierons de montrer ci-dessous pourquoi et en quoi ils se trompent.

La troisième, c'est que les peuples de l'Europe, dans des contextes et selon des modalités différents, s'invitent avec force dans le débat européen. Les Écossais, qui tiennent en septembre 2014 – sans succès – un référendum sur leur indé-

³ La thèse a été défendue avec force par des auteurs tels que Jean-Marc Ferry (*La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000) ou Jürgen Habermas (*Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin, Suhrkamp, 2011). L'échec de doter l'UE d'un traité constitutionnel, qui a occupé les intellectuels et décideurs européens de 2000 à 2007, rend la relance d'un tel projet, malgré quelques appels isolés, peu probable.

⁴ Ce que l'on voit de dessiner depuis 2009, avec la reprise en main de la plupart des décisions européennes importantes par le mécanisme exclusivement intergouvernemental du Conseil européen. Cette dérive est confirmée par l'adoption de traités parallèles aux traités instituant l'UE (Traité sur le mécanisme européen de stabilité en 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, 2012), au sein desquels seuls les gouvernements nationaux et la Commission se voient reconnaître des fonctions.

⁵ L'article 1 al. 2 est cité dans le titre de ce chapitre (voir note 2). L'article 3 § 1 se lit comme suit : « L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. »

⁶ Denis de Rougemont qualifiait une telle Europe interétatique « d'amicale des misanthropes »...

pendance tout en demandant à rester dans l'UE⁷. Les Britanniques (ou peut-être les Anglais) qui, en juin 2016, décident, par référendum, de quitter l'UE⁸ ; ou encore les Catalans qui tentent en 2017, sans succès, d'organiser un référendum d'autodétermination pour quitter l'Espagne, tout en souhaitant rester dans l'UE. Face à ces revendications, qui sont de même nature – même si le Brexit ne fait pas en tant que tel partie des questions traitées dans ce colloque – l'Union européenne paraît, dans ses formes actuelles, bien affaiblie, pour ne pas dire impuissante. Considérés comme des facteurs disruptifs, ce que nous qualifions dans le cadre de ce colloque de « nationalismes régionaux », peuvent aussi, je vais essayer de le montrer, être les vecteurs d'une renaissance du projet européen autour de cette idée, clairement exprimée dès l'article premier du Traité sur l'Union européenne, d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe.

Notre exposé se divisera en quatre points. Premièrement, nous exposerons quelques réflexions sur ce que peuvent être les « nationalismes régionaux » et leur expression aujourd'hui en Europe. Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur ce que sont les droits des peuples (en particulier des peuples ou nations sans Etat) au sein de l'UE. Nous verrons ensuite que ce droit des peuples à l'autodétermination est paradoxalement un des concepts juridiques les plus fondamentaux et les plus contestés du droit contemporain, avant de formuler quelques propositions pour envisager une progression de l'UE vers cette union sans cesse plus étroite des peuples de l'Europe que le TUE l'enjoint à réaliser.

Pourquoi les nationalismes régionaux en tant qu'expression du droit des peuples européens à l'autodétermination peuvent être une chance pour l'UE

Le titre de notre colloque portant sur les « nationalismes régionaux » – expression qui aurait fait bondir Denis de Rougemont, le fondateur de l'Institut d'Études

⁷ Le 18 septembre 2014, 55,3% des électeurs écossais rejettent par référendum l'indépendance de l'Écosse. Le taux de participation a été de 84,59%.

⁸ Les Anglais ont voté à 53,38% en faveur du Brexit – de toutes les régions anglaises, seul le Grand Londres a voté contre le Brexit, à 59,93% – tout comme les Gallois, à 52,63%, en faveur du Brexit. Par contre les Écossais ont été 62% à se prononcer contre le Brexit, tout comme les « Nord-irlandais » à 55,78% contre le Brexit. Ce processus (en cours) soulève aussi très certainement des questions de « nationalisme régional » en Écosse et en Irlande du Nord. Le vote pour l'ensemble du Royaume-Uni a été de 51,99% en faveur du Brexit (tous les chiffres sont ceux fournis par la Commission électorale, le 24 juin 2016).

européennes de l'Université de Genève⁹ – pourrait passer pour un oxymore, si l'on s'en tient à la conception classique selon laquelle une nation est le peuple d'un État, non d'une région¹⁰. D'où le concept encore ultra-dominant, tant dans les pratiques que dans la littérature, d'État-nation. D'où encore l'idée de Jacques Delors, au début des années 1990, d'expliquer le projet européen comme l'architecture d'une « Fédération d'États-nations », croyant ainsi ménager la carpe et le lapin, l'ambition supranationale de la Fédération européenne et les réticences nationales des États souverains. Cette vision, pour progressiste et originale qu'elle se voulut, n'en contraindrait pas moins les nations européennes sans États – par exemple les Basques, les Bavaois, les Corses, les Catalans, les Écossais, les Flamands, les Sardes, etc. – à se doter, s'ils veulent participer au projet européen tel qu'esquissé par Jacques Delors, de leur propre État national.

Cela est, tout au moins du point de vue juridique, tout à fait envisageable¹¹. Est-ce pour autant souhaitable ? Ce n'est pas certain et le but de cette contribution est de montrer qu'il pourrait, dans le cadre actuel de l'Union européenne, exister les potentialités d'une solution alternative et meilleure.

En effet, l'observateur attentif peut voir se développer en ce jeune XXI^e siècle, au sein de l'Union européenne, des formes de nationalisme qui ne visent pas nécessairement à la constitution d'un État souverain, comme le revendique le nationalisme classique, tout en demandant la reconnaissance du statut de nation. C'est-à-dire l'affirmation d'une identité nationale propre et la demande d'une reconnaissance d'une forme d'immédiateté à l'Europe, qui ne passe pas nécessairement par la case « État-nation », avec ses frontières, son armée, sa monnaie, etc. Ils demandent à participer pleinement au projet d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » qui ne serait pas une « Fédé-

⁹ Le *Global Studies Institute*, qui a organisé le présent colloque est le successeur, depuis 2013, de cet Institut européen que Denis de Rougemont avait créé en 1963.

¹⁰ Denis de Rougemont avait une détestation profonde des nationalismes, et il opposait le régionalisme au nationalisme; il a en ce sens écrit un fort intéressant article intitulé « La région n'est pas un mini État-nation » (*Bulletin du CEC*, Genève, 1969). La notion de nationalité n'est cependant pas toujours liée à la citoyenneté étatique, que ce soit dans les pays d'Europe centrale, qui pour nombre d'entre eux distinguent nationalité et citoyenneté, ou dans la littérature scientifique au Canada ou en Belgique, au sein desquelles de nombreux auteurs considèrent que ces fédérations étatiques incluent en leur sein des « sous-nationalités ». Voir également Francis Cheneval, *The government of the peoples: on the idea and principles of multilateral democracy*, Palgrave Macmillan, 2011.

¹¹ Rappelons que dans les années 1990 sont apparus en Europe un nombre significatif de nouveaux États (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Monténégro, République tchèque, Slovaquie, Serbie, Slovénie), dont une majorité sont depuis devenus membres de l'Union européenne.

ration d'États-nations » dont ils sont pour l'instant exclus, faute de s'être constitués en État national.

C'est cela que revendiquent depuis le début des années 2000 – les revendications sont bien plus anciennes, évidemment, mais elles n'ont pris cette forme nouvelle que relativement récemment – les Écossais, Flamands ou Catalans¹², pour ne citer que les plus vocaux d'entre ces peuples de l'Europe, ces nations sans État. Neil Walker qualifiera ce type de démarche de « nationalisme réflexif », qu'il distingue du nationalisme classique ou téléologique, en ce sens que l'aboutissement de la revendication des nationalistes réflexifs n'est pas nécessairement pour ses porteurs l'accession au statut d'État souverain¹³. De telles aspirations semblent effectivement faire sens dans le cadre institutionnel et politique singulier de l'UE, au sein de laquelle nombre de peuples ayant – grâce au cours de l'histoire – leur propre État, ont déjà renoncé à avoir des frontières nationales qu'ils contrôlent, une monnaie nationale, etc.

À ces revendications originales et pro-européennes – il importe de le souligner avec force – les États au sein desquelles ces nations sans État sont enserrées répondent par un nationalisme ranci, obtus, détestable et contraire aux plus élémentaires valeurs européennes. Que ce soit par des embastillements indignes en Espagne¹⁴, ou un repli nationaliste anti-européen au Royaume-Uni, lequel permet à la majorité de la nation anglaise d'entraîner les Écossais hors de l'Europe, contre leur volonté clairement exprimée¹⁵. Quelle triste ironie pour ces derniers ! Une claire majorité d'entre eux (55%) a rejeté en septembre 2014 un statut de nation indépendante pour l'Écosse, notamment parce que tous les dirigeants européens bien-pensants leur promettaient une expulsion durable de

¹² Notons dans ce dernier cas que les institutions politiques catalanes ont travaillé, entre 2003 et 2006, à une refonte du « statut » de la Catalogne. Le statut révisé faisait explicitement référence à la Nation catalane, au sein du Royaume d'Espagne. Ce nouveau statut, adopté par le Parlement catalan le 30 septembre 2005, sera également approuvé par la Chambre des députés espagnols le 30 mars 2006, et le Sénat le 10 mai de la même année. Il est également soumis à un référendum en Catalogne le 18 juin 2006, lors duquel 73,23% des électeurs l'approuvent. Mais un recours introduit en juillet 2006 devant le Tribunal constitutionnel espagnol aboutira à une décision du 28 juin 2010, laquelle juge inconstitutionnelles 14 des dispositions du nouveau statut, dont celle qui fait référence à la Nation catalane.

¹³ Neil Walker, « Teleological and Reflexive Nationalism in the New Europe » in Michael Keating et al. (eds), *Changing Borders in Europe: Exploring the Dynamics of Integration, Differentiation and Self-Determination in the European Union*, Routledge, 2018.

¹⁴ La Cour suprême espagnole a condamné neuf indépendantistes catalans à des peines allant de 9 à 13 ans de prison le 14 octobre 2019.

¹⁵ Voir note 8 ci-dessus.

l'UE s'ils séparaient l'Écosse du Royaume qui étouffe leur identité nationale¹⁶. Ce sort malheureux des Écossais, entraînés malgré eux dans le pathétique épisode d'un nationalisme anglais insensé – qui non seulement vise à défaire l'Europe, mais parvient à désunir le Royaume qu'ils avaient baptisé uni¹⁷ – est révélateur des réactions nationalistes régressives (au niveau des États européens) que provoquent ces nationalismes régionaux, pour leur part pro-européens.

C'est donc pourquoi, contrairement à ce que révèle l'étude des partis nationalistes qui s'expriment au niveau des États existants et sont des adversaires de la poursuite du processus d'intégration européenne¹⁸, s'intéresser aux nations sans État et à leurs revendications politiques (que nous qualifions ainsi de « nationalisme régional ») au sein de l'UE, dans la quête de solutions pour la relance de l'intégration européenne aujourd'hui confrontée à des vents pour le moins contraires, me paraît plus prometteur que l'approfondissement des logiques auxquelles s'est jusqu'ici cantonnée la pensée européenne. Ainsi, la quasi-totalité des écrits, dans le champ des études européennes, s'intéresse soit à l'étude des préférences politiques et pratiques des États membres de l'UE et de leurs dirigeants – comme le fait par habitude une grande part de la littérature de science politique et la classe journalistique – soit à une réflexion sur la réforme des institutions, comme aiment tant à la prophétiser les juristes. Mais ces deux pistes, aujourd'hui, ne fonctionnent pas.

Pour ce qui concerne la première piste, force est de constater que la Chancelière allemande, Mme Merkel, est depuis son échec à constituer une coalition « Jamaïque »¹⁹ et la poussée, nouvelle pour l'Allemagne, d'un parti d'extrême droite (AfD), dans l'incapacité pour des raisons de politique intérieure, de jouer quelque rôle moteur en faveur d'une relance du projet européen. Le Président français, brillamment élu en 2017 et disposant d'une très confortable majorité parlementaire en France, n'en est pas pour autant le sauveur de l'Europe que beaucoup imaginaient. Son élection en France s'étant faite au détriment des partis politiques traditionnels (dont sont issus la plupart des dirigeants des autres États européens), il suscite tellement de méfiance en Europe qu'il ne parvient pas

¹⁶ Voir note 22 *infra*.

¹⁷ Les tensions entre communautés en Irlande du Nord ont été immensément avivées par ce processus de Brexit, toujours en cours. La cheffe du parti Sinn Féin, vainqueur (relatif) des élections nationales en Irlande le 8 février 2020, a appelé à la tenue d'un référendum sur la réunification de l'île dans les trois ans à venir.

¹⁸ Voir notamment les prises de positions de ces partis au Royaume-Uni bien sûr, mais aussi en Allemagne, Autriche, Espagne, France, Italie, etc.

¹⁹ Coalition de la CDU/CSU avec les Libéraux et les Verts, que pendant plusieurs mois Mme Merkel a essayé de constituer après son élection en septembre 2017, sans succès.

même à faire nommer une Commissaire française de son choix à l'automne 2019... L'Italie est dominée par des forces politiques anti-européennes (les populistes des « *Cinque Stelle* » et de la *Lega*), alors que le Royaume-Uni est sur le chemin de la sortie. L'Espagne est empêtrée dans une crise politique liée à la question catalane, la Pologne est en conflit ouvert sur les valeurs européennes, tout comme la Hongrie. Quant aux autres États fondateurs (les pays du Bénélux), aucun n'est en situation de jouer un rôle pro-européen, la Belgique ayant un gouvernement limité aux affaires courantes, les Pays-Bas une coalition gouvernementale fragile sur la question européenne, et le Luxembourg, tout de même un peu petit dans le concert des États européens. Je pourrais poursuivre la liste pour arriver toujours à cette même conclusion : aucun État ou dirigeant national n'est aujourd'hui en position de jouer un rôle moteur pour l'Europe.

Quant aux institutions européennes, elles sont sorties très affaiblies de la crise de la zone euro, et celles issues des élections européennes de 2019 ne paraissent pas non plus solides. Il a fallu prolonger d'un mois le mandat de la Commission Juncker pour permettre à la Commission von der Leyen d'obtenir son vote d'investiture par le Parlement européen... L'alliance de raison pro-européenne entre deux grands partis ultra-dominants au sein du Parlement européen (PPE et PSE) assurait une majorité stable au camp pro-européen ; cette majorité n'existe plus depuis les élections européennes de mai 2019. Quant à une réforme des institutions, le douloureux souvenir du traité constitutionnel avorté constituera, pour un temps encore, une antidote puissante à toute velléité en ce sens.

Par contre, les multiples et intéressantes références que les Traités au fondement de l'UE font aux peuples de l'Europe et à leurs droits, comme nous allons le voir ci-après, restent à ce jour quasi-inexplorées. C'est pourquoi nous nous proposons d'emprunter ici cette piste nouvelle et de voir s'il est plausible de l'utiliser comme levier pour relancer le projet européen en berne.

Les nationalistes régionaux invoquent l'exercice du droit des peuples au sein de l'UE

L'article 3 du Traité sur l'Union européenne, qui définit les missions que les États assignent à l'Union européenne, indique dans son premier paragraphe (ce qui selon une lecture que les juristes appelleraient systématique laisse à croire qu'il est le plus important) : « L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. » Pas de protéger la carrière politique des dirigeants

des États membres ou la soi-disant intégrité constitutionnelle des États membres de l'UE – laquelle est cependant respectée par l'UE et ses institutions²⁰ – ou encore le bon fonctionnement des institutions européennes, mais bien le bien-être de ses peuples. Les missions de l'UE sont donc fondées sur un triptyque composé, outre le bien-être des peuples, des valeurs européennes et de la paix. Il est à cet égard intéressant de noter, d'une part, que comme en droit international public, le respect des peuples et de leurs droits est directement lié à la paix²¹. Et que d'autre part et actuellement, l'UE faillit clairement à cette mission principale que lui assignent les États parties à ce traité (cf. art. 1 § 1 TUE), c'est-à-dire de veiller au bien-être des peuples catalans et/ou espagnol, sans parler du peuple écossais abandonné et condamné à devoir quitter l'UE contre son gré.

Soulignons aussi que ce même article 3 précise à son paragraphe 5 que l'UE « contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et *au respect mutuel entre les peuples*, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies. » Il est vrai que ce paragraphe concerne les relations de l'UE avec « le reste du monde », et non ce que l'Europe fait sur le plan interne. Ce qui conduit d'ailleurs à ce paradoxe que l'UE feint de ne s'intéresser ni aux Catalans, ni aux Écossais (ni aux autres peuples sans État au sein de l'UE), alors qu'elle a soutenu les Croates, les Chypriotes, les Estoniens, les Lettons, les Lituanais, les Slovaques, les Slovènes ou les Tchèques dans leur aspiration à s'autodéterminer puis à rejoindre le projet d'intégration européenne. Les Écossais pourraient bientôt – pour autant que le Brexit aille quelque part – profiter de ce double standard et se voir soutenus par l'UE dans leur quête d'émancipation d'un Royaume-Uni devenu « État tiers »... par ces mêmes institutions et dirigeants politiques qui leur déniaient ce droit tant qu'ils n'étaient qu'une « région »

²⁰ L'article 4 § 2 TUE se lit comme suit : « L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. »

²¹ La Charte des Nations unies fixe comme deuxième but à l'Organisation de « développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde » (article 1^{er} § 2 de la Charte de l'ONU).

d'un État membre de l'Union européenne²². Double standard dérangeant, voire choquant si l'on admet que l'UE est bien fondée sur les valeurs énoncées à l'art. 2 TUE²³ !

Pour autant, même en son sein, l'UE n'est pas libre de faire ce que bon lui semble et de dénier à des peuples de l'Europe au sein de l'UE leur droit à l'autodétermination. En effet, conformément à l'article 3 § 5 TUE précité, l'UE et ses États membres s'engagent « au respect des principes de la Charte des Nations unies ». Or, par l'article premier de la Charte des Nations unies, les États parties à ce traité s'engagent au « respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ». C'est un principe juridique fondamental, qui lie l'Union européenne²⁴ et ses États membres. La Cour de Justice de l'UE elle-même l'a affirmé dans un arrêt de décembre 2016²⁵.

Et pourtant, nombreux sont ceux qui, encore aujourd'hui, prétendent que ce droit ne trouverait pas à s'appliquer au sein de l'UE. Voici en bref leur ligne argumentative et les raisons de réfuter leurs arguments.

Premièrement, s'appuyant sur la position du Conseil de la Ligue des Nations énoncée en 1921 à propos des Iles Aaland et de leur appartenance à la Finlande, le droit d'un peuple à l'autodétermination ne pourrait, selon eux, s'exercer au sein d'un État définitivement constitué. Il est vrai qu'en 1921, le « droit des peuples » n'était qu'un « principe politique » (dont la reconnaissance au niveau international est essentiellement due au Président des États-Unis d'Amérique,

²² Ainsi le 3 février 2020, 3 jours après que le Royaume-Uni a formellement quitté l'UE, M. Donald Tusk (Président du Conseil européen de 2014 à 2019) s'est exprimé pour faire savoir que les Écossais seraient bienvenus s'ils souhaitaient quitter le Royaume-Uni et retrouver leur place au sein de l'UE, lors d'une interview donnée sur *BBC One*.

²³ Voir l'ouvrage publié en 2018 par le Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes sous la direction de Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen et Constantin Stephanou, *Union de valeurs ? La mise en œuvre des valeurs et principes fondamentaux de l'Union Européenne*, Genève, Publications du CCDSEE, 2018.

²⁴ Le Tribunal de première instance des CE a établi dans son arrêt du 215 septembre 2005 (*Kadi c. Conseil*, aff. T-315/01) que bien que n'étant pas elle-même membre de l'ONU, la Communauté européenne (à laquelle a succédé l'UE le 1^{er} décembre 2009) était liée par les dispositions de la Charte des Nations unies (cf. §§ 192-204 de cet arrêt).

²⁵ CJUE, 21 décembre 2016, *Conseil c. Front Polisario*, aff. C-104/16 P. Au § 88, la Cour affirme: « À cet égard, il convient de relever, tout d'abord, que le principe coutumier d'autodétermination rappelé, notamment, à l'article 1er de la Charte des Nations unies est, ainsi que la Cour internationale de justice l'a énoncé aux points 54 à 56 de son avis consultatif sur le Sahara occidental, un principe de droit international applicable à tous les territoires non autonomes et à tous les peuples n'ayant pas encore accédé à l'indépendance. Il constitue, **en outre**, un droit opposable erga omnes ainsi qu'un des principes essentiels du droit international (Timor oriental [Portugal c. Australie], arrêt, CIJ Recueil 1995, p. 90, point 29 et jurisprudence citée) ». (c'est moi qui surligne)

Woodrow Wilson) et non un principe juridique, ce que les trois rapporteurs qui ont instruit l'affaire soulignent clairement dans leur premier rapport²⁶.

Mais depuis 1945, le droit des peuples à l'autodétermination est un principe juridique, inscrit à l'article premier de la Charte des Nations unies, et a même, depuis, acquis une force coutumière²⁷. Certains ont aussi essayé d'argumenter que l'article premier ne faisait qu'énoncer des principes généraux, et serait en conséquence difficilement applicable. Précisons donc à cet égard que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est également incorporé au Pacte international relatif aux droits sociaux, culturels et économiques²⁸, tout comme au Pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁹. Dans le cadre de ce dernier, le Comité des droits de l'homme a précisé dans son observation générale relative à cet article: « Ce droit revêt une importance particulière, parce que sa réalisation est une condition essentielle de la garantie et du respect effectif des droits individuels de l'homme ainsi que de la promotion et du renforcement de ces droits. C'est pour cette raison que les États ont fait du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, dans les deux Pactes, *une disposition de droit positif*, qu'ils ont placée, en tant qu'article premier, séparément et en tête de tous les autres droits énoncés dans ces Pactes. »³⁰ Il s'agit donc bien, en 2019, d'une disposition de droit international parfaitement applicable, et ce premier argument évoqué pour dénier l'usage de ce droit au sein de l'UE est juridiquement incorrect.

Un second argument, très souvent avancé, serait que le droit des peuples ne s'appliquerait qu'aux peuples sous domination coloniale, et donc ne trouverait pas à s'appliquer en Europe. Cet argument est aussi fallacieux que le précédent, tant au regard des textes juridiques clairs que de la pratique des États membres et des institutions de l'UE.

²⁶ Voir "Report of the International Committee of Jurists entrusted by the Council of the League of Nations with the task of giving an advisory opinion upon the legal aspects of the Aaland Islands question", adopté à Paris le 5 septembre 1920 et publié dans *The League of Nations official Journal*, October 1920, 3, 5. Cet argument relatif au fait que ce principe ne fait pas, en 1921, partie du droit positif, sera explicitement souligné par le Conseil de la Société des Nations dans sa décision.

²⁷ Voir en ce sens l'arrêt de la CJUE *Conseil c. Front Polisario* cité *supra* note 25, et les références qui y sont faites à la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice.

²⁸ Adopté à New-York le 16 décembre 1966 dans le cadre de l'ONU et auquel aujourd'hui 169 États sont parties.

²⁹ Adopté à New-York le 16 décembre 1966 et auquel aujourd'hui 171 États sont parties.

³⁰ Comité des droits de l'homme, 21e session (1984), Observation générale n° 12, relative au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (c'est moi qui souligne).

Soulignons à cet égard que la limitation du droit à l'autodétermination à la décolonisation n'est pas corroborée par le texte de la Charte des Nations unies. En effet, le principe est énoncé en termes généraux à l'article premier – tout comme il est formulé en termes généraux dans les deux Pactes de 1966 – alors que la question du statut « des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes » fait l'objet du chapitre XI de la Charte (lequel ne mentionne pas expressément le droit des peuples à l'autodétermination). Si ces deux domaines sont indiscutablement liés dans la pratique onusienne dès la fin des années cinquante, ils sont juridiquement distincts. La Cour internationale de justice l'a très clairement rappelé dans son *Avis sur la Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo* : le droit des peuples à l'indépendance selon le droit international ne s'est pas épuisé avec le processus de décolonisation³¹.

Troisièmement, les États européens, en 1975, adoptent un important document qui s'intitule « Acte final d'Helsinki ». Dans ce document, auquel la littérature se réfère souvent comme « le Décalogue d'Helsinki », puisqu'il contient dix principes censés régir les relations entre États européens, le huitième principe se lit ainsi :

« Les États participants respectent l'égalité de droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes, en agissant à tout moment conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations unies et aux normes pertinentes du droit international, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale des États.

En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, *tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe*, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel.

Les États participants réaffirment *l'importance universelle* du respect et de l'exercice effectif par les peuples de droits égaux et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, pour le développement de relations amicales entre eux de même qu'entre tous les États; »³²

Personne ne pourra prétendre que dans le cadre du processus de la Conférence sur la Coopération et la Sécurité en Europe (CSCE), qui a réuni tous les États européens (de l'Est comme de l'Ouest) ainsi que le Canada et les États-Unis

³¹ Avis consultatif, *C.I.J. Recueil 2010*, p.403, § 79.

³² C'est moi qui souligne.

d'Amérique, ceux-ci ont voulu indiquer qu'il existait des situations coloniales sur le territoire européen.

De plus, en 1992, la « Commission Badinter », instituée par la CSCE pour donner des avis juridiques sur la situation dramatique qui prévalait sur le territoire de la Yougoslavie à ce moment, n'hésitera pas un instant à faire référence et à utiliser le droit des peuples tel que conçu dans la Charte des Nations unies pour rendre ses avis juridiques sur la dissolution de la Yougoslavie³³. Les États européens et les institutions de l'UE ont alors sans grande difficulté accepté cette application des principes relatifs à l'auto-détermination sur le territoire européen. Ainsi, même en cas de doute sur l'interprétation des textes que j'ai cités ci-dessus au moment de leur adoption, la pratique subséquente des États membres de l'UE (que ce soient ceux qui ont émergé en tant qu'État en faisant usage de leur droit à l'autodétermination, ou les États membres de l'UE qui les ont accueillis comme leurs pairs depuis 2004) confirme la conviction des États européens que ce principe fondamental du droit international s'applique en Europe. Ainsi l'argument selon lequel ce droit ne pourrait trouver à s'appliquer que dans des territoires au statut contesté est juridiquement incorrect. La Cour de justice de l'UE, citant la Cour internationale de Justice dans son arrêt déjà mentionné de décembre 2016, rappelle que le droit des peuples est un droit *erga omnes*.³⁴

Quatrièmement, nombreux sont ceux qui prétendent que le droit des peuples à l'autodétermination, s'il trouvait à s'appliquer en Europe, ne pourrait bénéficier qu'à des peuples victimes de violations massives de leurs droits fondamentaux³⁵. Cette thèse est connue sous l'appellation de la « sécession remède ». Encore une fois, la Charte des Nations unies ne fait aucune référence à pareille situation, et la Cour internationale de Justice a expressément refusé de se prononcer sur la pertinence de cette interprétation limitative du droit des peuples dans son *Avis sur la Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, considérant – malgré les nombreuses invocations de cette thèse par les intervenants dans leurs mémoires écrits et leurs plaidoiries – qu'il n'était pas nécessaire d'examiner cette thèse pour résoudre la question qui lui était soumise³⁶. Le raisonnement de la Cour est qu'une déclaration unilatérale d'indépendance n'étant, quelles que soient les circons-

³³ Voir notamment Alain Pellet, "The opinions of the Badinter Arbitration Committee, a second breath for the self-determination of peoples." *EJIL* 3 (1992), 178.

³⁴ Voir note 25 ci-dessus.

³⁵ Voir par exemple, sur cette ligne, Jure Vidmar, « Secession and the Limits of Democratic Decision-Making » in Keating & al. *op. cit.*, note 1.

³⁶ Voir les §§ 82 et 83 de l'Avis de la CIJ mentionné.

tances, pas contraire au droit international³⁷, il n'est pas nécessaire d'invoquer une sorte d'état de nécessité pour la justifier, comme le prétendent les défenseurs de la thèse de la « sécession remède ».

Soulignons aussi à ce propos que la pratique des États membres et des institutions de l'UE au regard de l'autodétermination des peuples croate, chypriote, estonien, letton, lituanien, slovaque, slovène ou tchèque (pour ne prendre que ceux qui ont déjà été admis au sein de l'UE), ne montre aucunement que ce critère est un élément de leur pratique de reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples ! Un minimum de cohérence dans les actions de l'UE ne saurait nuire à son image et sa légitimité.

Cinquièmement et dernièrement, certains argumentent que le droit à l'autodétermination des peuples serait contraire au principe de l'intégrité territoriale des États, lequel est d'ailleurs mentionné à l'article 4 TUE³⁸. Notons d'emblée que cet article 4 TUE ne dit aucunement que l'Union protège l'intégrité territoriale des États membres. Elle leur en laisse la responsabilité. En effet, l'article 5 §§ 1 et 2 du TUE rappelle que l'UE n'est compétente que dans les limites des compétences que les États lui attribuent par les traités³⁹. L'article 4 § 2 TUE « sanctuarise » donc, hors du champ de compétence de l'UE, un certain nombre d'éléments que les États membres considèrent comme fondamentaux. Cela inclut « l'identité nationale [des États membres], inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. » De même, « les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale » demeurent de la seule compétence des États membres.

Ce qui ne veut pas pour autant dire que les États membres peuvent assurer leur intégrité territoriale en violation du droit international ! Nous avons vu que les dispositions du droit international, en particulier le droit des peuples qui a une dimension « *erga omnes* », doivent être respectées, tant en vertu du droit inter-

³⁷ La Cour reconnaît tout de même une exception, au cas où le Conseil de sécurité des Nations unies adopterait une Résolution condamnant cet acte comme une menace ou une atteinte à la paix, auquel cas la déclaration d'indépendance serait alors illicite au regard de cette Résolution du Conseil de sécurité, et donc du droit international. Voir le § 81 de l'Avis de la CIJ mentionné.

³⁸ Voir *supra*, note 20.

³⁹ « En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres. » (art. 5 § 2 TUE).

national que du droit de l'UE. Il se trouve que le principe de l'intégrité territoriale ne peut être opposé à l'exercice de ce droit. En effet, la Cour internationale de Justice a expressément dit, dans son *Avis sur la légalité de la déclaration d'indépendance du Kosovo* en 2010, que le principe du respect de l'intégrité territoriale des États ne se déployait que dans les relations entre États, et ne constituait donc aucunement un obstacle juridique à l'exercice du droit des peuples (qui ne sont pas des États) à l'autodétermination⁴⁰.

Pour toutes ces raisons, il est indiscutable qu'il existe un droit à l'autodétermination de tous les peuples de l'Europe, et qu'en vertu du principe de l'état de droit mentionné à l'art. 2 TUE, tant l'UE que ses États membres sont tenus de respecter ce droit des peuples. Ce qui n'est, hélas, pas le cas aujourd'hui.

Les difficultés à mettre en œuvre le droit des peuples à l'autodétermination

Le droit de tous les peuples d'Europe à leur auto-détermination étant avéré, il n'en résulte pas pour autant que sa mise en œuvre, au sein de l'UE, comme ailleurs, soit chose facile. Deux difficultés principales sont liées à la mise en œuvre de ce droit, en raison de la nature spécifique de celui-ci.

Premièrement, les systèmes juridiques libéraux (ce que sont indiscutablement l'UE et ses États membres) sont pour l'essentiel structurés autour d'une notion de droits subjectifs, dont les titulaires (les sujets) ont le droit d'exiger le respect par les autres sujets de droit. Dans cette logique, un droit se matérialise à travers l'action d'un sujet qui l'exerce. Se pose donc, pour le droit des peuples à

⁴⁰ « Plusieurs participants à la procédure devant la Cour ont soutenu qu'une interdiction des déclarations unilatérales d'indépendance était implicitement contenue dans le principe de l'intégrité territoriale. La Cour rappelle que le principe de l'intégrité territoriale constitue un élément important de l'ordre juridique international et qu'il est consacré par la Charte des Nations unies, [...]. Dans sa résolution 2625 (XXV), intitulée « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies », qui reflète le droit international coutumier [...], l'Assemblée générale a réaffirmé « [l]e principe que les États s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État ». [...] Dans le même ordre d'idées, l'Acte final de la Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975 (la Conférence d'Helsinki) prévoit que « [l]es États participants respectent[ront] l'intégrité territoriale de chacun des autres États participants » (article IV). *La portée du principe de l'intégrité territoriale est donc limitée à la sphère des relations interétatiques.* (CIJ, 22 juillet 2010, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2010, p. 403, § 80. (C'est moi qui souligne.)

l'autodétermination, la question de savoir qui sont les sujets (les bénéficiaires) de ce droit. En d'autres termes : comment identifier les peuples européens qui peuvent faire usage de ce droit ?

La seconde question délicate est de déterminer le cadre juridique adéquat pour exercer ce droit. Nous verrons que le droit national est inadapté à une telle mise en œuvre, tout comme l'est le droit international. C'est pourquoi nous suggérons – et ce sera la quatrième section de ce chapitre – que le cadre juridique de l'Union européenne, qui n'est ni un droit national, ni le droit international⁴¹, pourrait se révéler particulièrement approprié pour envisager une mise en œuvre pragmatique de ce droit.

Pour ce qui concerne la première question, certains tentent, nous l'avons vu, de limiter l'exercice de ce droit à l'autodétermination aux peuples sous domination coloniale. Comme l'a écrit le politologue James Mayall en 1990, lier et réduire le droit des peuples à la décolonisation, c'est une tentative pour apprivoiser ce droit au potentiel disruptif pour la société internationale⁴². Mais nous l'avons également vu, cette thèse a été écartée en 2010 par la CIJ, comme l'avait déjà largement fait la pratique européenne durant les années 1990. On ne saurait donc aujourd'hui en Europe limiter l'exercice de ce droit aux seules nations dotées de leur propre État (lesquelles se sont et continuent à s'autodéterminer au travers des structures souveraines de leur État), c'est-à-dire aux seuls États européens déjà constitués. Cela réglerait certes la question de la titularité du droit, les États étant indiscutablement des sujets de droit international public. Mais cela reviendrait à priver le droit à l'autodétermination de toute substance et de tout effet utile, celui-ci étant alors entièrement absorbé par le droit des États.

Dans la même veine limitative de la portée de ce droit, une littérature abondante cherche des critères ethniques, historiques, religieux, linguistiques pour justifier les prétentions de certaines populations au statut de peuple. Ce sont autant de fausses pistes qu'il y a d'auteurs. Ces caractéristiques – ethniques, linguistiques, religieuses ou autres – sont nécessaires lorsqu'il est question de reconnaître un

⁴¹ La Cour de Justice des Communautés européennes (aujourd'hui de l'UE) déclarera en 1963 déjà que « il faut conclure de cet état de choses que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international » (arrêt du 5 février 1963, *Van Gend & Loos c. Adm. Fiscale néerlandaise*, aff. 26-62). Elle ira plus loin encore dans l'émancipation de ce droit européen du droit international général l'année suivante, en affirmant que le droit communautaire est « issu d'une source autonome » et donc constitue « un droit d'une nature spécifique originale » (arrêt du 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, aff. 6/64).

⁴² Voir James Mayall, *Nationalism and International Society*, Cambridge Univ. Press, 1990. Pour le caractère problématique et le potentiel disruptif du droit à l'autodétermination, voir l'excellent article de Marri Koskenniemi, « National self-determination today: Problems of legal theory and practice », *ICLQ* 43.2 [1994], 241.

statut particulier à certains groupes – des groupes minoritaires par exemple – au sein d'une communauté politique plus vaste. En effet, pour identifier des droits différenciés qu'il est juste de reconnaître à ces groupes, il est nécessaire d'identifier ce qu'ils ont en commun, afin leur concéder des droits qui leur permettent de préserver leurs spécificités communes. Il ne sert à rien d'accorder des droits linguistiques à une minorité religieuse, ou l'inverse. Mais les peuples ne demandent pas qu'on leur accorde des droits spécifiques. Ils demandent le droit de se doter (soverainement) de leur propre droit ; que ce soit en matière linguistique, religieuse, économique, sociale, politique, etc.

La constitution d'un peuple est un acte fondateur, politique, qui n'est pas subordonné à des critères que la sociologie, la linguistique ou l'ethnographie pourraient déterminer. L'origine du peuple en démocratie est un acte d'association volontaire entre des individus qui souhaitent se choisir un destin commun, en se reconnaissant mutuellement comme égaux. Ainsi nous dit Rousseau, « l'acte par lequel un peuple est un peuple »⁴³ est un acte qui vise à « trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant. »⁴⁴ C'est ainsi que selon la théorie démocratique se constitue un peuple ; une pratique constante va le confirmer.

Ainsi le premier peuple qui s'autodétermine (donc qui se détermine lui-même) en référence à cette théorie démocratique et se proclame souverain en tant que peuple, c'est ce peuple qui en 1787 s'est auto-proclamé « We the people of the United States of America ». Ce n'était pas un peuple historique, mais un ramassis composite d'émigrants européens. Donc aucunement un peuple fondé sur une histoire partagée, une langue ou une ethnie commune ; uniquement un peuple qui s'instituait en tant que peuple par l'expression commune des volontés des individus qui le faisaient naître⁴⁵. Depuis, l'autodétermination d'un peuple demeure ce geste politique d'une communauté humaine qui se proclame, en tant que peuple, comme porteuse d'une communauté politique. C'est pour cela,

⁴³ Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, 1762, Livre I, Chapitre V.

⁴⁴ *Ibid.*, Livre I, Chapitre VI.

⁴⁵ « À l'instant, au lieu de la personne particulière de chaque contractant, cet acte d'association produit un corps moral et collectif composé d'autant de membres que l'assemblée a de voix, lequel reçoit de ce même acte son unité, son *moi* commun, sa vie, sa volonté. Cette personne publique qui se forme ainsi par l'union de toutes les autres prenait autrefois le nom de *Cité*, et prend maintenant celui de *République* ou de *corps politique*, lequel est appelé par ses membres *État* quand il est passif, *Souverain* quand il est actif, *Puissance* en le comparant à ses semblables. » Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Livre I, Chapitre VI.

comme l'a dit le Comité des droits de l'homme de l'ONU en 1984, que la réalisation du droit des peuples à l'autodétermination « est une condition essentielle de la garantie et du respect effectif des droits individuels de l'homme ainsi que de la promotion et du renforcement de ces droits »⁴⁶. L'autodétermination d'un peuple est le seul fondement d'une communauté politique démocratique⁴⁷ ; aux États-Unis d'Amérique comme en Europe. C'est d'ailleurs ce que rappelle l'article 2 du TUE, qui place la démocratie au fondement de l'UE. Ainsi, ne pas reconnaître le droit à l'autodétermination à un peuple européen, quel qu'il soit, c'est nier les valeurs au fondement de l'UE.

Bien évidemment, une telle perspective peut effrayer ; il n'y a ainsi pas de limite *a priori* au nombre d'autodéterminations possibles en Europe. Cette potentielle grande réorganisation politique peut aussi être vue comme une occasion, bien nécessaire, de renouveler le projet européen en l'appuyant sur des corps politiques vivants, dans une Europe véritablement multinationale, une *démocratie*⁴⁸, comme nous le verrons dans la quatrième section.

Cette première question réglée, la difficulté relative à la nature et aux modalités de mise en œuvre de ce droit des peuples demeure. Le droit des peuples à l'autodétermination est un droit singulier, unique : en quelque sorte une forme de méta-droit, le droit fondateur des autres droits, comme le dit le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 12 à propos de l'article premier du Pacte relatif aux droits civils et politiques. Une sorte de droit à fonder du droit, selon une méthode juridique. Un droit au fondement d'un ordre juridique, et non un droit à mettre en œuvre au sein d'un ordre juridique préexistant. En ce sens, il ne peut pas être mis en œuvre par un juge. Cela ne fonctionne pas ainsi.

C'est d'ailleurs ce qu'a dû constater la Cour suprême du Canada en 1998, après que le Gouverneur du Québec (donc le représentant de la Reine qui demeure formellement la souveraine du Canada) eut demandé à la Cour suprême du Canada si le Québec avait le droit, selon le droit international ou la Constitution canadienne, de faire unilatéralement sécession. La Cour répond ainsi : « Le renvoi nous demande de déterminer si le Québec a le droit de faire sécession

⁴⁶ Voir *supra* note 26.

⁴⁷ Voir en ce sens, Alfred De Zayas, « *Report of the Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order on the right of self determination*, A/69/272, 7 August 2014, présenté devant l'Assemblée générale de l'ONU à l'automne 2014.

⁴⁸ Voir Kalypso Nicolaïdis « Demos et Demoï : fonder la constitution », *Lignes*, vol. 13, no. 1, 2004, pp. 88-109. Aussi Francis Cheneval et Franck Schimmelfennig, "The case for democracy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 2013, vol. 51, no 2, p. 334-350.

unilatéralement. Pendant les 131 années de la Confédération, les habitants des provinces et territoires ont noué d'étroits liens d'interdépendance (économique, sociale, politique et culturelle) basés sur des valeurs communes qui comprennent le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, ainsi que le respect des minorités. Une décision démocratique des Québécois en faveur de la sécession compromettrait ces liens. La Constitution assure l'ordre et la stabilité et, en conséquence, la sécession d'une province ne peut être réalisée unilatéralement «en vertu de la Constitution», c'est-à-dire sans négociations fondées sur des principes, avec les autres participants à la Confédération, dans le cadre constitutionnel existant. »⁴⁹ La Cour cependant poursuit : « La Constitution n'est pas un carcan [...] un vote qui aboutirait à une majorité claire au Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, conférerait au projet de sécession une légitimité démocratique que tous les autres participants à la Confédération auraient l'obligation de reconnaître. »⁵⁰

Et la Cour de préciser : « Le Québec ne pourrait, malgré un résultat référendaire clair, invoquer un droit à l'autodétermination pour dicter aux autres parties à la fédération les conditions d'un projet de sécession. [...] La proposition inverse n'est pas acceptable non plus. L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait pas demeurer indifférent devant l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada. *Les autres provinces et le gouvernement fédéral n'auraient aucune raison valable de nier au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession*, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecterait les droits des autres. Les négociations qui suivraient un tel vote porteraient sur l'acte potentiel de sécession et sur ses conditions éventuelles si elle devait effectivement être réalisée. *Il n'y aurait aucune conclusion prédéterminée en droit sur quelque aspect que ce soit.* »⁵¹

Ce dernier point, que je souligne dans l'avis de la Cour suprême du Canada, est extrêmement important et doit être bien compris. Il précise qu'une telle négociation ne se fait pas dans le cadre institutionnel de l'état de droit, au sein duquel tous les sujets de l'ordre juridique sont tenus de respecter le droit (c'est précisément le principe de l'état de droit), mais entre deux peuples (via leur représentants) également souverains. Il convient de rappeler que Jean-Jacques Rousseau, dans son célèbre *Contrat social*, montre que ledit contrat est en fait consti-

⁴⁹ Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, § 149.

⁵⁰ *Ibid.*, § 150.

⁵¹ *Ibid.*, § 151 (C'est moi qui souligne).

tué de deux pactes successifs. Il arrive à cette conclusion en partant de la réflexion de Grotius, selon lequel un peuple peut consentir à la souveraineté d'un Prince⁵². Donc, en déduit Rousseau, avant qu'il ne puisse donner son consentement, le peuple doit s'être constitué en tant que peuple. Le contrat par lequel le peuple accepte le contrat de sujétion (second contrat), suit celui par lequel le peuple se constitue (contrat initial). Cette opération de dédoublement des consentements permet ainsi à Rousseau d'expliquer, dans un cadre démocratique, que le peuple peut (et même doit) être ainsi simultanément souverain (ce qui lui permet de conclure les deux pactes) et sujet. En effet, par l'acceptation d'une forme politique définie dont le fondement et la légitimité proviennent du peuple (via les deux pactes et dans la mesure où le second pacte n'est pas celui de sujétion à un souverain étranger au peuple, mais un pacte d'acceptation de règles qui font se soumettre le peuple à sa propre volonté souveraine), le peuple peut donc à la fois être souverain et sujet en démocratie⁵³. Tant que ce second pacte est valide, le peuple est sujet de l'autorité de l'État, et se doit donc de respecter le droit de l'État, selon le principe de l'état de droit. Mais cet État souverain tire son autorité et sa légitimité du peuple, qui donc tout en étant assujéti aux règles de l'État, en est aussi et simultanément l'origine et la justification, en démocratie. C'est ce double contrat qui impose aux États démocratiques de créer – et si possible maintenir – une congruence parfaite entre le peuple (que l'État va ériger en « Nation ») et l'État.

C'est pourquoi l'État (national) ne peut tolérer – et donc moins encore garantir – l'exercice du droit à l'autodétermination par un peuple distinct du « peuple national » en son sein, puisque cela se ferait potentiellement (mais pas nécessairement)⁵⁴ au détriment de sa forme étatique actuelle. Inversement, pour une population qui se considère comme un peuple ou une nation, accepter d'être inclus en tant qu'individus composants d'un peuple (qui n'est pas le leur) au niveau de l'État est un déni et un renoncement à son droit fondamental tel que garanti à l'article 1^{er} commun aux deux pactes onusiens de 1966. D'où généralement un

⁵² Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Livre I, Chapitre V.

⁵³ « Enfin chacun se donnant à tous ne se donne à personne, et comme il n'y a pas un associé sur lequel on n'acquière le même droit qu'on lui cède sur soi, on gagne l'équivalent de tout ce qu'on perd, et plus de force pour conserver ce qu'on a. Si donc on écarte du pacte social ce qui n'est pas de son essence, on trouvera qu'il se réduit aux termes suivants : chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale ; et nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout. » Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Livre I, Chapitre VI.

⁵⁴ Puisque comme le dit la Cour suprême du Canada, le résultat du processus de négociation n'est pas défini par le droit existant – pas non plus le droit international – mais sera le résultat d'une négociation politique.

conflit apparemment irréductible entre l'exercice collectif et concurrent de deux droits absolument fondamentaux.

Pour autant, comme le comprennent fort bien les juges de la Cour suprême du Canada, l'État existant ne peut – sous peine de perdre la légitimité de son fondement démocratique qui découle de la congruence (mise en cause) entre le peuple de chacun des deux contrats rousseauistes – ignorer cette remise en cause légitime⁵⁵ de son existence. Ainsi répondent-ils au Gouverneur du Qué-

⁵⁵ Concernant la légitimité de telles revendications, la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt du 2 octobre 2001 dans l'affaire *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, affirme : « L'une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de résoudre par le dialogue et sans recours à la violence les problèmes que rencontre un pays, et cela même quand ils dérangent. La démocratie se nourrit en effet de la liberté d'expression. Sous ce rapport, un groupe ne peut se voir inquiété pour le seul fait de vouloir débattre publiquement du sort d'une partie de la population d'un État et trouver, dans le respect des règles démocratiques, des solutions qui puissent satisfaire tous les acteurs concernés (arrêt précité *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, p. 27, § 57) » (§ 88). « Eu égard à l'ensemble des preuves, la Cour estime qu'à l'époque des faits, c'était à bon droit que les autorités soupçonnaient certains dirigeants de l'association requérante – ou de groupuscules qui en émanaient – de développer des thèses séparatistes et un calendrier politique incluant la notion d'autonomie pour la région de la Macédoine du Pirin, ou même la sécession d'avec la Bulgarie. » (§ 96) « Toutefois, la Cour réitère que le fait qu'un groupe de personnes appelle à l'autonomie ou même demande la sécession d'une partie du territoire d'un pays – exigeant par là des modifications constitutionnelles et territoriales fondamentales – ne justifie pas nécessairement l'interdiction de leurs rassemblements. Exiger des changements territoriaux dans des discours et manifestations ne s'analyse pas automatiquement en une menace pour l'intégrité territoriale et la sécurité nationale du pays. La liberté de réunion et le droit d'exprimer ses vues à travers cette liberté font partie des valeurs fondamentales d'une société démocratique. L'essence de la démocratie tient à sa capacité à résoudre des problèmes par un débat ouvert. Des mesures radicales de nature préventive visant à supprimer la liberté de réunion et d'expression en dehors des cas d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques – aussi choquants et inacceptables que peuvent sembler certains points de vue ou termes utilisés aux yeux des autorités, et aussi illégitimes les exigences en question puissent-elles être – desservent la démocratie, voire, souvent, la mettent en péril. Dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit, les idées politiques qui contestent l'ordre établi et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques doivent se voir offrir une possibilité convenable de s'exprimer à travers l'exercice de la liberté de réunion ainsi que par d'autres moyens légaux. » (§ 97). « Il apparaît que les réunions d'Ilinden généraient une certaine tension, étant donné la sensibilité particulière de l'opinion publique à leurs idées, qui étaient perçues comme une appropriation agressive de symboles nationaux et de valeurs sacrées [...] » (§ 106) « Toutefois, si toute éventualité de tensions et d'échanges agressifs entre des groupes opposés pendant une manifestation devait justifier son interdiction, la société en question se caractériserait par l'impossibilité de prendre connaissance de différents points de vue sur toute question allant à l'encontre de la sensibilité de l'opinion majoritaire. On ne saurait considérer que le fait de toucher à des symboles nationaux et à l'identité nationale exige en soi – contrairement à ce que prétend le Gouvernement – de laisser une marge d'appréciation

bec : « « Le processus de négociation exigerait la conciliation de divers droits et obligations par voie de *négociation entre deux majorités légitimes*, soit la majorité de la population du Québec et celle de l'ensemble du Canada. Une majorité politique, à l'un ou l'autre niveau, qui n'agirait pas en accord avec les principes sous-jacents de la Constitution que nous avons mentionnés mettrait en péril la légitimité de l'exercice de ses droits et ultimement l'acceptation du résultat par la communauté internationale. »⁵⁶ Ainsi refuser de reconnaître ce choix démocratique légitime d'une partie de la population qui s'affirme en tant que peuple distinct au sein d'un État démocratique reviendrait pour cet État à nier son propre fondement démocratique. Il y a donc une reconnaissance mutuelle qui est inévitable, sauf pour une des parties (que ce soient les nationalistes régionaux-indépendantistes ou les nationalistes étatistes-unionistes) à nier son propre fondement démocratique. En conséquence, les deux revendications sont également légitimes, parce que toutes deux d'essence démocratique, et potentiellement toutes deux l'expression de la volonté d'un peuple de son autodétermination. Il en résulte qu'aucun principe juridique préétabli en droit national ne semble pouvoir imposer de solutions ou de règles procédurales pour encadrer pareille négociation.

Selon nous, deux issues seulement peuvent être envisagées à pareil processus de (difficiles) négociations. Premièrement, les volontés légitimes de deux peuples à leur autodétermination se maintiennent et s'affirment de manière exclusive, menant à terme à l'émergence d'une ou de deux⁵⁷ nouvelles entités étatiques. Alternativement, le caractère exclusif des aspirations nationales ne prédomine pas (et on se trouve alors dans la logique du nationalisme réflexif tel que théorisé par Neil Walker⁵⁸), et de cette négociation peut naître un projet politique commun, entre deux (ou plusieurs) peuples. Mais alors, la forme ne sera pas celle de l'État national, mais nécessairement la forme fédérale. En effet

plus grande aux autorités nationales, qui doivent faire preuve d'une vigilance particulière pour garantir que l'opinion publique nationale n'est pas protégée aux dépens de l'affirmation des thèses minoritaires, quelle que soit l'impopularité de celles-ci. » (§ 107).

⁵⁶ Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, § 152 (C'est moi qui souligne).

⁵⁷ Selon que l'État préexistant est considéré comme étant le « continuateur » de l'État préexistant mais sous une forme amputée (ce qui a par exemple été le cas dans les processus de décolonisation), et alors seul un nouvel État promu par les sécessionnistes émerge. À l'inverse, si les transformations sur l'État que les unionistes voulaient maintenir sont très substantielles, il est possible qu'il doive lui aussi être considéré comme un nouvel État (ce qui a par exemple été fait lors de la dissolution de l'ex-Yougoslavie que la majorité serbe de la population voulait perpétuer en tant que Yougoslavie, ce que la Communauté internationale leur a dénié).

⁵⁸ Voir supra note 13.

dans ce cas, le second contrat (contrat de sujétion) n'est plus le contrat d'un peuple avec lui-même comme dans le modèle de l'Etat national, mais un contrat entre peuples, qui par ce dernier contrat autolimitent réciproquement et mutuellement leur légitime prétention souveraine par le biais d'un pacte fédératif. C'est probablement ce qu'envisageaient les juges de la Cour suprême du Canada en 1998 comme issue à une éventuelle négociation politique, ou ce qu'ont en pratique fait les Cantons suisses en 1848, afin d'éviter une confrontation militaire entre deux ligues que la religion opposait⁵⁹.

Soulignons que l'UE peut s'accommoder de ces deux issues aux revendications des nationalistes régionaux, et que dans les deux cas elle offre un cadre politique et institutionnel – qui n'est ni le cadre institutionnel national préexistant, ni le droit international public général – qui devrait permettre de limiter le risque de confrontation violente entre prétentions nationales concurrentes.

L'UE comme cadre de la réalisation des aspirations des nationalistes régionaux

L'Union européenne est une construction politique extrêmement originale, destinée à promouvoir la coexistence pacifique entre les États européens, suite aux confrontations militaires tragiques qui ont ensanglanté le continent durant la première moitié du XX^e siècle. Fondée originellement sur une mise en commun d'activités économiques sous le contrôle d'un régime supranational⁶⁰, cette intégration européenne consiste en l'exercice en commun par les États européens de leurs souverainetés étatiques⁶¹. D'une intégration économique, la dynamique aurait dû mener à une intégration politique, laquelle obligerait alors à repenser la forme politique même de cette Union. Comme nous allons le montrer dans les

⁵⁹ Voir Jean-François Aubert, *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Berne, Éd. Francke, 1974.

⁶⁰ Comme l'annonce le Ministre des Affaires étrangères français Robert Schuman dans son célèbre Discours du Salon de l'horloge du 9 mai 1950 : « Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix. »

⁶¹ Comme le dit la Cour de Justice des Communautés européennes dans son arrêt Costa de 1963 (cité *supra* note 41) « qu'en effet, en instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoir réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des États à la Communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes; [...] »

lignes qui suivent, le défi posé à l'Union et à ses États membres par les revendications des nationalistes régionaux contraint celle-ci à faire, à relativement brève échéance, un choix entre l'intégration intergouvernementale, ce que serait selon nous et malgré son appellation la « fédération d'États nations », ou une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, laquelle serait d'une singulière et authentique essence fédérale. Selon nous, et nous allons le montrer, les Traités au fondement de l'Union européenne permettent en l'état la réalisation de l'une ou l'autre option. Mais tout d'abord, il importe de montrer que l'Union européenne, toujours en raison des exigences formulées par les Traités sur lesquels elle se fonde, ne peut ignorer ces revendications des nationalismes régionaux.

L'obligation pour l'Union européenne de se saisir de la question

Nous l'avons vu en décortiquant le raisonnement de la Cour suprême du Canada, si au sein de l'État se trouvent plusieurs peuples, alors chacun a le droit de déterminer souverainement son allégeance à sa propre souveraineté (indépendance) ou à une souveraineté partagée, dans un cadre fédéral. Donc soit l'État-national cimente sa fondation en constituant son peuple étatique⁶², soit la coexistence de plusieurs peuples au sein d'une même entité souveraine repose non pas sur un transfert de souveraineté du peuple (unique) à l'État (qui en est l'émanation), mais sur un équilibre permanent mais non figé⁶³, dans une soumission volontaire des peuples à la règle de droit qu'ils se donnent⁶⁴, entre composantes également limitées dans leur existence souveraine par le Pacte fédératif auquel elles adhèrent. D'où la conclusion d'Olivier Beaud que le concept

⁶² Liah Greenfeld, dans son remarquable ouvrage de 1992, *Nationalism : Five Roads to Modernity* (Cambridge, (Mass., Harvard Univ. Press) montre ce processus de constitution par différents États de leur communauté nationale.

⁶³ Olivier Beaud, citant Carl Schmitt et sa théorie de la Fédération, avance que « C'est (...) une caractéristique de l'essence de la Fédération que la question de la souveraineté reste toujours pendante (*offen*) entre Fédération et États membres, tant que la Fédération en tant que telle coexiste avec les États membres en tant que tels. » (« Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération », *Revue du droit public*, 1-1998, p. 112.

⁶⁴ Joseph HH Weiler propose une idée similaire, mais il fonde sa conception de la servitude volontaire sur une parabole religieuse, selon laquelle la véritable émancipation de l'homme serait sa soumission volontaire à l'autorité divine (voir Joseph HH Weiler, "Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg", in K. Nicolaidis, R. Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*. Oxford: Oxford University Press, 2001. Pour notre part, notre conception de cette obéissance volontaire est fondée sur le renoncement réciproque et mutuel à l'exercice des droits souverains.

d'État fédéral est un oxymore et que la forme fédérale est une forme politique originale, distincte de la forme étatique⁶⁵ !

L'Union européenne – comme le comprend Olivier Beaud mais sans réussir à la démontrer dans ses écrits – est donc une Fédération, forme politique fondamentalement différente de l'État. C'est une Union de peuples souverains, d'où la formule d'une « Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». Dans ce cas de figure, le second contrat est passé non pas entre un peuple et lui-même – c'est donc pour cela que la forme politique est différente de celle de l'État – mais entre peuples également souverains. Dans la mesure où la souveraineté des peuples est vectorisée par l'État sur la scène internationale, l'Union est en pratique fondée sur un traité entre États, lesquels, par leur adhésion au pacte fédératif, se départissent de leur seul statut étatique souverain pour permettre au peuple qui en est le soubassement de s'associer à la Fédération multinationale. Il n'y a ainsi dans une telle structure fédérale pas de congruence possible entre un peuple et une structure politique (comme dans le concept d'État nation), mais une coexistence de peuples égaux au sein d'un ensemble multinational⁶⁶.

Le principe constitutif de cette « Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » est celui de cette irréductible et « permanente »⁶⁷ association entre des peuples égaux. Dans ce contexte institutionnel qui est celui de l'UE, peut-on imaginer qu'un ou plusieurs peuple(s) soi(en)t englobé(s) dans cette Union des

⁶⁵ O. Beaud, *loc.cit.* note 63, pp. 90-94.

⁶⁶ Voir sur ce concept de multination, Stéphane Pierre-Caps, *La multination : l'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, Odile Jacob, 1995. Voir également les écrits de Will Kymlicka sur cette thématique.

⁶⁷ C'est pour cela que le Brexit remet potentiellement en cause l'ensemble du projet européen. C'est précisément sur cette « permanence » que la CJUE fonde le principe de primauté du droit de l'UE lequel, ce n'est pas assez souligné par la littérature, n'est pas exprimé comme un interdit hiérarchique, mais une acceptation d'une autolimitation ontologique au projet d'intégration. La Cour dit ainsi : « attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments, qu'issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même; que le transfert opéré par les États, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté. » Ainsi ce n'est pas interdit ; juste impossible ! Et le fait que cette limitation de la souveraineté ne soit plus définitive, puisque le Traité de Lisbonne introduit un article 50 permettant le retrait, a obligé les États signataires du Traité de Lisbonne à annexer une Déclaration sur la primauté du droit de l'Union (déclaration n° 17) au moment de sa signature.

peuples de l'Europe, sans pouvoir y participer comme égaux ? Depuis 2009 et l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qui introduit la formulation actuelle de l'art. 2 TUE, la réponse, même en droit positif, ne peut qu'être négative, puisque l'UE elle-même est fondée sur un ensemble de valeurs, dont celle de la démocratie. C'est-à-dire que le pouvoir souverain est irréductible de chaque peuple de déterminer son destin, de s'autodéterminer, fût-ce de manière collective.

Dans ce contexte, la volonté de « nationalistes régionaux » de vouloir affirmer leur statut national (leur statut de peuple) au sein de cette Union des peuples de l'Europe ne peut qu'être légitime ; de plus, elle appartient, en propre, à chaque peuple de l'Europe du moment qu'il exerce son droit à l'autodétermination. En conséquence, les États membres de cette Union des peuples de l'Europe ne sont pas légitimes à tenter d'empêcher, comme le fait par exemple, par l'usage de la force et de son droit national, l'État espagnol, l'exercice de ce droit par un peuple de l'Europe. Ce n'est qu'une question de temps pour que ce constat devienne une évidence. Comment donc proposer une solution intelligente à cette situation dont la résolution par la reconnaissance de droits à ces nationalismes régionaux est inéluctable ?

La voie absurde de la Fédération d'États nations

S'appuyant sur une lecture de l'article 49 TUE, et de la pratique de l'UE et de ses États membres, certains admettent que si la Catalogne, la Flandre, l'Écosse, le Pays basque ou d'autres territoires et leurs populations étaient en mesure de réaliser leur aspiration nationaliste par la création d'un État (national), ils seraient alors des États européens. À ce titre, et pour autant qu'ils « respecte[nt] les valeurs visées à l'article 2 et s'engage[nt] à les promouvoir [ils] peu[ven]t demander à devenir membre de l'Union européenne. » Ainsi, dans la mesure où leur accession au statut d'État national se ferait de manière pacifique⁶⁸ – ou que la violence ne serait que le fait de l'État national refusant son démembrement, ce qui pourrait ramener à la thèse de la sécession remède, par défaut – rien n'empêcherait ces nouveaux États européens de rejoindre l'Union européenne.

Bien sûr, pareille adhésion est subordonnée au respect de certaines conditions – mais ces territoires et leurs populations ayant été avant leur accession au statut d'État indépendant déjà inclus dans l'UE, cela ne devrait pas être très compliqué de satisfaire ces critères – et à l'acceptation unanime par tous les États

⁶⁸ Mais même une sécession conflictuelle ne semble pas être un obstacle durable à une adhésion à l'UE. Ainsi le gouvernement nationaliste croate qui a promu la création d'un État national croate a, dans la première moitié des années 1990, eu recours à la force militaire pour parvenir à ses fins. Ce qui n'empêche pas la Croatie d'être aujourd'hui membre de l'UE.

membres de l'UE. Sur cette dernière exigence, nombreux sont ceux à imaginer que l'État démembré s'opposerait à ce que le nouvel État rejoigne l'UE ; sans vouloir me livrer à de la politique fiction, il paraît douteux que pareille opposition soit longtemps effective, pour des raisons de *real politique* que je ne développerai pas ici.

Plus problématique serait l'impact sur le fonctionnement des institutions de l'Union. La multiplication du nombre d'États membres rendrait la structure institutionnelle de l'UE (avec notamment un représentant par État membre au sein du Conseil ou du Conseil européen, un Commissaire par État membre) dysfonctionnelle. L'ancien président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, s'en était publiquement inquiété. C'est plus probablement cela – plutôt que le refus durable de l'État amputé d'admettre un nouvel État membre issu de son territoire – qui rend cette solution impraticable. Ce serait pourtant – et plus encore qu'aujourd'hui, puisque cette logique encourage la création de nouveaux États nations sur le territoire d'actuels États multinationaux⁶⁹ – une continuation logique de l'idée de la Fédération d'États nations. Cela signifierait par contre la fin du nationalisme réflexif, et le retour en Europe à un nationalisme classique, contre lequel le projet européen avait été conçu, comme nous l'avons montré ci-dessus. Nous considérons donc cette solution comme juridiquement faisable, mais en pratique, pour les quelques raisons brièvement exposées, assez peu souhaitable.

La voie audacieuse et innovante d'une Fédération des peuples de l'Europe

Alternativement, il nous semble possible de tirer du texte des traités et des droits des peuples tels que nous les avons explorés ci-dessus, une solution plus innovante, plus respectueuse de l'idéal européen, et donc à notre sens préférable. Comme nous l'avons montré ci-dessus, l'UE est une Fédération multinationale, laquelle réunit en un projet commun des structures étatiques qui respectent les valeurs énoncées à l'art. 2 TUE. Nous avons montré que refuser à un peuple européen le droit de s'autodéterminer, dans le cadre de cette Fédération multinationale constitue une violation, tant par les États membres que par les institutions de l'UE, des valeurs énoncées à cet article 2 TUE. Il y a donc un devoir à offrir le cadre de l'UE comme espace politique pour répondre à la demande légitime des « nationalismes régionaux ».

Comme le rappelait la Cour suprême du Canada, la seule issue possible à une telle revendication doit être trouvée par une négociation politique, qui dans le

⁶⁹ Ainsi par exemple l'art. 2 de la Constitution du Royaume d'Espagne de 1978 reconnaît en Espagne la pluralité de nationalités au sein du Royaume.

cadre canadien serait fondée sur les principes constitutionnels dégagés par la Cour⁷⁰. Pour ce qui concernerait une situation au sein de l'UE, il est évident que ce sont les « valeurs » inscrites à l'art. 2 TUE (et auxquelles fait aussi référence l'art. 49 TUE relatif aux conditions d'adhésion à l'UE) qui auraient à s'appliquer. Il est d'ailleurs du devoir de la Commission européenne, en tant que gardienne des Traités, de le rappeler. Cependant, si les principes ou valeurs qui doivent constituer le cadre du dialogue peuvent être identifiés, l'issue de cette négociation n'est, comme le dit la Cour suprême du Canada, pas écrite à l'avance ; ce ne serait le cas que si l'on s'en tenait à la formule de Jacques Delors. En effet, la Fédération d'États-nations exclut des nations qui ne sont pas consolidées sur le modèle de l'État national, et toute revendication nationale devrait se matérialiser par la création d'un nouvel État national. Au contraire, au sein de l'actuelle UE, il n'existe pas que des États nationaux. On y trouve aussi des États fédéraux, notamment l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique, lesquels ne sont pas nécessairement des États nationaux (cela paraît en tous cas clair pour la Belgique).

En conséquence, l'issue d'une négociation politique entre les revendications également légitimes d'un « peuple étatique » et d'un « peuple régional » ne peut pas se conclure par le maintien d'un unique État national, tout en respectant les valeurs énoncées à l'art. 2 TUE. Elle peut soit se conclure par l'émergence de deux États nationaux (solution de la Fédération d'États-nations) soit se conclure par un Pacte fédéral entre deux peuples. Dans ce contexte, le cadre institutionnel de l'UE se révèle particulièrement intéressant, et à mon sens approprié, pour servir de toile de fond à la négociation. En effet, les deux peuples en négociations par l'intermédiaire de leurs représentants ont, dans le cadre de l'UE, un choix alternatif. Soit la négociation aboutit à un pacte fédéral bilatéral (ou plurilatéral si les nationalismes régionaux sont plusieurs au sein d'un même État membre de l'Union), dont naîtra un nouvel État fédéral européen, qui cependant conservera la personnalité juridique et le statut au sein de l'UE de l'ancien État⁷¹. Alternativement, les parties à la négociation peuvent s'accorder à tous deux adhérer parallèlement au même pacte fédéral européen, c'est-à-dire aux TUE et TFUE. Bien sûr, cette forme d'association fédérale impliquerait aussi l'acceptation par tous les autres peuples partie à ce pacte fédéral européen, d'un autre peuple comme leur égal, comme le précise clairement l'art. 49 TUE.

⁷⁰ Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, § 152.

⁷¹ Ainsi la Belgique qui était un État unitaire (dont le modèle institutionnel original – en 1830 – avait été largement inspiré du modèle français), s'est transformée, au sein de l'UE, en un État fédéral, sans que cela n'ait la moindre influence sur son statut juridique d'État membre de l'UE.

Dans la mesure où l'une des deux issues de la négociation concerne directement l'UE, celle-ci (tant ses États membres que ses institutions) est légitime à participer, plus ou moins activement, à cette négociation politique. Qui ainsi, grâce à l'existence de l'UE et aux valeurs qui la fonde, permet de transformer le difficile tête-à-tête entre deux (ou plus) prétentions souveraines en un jeu de négociation à plusieurs niveaux et issues. On se retrouve ainsi très clairement dans un exercice du droit à l'autodétermination qui n'est, loin s'en faut, aucunement unilatéral. Il s'agirait au contraire pour les défenseurs du « nationalisme régional » de négocier leur participation au projet d'Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe. Soit sous la forme d'une association directe au projet européen, soit sous une forme de « deuxième degré », en tant que peuple constitutif d'une Fédération, elle-même partie à la Fédération multinationale que constitue l'UE. Les nationalistes régionaux accéderaient ainsi à une reconnaissance de leur statut de peuple de l'Europe, par le biais de négociations⁷², lesquelles ne peuvent être refusées par l'État membre ou par les institutions de l'UE, sous peine de se placer eux-mêmes en porte-à-faux avec les valeurs sur lesquelles est fondée l'UE.

Pour conclure, trois brefs points

Premièrement, l'issue de telles négociations (refonte d'un État membre de l'UE sous forme fédérale ou participation directe d'un peuple européen à l'UE) me paraît, d'un point de vue normatif, également valide. Ce sera aux négociateurs de parvenir à la solution la meilleure au cas d'espèce.

Deuxièmement, je suis confiant que les raisonnements juridiques que j'ai développés ci-dessus seront, le cas échéant, mis en œuvre par les juridictions européennes, chacune dans son champ de compétence et selon la logique propre à sa jurisprudence. En conséquence, faute d'anticipation politique, ce seront les juges de Strasbourg et/ou de Luxembourg qui contraindront les différents acteurs concernés à prendre en compte les aspirations légitimes des nationalismes régionaux à l'autodétermination. Cependant, comme nous l'avons montré dans notre avant-dernière section, ce ne seront jamais les juges qui pourront apporter une solution à de telles revendications. Ils ne pourront que rappeler à chacun

⁷² Cette idée d'une association négociée est une adaptation au cadre spécifique de l'UE du concept de « *earned sovereignty* » que Paul Williams et Francesca Jannotti Pecci avaient développé en 2012 pour répondre sur la scène internationale à la demande de reconnaissance des peuples. Voir Williams, Paul R. and Jannotti Pecci, Francesca (2012), "Earned Sovereignty: Bridging the Gap between Sovereignty and Self-Determination", *Stanford Journal of International Law*, 40, 347.

des acteurs leurs droits et devoirs. Et donc les renvoyer à la négociation politique.

C'est pourquoi, et ce sera mon dernier point, il me paraîtrait souhaitable que les plus hauts responsables européens – notamment le Président du Conseil européen – envisagent l'adoption d'une déclaration de principe sur l'expression de ces « nationalismes régionaux » au sein de l'UE. Pareille déclaration s'inscrirait dans la ligne de celle que les États membres de l'UE avaient en 1993 adopté au Sommet de Copenhague⁷³, laquelle posait le principe du droit de tout État européen d'accéder à l'UE, tout en fixant les conditions et un embryon de cadre procédural pour autoriser la réalisation de ce droit. Une déclaration – sous présidence croate, pourquoi pas – reconnaissant la légitimité des aspirations nationalistes régionales, pour autant qu'elles s'expriment par des canaux démocratiques et non violents, et précisant le type de réponse qui peuvent leur être apportée dans le cadre de l'UE serait une importante avancée. Non seulement importante, mais très probablement nécessaire. En effet, depuis que le Brexit est effectif, il paraît très probable que les Écossais exerceront leur droit à l'autodétermination (hors de l'UE) pour rapidement demander leur adhésion à l'UE. Même si les circonstances du Brexit font que leur situation n'est plus, juridiquement, tout à fait comparable du point de vue de l'UE à celle des nationalismes régionaux en son sein, le fait que le nationalisme écossais ait été intra-UE pendant de nombreuses années, en parallèle avec de nombreuses autres situations comparables, ne peut être ignoré. Un « effet domino » paraît alors plus que probable. Et donc la persistance de revendications nationalistes légitimes au sein de l'UE peut être considérée comme inscrite dans le paysage européen pour de nombreuses années encore. D'où la nécessité de réfléchir à offrir à ces revendications une issue conforme aux valeurs sur lesquelles est fondée l'UE pour avancer vers cette « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ».

⁷³ Conclusions de la présidence - Copenhague, les 21 et 22 juin 1993, SN 180/1/93 REV 1, <https://www.consilium.europa.eu/media/21222/72922.pdf>

L'ordre européen et les nations sans État: vers une autre souveraineté?

Antonello Nasone

L'histoire de l'Europe est une séquence continue de tentatives de réaliser l'unité face à une multiplicité évidente de peuples et de communautés. À l'ère du crépuscule de l'État, cette forme politique, dans la configuration actuelle de l'Union européenne, joue toujours un rôle important, mais il y a une différence substantielle par rapport au passé: la souveraineté en tant qu'attribut de l'État est structurée en fonction des paramètres dictés par l'élément commun qu'est la monnaie commune. Lié aux exigences du nomos de la monnaie et inspiré du paradigme néo-libéral, l'ordre européen, tout en promouvant l'expansion des droits individuels, rejette fermement les revendications des communautés non étatiques. Dans le même temps, les propositions d'autodétermination reposent sur une idée de souveraineté toujours liée au concept d'État, privant souvent les nations sans État d'une vision globale du problème européen. Penser à une souveraineté qui dépasse l'État est l'occasion de construire un nouvel ordre de coexistence.

Europe : l'idée qui doit se faire ordre

Lorsque Habermas a publié en 2003 dans les pages de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* le manifeste, signé par Jacques Derrida, intitulé *Nach dem Krieg*¹, la Chine avait rejoint l'Organisation mondiale du commerce deux ans plus tôt, la Russie commençait à réintégrer le rang des grandes puissances, l'euro n'était devenu une monnaie unique que depuis un an et les États-Unis s'apprêtaient à combattre Saddam Hussein lors de la seconde guerre du Golfe.

Le philosophe allemand a vu dans les manifestations qui animèrent les grandes places européennes contre les opérations de guerre préparées par les Américains en Irak « le signal de la naissance d'un espace public » ; et il pensait que ces manifestations laisseraient une marque dans les livres d'histoire.

Seize ans plus tard, nous pouvons dire que ces paroles de Habermas n'étaient pas très prédictives.

¹ Le texte, publié en français par "Libération", est intitulé *Plaidoyer pour une politique extérieure commune*.

Il avait appelé à la naissance d'une nouvelle conscience européenne qui, traduite politiquement, imprégnerait les institutions européennes censées s'opposer à l'hégémonie américaine, que le monde entier craignait alors comme la seule superpuissance mondiale.

Aujourd'hui, nous examinons cet écrit avec sympathie, le réduisant à un "livre de songes".

Cependant, il y a un passage qui suscite toujours notre intérêt. Partant du point de vue des non-Européens qui « donnent à l'Europe, dans son incomparable et son ample multiplicité culturelle, son visage d'aujourd'hui », Habermas disait que la sagesse de l'Europe se trouve « dans la reconnaissance des différences, la reconnaissance mutuelle de l'autre dans son altérité [qui] peut aussi devenir la marque d'une identité commune ».

Par conséquent, la question de l'Europe est la question de la possibilité d'une unité réelle et de ses relations face à une multiplicité claire.

Possibilité de construire une unité réelle, car l'Europe est avant tout une unité idéale, une idée en tension continue avec une pluralité empirique, qui est continuellement attirée par cette idée en tant qu'aimant.

L'histoire de l'Europe est donc une suite continue de tentatives pour concrétiser cette idée. Idée qui doit devenir ordre.

Nous vivons au crépuscule d'un ordre, nous en voyons la fin mais nous ne savons toujours pas ce que l'avenir nous réserve. Nous ne pouvons pas comprendre ce qui est sur le point de se produire... mais nous voyons probablement des signes.

Nous assistons donc aujourd'hui au déclin de l'ordre des États. Nous assistons à la tombée de la nuit, parce que l'État est ce qui garantit la vie civile et la sécurité des populations qui y vivent, l'État étant ce qui – dans sa phase de maturité – nous a donné ces certitudes *from the cradle to the grave*.

La parabole de l'État moderne

L'Europe recouverte d'un *candidam ecclesiarum vestem*, éparpillée dans une immensité de principautés, de royaumes, de duchés, de juges, était une étendue organisée selon une prudence typique des médiévaux: protéger chaque communauté spécifique de la contrainte d'une universalité indiscrète, du rôle possible de débiteur de participation. La croyance au Dieu trinitaire était en fait un tenseur extraordinaire sur lequel l'écoumène gravitait: ouvert en même temps au

pluralisme juridique, il se faisait sens politique en combattant les hérésies et en pratiquant les excommunications, car la plus grande crainte était celle d'un écrasement de l'*ekklesia*, une particularité que l'étrange dualisme qui a ordonné cette *communitas* «théo-anarchiste» a pu éviter. La *respublica christiana* est une configuration politique que nous avons du mal à comprendre dans ses articulations, qui nous est étrangère puisqu'elle est structurée sur des figures de haut niveau déployées dans un dualisme des pouvoirs, du monde et du spirituel, tous deux accordés autour de la fréquence du Dieu trinitaire.

La manifestation du pouvoir dans le monde complexe de cette *respublica* médiévale nous montre une *potestas* qui se décline comme non absolue, perpétuellement assiéagée par l'*auctoritas* du pouvoir spirituel.

Le profil atypique de cet édifice, dans les figures du pape et de l'empereur, tous deux sous l'égide du Dieu trinitaire, se représentait les formes du pouvoir suprême comme marquées par un sort de divinité. C'est ce que Kantorowicz a mis en évidence avec la théorie des «deux corps du roi», une royauté qui a su séparer l'immortalité de la condition royale de la mortalité de l'interprète qui y avait été investi. Cette précaution conduisit à la dissociation, pour éviter toute confusion entre la figure du roi et celle du tyran. Contre ce dernier – l'*Hérodien*, l'usurpateur qui abuse de l'onction royale pour la soif de domination sur les choses et les hommes –, l'Église a promu et légitimé le tyrannicide, comme un droit légal à la résistance. Une royauté pensée comme divine au moyen de la foi – le seul lien, la seule identité qui pouvait être exposée et certifiée – établissait principalement deux choses: la peur récurrente des trônes de l'excommunication – une arme pire que la guerre, car elle privait les excommuniés de leur identité de croyants et les mettait hors de communication avec le reste de l'*ekklesia* – et une relation avec la communauté qui n'a pas fait les choses d'ici-bas, les entités, le monde comme une unité d'entités, la seule opportunité de sens. En fait, cet ordre, structuré selon des paramètres incompréhensibles aux catégories de la modernité, a censuré l'action politique dans ses revendications de domination et d'expansion débridée, comme une suggestion *diabolique* pour opérer une prise totale sur la réalité.

Cette communauté en équilibre précaire entre *le monde* et *l'au-delà du monde* s'est brisée lorsque la souveraineté moderne s'est moquée de ce qui soutenait ce dualisme des pouvoirs: l'absurdité d'un pouvoir temporel qui devait se convertir perpétuellement au spirituel, temporalité réglée sur la foi en un Dieu fait chair. Le souverain de la modernité s'est non seulement libéré de toutes les chaînes de nature spirituelle, mais a également rompu avec plusieurs précautions qui gouvernaient la politique médiévale. Le souverain moderne doit organiser ce qui, pour lui, forme des singularités contradictoires, les différentes particularités qui

menacent la *securitas*, dans un réceptacle commun dans lequel elles seront absorbées comme dans un vortex par la force gravitationnelle de l'unité. Opère une logique qui présente l'unité et la multiplicité au nom de la navette "Un-Plusieurs", dans une relation d'identité et de différence, où l'universel trouve sa place comme genre commun.

Les médiévaux de la *respublica christiana* avaient donné, à ce qui devint plus tard un centre axial de la modernité (la relation unité-multiplicité), une solution qui dénotait plus que de la prudence: il était de leur intérêt de protéger chaque communauté spécifique de la contrainte d'une universalité indifférenciée – donc du rôle éventuel de débiteur de la participation à celui-ci. L'unité conçue à l'époque médiévale a montré une certaine impatience envers ce type de relation dans laquelle la même unité s'incarne en multiplicité alors que celle-ci, à son tour, est réunie dans la même unité. La remise en cause de ce modèle à partir du XIII^e siècle, dans cette phase crépusculaire de la civilisation médiévale, coïncide juridiquement avec la montée de la formule *superiorem non recognoscens*, et philosophiquement avec la montée imparable de l'individualité moderne: la notion de sujet, *auto-position*, institution de soi, se donner sa propre loi, *autòs nòmos*, autonomie. Les notions d'autonomie et d'État commenceront à se resserrer en un nœud indissoluble au sein d'une logique qui a ses fondements dans les développements de la subjectivité moderne. La naissance de la forme politique qui a connu son affirmation la plus complète et dominante durant la modernité, l'État, cette formidable et grandiose créature de la pensée européenne, est née des cendres de la *respublica christiana*, émietlée sous la poussée des classes marchandes – de la bourgeoisie naissante – qui aspiraient à gérer l'espace en dehors des précautions médiévales, et après la fracture de la foi chrétienne, qui a transformé l'Europe en un champ de bataille sanglant.

Le but de l'État était d'organiser la coexistence civile et d'assurer sa vitalité contre les dangers d'une mort violente à l'ère des conflits religieux. L'État moderne tire donc son origine de la capitalisation de la peur de la mort. En exploitant la peur de la mort, il assure la survie de l'homme au nom de l'obéissance inconditionnelle. Assurer son existence de la peur de la mort violente signifie accepter l'obéissance de l'État. *Protego ergo obliigo*, entre protéger et obliger à obéir, il y a un lien essentiel.

Mais ces systèmes juridiques, nés de la *mutual relation between protection and obedience*, n'auraient pu vivre sans le souffle vital qui anime cette énorme machine. La forme qui encadre la multiplicité, le lien d'une multitude ne sont plus dispersés ni confondus – l'âme de l'État est l'élément politique: la souveraineté. La souveraineté d'un État ne peut pas être divisée, la souveraineté ne peut pas

supporter qu'il existe au sein de l'État des principes d'autres principes d'ordre. Comme Bodin l'a dit, il s'agit de: "puissance absolue et perpétuelle".

Cette identification moderne totale entre État et souveraineté affirme deux principes fondamentaux :

1. La souveraineté moderne au sein d'un État ne peut pas inclure le pluralisme juridique qui commande des situations particulières (villes, pays, communautés), mais doit subordonner la pluralité elle-même en se référant à un dénominateur commun, ou à l'idéologie de son centre régnant.
2. Elle doit supprimer tout régime particulier, neutraliser toute dissonance politique, tout le *polemos* susceptible de miner son pouvoir de l'intérieur et lui faire concurrence.

Le sardisme: une doctrine d'une nation sans État pour une nouvelle Europe

Santi Romano – le père de la réhabilitation du pluralisme juridique en Italie – écrivait en 1909 que l'État moderne était entré en crise. Il était convaincu que l'ordre juridique fondé sur la "neutralisation du politique" était en train de se dégrader du fait de la résurgence d'instances politiques et polémiques mettant en cause l'architecture de l'État².

La dernière réponse que l'État moderne a pu apporter a été l'homogénéisation de son espace territorial sur une base ethnique: l'État-nation. Mais cette dernière variante n'est qu'un développement du projet initial de l'État: les particularités juridiques, les systèmes normatifs – fondés sur les mœurs – qui régissent la cohabitation civile des communautés qui habitent un territoire déterminé doivent être annulés car ils contrastent avec la loi unique qui doit s'appliquer sur le territoire de l'État.

Ce n'est pas un hasard si les revendications des nations sans État émergent après la Première Guerre mondiale.

² Extrait du discours inaugural de l'année académique 1909-10 à la Regia Università de Pise: "La crisi dello Stato attuale si può ritenere che sia caratterizzata dalla convergenza di questi due fenomeni, l'uno dei quali aggrava necessariamente l'altro: il progressivo organizzarsi sulla base di particolari interessi della società che va sempre più perdendo il suo carattere atomistico, e la deficienza dei mezzi giuridici e istituzionali, che la società medesima possiede per fare rispecchiare e valere la sua struttura in seno a quella dello Stato", Santi Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 23.

Ils apparaissent sur la scène politique lorsque le cycle de *Jus Publicum Europaeum* est définitivement consommé. Et il est consommé pour au moins trois raisons principales: la crise de l'État-pouvoir en Europe qui a déclenché la Première Guerre mondiale; la montée des puissances non européennes (le vingtième siècle sera appelé à juste titre le "siècle américain"); l'entrée des masses dans la vie publique qui oblige l'État à revoir sa structure.

Parmi les exigences de subjectivité politique dans les nations sans État, il semble nécessaire de rappeler une théorie politique telle que le sardisme, courant culturel et politique né des vétérans et des combattants sardes de la Première Guerre mondiale.

Le sardisme était un cas rare d'idéologie politique qui ne se limitait pas à être une doctrine de revendication nationale, mais qui a considéré la dimension européenne comme capable de le libérer des limites étroites de toute doctrine politique nationaliste.

Le sardisme a ressenti avec une intensité particulière la résurgence des exemples de reconnaissance des petits pays, des communautés asphyxiées par le talon des grandes puissances européennes; mais il n'a jamais manqué de lui donner une perspective européenne: la reconnaissance des nations sans État devait conduire à une reformulation des États au sens fédéral.

En Sardaigne, les thèmes de l'autonomie et du fédéralisme ne naissent pas avec le sardisme, mais existent de longue date ; en effet le sardisme, depuis sa création, a été considéré comme l'héritier des plus hauts moments de conscience politique de l'histoire de la Sardaigne.

La nature politico-juridique de la "nation sarde" a fait l'objet des dernières réflexions de Giovanni Maria Angioy³, le représentant le plus prestigieux de la

³ Giovanni Maria Angioy est né à Bono, dans le centre-nord de la Sardaigne, en 1751. Formé dans l'environnement réformateur inauguré par le vice-roi Gian Lorenzo Bogino, il a occupé le poste de magistrat de la *Reale Udienza*, la cour suprême du Royaume de Sardaigne, qui après le Traité de Londres (1720) était passée aux Savoie. Après la tentative infructueuse d'envahir l'île par la France révolutionnaire, en Sardaigne, sur la vague de la victoire, deux tendances politiques se sont formées: une modérée espérait un processus de réforme qui conduirait progressivement au remplacement de la classe dirigeante piémontaise par la classe sarde; l'autre plus radicale, se battait pour une révolution politico-sociale basée sur l'abolition du féodalisme. Angioy est placé à la tête de cette dernière et, de Sassari, avant-poste du mouvement antiféodal, il a marché vers Cagliari avec ses partisans. En juin 1796, les troupes du vice-roi le rencontrent, dispersant la suite d'Angioy, qui, avec ses fidèles partisans, se réfugie en France où il rédige un *Mémorial* pour convaincre le Directoire de soutenir l'insurrection. Il a vécu en exil jusqu'à sa mort en 1808. Sur la figure de Giovanni Maria Angioy voir: R. De Felice, *Dizionario biografico degli italiani*, vol. III, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1961, pp. 273-275. Parmi les

Sarda Rivoluzione, ou des mouvements politiques qui se sont produits en Sardaigne à la fin du XVIII^e siècle et qui avaient pour origine la défense de l'île par ses habitants lors d'une tentative d'invasion de la France révolutionnaire dans les premiers mois de 1793. Exilé à Paris, en 1802, se souvenant des événements malheureux du passé proche, Angioy a rédigé d'importants écrits – en français – sur le «droit patrie» de la Sardaigne. Nous en avons un rappel, un plan de travail. Ces écrits ont également l'avantage de clarifier les articles synthétiques qui composent le manifeste théorico-politique du mouvement révolutionnaire antiféodal qui a remué les terres sardes de cette période: l'*Achille della Sarda Liberazione*. Dans ce manifeste – dont l'auteur probable était Michele Obino, professeur à l'Université de Sassari – il y a des influences nettes issues de la *Déclaration d'indépendance des États-Unis* et de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789, notamment dans les parties concernant les droits des peuples et dans celles où il est consacré que le principe de souveraineté, tel qu'énoncé à l'art. 3 de la *Déclaration* française, réside dans la nation.

Mais au-delà de l'adhésion ou non aux formules du droit naturel moderne et du constitutionnalisme – qui indiquent que le milieu intellectuel sarde était inclus dans le débat culturel de l'époque – ce qui est intéressant dans ce «programme d'une œuvre jamais écrite» d'Angioy est la croyance que la souveraineté, en tant qu'expression *politique* d'un peuple, d'une nation, peut organiser des formes de « contrat » en conférant, par exemple, l'exercice du gouvernement à un monarque, mais sans diluer le pouvoir avec cette attribution souveraine, puisqu'en tant que manifestation des "droits sacrés et incontestables des peuples", il est garanti par le droit de résiliation ou par le droit de résistance si le contractant ne respecte pas les clauses. Selon Angioy, il est possible de voir comment la souveraineté populaire, qui exprime l'autonomie *naturelle* de la nation, a donc un caractère *original*.

Dans les écrits de Giovanni Battista Tuveri, le thème de la souveraineté populaire rejoint celui du fédéralisme⁴. Mais le contexte dans lequel opère ce philo-

études les plus récentes sur les mouvements de la fin des années 1700 en Sardaigne: *La Sardegna e la rivoluzione Francese*, Sassari, CLS, 1990; A. Mattone, P. Sanna, *Settecento sardo e cultura europea: lumi, società, istituzioni nella crisi dell'Antico Regime*, Milano, Franco Angeli, 2007.

⁴ L'écrit le plus important est *Del dritto alla distruzione dei cattivi governi*, publié en 1851. Sur la pensée de Tuveri, voir l'essai d'introduction sur le travail de Norberto Bobbio: *G. B. Tuveri nel primo centenario della morte*, Sassari, Carlo Delfino, 1990, pp. 11-29. Entre 1871 et 1872 dans le journal "Corriere di Sardegna" Tuveri a écrit plusieurs articles sur la Suisse: *La Confederazione elvetica*; *La riforma della Costituzione elvetica*; *Riforma federale in Svizzera*; *L'ordinamento militare svizzero*; *L'ospitalità svizzera* (La

sophe et homme politique sarde du XIX^e siècle a considérablement changé par rapport à l'époque d'Angioy: après la décision des classes dirigeantes de l'île en 1848 de se conformer aux lois des autres États appartenant à la monarchie savoyarde (Piémont, Ligurie, Savoie) , le *Regnum Sardiniae* a perdu à jamais son autonomie et les prérogatives royales séculaires pour revenir au rang de simple province. Le point de référence de Tuveri est la Confédération suisse car il voit dans le lien qui maintient les cantons dans une "dépendance sociale, libre et mutuelle" ce qui, paradoxalement, peut garantir une véritable autonomie à une communauté libre. Dans la pensée de Tuveri, en effet, la question de l'indépendance ne peut être dissociée de celle de la liberté: la conjonction de ces deux termes doit en effet toujours être inspirée par un principe souverain qui ne se termine pas par l'exclusivité de la caste en tant que sujet de décision politique mais respecte une *souveraineté impersonnelle* qui est un droit naturel de l'être social qu'est l'homme. Le fédéralisme est l'ordre à privilégier car il est possible de construire l'unité morale entre les différentes communautés qui composent un organisme: chacune dans sa souveraineté, toutes dans l'intérêt général.

Dans le sardisme, ces résidus du jusnaturalisme font défaut grâce à la médiation hégélienne, mais sous une forme critique envers l'État moderne.

Le point fondamental chez un théoricien du sardisme primitif comme Camillo Bellieni est la critique de l'État moderne : le dépassement de l'État est nécessaire pour faire face à la crise de la civilisation européenne.

Selon Bellieni⁵, le vieil "État démocratique-libéral" est signé par le contraste entre autorité et *demos*. Il est un moyen de restreindre le pouvoir envers les individus qui l'habitent. Les États sont des systèmes dans lesquels des relations de domination florissantes soutenues par l'appareil bureaucratique ont pour objectif la répression des spécificités qui y sont contenues. Ceci est destiné à s'effondrer sous l'irruption dans la vie politique des masses, qui doivent être organisées de manière éthique pour créer des institutions fédérales qui auront remplacé l'État centralisé.

Confédération suisse; La réforme de la Constitution suisse; Réforme fédérale en Suisse; Le système militaire suisse; L'hospitalité suisse).

⁵ Camillo Bellieni fut le principal architecte de la transformation du *combattentismo* (mouvement des combattants et vétérans) de l'après-guerre en Parti Sarde d'Action, dont il fut le premier directeur. Il a élaboré le programme de fondation du parti comprenant quatre points principaux: *Sovranità popolare*; *Autonomia amministrativa*; *Libertà doganale e di commercio*; *Questione sociale* (Souveraineté populaire; Autonomie administrative; Liberté de douane et de commerce; Question sociale). Persécuté par le fascisme, il se consacra à l'élaboration d'œuvres historiques. La publication de ses écrits est attendue.

Une nouvelle Europe – une Europe qui devra donner une dignité égale à toutes ses spécificités – ne vivra qu'après une réforme fédéraliste des États. C'est à cette époque que le sardisme imagine l'Europe disséminée sous des formes d'associations fédérales telles que la Fédération entre la Sardaigne, la Corse, la Provence et la Catalogne, idée qui a été utilisée par Mussolini comme preuve, afin d'accuser les sardistes de séparatisme⁶.

La critique de l'État et l'appel à l'eupéanisme sont proposés après la seconde guerre mondiale, alors que l'Italie se reconstruit selon le modèle démocratique.

C'est précisément la notion de "démocratie" qui est l'objectif premier: si la démocratie se réalise dans la souveraineté populaire, elle ne se réalisera jamais dans un organisme comme l'État centralisé – et donc pas fédéral – car la structure de l'État est profondément ancrée en opposition à l'affirmation des autonomies. C'est la pensée d'un juriste sardiste, Pietro Mastino, qui était membre de l'Assemblée Constituante⁷.

Le thème eupéaniste sera développé par Antonio Simon Mossa à une époque où naissent des formes embryonnaires de corps unitaire européen. Le point de départ est: la tentative de De Gaulle dans les années 1960 de créer un front européen à opposer aux États-Unis et à l'Union soviétique. Simon Mossa, en juin 1966, écrit un article avec ce titre: L'Europe des pouvoirs et les droits des communautés⁸.

Simon Mossa voit dans la stratégie gaulliste et dans les premières tentatives de dialogue entre les États au nom d'un accord européen (Communauté économique européenne), un complot ourdi de mystification politique du concept du fédéralisme. Il déplore la tentative de De Gaulle de construire un pseudo-fédéralisme, le qualifiant de "consortium de propriétaires".

⁶ Les accusations de séparatisme de Mussolini contre le Parti sarde d'action ont été causées par l'article de Luigi Battista Puggioni, *Salute ai fratelli di Catalogna* (Salut aux frères de Catalogne), publié dans "Il Solco" du 24 mars 1922.

⁷ L'article en question est *Partito sardo e democrazia* (Parti sarde et démocratie) publié dans le journal "Il Solco" du 17 janvier 1946. Mastino, l'un des plus grands avocats de son temps, a été élu à la Chambre des députés en 1919, 1921 et 1924 et était membre de l'Assemblée constituante en 1946.

⁸ L'article a été publié par le journal "La Nuova Sardegna" le 30 juin 1966. Ces thèmes ont été développés par Simon Mossa dans un article plus large publié à titre posthume dans A. Simon Mossa, *Le ragioni dell'indipendentismo*, Sassari, S'Iscola Sarda, 1984, pp. 17-64. Antonio Simon Mossa est celui qui a donné le plus d'importance au caractère indépendantiste du Parti Sarde d'Action dans les années 1960.

Pour Simon Mossa, la démarcation entre le vrai et le faux fédéralisme est dans le contraste entre communauté et État. Quelle est la différence entre la communauté et l'État ? La communauté est toujours l'espace de cohabitation homogène d'un groupe ethnique donné, historiquement déterminé parce que l'Europe vit dans l'histoire.

Mais Simon Mossa souligne que la "communauté ethnique" n'a aucune connotation d'exclusivité, de suggestion raciste. En effet, l'État est le catalyseur de l'agression raciste et nationaliste, car sa vérité intérieure est l'élimination des différences en son sein et la manifestation du pouvoir à l'extérieur. La vérité des "communautés ethniques" est la conscience d'être particulier, d'avoir en commun et de partager avec les autres sa spécificité.

Au faux fédéralisme des États, il est donc nécessaire de substituer le fédéralisme des groupes ethniques.

Dans le sardisme, nous trouvons donc deux indications utiles pour imaginer une plateforme politique hors du circuit de l'État: la réévaluation de communautés ethniques *non exclusives*, l'unité *inclusive* d'un éventuel fédéralisme européen.

Souveraineté au-delà de l'État

Le déclin de l'État et les revendications des communautés nous offrent plusieurs points de réflexion.

Nous évoluons entre deux exemples apparemment inconciliables : le droit à l'autodétermination des nations sans État et la nécessité de réaliser l'unité de l'Europe.

Dans un contexte où les attributs souverains de l'État sont dépossédés au profit de formes supranationales, l'aspiration à devenir un État est un échec, car la forme de l'État s'avère impuissante et antihistorique. Dans le même temps, les formes supranationales – qui ont dépouillé les États du pouvoir décisionnel en le cédant à un élément dépolitisant tel que la monnaie –, tout en promouvant la conception d'un espace de coexistence en tant que marché homogène sans différences, permettent que la sphère souveraine soit le champ d'action des puissants non gouvernementaux qui ne répondent plus à la souveraineté populaire.

L'Europe, plus que d'autres parties du monde, semble subir le sort de cette *neutralisation du politique* indiquée par Carl Schmitt. Ce qui caractérise le circuit interne de l'État moderne (conséquence des conflits religieux) dépasse depuis longtemps les contraintes étatiques pour se présenter comme une figure méta-

physique de l'action européenne. Les résidus des États européens, pris par la terreur d'un prétendu *irrationnel* de l'instance souveraine comme expression de la souveraineté populaire, s'appuient constamment sur des architectures verticales dans l'espoir d'un sauvetage extrême des structures et dans le rôle d'interprètes d'un droit *humanitaire* formellement "autosuffisant" qui garantit leur fonction. Un ordre impersonnel de la Loi inspiré d'une métaphysique néo-illuministe des droits de l'homme au sein de laquelle les droits des peuples et les droits sociaux sont marginalisés. Et où flotte, comme une amère contradiction, la structure intouchable des anciens États cadavériques désormais réduite à de douloureuses luttes hégémoniques d'un continent à la dérive.

Dans une conférence en avril 1980⁹, Gianfranco Miglio a félicité Schmitt pour avoir ouvert un nouvel horizon à la pensée politique, mais a accusé le penseur allemand d'être toujours empêtré dans les réseaux du *Jus Publicum Europaeum*. Il nous a invités à aller «au-delà de Schmitt» et à ouvrir une nouvelle logique de dépassement de l'État moderne.

Comment réagir à cette invitation de Miglio? Une hypothèse serait de retrouver une mémoire du passé pour construire une logique néo-médiévale: une nouvelle souveraineté européenne qui exprime un lien politique dans lequel la multiplicité manifeste la *confiance* dans une unité, et dans laquelle cette dernière se *fie* à elle-même à tel point qu'elle ne manifeste pas la volonté de resserrer. Une logique qui repense donc le *Un-Plusieurs* dans lequel se manifeste l'Europe. Mais de ce détachement historique de la souveraineté d'avec l'État, c'est peut-être chez Schmitt lui-même que l'on pourrait trouver des indications utiles, dans le Schmitt de la « Théologie politique » où des mots comme *souveraineté*, *exception*, *décision* peuvent être modulés par une *inquiétude politique* qui fait de la justice, la figure-guide qui s'ouvre à la création d'une nouvelle communauté.

Il est donc nécessaire de repenser une souveraineté qui dépasse l'État et oblige la pensée à imaginer une nouvelle forme politique de cohabitation civile, avec l'intensité avec laquelle nos ancêtres européens ont pensé l'État il y a environ cinq cents ans. Repenser une nouvelle souveraineté reviendrait à activer une énergie constituante qui, pour assurer le succès de ses instances de changement, doit être animée par une figure de justice capable de tenir la promesse que, dans le nouvel ordre – dans l'ordre social, dans le droit qui sera créé – des

⁹ Gianfranco Miglio, "Oltre Schmitt", in Giuseppe Duso, dir., *La politica oltre lo Stato: Carl Schmitt*, Venezia, Arsenale Cooperativa editrice, 1981, pp. 41-47. Le texte publié dans ce volume reprend le discours de Miglio à la conférence.

garanties seront offertes à tous. L'*unité morale* est la force d'une organisation et non la force d'une autorité déguisée en norme de droit.

À qui est-ce le tour d'accomplir cette tâche ?

Aux hommes de lettres, aux clercs, à cette catégorie unique, issue de l'esprit européen, qui, de la Grèce antique à nos jours, chaque fois qu'elle voit l'ombre sombre de l'architecture dominante s'accroître, affûte les lames de la pensée pour la faire tomber. Et à partir des décombres, reconstruire.

Self-determination referendums: towards a fragmented democracy

Frédéric Esposito

Les référendums d'autodétermination connaissent un essor important, en même temps que les frontières politiques se redessinent. À l'origine de ces nouvelles frontières, ou au contraire comme étape ultime pour légitimer la création d'un nouvel État, les référendums d'autodétermination alimentent le débat régional et fragmentent l'espace démocratique national et européen. Ces référendums s'insèrent aussi dans un contexte européen, lequel a vu le référendum s'imposer comme un outil de légitimation, pour valider des étapes ou de nouveaux traités, mais non sans créer des crises systémiques profondes (Constitution européenne, Brexit). Les votes européens, comme les référendums d'autodétermination, dépendent l'un comme l'autre de leur réception politique par les autorités et en ce sens, ils défient leur légitimité.

Since the fall of the Berlin Wall, from Yugoslavia to East Timor, via Scotland and Catalonia, the referendum on self-determination - which aims to decide in favour of the independence or the transfer of sovereignty of a given territory - whether official or not and recognized or not by the international community, has become an increasingly used or claimed instrument for determining sovereignties, and modifying the political map of the world. This process is the logical and peaceful consequence of the principles stemming from the French Revolution - namely "the right of peoples to determine the political community to which they wish to belong" - and of the "right of peoples to self-determination", proclaimed at the end of the First World War and confirmed in the Charter of the United Nations.

In modern democracy, parliamentary sovereignty is the governing norm of the constitution. With the exception of Switzerland and its direct democracy, the references to the people in the constitution are merely rhetorical rather than pointing out particular individuals¹. Even so, the people are an organ of the state and the essence of a democratic regime functioning in a very specific way.

¹ Martha Minow, « The Meaning(s) of the 'People' in the Constitution », *Harvard Law Review* (2013), vol. 126, no4, p. 1078-1099.

Moreover, citizens' participation is becoming more and more important in the political process and a cornerstone of the legitimacy of the State. This situation is particularly true of the European states, as they are facing a 'legitimacy challenge' as a consequence of the European integration process. In this context, the role of the referendum, and the referendum on self-determination in particular, plays a crucial role from the promotion of public debate to the expression of popular will.

European integration: a catalyst for the people's sovereignty

Government authority but also laws and regulations need legitimacy to be accepted by the citizens. Elections like acts adopted by the parliament create direct ties between the authority and the people. The situation regarding a referendum is different because the level of legitimacy is higher. Indeed, the people symbolise the highest authority of the state. As such, popular votes are neither superior nor inferior to parliamentary decisions, but their political weight is greater. In other words, we can consider that referendums strengthen the legitimacy of the state. Yet at the same time the price to be paid by the authorities is the perspective of a popular vote going against their own decision. In addition, citizens are not subject to accountability as the people is liable to itself², unlike politicians who are accountable for their acts and decisions, such as for example holding a referendum.

The referendum experience in Europe confirms the importance and the weight carried by popular votes in the political process but it also reflects the increasing number of provisions for referendums in the countries of Eastern Europe (90%) and Western Europe (80%). Apart from this increase in their number, there is also the fact that these votes have been held by states with no experience in the matter.

To date, there have been 60 referendums held in 23 EU members states and 4 non-member states, namely EU referendums³. The largest category (26) concerns accession referendums, followed by 16 on treaty revision during the 6 main rounds (Single European Act, Maastricht, Amsterdam, Nice, Constitutional treaty and Lisbon). Referendums are playing an increasingly influential role in the process of European integration. Starting with the entry of a first wave of new

² Alexander H. Trechsel, 'Reflexive Accountability and Direct Democracy', 33/5 *West European Politics* (2010), p. 1050-1064.

³ Andreas Auer, "The people have spoken" (2016), *European Constitutional Law Review* (2016), 12, p. 397-408, 2016.

European Community members in the 1970s, this instrument of popular decision-making has grown ever more important. Later stages in the enlargement process of the European Union have led to even more referendums, the vote on Croatia's accession treaty being the latest in 2012.

Since 1992 when Denmark rejected the Maastricht Treaty and disrupted the process of European unity, EU votes have become like a sword of Damocles hanging over the member states. On the one hand, it confirms that the people's support and legitimisation of the European integration process is not taken for granted and each further step needs to be democratically legitimised. Since the creation of the European community, the six founding members thought that legitimacy relied on their democratic regime supplemented by the aims and objectives stated in the treaty. But the regular pooling of sovereignty from the states to the EU generates a claim and a need for additional democratic legitimacy. On the other hand, withdrawal referendums or referendums on the Euro have consequences both for the States and the EU members. The problem lies precisely with this democratic dilemma⁴ posed by the EU referendum: unanimity is required for treaty revision; each state should respect their constitutional provisions and there is no European referendum⁵. Therefore, there are no institutional alternatives to negative votes when they occur; only ad hoc political solutions exist.

In practice, the EU faced five negative results and for three of them new votes were organised: Denmark voted twice on Maastricht (1992, 1993); Ireland on Nice (2001, 2002) and on Lisbon (2008, 2009). Are these 'new' votes delegitimising the European integration process because they tried to 'get the people's approval'? There are no rules because when France and Netherlands rejected the Constitutional Treaty in 2005, it stopped the ratification process definitively. Likewise, when referendums were held on EU-related issues like enlargement (France in 1972), the Euro (Denmark in 2000 and Sweden in 2003), the Ukraine Association Agreement (Netherlands in 2006), negative results prevailed.

It is almost unusual that governments overcome popular decision but there are examples. In 1955, the Swedish people refused by 84.25% to switch the side of the road they drove on (from left to right). But in September 1976, the Riksdag

⁴ Frédéric Esposito, *Vers un nouveau pouvoir citoyen ? Des référendums nationaux au référendum européen*, Bruxelles, Academia-Bruylant, Institut européen de l'Université de Genève, 2007.

⁵ Frédéric Esposito, "Comment consulter et impliquer les citoyens européens ? Proposition pour une consultation citoyenne européenne", Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, PE 408-337, PE, Bruxelles, 2009.

(Parliament) overruled the electorate's decision by passing a new law. Even though the decision by parliament was based on an agreement between the main political parties, it was detrimental to the people's sovereignty. The second case concerns Liechtenstein (8.12.1961). The prince used a very specific constitutional regulation (art. 64 al. 4Cst.) to overrule the people's vote which had refused to grant him special hunting rights. This unpopular decision drove him to reconsider his position two months later by reorganising a popular vote on the same topic that was finally accepted by 56.6% of the electorate. This case is interesting because it confirms that popular sovereignty takes precedence over a decision by the government authority and even over one taken by a prince. The last case is more recent because it concerns the referendum organised in Greece on the bailout package (2015) that was rejected by 61% of the voters. The context is different because the government used the referendum to legitimise the failure of negotiations with the troika. In other terms, Aléxis Tsípras thought he could buy time and postpone negotiations on account of the referendum result. Unfortunately, he couldn't play this card and his government had to accept a new deal which was in reality worse than the terms of the referendum itself. This unusual case reveals the limitations of popular sovereignty which can be explained by the attitude of Aléxis Tsípras himself. Indeed, the decision to organise a referendum came as a surprise to the troika and the EU members; they felt they were being held hostage. Thus, the price to be paid for non-respect of the referendum result was not too high for the international community, but considerably higher for the Greek government. Indeed, in gambling with popular legitimacy, Aléxis Tsípras miscalculated how powerful the people's choices are. His refusal to apply the voters' decision can be explained by the economic and political pressure on Greece, but from a democratic perspective he failed.

Brexit is another good example but with a different outcome. The political context of the vote was similar to the one in 1975: a need to legitimise European membership. In the 70's, nearly 10 years after de Gaulle's veto of the UK's application for membership, the acceptance by the French population of an unexpected referendum on the enlargement of the European Community to the United Kingdom (23.4.1972) re-opened the door to EU membership. It was therefore vital for the Conservative Prime Minister Edward Heath to secure access to the EEC for the United Kingdom by signing the Treaty of Rome and obtain parliamentary ratification rather than hold a popular vote. This procedure was more respectful of the parliamentary tradition of the regime, but also less uncertain than the ballot box.

It was precisely at the time of ratification of the Accession Treaty that the prospect of a referendum was gaining interest. Firstly, ratification of the Treaty of

Accession to the EEC in 1972 was obtained with a narrow parliamentary majority, by 309 votes to 301, illustrating the difficulties for the Government to obtain the support of Labour MPs. The call for a referendum was seen as a way to resolve a serious Labour crisis, which the electoral victory of 1974 only amplified, because party and government members were deeply divided on the referendum procedure. Secondly, the lack of internal political consensus, illustrated by the parliamentary vote and the debate on this issue during the 1974 elections, showed that the UK's European policy couldn't suffer from any hesitation. The referendum then became a means of clarifying the debate, as justified by Prime Minister Harold Wilson after he won the 1974 elections.

It is interesting to note that despite the vote by the Chambers, British ratification suffered to some extent from a lack of legitimacy, in a system where Parliament is at the heart of the process of legitimizing decisions. The conflicting nature of relations between the United Kingdom and its European partners since the creation of the European Communities is probably not unrelated to the sensitivity of this issue, and to the particular procedure chosen - parliamentary and referendum - to entrench the United Kingdom in the process of European integration.

More than 40 years later, the second advisory British referendum falls within the same political context. Indeed, this top-down referendum is designed to be a strategic tool in the hands of the government to get popular support and to counterbalance a lack of legitimacy. This is precisely what Prime Minister David Cameron did when he announced in January 2013 that the government should hold a referendum on EU membership before the end of 2017. Despite the EU leaders agreeing to adapt some EU rules following Cameron's proposal, a European referendum Act was accepted by the British Parliament to organise a referendum on 23 June 2016. Even though the Conservative Party won the 2015 general election, David Cameron had to resign after the referendum was defeated by a majority of 51% in favour of the Leave option.

Thus, the function of legitimising the structures and political decisions that direct democracy exercises in all European countries is partly in complementarity with the representative political system. Indeed, a majority of referendums are at the instigation of either the legislative or the executive body. Thus, by allowing optional voting, the political system tolerates a certain degree of uncertainty in the development of its agenda.

It is also important to emphasize that the complementary relationship can - in the absence of appropriate regulation - lead to an instrumentalization of the referendum, with the sole aim of legitimising power. This is what is called the plebiscitary drift of advisory votes, such as those of De Gaulle in 1969 or Brexit⁶.

Other examples also illustrate more strongly this possible drift which may threaten what I will call 'referendum legitimacy'. In November 1996, the Belarussian President Alexander Lukashenko, against the advice of the Constitutional Court and the Parliament, decreed that the result of the vote of 27 November on 7 constitutional amendments was binding. Recognition of binding nature is generally a sign of some respect for the referendum tool, but in this case, it was applied to the detriment of two organs of the state. Moreover, the day after the vote, the Parliament was dissolved, and the members of the Court renewed. The reason for this decision is probably explained by the fact that among the objects originally described as consultative was a constitutional amendment making a direct reference to the presidential origin of the project. Consequently, by refusing to attribute to this object a binding effect, the Court attenuated the legitimating and plebiscitary function that this ballot brought to the President.

The recent case of the Turkish referendum (16.4.2017) is another illustration of this 'plebiscitary effect'. Indeed, the referendum accepted by 51.4% of the population changed the Turkish constitution from a parliamentary to a presidential system. President Recep Tayyip Erdogan certainly won more power, but he lost legitimacy. Indeed, the change of regime like the conditions under which the vote was organised, raised a series of questions. The referendum results dashed any sliver of hope for Turkish democracy, formalizing a de facto presidential system in place since the failed July 2016 coup attempt. In the first such challenge since the 1940s, opposition groups and international observers alike have questioned whether the referendum was free and fair. The shift to a presidential system promises to reshape the political system, entrench a one-man rule institutional structure and perpetuate the marginalization of opposition groups. Therefore, the victory for President Recep Tayyip Erdogan and his Justice and Development Party came amid a highly critical election observation report by the Council of Europe that suggested, "Turkey's Supreme Board of Elections issued instruc-

⁶ Trechsel Alexandre et Frédéric Esposito, 2001. « Why Plebiscite? How to avoid sailing into the murky waters of a nebulous concept », in Auer Andreas & Michael Bützer (eds), *Direct Democracy: the Central and Eastern Experience*, London, Ashgate, Aldershot, pp. 271-278.

tions late in the day that significantly changed the ballot validity criteria, undermining an important safeguard and contradicting the law.”⁷

Challenging popular sovereignty: a political risk

Some cases show that top-down referendums do not ‘automatically’ produce legitimacy. However, these are special cases for which the voting conditions do not meet the requirements of a democratic regime, or where the authorities wish to pass a major legislative or constitutional act in force. These examples also recall the power of popular sovereignty which the authorities cannot theoretically contravene. This does not mean that popular decisions cannot be challenged. Brexit for example has led to 4 million Britons signing an online petition to demand a new EU membership vote. Similarly, the negotiation of both divorce from the EU and future agreements with the EU could theoretically lead to a re-evaluation of the option of a new vote. But as Andreas Auer rightly stated: « The British people, however, cannot oblige Parliament to hold a new referendum. The lesson from the UK, although still in the making, seems to go only one step in the Swiss direction, in that only the people can undo what the people have done, but the people can do only if Parliament wants to»⁸. Compliance with the legal framework, as for example decisions by political bodies, is essential to evaluate the legitimacy of the vote.

Referendums are legitimizing the policies and organs of the state, regardless of the type of ballot. Indeed, whether it is a vote initiated by the top or the bottom, the high degree of legitimacy will be the same. Only the political consequences will be very different, depending on the body which initiated the vote.

On the other hand, the situation is different for non-executive referendums organised without constitutional provisions or without political endorsement. A vote on self-determination or a counter-project to a political decision may clash with legitimacy. The referendum on Scottish independence (55.3% refused)⁹ or the

⁷ Parliamentary Assembly, Council of Europe website (assembly.coe.int).

⁸ Andreas Auer, “The people have spoken” (2016), *European Constitutional Law Review* (2016), 12, p. 397-407, 2016.

⁹ The Scottish Independence Referendum Bill, setting out the arrangements for this referendum, was passed by the Scottish Parliament in November 2013, following an agreement between the Scottish and the United Kingdom governments. It was enacted as the Scottish Independence referendum Act 2013.

creation of a new Swiss canton was carried out in accordance with existing constitutional provisions¹⁰.

The case is different regarding the informal referendum in Venezuela which took place on 16 July 2017. Indeed, more than 7 million Venezuelans voted in the country and abroad to reject President Nicolás Maduro's plans to rewrite the country's constitution. Julio Borges, who led the opposition-controlled legislature, said that the vote cast in the informal referendum intended to delegitimise Maduro who had been the target of months of street rallies, in which nearly 100 people died, including one death on the day of the referendum.

This situation was different from any other because its organization raised the question of the legitimacy of the vote itself. The question asked was political and the answer given was also political. A non-executive vote cannot be perceived on the basis of a constitutional analysis alone. It must also be understood as an explicit demand to which the political system has not been able to respond. Therefore, the rules change, or rather the absence of rules prevails. In the context of a vote on self-determination, for example, the national framework may seem insufficient if no solution emerges. A change of scale seems necessary, justifying the organization of the ballot either locally or internationally. The Catalan law on the self-determination referendum is based precisely on this dual level. It recalls in its explanatory memorandum the recognition in the Spanish Constitution of the primacy of international law and *de facto*, the International Covenants on Civil and Political Rights, and Economic, Social and Cultural Rights, published in Spain's Official Gazette (April 1977) which states the people's right to self-determination. Thus, a self-determination referendum could be organized by the sovereign people of Catalonia, on behalf of its Parliament.

But one question remains, upon which the legitimacy of the ballot depends: its political recognition. From Brexit to the creation of a new Swiss canton, to Scotland's refusal to leave the United Kingdom, all these polls have been politically legitimised on a national and international level. Formal validation of the law has always been supplemented by political validation. To the extent that a community cannot live in a vacuum, what is the meaning of a vote recognized exclusively by the community itself? What is the future of an isolated state in the heart of Europe whose creation has not been legitimised even partially outside its new borders? The case of Kosovo or, even more extreme, the case of Cyprus reveal

¹⁰ On September 24 1978, all Swiss cantons and 82.3% of the population agreed to change the federal constitution by recognizing the creation of the new canton of Jura.

that the situation is possible but unsatisfactory. Therefore, it would seem appropriate to introduce in the Catalan law under Title VII ("On the electoral administration") a reference to the presence of representatives of the EU and the Council of Europe in the electoral commission. This is the prerequisite for the legitimacy of any self-determination referendum.

Les Régions dans l'Union européenne : de leur négation à l'émergence d'un certain rôle

Eneko Landaburu

L'intégration européenne a été conçue à l'origine comme une affaire entre États. Les régions n'y ont acquis une certaine importance qu'à partir des années 1980, à travers la politique régionale européenne concentrée sur des objectifs de développement économique. Dans ce cadre, des partenariats se sont noués entre les régions et les instances européennes. Politiquement, les régions ont eu du mal à percer au plan européen, malgré la création du Comité des régions en 1993. Elles manquent de cohésion en raison de leur grande diversité. Aujourd'hui, sans modifier les Traités, on peut explorer l'idée d'approfondir l'application de la notion de subsidiarité ainsi que de la notion de démocratie à l'intérieur de l'UE et des États.

La seule chose que je puisse faire lors de cette rencontre d'universitaires éminents, c'est d'essayer de parler avec la légitimité de l'acteur que j'ai été. Élu député dans ma région – le pays basque espagnol – j'ai côtoyé de près un certain nombre des thèmes qui nous concernent ici. J'ai ensuite vécu une longue expérience au sein de la Commission européenne, dont dix ans en charge de la politique régionale.

Il y a eu en effet après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, comme nous le rappelle Dusan Sidjanski, un vaste débat au sein de l'Europe, et notamment à Genève avec Denis de Rougemont, sur notamment la question de savoir quelle pourrait-être la conception d'une Europe dont la construction s'imposait. Les régions, les États ont été évoqués, avec beaucoup de va-et-vient. Grande était l'effervescence intellectuelle et politique. On en connaît le résultat : l'idée d'État membre fonde, légitime et est l'acteur principal, quasi exclusif, du processus d'intégration européenne. Pratiquement pas de trace des pouvoirs locaux, des pouvoirs régionaux, et des entités en dessous des États. Chaque État accordait à ces entités ce qu'il voulait bien dans le processus d'intégration.

Ceci n'a pas été contesté d'une façon fondamentale car chacun y trouvait son compte. Les Allemands s'arrangeaient avec leurs *Länder*. La République française jacobine continuait à ne pas permettre l'existence d'une autre voie possible. Et dans les faits – c'est là où la politique intervient et pas toujours le débat

intellectuel – un certain rôle pour les régions a trouvé place. Je prendrai comme référence la politique de Jacques Delors. Au milieu des années 1980, on a souhaité qu'une véritable politique régionale s'instaure en Europe, avec comme but principal, dans la logique économique de la construction européenne, de réduire les écarts de richesse et de développement économique entre les différentes régions. Cette politique a permis de dégager d'énormes budgets (un tiers du budget européen aujourd'hui). Elle a permis aussi, et c'est peut-être le plus intéressant, d'entamer un dialogue entre les régions, la Commission et les institutions européennes, dans l'élaboration de ce qu'ont été les plans de développement régionaux, les cadres communautaires d'appuis, la programmation, tout ceci étant réalisé en accord avec les autorités locales et régionales. C'était une nouveauté.

Et cette nouveauté était née de l'expérience des Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM), à l'époque pour aider les pays qui pouvaient souffrir de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Cette idée de politique régionale s'inscrivait dans un concept de cohésion économique et sociale qui était le pendant du marché intérieur. Jacques Delors disait : « le marché intérieur et la politique régionale sont les deux faces d'une même pièce ». Le marché intérieur pour aider à être compétitif, nous aider à aller de l'avant et avoir un développement économique au bénéfice des citoyens. Et la politique régionale, pour permettre aux plus défavorisés de pouvoir jouer aussi leur rôle au sein d'un marché concurrent et compétitif, et réduire les inégalités par des transferts budgétaires massifs.

Dans ce cadre-là, il y a eu une innovation qu'on a appelé le partenariat régional. Cela n'existait pas avant. Je me souviens d'avoir visité pas mal de régions et d'autorités locales françaises sous la surveillance du préfet. Les préfets de la République française détestaient absolument que des gens de Bruxelles puissent arpenter le territoire pour négocier avec les régions des formes d'intervention de développement social et économique. Il y a même eu une plainte contre moi de Charles Pasqua, à l'époque ministre de l'intérieur, qui était étonné qu'un basque se promène en Bretagne. C'est dire le climat !

Il y a deux choses supplémentaires que je voudrais signaler, car elles sont intéressantes pour l'éclosion des régions.

Mentionnons d'abord les programmes communautaires, qui étaient des programmes que l'on développait avec une problématique propre décidée par l'Union européenne, en accord avec les États et le Parlement européen. L'un des plus intéressants a été INTERREG. C'était un programme transfrontalier pour essayer de gommer, d'éliminer autant que faire se peut, les « effets fron-

tières » qui existaient encore au sein de l'Union. J'ai vu dans ma propre région et ailleurs, que cela a été extrêmement efficace. Prenons l'exemple des programmes établis entre l'Allemagne et la Hollande : ils ont permis de réduire les traumatismes découlant de la Deuxième Guerre mondiale, en permettant aux gens de travailler ensemble grâce à des projets d'intégration économique et sociale.

Cette évolution de la politique régionale a conduit énormément d'autorités régionales et locales à travailler avec l'Europe et à être des acteurs de la construction européenne. Aujourd'hui, même dans le pays le plus centralisé, la France, ce sont les régions qui sont maîtres des budgets régionaux et qui les discutent avec Bruxelles. Il y a une réalité de terrain, d'élus locaux qui se sont mobilisés pour la mise en œuvre d'une politique européenne.

Sur le plan plus politique, il y a aussi eu des tentatives. Jacques Delors m'avait demandé d'essayer de développer une stratégie de rapport politique avec les régions. Ces régions étaient organisées à l'époque dans de grandes fédérations. Une réunion à Strasbourg au début des années 1990 a réuni les 156 régions d'Europe représentées dans l'Union européenne. J'avoue que ce fut assez cacophonique. Le niveau de disparité des compétences, des ambitions des uns et des autres, des différences culturelles, des visions politiques idéologiquement différenciées, était énorme. Nous avons constaté l'immense difficulté qu'il y avait à sortir ne serait-ce qu'un communiqué commun. Lorsque Jacques Delors m'a alors demandé comment cela s'était passé, j'ai dit « pas très bien »... On ne voyait pas comment construire quelque chose à partir de là.

Si je trouve intéressante la proposition de l'Europe des peuples de Nicolas Levrat, je mets un point d'interrogation. Comment s'expriment les peuples ? Pourquoi ? Néanmoins c'est tout à fait légitime et intéressant de poser la question. Je n'ai pas la réponse.

On a engagé le processus pour mettre en place le Comité des Régions. C'est une institution maintenant reconnue dans les traités. Elle a sa place, forte de 189 membres représentant toutes les régions. L'expérience a montré qu'elle n'a pas tellement bien fonctionné car il y avait trop de disparités. Certaines régions qui sont des nations sans État avaient légitimement des visées qui n'étaient pas celles des régions administratives, comme au Portugal par exemple. D'autre part, les régions n'ont pas été sages. Elles ont voulu s'occuper de tout et donner des avis sur tout ce que la Commission produisait. Aussi bien dans le domaine des directives agricoles que de la politique fiscale. Tout ceci malgré les efforts de Pascual Maragall lorsqu'il était président, qui voulait concentrer l'expression des régions sur ce qui pouvait avoir à faire avec leurs compétences. Le large

débat sur la subsidiarité fut sans conteste le plus riche et le plus intéressant de toutes les institutions européennes.

Ainsi, malgré des avancées intéressantes, les régions n'ont toujours pas trouvé leur place, et encore moins les nations sans État. Et la réalité de l'intégration européenne a de graves défauts : elle est trop bureaucratique, trop loin du citoyen, démocratiquement imparfaite et elle ne crée pas les conditions d'appartenance et de *demos*.

Alors, on peut passer des heures et des heures à discuter pour décider si l'Europe doit ou peut intervenir dans le cadre d'un conflit national à l'intérieur d'un État... C'est tout à fait intéressant et c'est légitime de le faire... Mais il n'y a pas aujourd'hui, il faut le dire clairement, d'appétit quelconque pour ouvrir sur le plan institutionnel un débat sur ce sujet. Aujourd'hui les peuples ne veulent pas parler de ça. Avant-hier au Parlement européen, il y a eu un vote massif pour dire qu'il ne voulait pas débattre de la question catalane. C'est une expression démocratique forte d'un Parlement qui vient d'être renouvelé et qui dit une chose : il ne se considère pas légitime pour aborder une telle question. Et les États y sont évidemment opposés. Voilà la situation.

L'Union européenne est aujourd'hui à la croisée des chemins. Dans les quelques années à venir, il faut arriver à résoudre quelques problèmes clés : la consolidation de l'euro pour faire face à une nouvelle crise, le changement climatique, la défense et la politique extérieure, le développement du numérique, autant d'éléments clés qui vont nous permettre, soit d'exister en tant que tels, soit de disparaître, là est l'urgence absolue. Alors, que peut-on faire ?

- Approfondissement de l'application de la subsidiarité.
- Approfondissement de la notion de démocratie à l'intérieur de l'UE et des États.

Avec ces deux objectifs, on pourrait, dans le cadre de l'Union et dans celui des États, améliorer le rôle des régions sans devoir changer les traités, sans changer les Constitutions. Certes, cela ne résoudra pas tous les problèmes et ne répondra pas aux préoccupations fondamentales de certains...

Pour terminer, les trois propositions de Nicolas Levrat me semblent intéressantes. On peut réfléchir sur le plan académique à une directive élaborée par les États. C'est louable mais il n'y aura pas de concrétisation sur le moyen terme. Ce sera un exercice de style. Un de plus, qui restera dans les bibliothèques des universités. Quant aux régions, il serait utile de les convoquer et de leur deman-

der si elles veulent être dans l'UE en renonçant au fait d'être un État. Posons la question aux Catalans, je ne sais pas ce qu'ils répondront.

Sur le plan de la recherche académique, il y a beaucoup de chose à entreprendre sur cette Europe des peuples qui est un concept intéressant. Mais n'enterrez pas trop vite la fédération des États-nations proposée par Jacques Delors qui considère que l'Union des Européens se fait à la fois par les peuples et par les États. On peut avoir un débat contradictoire. Vous pouvez avoir dans un État plusieurs nations. C'est ce que beaucoup proposent en Espagne, et même des Catalans. L'État espagnol accepterait qu'en son sein, il y ait plusieurs nations : une nation catalane, une nation basque, une nation galicienne. Et toutes ces nations seraient d'accord pour travailler au sein d'un État. C'est donc une fédération d'État-nations qui peut fonctionner.

Regions in the European Union: From Pro-Active Supporters to Passive Adversaries?

Arjan H. Schakel*

Until the 1990s, the processes of decentralization away from national governments downwards to regions and upwards to the European Union level have proceeded in relative harmony. Two decades later, the European Union (EU) faces a Catalonia that strives for 'Independence in Europe' and a Scotland that attempts to hold another referendum to obtain 'Independence to remain in Europe'. This contribution examines the changing relationship between the EU and its regions since the 1990s by tracing the activity of regions within the EU institutions and by exploring the involvement of regions in EU policy-making and implementation within their member states. In general, regions have learned that their interests are best served by participating in central state decision-making but they have also experienced the significant limitations domestic institutions may impose on their ability to express regional voice and they have resorted to strategies that by-pass their national governments to articulate their interests.

*This contribution is based on research discussed in detail in the chapters 'Regional Governance in the European Union' and 'The European Union and Regionalist Parties: From 'Europe of the Regions' to 'Independence in Europe'' both co-authored with Emanuele Massetti (University of Trento). The two chapters are forthcoming (2020) in *The Oxford Encyclopedia of the European Union Politics* edited by Finn Laursen and published by Oxford University Press.

Introduction

Regions have become an integral part of the European Union (EU). Regional governments are represented in the Committee of the Regions which has to be consulted on EU draft legislation on matters concerning local and regional government such as economic and social cohesion, education, employment, energy, social policy, and transport. For the period 2014-2020, more than a third of the total EU budget was allocated to Cohesion Policy, the funds of which are largely channelled through regional and local governments. The Committee of the Re-

gions estimates that nearly 70 per cent of EU legislation is implemented by local and regional authorities (Committee of the Regions 2009a). The EU can thus be conceived as a multilevel system of governance where significant authority is allocated across three tiers of government, European, national, and regional (Hooghe and Marks 2001).

During the 1980s and 1990s, regionalization and European integration have proceeded in relative harmony and these processes mutually reinforced each other (Keating 1995). The adoption of the Maastricht Treaty –which established the Committee of the Regions and which granted regional minister access to the Council of Ministers—was the culmination of the symbiotic relationship between the EU and its regions. The last two decades have witnessed the demise of the idea of a ‘Europe of the Regions’ (Hepburn 2008) and the relationship between the EU and its regions appears to have arrived at a crossroads over the past five years. Regionalist forces in Catalonia strive for ‘independence in Europe’ and the Scottish National Party attempts to hold another referendum to obtain ‘Independence to remain in Europe’ but the EU appears so far to have positioned itself as a neutral actor or as a supporter of the territorial integrity and constitutional order of its member states (Masseti and Schakel 2020). These recent events lead to the question how and why the relationship between the EU and its regions has changed over the past decades?

In this contribution I will research the changing relationship between the EU and its regions by tracing the presence and activity of regions within the EU institutions at the EU level and by exploring the involvement of regions in EU affairs within their member states. The discussion reveals two main findings. First, the role that regions play within the EU multilevel governance system is territorially very uneven and largely restricted to 74 regions within eight member states all in Western rather than Eastern Europe. Second, these 74 so-called regions with legislative power have come to learn that they have the largest leverage on EU policy when they work through rather than by-pass their member state. But regions have also experienced the significant limitations and hurdles domestic institutions may impose on their ability to express regional voice. And especially the more assertive regions such as Catalonia and Scotland have resorted to strategies that by-pass their national governments to articulate their interests.

The next section will discuss the twin processes of regionalization –i.e. the downward shifting of authority within the EU member states—and Europeanization –the upward shifting of authority from the member states to the EU institutions. In the second and third sections, I will examine how regional voice is expressed at the EU level and within the EU member states. The final section concludes.

The twin processes of regionalization and Europeanization

Over the past five decades many European states have decentralized authority to regions and some have established new regional tiers (Loughlin, Hendriks, and Lidström 2013). A useful way to track the authority exercised by regional governments is the regional authority index (Hooghe et al. 2016). This index traces decentralisation in the 28 EU member states on an annual basis from 1950 to 2010 along two dimensions: self-rule which is the authority that a subnational government exercises in its own territory and shared rule which is the authority that a subnational government exercises in the country as a whole. Scores range from zero (no regional government) to a maximum score of 30 (full authority). Figure 1 displays average scores for old and new western European democracies and for eastern European post-communist states.

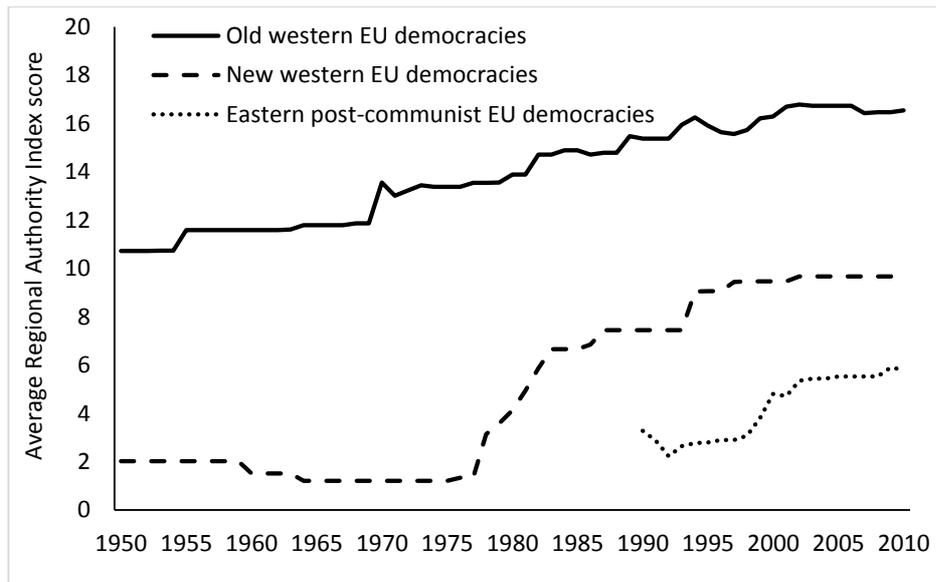


Figure 1. Development in regional authority since 1950 in the EU member states.

Note: *Old western EU democracies* (N = 12): Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Sweden, and the United Kingdom. *New western EU democracies* (N = 5): Cyprus, Greece, Malta, Portugal, and Spain. *Eastern post-communist EU democracies* (N = 11): Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia, and Slovenia.

Sources: Hooghe et al. (2016) and Schakel (2019).

The trend in the EU member states is clear, regional authority has been increasing across the board. In the twelve 'old' western EU member states the average regional authority score was close to 11 in 1950 and it increased to more than 16 in 2010. Italy established (ordinary) regions in 1970, France introduced regions in 1986, Belgium transformed from a unitary into a federal country in 1993, and Scotland and Wales in the United Kingdom got their own parliament and assembly in 1999. In the five 'new' western EU member states, regional authority has also increased significantly, from 2 in 1950 to almost 10 in 2010. In these countries regionalization went alongside a process of democratization. Spain devolved autonomy to *comunidades autónomas* during the early 1980s, Portugal decentralized authority to the island regions of Acores and Madeira during the 1980s, and Greece established *nomoi* in 1994. Regionalization has also taken place in the eleven post-communist EU member states but their average regional authority index score is relatively low with less than 6 in 2010. This low average cannot solely be explained by the absence of regional government in five out of a total of eleven EU member states in this group. Croatia, the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, and Slovakia have regional government but these have weak competences when compared to the western EU member states.

The trends in Figure 1 are abundantly clear, regional authority is rising across the EU member states and many European countries decentralized authority even before they became an EU member. Over the past five decades, a process of regionalization –i.e. decentralization of authority down from national to regional governments—was mirrored by a process of European integration whereby authority was shifted upwards from national government to the EU institutions. Figure 2 displays the development of this process by presenting the allocation of policy responsibility between national and European government across five treaties. Each treaty receives an average score across 31 policies that runs from 1 which indicates that national governments are exclusively responsible to 5 which denotes that the EU is fully competent. In 1950, before there were any EU treaties, national governments were wholly responsible for policy-making. The average EU authority score gradually increases to 3.2 with the Lisbon Treaty and this score indicates that most policy decisions are taken at both the national and EU level. Since the Lisbon Treaty, the EU is fully in control of money/credit, foreign exchange, and trade negotiation policy and the EU takes most decisions in the policy areas of agriculture, goods/services, and the environment.

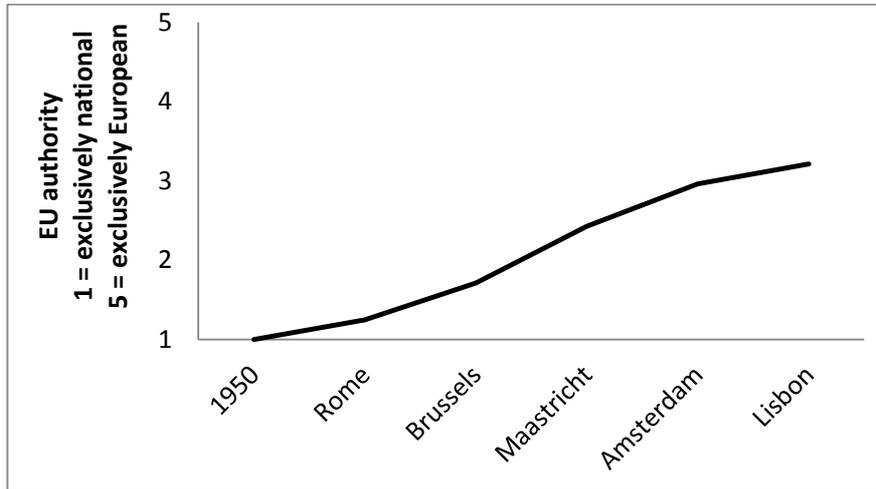


Figure 2. Development in EU authority since 1950.

Note: data shown are average EU authority scores across 31 policies for five Treaties since 1950. 1 = policy is exclusively national; 2 = some policy decisions at the EU level; 3 = policy decisions at both national and EU level; 4 = most policy decisions at EU level; 5 = policy is exclusively European. Treaties of Rome (1957), Brussels Convention (1968), Maastricht Treaty (1993), Treaty of Amsterdam (1999), and Treaty of Lisbon (2009).

The 31 policies are: agriculture, capital flows, citizenship, communications, diplomacy, defense and war, economic-military aid, education and research, energy, environment, foreign exchange, goods/services, health, industry, justice, labour relations, macro-economy, money/credit, participation, persons/workers, police and order, regional policy, revenue/taxes, social welfare, trade negotiations, transportation, and work conditions.

Source: Schakel, Hooghe, and Marks (2015).

The upshot of the processes of regionalization and Europeanization is that, by 2019, the EU includes more than 502 million people, and no less than twenty-four out of twenty-eight EU member states, accounting for 99 per cent of the EU population (499 out of 502 million), are ruled by regional government. Only the small countries of Cyprus, Estonia, Luxembourg, and Malta do not have regional government. The increase in regional and European governance also includes a deepening of multilevel electoral democracy. Figure 3 shows the number of citizens that are governed by directly elected governments, i.e. those governments that have councillors, assembly members, or parliamentarians who are elected by citizens. The line of European elected government displays the number of citizens that are governed by the European Parliament and this line increases

because of the expanding membership of the EU. A significant increase can be observed for regional elected government. In 1979, about half of the people (53 per cent) who could vote in European elections could also vote in regional elections and this increased to 83 per cent in 2014 which amounts to 328 million citizens (Schakel 2020).

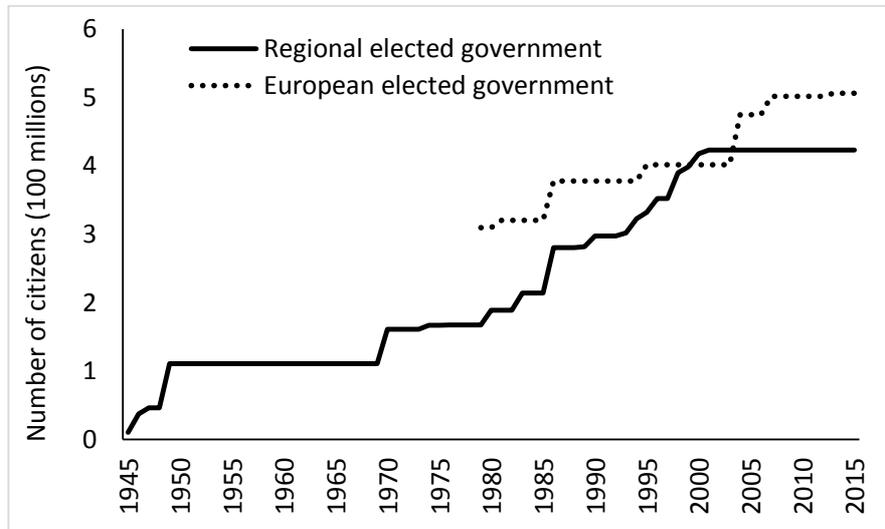


Figure 3. The number of citizens that are governed by regional and European elected government since 1950 in the (current) 28 EU member states.

Source: Schakel (2019)

The European Union has clearly developed into a multilevel system of governments whereby significant authority is spread across regional and national governments as well as the EU institutions (Hooghe and Marks 2001). In addition, the EU is also a multilevel electoral system whereby citizens can elect representatives who can take important decisions at the regional, national and European level. Regionalization and Europeanization were well under way in the 1990s (Figures 1 and 2) when the EU started to acknowledge the development of a third tier of governance. This is perhaps most evident with the adoption of the Maastricht Treaty in 1993. This treaty gave regional (and local) governments an official (advisory) role on EU policy through the establishment of the Committee of the Regions; the treaty enshrined the subsidiarity principle into the EU's

regulatory framework that mandates the EU legislator not to take action unless that would be more effective than action taken at the national, regional, or local level; and shortly after the adoption of the treaty, the budget for Cohesion Policy, most of which is diverted to regional (and local) governments, increased to more than a third of the total EU budget. These developments led pundits to posit the idea of a 'Europe of the Regions' or a 'Europe with the Regions'. A vision that foresaw the creation of a multilevel governance system in which the EU and regions would gradually gain ever more competences at the expense of the member states, whose powers, if kept at all, were to be greatly diminished. As mentioned in the introduction, the relationship between the EU and its regions in the 2010s is quite far removed from what can be expected of a 'Europe of the Regions' or a 'Europe with the Regions'. In the next section I will examine how regional voice is expressed at the EU level and how regions can impact EU policy within the member states in order to trace how the relationship between the EU and its regions has developed during the 2000s and 2010s.

Regional voice at the EU level

From the literature available one may derive four ways in which regional voice is expressed at the EU level, two within and two outside the EU institutions. Regions can formally express their opinions through the Committee of the Regions and some regions have access to the Council of Ministers. Many regions have established lobby offices in Brussels and regional parties can articulate region-specific interests through their elected members of the European Parliament.

The Committee of the Regions (CoR) consists of 350 members from regional and local governments who should hold a regional or local authority electoral mandate or are politically accountable to an elected assembly. The main role of the CoR is to advise the EU legislator on a wide range of policies such as climate change, economic and social cohesion, employment, environment, and transport. The list of policies for which mandatory consultation of the CoR is required has expanded with the treaties following the Maastricht Treaty which established the CoR. The Treaty of Lisbon granted the CoR the right to challenge the legality of EU acts before the Court of Justice in order to protect its own prerogatives. In addition, the CoR can also bring actions on subsidiarity grounds against legislative acts but the CoR has not brought a case on subsidiarity to the European Court of Justice (Tilindyte 2016).

Although the authority of the CoR has increased over time (Kaniok and Dadová 2013), the literature strongly suggests that the CoR plays a limited role regarding EU law because its powers remain restricted to providing advice and the CoR

finds it difficult to speak with one voice because of internal divisions such as legislative versus non-legislative regions, local versus regional authorities, and poor (eastern) versus rich (western) regions (Christiansen 1996; Christiansen and Lintner 2005; Hönnige and Kaiser 2003). In addition, membership of the CoR is decided by national governments in all EU member states and regions or their representative organizations can only propose nominees (Committee of the Regions 2009b). It is clear that the CoR has not developed into an upper chamber of the EU that is comparably as influential as upper chambers in federal parliaments, despite the hopes some regions may have had during the 1990s.

The Maastricht Treaty introduced a possibility for regional ministers to participate in the Council of Ministers. This not only provided regions with access to the 'heart' of EU decision-making but also access to (in principal) all Council working groups that prepare the decisions of the Council (Tatham 2008; Tilindyte 2016). However, a closer look reveals that none of the regions in Eastern Europe have access to the Council of Ministers and in Western Europe only the 74 regions with legislative powers are granted rights of access. There are 74 regional parliaments in 8 member states which possess legislative powers: 9 Austrian *Landtage*, 5 regional and communal parliaments in Belgium, the parliament of *Åland* in Finland, 16 German *Länder* parliaments, 19 parliaments of ordinary and special regions plus 2 parliaments of two special provinces in Italy, the parliaments of Azores and Madeira in Portugal, the 17 parliaments of the *comunidades autónomas* in Spain, and the parliaments of Northern Ireland, Scotland, and Wales in the United Kingdom (Committee of the Regions 2013). When regional ministers replace their national minister, they need to speak on behalf of their member state. In practice this means that central state representatives are always present and exercise extensive constraints on the freedom of action of regional representatives (Jeffery 2000). For example, a representative from the *comunidades autónomas* in Spain can speak during the formal sessions of the Council under three conditions: (1) *comunidades autónomas* competences are affected; (2) a joint common position among the 17 *comunidades autónomas* has been reached; and (3) the head of the Spanish delegation deems the intervention to be opportune (Noferini 2012).

Many regions have established organizations to represent them in Brussels and in 2013 there were more than 200 of such offices plus 78 trans-regional associations (Donas and Beyers 2013; Tatham 2010). The most important roles that regional offices see for themselves are those of information brokers, i.e. gaining information about funding opportunities and EU legislation relevant to the region, explaining a region's position on specific issues to EU decision-makers, and trying to influence EU policies in favour of the region (Greenwood 2011; Marks,

Heasly, and Mbaye 2002; Tatham 2017). The literature finds that both regions with strong regionalist parties and those with greater self-rule or financial resources are more likely to establish an office in Brussels and to participate in transnational networks (Tatham and Thau 2014). Yet, regionalist assertiveness does not always translate into harmonious and collaborative relations with the EU institutions. In fact, it can even backfire. A study by Huwyler, Tatham, and Blatter (2018) reveals that regional governments with regionalist parties have 68 per cent less chance of carrying out activities with the European Parliament and 71 per cent less chance of co-operating in the Commission's working groups than regional governments without regionalist parties.

Regionalist parties also compete in European elections and they win seats in the European Parliament. Regionalist parties organize themselves into the European Free Alliance (EFA) which, since 2004, is a recognized European Party. However, the EFA has never managed to attract major regionalist parties such as the Basque National Party (PNV), the Democratic European Party of Catalonia (PDeCAT), the Northern League (LN), and the Democratic Union of Hungarians in Romania (UDMR). The main reason is because there is considerable ideological heterogeneity within the regionalist party family along the left-right dimension (Masseti 2009; Massetti and Schakel 2015). As a result, the EFA represents less than five percent of the total number of EP seats and thereby the EFA is an insignificant party in the EP. The EFA also needs to join forces with the Greens to form a group in the EP, within which they represent around a fifth of the MEPs. Regionalist parties that join other EP groups form smaller minorities within their group.

Regional voice on EU affairs within the EU member states

From the literature available one may derive three ways in which regional voice is expressed within the EU member states. Regions may have intergovernmental meetings with their national governments to coordinate EU affairs, regional parliaments may be involved in subsidiarity monitoring, and many regions implement Cohesion funds.

Regions that have access to the Council of Ministers have to be in a position to commit their member state. A single and shared member state position requires a negotiation process committing both central and all regional governments and, as a result, member states with the prospect of delivering regional ministers to the Council of Ministers introduced various kinds of intergovernmental meetings between national and regional governments to discuss EU affairs. The need to agree domestically on positions to be taken up at the European level inevitably

leads to a fairly low common denominator because it requires finding a common position among 5 Belgian, 9 Austrian, 16 German, 22 Italian and 17 Spanish regions (Jeffery 2007). The various treaties increased EU authority at the expense of member state authority but also at that of regions (see Figures 1 and 2). A deepening European integration process meant that the EU was encroaching upon competences in the domain of regional government within the domestic political arena (Jeffery 2004; Marks, Nielsen, Ray, and Salk 1996). Regions in federal and regionalized states have come to learn that a confrontational and bypassing strategy towards the central state does not pay off and that their interests are best served by participating in central state decision-making (Börzel 1999; Jeffery 2000). Indeed, research has shown that regions which get more involved in domestic European policy-making are less prone to bypass their national governments but these regions will resort to bypass strategies in cases when they are dissatisfied or disagree with the national position (Högenauer 2014; Jeffery 2007; Tatham 2011).

The Lisbon Treaty introduced an *ex ante* possibility for national parliaments to review legislation before it is discussed and enacted at the EU level, thereby enabling them to raise objections and prevent EU action (Abels 2015). The subsidiary monitoring process is too complicated to be discussed in depth in this contribution (see for example Kiiver (2012) for details), but it is important to mention here that it is left to each national parliament to decide whether they need to consult regional parliaments with legislative powers. Thus, the early warning system for the principle of subsidiarity presents an opportunity for regions, and in particular regional parliaments with legislative powers, to be involved in European law making. Indeed, the eight EU member states with legislative regions have established procedures and coordination mechanisms to regulate the input provided by regional parliaments (Abels and Eppler 2015).

A common feature across the board is that national parliaments determine whether and how regions can provide their input because they hold the votes. Several case studies reveal a limited impact of the subsidiarity monitoring systems within the member states (Abels and Eppler 2015). Although there is some increased activism among regional parliaments, on the whole it remains modest except for in areas with strong regional identity, such as Catalonia and Scotland (Abels 2017). Regional executives appear to be more active and dominant in subsidiarity monitoring and regional parliaments often rely on their executives for support. But the early warning system does not provide regional executives with an additional influential 'channel' to impact EU policy compared to other 'channels' such as the intergovernmental meetings between national and regional governments dedicated to EU affairs and the right for regional ministers to re-

place national ones in the Council of Ministers. The most important obstacles to making effective use of the early warning system are the need for collective action among national and regional parliaments within a time span of eight weeks, and the lack of resources, especially for regional parliaments, to acquire and process information. Some examples of structural but inconsequential changes in response to the early warning system are: setting up an EU affairs committee, changing (internal) regulations or rules of procedure, and negotiating legally non-binding inter-institutional agreements on information rights and scrutiny power regarding EU affairs (Borońska-Hryniewiecka 2017; Committee of the Regions 2013).

Perhaps the most direct link between European integration and regional government is provided by the EU Cohesion Policy (CP). Candidate countries are required to establish regional governance structures capable of implementing CP funds. And when candidate countries do not have (adequate) regional government they are expected to create it (Piattoni 2009). This was also expected of the member states which joined the EU before the 1980s. In 1988, a reform of CP enshrined the partnership principle that stipulates that (implementing) decisions about operational programs –i.e. the plans to implement and spend the funds—should be taken in consultation with the Commission, the member state governments, regional governments, and other public bodies and non-governmental organizations (Brunazzo 2016).

Despite the requirement that EU member states have regional government, many countries have established regional development councils which are task-specific and in many instances these have not developed into multi-purpose government. In Eastern Europe there appears to be “a cross-national preference for minimalist and formal rule adoption, including a bias against politically empowered regions” (Hughes, Sasse, and Gordon 2005: 7; see also Figure 1) which results from pre-accession negotiations being dominated by the Commission on the EU side and by national elites from the candidate countries, with a lack of involvement of sub-national actors (Bruszt 2008, Dobre 2009). Also South-Eastern European countries appear to be resilient with central government maintaining a pivotal role in key decision areas (Bache, Andreou, Atanasova, and Tomsic 2011). But also some EU member states from Western Europe, e.g. Greece and England in the United Kingdom, have not established strong regional governments in response to EU Cohesion Policy. This can be ascribed to pre-existing centralized political cultures, policy-making approaches, and administrative traditions (Polverari 2016).

Discussion

Since the Maastricht Treaty (1993) much has changed in the relationship between the EU and its regions. Many regions have established offices in Brussels, the Committee of the Regions has gained more authority with subsequent treaties, regional ministers make active use of the opportunity to replace their national ministers in the Council of Ministers, and the number of European Parliament members that are elected on a regional party ticket has grown. However, the regional voice organized at the EU level remains weak. The main role of regional offices is that of an information broker, the Committee of the Regions has only advisory rights and is internally divided, national governments act as gatekeepers of regional minister access to the Council of Ministers and regionalist parties do not coalesce, being members of various parliamentary groups due to their widely differing left-right positions.

One may actually conclude that the real transformation in the role of regions regarding EU affairs has taken place in the intra-state arena where regions have undermined the capacity of central governments to maintain a monopoly over EU policy (Börzel 1999; Jeffery 2000). National and regional governments of some of the member states have set up intergovernmental institutions to discuss EU affairs, the early warning system for the principle of subsidiarity provides regions with an opportunity to raise objections and prevent EU action, and in almost all member states regional governments are involved in the implementation of EU Cohesion Policy. In the eastern, south-eastern and in some of the western member states regional development councils are solely responsible for spending Cohesion funds, whereas regional governments are very weak. Thus, a relatively small selection of 74 so-called legislative regions within eight member states can have a say in EU affairs. Although these regions represent a significant part of the EU population (i.e. 217 out of a total of 506 million people or 43 per cent), they all come from Western Europe. And these 74 regions have learned that their interests are best served by participating in central state decision-making and they mobilize their EU voice *through* rather than beyond the established structures of the member states. But some of the more assertive regions such as Catalonia and Scotland have also experienced the significant limitations and hurdles domestic institutions may impose on their ability to express regional voice and they have resorted to strategies that by-pass their national governments to articulate their interests. During the 1990s regions were perceived and assumed to be pro-active EU supporters. During the last decade they can possibly be best described as passive adversaries.

References

- Abels, Gabriele (2017) 'Mandating – a Likely Scrutiny Instrument for Regional Parliaments in EU Affairs?,' *The Journal of Legislative Studies* 23(2): 162-182.
- Abels, Gabriele and Annegret Eppler (Eds.) *Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System. Taking Stock of the Post-Lisbon Era.* Innsbruck: Studienverlag Borońska-Hryniewiecka 2017
- Bache, Ian, George Andreou, Gorica Atanasova, and Danijel Tomsic (2011) 'Europeanization and Multi-Level Governance in South-East Europe: The Domestic Impact of EU Cohesion Policy and Pre-Accession Aid,' *Journal of European Public Policy* 18(1): 122-141.
- Brunazzo, Marco (2016) 'History and Evolution of Cohesion Policy,' in Simona Piattoni and Laura Polverari (eds.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU.* Cheltenham: Edward Elgar, pp.17-35.
- Bruszt, László (2008) 'Multi-level Governance—the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States,' *Regional & Federal Studies* 18(5): 607-627.
- Börzel, Tanja A. (1999) 'Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain,' *Journal of Common Market Studies* 37(4): 573-596.
- Christiansen, Thomas (1996) 'Second Thoughts on Europe's "Third Level": The European Union's Committee of the Regions,' *Publius: The Journal of Federalism* 26(1): 93-116.
- Christiansen, Thomas and Pamela Lintern (2005) 'The Committee of the Regions After 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future,' EIPASCOPE 2005/1.
- Committee of the Regions (2009a) *The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance.* Brussels: Committee of the Regions.
- Committee of the Regions (2009b) *The Selection Process for Committee of the Regions Members. Procedures in the Member States.* Brussels: Committee of the Regions.
- Committee of the Regions (2013) *The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty.* Brussels: Committee of the Regions.

- Dobre, Ana Maria (2009) 'The Dynamics of Europeanisation and Regionalisation: Regional Reform in Romania,' *Perspectives on European Politics and Society* 10(2): 181-194.
- Donas, Tom and Jan Beyers (2013) 'How Regions Assemble in Brussels: The Organizational Form of Territorial Representation in the European Union,' *Publius: The Journal of Federalism* 43(4): 527-550.
- Greenwood, Justin (2011) 'Actors of the Common Interest? The Brussels Offices of the Regions,' *Journal of European Integration* 33(4): 437-451.
- Hepburn, Eve (2008) 'The Rise and Fall of a "Europe of the Regions",' *Regional & Federal Studies* 18(5): 537-555.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks, Arjan H. Schakel, Sara Niedzwiecki, Sandra Chapman-Osterkat, and Sarah Shair-Rosenfield (2016). *Measuring Regional Authority. A Postfunctionalist Theory of Governance. Volume I*. Oxford: Oxford University Press.
- Högenauer, Anna-Lena (2014) 'All By Themselves? Legislative Regions and the Use of Unmediated Access to the European Level,' *European Political Science Review* 6(3): 451-475.
- Hönnige, Christoph and André Kaiser (2003) 'Opening the Black Box: Decision-Making in the Committee of the Regions,' *Regional & Federal Studies* 13(2): 1-29.
- Hughes, James, Gwendolyn Sasse and Claire Gordon (2005) *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huwylar, Oliver, Michaël Tatham, and Joachim Blatter (2018) 'Party Politics, Institutions, and Identity: The Dynamics of Regional Venue Shopping in the EU,' *West European Politics* 41(3): 754-778.
- Jeffery, Charlie (2000) 'Sub-National Mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference?,' *Journal of Common Market Studies* 38(1): 1-24.
- Jeffery, Charlie (2004) 'Regions and the Constitution for Europe: British and German Impacts,' *German Politics* 13(4): 605-624.

- Jeffery, Charlie (2007) A Regional Rescue of the Nation-State: Changing Regional Perspectives on Europe. Paper presented at the EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal 2007.
- Kaniok, Petr and Lenka Dadová (2013) 'Committee of the Regions: From Advisory Body to the Second Chamber of the European Parliament?,' *Transylvanian Review of Administrative Science* 40: 114-136.
- Keating, Michael (1995) 'Europeanism and Regionalism,' in Barry Jones and Michael Keating (Eds.) *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, pp.1-22.
- Kiiver, Phillip (2012) *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*. Groningen: Europa Law Publishing.
- Loughlin, John, Frank Hendriks, and Anders Lidström (Eds.) (2013) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Marks, Gary, Richard Heasley, and Heather A.D. Mbaye (2002) 'What do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?,' *Regional & Federal Studies* 12(3): 1-23.
- Marks, Gary, François Nielsen, Leonard Ray, and Jane E. Salk (1996) 'Competencies, Cracks, and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union,' *Comparative Political Studies* 29(2): 164-192.
- Masseti, Emanuele (2009) 'Explaining Regionalist Party Positioning in a Multi-Dimensional Ideological Space: A Framework for Analysis,' *Regional & Federal Studies* 19(4-5): 501-531.
- Masseti, Emanuele and Arjan H. Schakel (2015) 'From Class to Region: How Regionalist Parties Link (and Subsume) Left-Right Positioning with Centre-Periphery Politics,' *Party Politics* 21(6): 866-886.
- Masseti, Emanuele and Arjan H. Schakel (2020) 'The European Union and Regionalist Parties: From 'Europe of the Regions' to 'Independence in Europe',' in Finn Laursen (Ed.) *The Oxford Encyclopedia of the European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, forthcoming.
- Piattoni, Simona (2009) 'Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis,' *Journal of Common Market Studies* 31(2): 163-180.
- Polverari, Laura (2016) 'Cohesion Policy in the Southern Periphery,' in Simona Piattoni and Laura Polverari (eds.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Edward Elgar Publishing, pp.231-249.

- Schakel, Arjan H. (2019) 'The European Multilevel Party System: Moving Towards Unity or Diversity?' in Jacint Jordana, Michael Keating, Axel Marx, and Jan Wouters (Eds.) *Changing Borders in Europe. Exploring the Dynamics of Integration, Differentiation and Self-determination in the European Union*. Abingdon: Routledge, pp.39-56.
- Schakel, Arjan H. (2020) 'Regional Spill-Over into Third-Order European Elections,' *Governance*, forthcoming.
- Schakel, Arjan H., Liesbet Hooghe, and Gary Marks (2015) 'Multilevel Governance and the State,' in Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier, and John D. Stephens (Eds.) *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, pp.269-285.
- Tatham, Michaël (2008) 'Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union,' *Regional & Federal Studies* 18(5): 493-515.
- Tatham, Michaël (2010) 'With or Without You'? Revisiting Territorial State Bypassing in EU Interest Representation,' *Journal of European Public Policy* 17(1): 76-99.
- Tatham, Michaël (2011) 'Devolution and EU Policy-Shaping: Bridging the Gap Between Multi-Level Governance and Liberal Intergovernmentalism,' *European Political Science Review* 3(1): 53-81.
- Tatham, Michaël. (2017) 'Networkers, Fund Hunters, Intermediaries, or Policy Players? The Activities of Regions in Brussels,' *West European Politics* 40(5): 1088-1108.
- Tatham, Michaël and Mads Thau (2014) 'The More the Merrier?: Accounting for Regional Paradiplomats in Brussels,' *European Union Politics* 15(2): 255-276.
- Tilindyte, Laura (2016) *Regional Participation in EU Decision-Making. Role in the Legislature and Subsidiarity Monitoring*. Brussels: European Parliamentary Research Service.

"Europe of the Regions": concepts, perceptions, realities

Klaus-Jürgen Nagel

When debating the merits of the European Union, regional nationalists refer, in favour or against, to the concept of a "Europe of the Regions". Our contribution analyses the main understandings of this concept, from Rougemont's personalism, by way of Guy Héraud's Europe of the ethnic groups, Fouéré's L'Europe aux cent drapeaux, the Revolt of the province against internal colonialism, to green concepts of the breakdown of nations. Finally, we analyze how the EU evolved towards a Europe WITH, but not OF the regions. We try to understand why stateless nations could find the idea of a Europe of the Regions interesting, but we also look for an explanation why an increasing number of such movements moved towards arguing independence in Europe.

Nationalists of stateless nations in Western Europe generally have taken positive stances on European integration, but not necessarily on the institutions of the EEC, the EC, and the EU. Sometimes they have dwelt on different concepts of a Europe of the Regions; currently, some of them would prefer "independence in Europe"¹. Whether they go for one or the other may depend on differences between the movements (the identity markers they use, their different histories, the different strength of their parties and movements). Nationalist movements may govern recognized European regions with important competences, as in the Scottish case; in other cases, there may be strong parties, which however may only govern in coalition like in Wales; but nationalism may also present itself mainly in a cultural form or as a defence of the language, which is true in Occitania. As in this latter case, the territory claimed by the nationalists may or may not coincide with the inner administrative frontiers of the state they live in.

My paper describes the history of conceptualizing the relation between stateless nations and European integration since the Second World War, describing the logic of the different arguments, and looking for continuities and discontinuities.²

¹ My thanks to the Institute of Studies on Self-Government for including me in their project 2017 IEA 00007 (dir. Joan Vergés Gifra).

² The presentation of the different concepts of a Europe of the Regions follows my article "Between *Independence in Europe*, a *Europe with a Hundred Flags*, and a *Europe of or*

Proudhonian federalism, the personalist movement, and Denis de Rougemont's "Europe of the Regions"

The concept of assigning regions to Europe has at least been formulated since the Second World War. It is often said that Denis de Rougemont³, a leading member of the Europeanist movement, is the inventor of the concept of a Europe of the Regions, a term he widely used. The ideological roots of the personalist movement which Rougemont was a part of were obviously even older. Personalists regard the person as responsible and free, not as an individual without any sense of solidarity, nor as an atomized part of a collective.

Rougemont, a Swiss Calvinist, formed part of a tradition that had started with Althusius who in the 16th century opposed his ideas on consocialism and, *avant la lettre*, federalism to the Boudinian understanding of sovereignty. Rougemont, Alexandre Marc and other personalists revisited Proudhon to conceive a grand design of societal federalism. This design also referred to social, Catholic ideas about subsidiarity similar to those propagated in the papal encyclical *Quadragesimo Anno* (1931)⁴. Some members of the personalist movement had corporatist ideas. But they all rejected the idea of sovereignty. And they professed federalism as an integral idea, reaching out beyond the sphere of politics.

Some personalists had participated in resistance movements during the Second World War. These movements generated federalist concepts for post-war Europe. For some of them, Europe should be united as a federation of states, but they also reflected on the dissolution of the big states into smaller ones or on a

with the Regions. Conceptualising the Relations Between Stateless Nations and European Integration in Western Europe (1945-2010)", in István Horváth/Márton Tonk, eds., *Minority Politics Within the Europe of Regions*, Cluj-Napoca, Editura Institutului pentru Studiarea Problemelor Minorităților Nationale/Scientia Publishing House, 2011, pp. 61-86; for the last part, see also my "Auge y crisis de la Europa de las Regiones", in Fernando Guirao/José Pich, eds., *¿Una Unión Europea en Crisis? Reflexiones para un debate urgente*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2019, pp. 201-222. We clearly do not share the view that the idea of a Europe of the Regions is intrinsically conservative; for such visions, see Undine Ruge, *Die Erfindung des "Europa der Regionen": kritische Ideengeschichte eines konservativen Konzepts*, Frankfurt am Main, Campus, 2003.

³ The leading expert on Denis de Rougemont is François Saint-Ouen, see his *L'Europe de Denis de Rougemont*, Genève, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève, 2014 and *Denis de Rougemont: introduction à sa vie et son œuvre*, Genève, Georg, 1995.

⁴ See Matthias Schulz, *Regionalismus und die Gestaltung Europas. Die konstitutionelle Bedeutung der Region im europäischen Drama zwischen Integration und Desintegration*, Hamburg, Krämer, 1993, p. 93.

future European federation consisting of federalized big nation-states with federations of the smaller ones⁵. In 1941, an exiled Austrian, Leopold Kohr, published a short article in a left-wing Catholic New York journal, *The Commonweal*, calling for the European nation-states to be replaced by a cantonalized post-war Europe, emulating the Swiss model. However, resistance groups usually favoured a supra-state European federation rather than internal federalization.

It was Denis de Rougemont, however, who combined Europeanism and regionalism, conceptualizing the region as a "space for civic participation in which man comes alive to the world and to himself at the same time"⁶. But as in Rougemont's native Switzerland, the future units of Europe should not be based on ethnic factors. "Je crois à la nécessité de défaire nos États-Nations. Ou plutôt, de les dépasser, de démystifier leur sacré, de percer leurs frontières comme des écumoières, de narguer ces frontières sur terre, sous terre et dans les airs, et de ne pas perdre une occasion de faire voir à quel point elles sont absurdes »⁷. In the post-war years, the "Union of European Federalists" had some 150,000 members. During its first congress in Montreux, Rougemont pleaded for a Europe of autonomous regions, with a bottom-up organic social structure, and he rejected the nation-state as the possible basis of a federal Europe. But in the movement, Rougemont's organic, societally federalist standpoints, which included some anti-parliamentarian tendencies, were quickly countered by Hamiltonian tendencies to build a united Europe on the existing states. These problems quickly became apparent. In 1948, in The Hague, representatives of the nation-states were in the majority against integral federalists like Rougemont. The interest in European institution-building clearly prevailed, and with time integral federalists withdrew to institutions in the wake of the Council of Europe, founded in 1949. Some years later, the founding of the EEC, a club of six nation-states whose existence was no longer questioned, already conformed to different functionalist ideas like the spillover effect of economic unification.

Rougemont, however, did not stop propagating his ideas. When critics asked him why he insisted on building Europe on so many regions, while it was already difficult to build it on the six members of the EEC, he answered that this was just the problem: nation-states would not federate as easily as regions. He insisted : « la Région ne doit pas être conçue comme un État-Nation en réduction »⁸. If the

⁵ *Ibid.*, p. 143.

⁶ Christopher Harvie, *The Rise of Regional Europe*, London/New York, Routledge, 1994, p. 6.

⁷ Rougemont, cited in Schulz, *op. cit.*, p. 210.

⁸ See Denis de Rougemont, « La région n'est pas un mini-État-nation », *Bulletin du Centre Européen de la Culture*, No 5-6, Vol 12, 1969-70, p. 32.

European regions were just the new member states, this might be seen as progress, "mais le fédéralisme va plus loin"⁹. Rougemont never abandoned his views on an integral federalism with different, non-hierarchical regions overlapping one another, of "plusieurs Europes régionales de définitions différentes"¹⁰. Today, Rougemont is not only seen as a forerunner of a Europe of the Regions but is also a renowned critic of the nation-state as an obstacle to ecological and regional solutions¹¹.

Guy Héraud's *Europe des ethnies*, and Yann Fouéré's *Europe aux cent drapeaux*

The second conceptualization of a Europe of the Regions is based on ethnic groups and can be called, in the words of one its major proponents, Guy Héraud, a *Europe of the ethnic groups*, or, alternatively, using the title of the then famous book by the Breton nationalist Yann Fouéré, a *Europe with a hundred flags*, although both authors also used the terms Europe of the Regions and Europe of the peoples.

The origins of their vision of Europe can be found in the movement of European minority nations and national minorities of the interwar years. Spurred on by the often futile minority regulations of the League of Nations, several of these groups united in the "European Congress of Nationalities"¹². Most of these groups were not separatists; some tried to cooperate with state-wide opposition parties, others were defending anti-nationalist ideas inspired by Proudhonian federalism. The experience of the 1930s, when the Nazi government used the German-speaking and some other minorities to their own advantage, dispersed the movement, until it was reconstructed in 1949 known as the "Federal Union of European Nationalities" (FUEV being the acronym in German). Again, German-speaking minorities played an important role in the Union. While the FUEV excluded non-ethnic minorities, a plan to build a "Union of Regions and national minorities" failed (1949-53). This is not to say that the FUEV had much success. But among the leaders of the FUEV were lawyers like Theodor Veiter or Guy Héraud who fought for minority rights, founded research and formative institutes,

⁹ *Op. cit.*, p. 35.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 39.

¹¹ See Bruno Boissière, "Is Denis de Rougemont's Federalism still alive?", *The Federalist Debate* No 3, Vol 20, 2007, pp. 35-37.

¹² See Xosé Manoel Núñez Seixas, *Internacionalitzant el nacionalisme. El catalanisme polític i la qüestió de les minories nacionals a Europa (1914-1936)*, València, Universitat de València, 2017.

and managed to establish relations with the Council of Europe. The Occitan Guy Héraud was the leading intellectual of the group¹³.

Héraud's concept of a Europe of the Regions was based on ethnic groups. Ethnic groups, for him, were "nations in the original sense of the word"¹⁴, referring to the Latin word *natus* (born). However, the main defining element is the language. Although Héraud has also been called an integral federalist and a personalist¹⁵, the basis of his philosophy is *ethnisme*¹⁶. For Héraud, it was morally unacceptable to maintain an ethnic group in a minority situation, as this contradicts the idea of equality of all peoples, and, in consequence, equality of human beings. The problem then is to change the artificial nation-states, that continuously produce such situations, for ethnically homogeneous units, while at the same time sovereignty passes over to a united Europe¹⁷. For the future of ethnic groups, only two alternatives are possible: the melting-pot, despised by Héraud, or a community of nations and ethnic groups living side by side. Mere formal democracy uncorrected by ethnism is not only disadvantageous but unjust for ethnic minorities. A compromise between both can only be reached if a European Federation assures the right to self-determination of each ethnic group, but has the last word on a possible uniting of region-states of the same ethnic group, in order to prevent them from re-establishing dominance¹⁸. The *Europe of mono-ethnic Regions* which Héraud cherished has to divide the big ethnic groups like the Germans and the French, while elevating smaller ethnic groups like the Basques or the Catalans (meaning the whole territory of the language groups) to the rank of regions (that is, member states of the European Federation), while at the same time confirming mono-ethnic states like Norway. Rougemont had not considered ethnicity to be the main distinguishing element, and his regions overlap

¹³ See Theodor Veiter, ed., *Fédéralisme, régionalisme, et droit des groupes ethniques en Europe, Hommage à Guy Héraud*, Vienna, 1989.

¹⁴ Lutz Römheld, „Europäische Föderation aus monoethnischen Regionen – ein alternatives politisches Strukturmodell des Integralföderalisten Guy Héraud“, in Kurt Duwe, ed., *Regionalismus in Europa. Beiträge über kulturelle und sozio-ökonomische Hintergründe des politischen Regionalismus*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1987, p. 41.

¹⁵ See Lutz Römheld, „Hérauds Konzept der Europäischen Föderation aus monoethnischen Regionen“, in Theodor Veiter, ed., *Fédéralisme, régionalisme, et droit des groupes ethniques en Europe. Hommage à Guy Héraud*, Vienna, Braumüller, 1989, pp. 387-396.

¹⁶ See among others Guy Héraud, „Regionale Konflikte und das Europa der Regionen“, in Stefan Huber/Peter Pernthaler, eds., *Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive*, Veröffentlichungen der österr. Sektion des CIFE 10, Vienna, 1988, pp. 91-97.

¹⁷ See Guy Héraud, „Das Europa der Volksgruppen“, in *Zwischen Selbstfindung und Identitätsverlust: Ethnische Minderheiten in Europa*, Vienna, Arbeitsgemeinschaft Volksgruppenfrage an der Universität Klagenfurt, 1984, p. 59.

¹⁸ *Ibid.* p. 66.

and differ according to their functions, while Héraud insists on ethnicity (language) as the decisive marker, and only in the case of the biggest ethnic groups prefers division to union (leaving a small door open to functional cooperation between the different region-states of the same ethnic group in matters of education).

Héraud's description of shared rule in Europe is less precise. He sometimes talked about a system of three chambers, where the first represents the European *demos*, the second the region-states (delegating members of their parliaments), while the third chamber, sometimes conceived as a kind of cultural chamber, is not as well defined¹⁹.

Another important author to be named in this context is the Breton Yann Fouéré. His book on *L'Europe aux cent drapeaux* widely draws on Guy Héraud, but he also cites integral federalist Alexandre Marc (who contributed a preface) and he follows Austrian economist Leopold Kohr who, disagreeing with Marx, regarded all historical development to be determined by changes in the size of human societies²⁰. Fouéré based the construction of his "third Europe" on the European peoples and not on religion or, unlike the EEC, on nation-states: "La troisième Europe devra être l'Europe des peuples, non l'Europe des Etats"²¹. A self-conceived integral federalist, he sees great danger in a "super-État européen" which would, in the end, not even stop at "créer une langue européenne unique". Too much European planning would lead to the creation of a new class of technocrats and ultimately to European "totalitarianism"²². Capitalism and socialism alike had succumbed to nation-state imperialism and reinforced its centralist structure. The first task, therefore, is to break up these nation-states into small units. These regions could subsequently federate and construct the new European Union, but maintaining their sovereignty. Equal size of units, here Fouéré follows Héraud, would be desirable, but always respecting ethnicity. The small size of states guarantees their democracy. Fouéré's "Europe des regions", the "futurs États-Unis d'Europe"²³ is a federation after the classical model with two tiers: the regions are the member states; there is a second chamber at the centre representing these regions, etc. Fouéré has no problem in attributing stateness to these regions: « Quel que soit le terme employé ... ces unités de base

¹⁹ See Héraud, *Regionale Konflikte*, op. cit., p. 94.

²⁰ See Yann Fouéré, *L'Europe aux cent drapeaux. Essai pour servir à la construction de l'Europe*, Paris/Nice, Presses d'Europe, (2)1968, p. 52.

²¹ *Ibid.*, p. 21.

²² *Ibid.*, p. 60.

²³ *Ibid.*, p. 155.

seront, on droit et en fait, des Etats au sens propre du mot ». It is most important to create states: « ...les régions-États devront être animées d'un esprit de résistance à l'absorption et à l'assimilation. Si elles ne le sont pas elles seraient immédiatement absorbées par un Etat européen unitaire, despotique et centralisé, destructeur des libertés des hommes et des groupes. »²⁴. This distrust distinguishes Fouéré from both Héraud and Rougemont. But he shares with Héraud a clear rejection of the intermixing of ethnic groups, and this is expressed in very clear terms: « L'intégration absolue des ethnies se révèle de plus en plus impossible..... Elle devient contre nature si elle met en jeu des peuples et des races aussi différents que les Noirs et les Blancs (...) Le métissage ne peut être l'idéal d'une civilisation: il accélérerait l'atomisation de l'homme et son déracinement »²⁵. If an ethnic group is really too small to have its own member state, it should at least have autonomy inside its state. Fouéré follows Héraud's idea of breaking up the big ethnic groups into many state-regions of equal size, and admits that these units may have special cultural relations among themselves. States should always be structured federally, with the subsidiarity principle to decide on the range of competences. But Fouéré was an outspoken critic of the EEC and European Communities, while federalist authors like Rougemont and Brugmans chose to work for them.

Fouéré's Europe of the Regions is also called a "Europe des sources"²⁶. Once liberated from the dominance of the nation-state, regions will again find their roots. « L'Europe des peuples, qui se confond avec l'Europe des régions et l'Europe des sources, est incompatible avec l'Europe des Etats. La troisième Europe ne peut naître que si celle des Etats disparaît »²⁷ « ...l'Europe des régions-États, l'Europe des peuples, ne peut naître que de leur victoire »²⁸. The peoples are the only actors that can deliver this revolutionary fight, comparable to decolonization²⁹. In spite of having the same rights as « tous ces peuples d'outre-mer »³⁰, Fouéré supports the use of violence in this fight, although he does not mention violence against human beings. He refuses to dissociate the violent from the non-violent masses: « ce qui aujourd'hui est crime aux yeux du Code pénal français est droit aux yeux des Bretons, et le plus sacré des de-

²⁴ *Ibid.*, p. 161.

²⁵ *Ibid.*, p. 165.

²⁶ *Ibid.*, p. 171.

²⁷ *Ibid.*, p. 193.

²⁸ *Ibid.*, p. 196.

²⁹ *Ibid.*, p. 195.

³⁰ *Ibid.*, p. 131.

voirs »³¹. It is not surprising that Fouéré is currently a model for extreme right nationalists who wish to base a Europe of authentic ethnic groups on his ideas, and who share his contempt for the European Community/Union³².

By the time of writing his already famous book, some national movements had started what has since been called the "revolt of the province". The end of the 60s was marked by a strengthening of many such groups. In some places, civic resistance, but also violence occurred, as for example in South Tyrol, Corsica, Wales, the Swiss Jura, Belgium, and in the Basque Country (in the latter case, a fight against a dictatorship). New mass movements and parties took the helm, although the old FUEV continued. In 1985, it even re-founded the interwar Congress of European Nationalities, with 35 participating groups. Theodor Veiter and Guy Héraud assisted, and so did Heribert Barrera, president of the new Catalan parliament. But when Alexander Langer (*Alternative Liste für ein anderes Südtirol*) said that his group was also defending the interests of the Italian speakers living in this mainly German-speaking region of Italy, the Congress saw this as proof of a "Wunsch nach Herstellung einer Mischkultur..., die letztlich zum Untergang der Südtiroler Volksgruppe führen müsste"³³. This rejection of ethnic mixtures was not shared by many of the new or renewed movements of the 60s and 70s. The FUEV remained true to its belief in ethnic federalism, although it continued to use the term *Europe of the regions*, too: "ogni regione, in prospettiva dell'unificazione europea, dovrebbe svilupparsi come un proprio Stato regionale autonomo (...) le molteplicità culturale dell'Europa (...) dovrà essere assicurata attraverso il diritto all'autodeterminazione e il federalismo etnico"³⁴.

The "Revolt of the Province" of the 60s and 70s: against "internal colonialism" and capitalist European integration

During the sixties and seventies, nationalist movements in Western Europe increased their membership, activities and their political significance. Some used violence. Some co-operated actively against states, or at least tried hard to do

³¹ *Ibid.*, p. 205.

³² See K. Weissmann, „Das Recht der kleinen Völker. Europa der hundert Fahnen: in der verstädterten Welt lebt das Bedürfnis nach Wurzeln fort“, *Junge Freiheit*, 18.4.2008.

³³ See „Die Wiedergründung des Europäischen Nationalitätenkongresses“, *Europa Ethnica* No 12, Vol 1985, pp. 65-69.

³⁴ From the FUEV's *Magna Carta Gentium et Regionum* (1992), cited after Bruno Luverà, "L'Internazionale regionalista tra maschera e volto", *Limes* No 3, Vol 1996, pp. 35-58.

so³⁵. The revolt of the province brought a new understanding of their relation to Europe. In the framework of a protest movement against capitalist and state-controlled European integration, the fight against internal colonialism provided left-leaning nationalist groups in some stateless nations with a new ideological framework, defending alternative concepts of European integration.

In 1974, nationalist organisations from Galicia, Ireland, the Basque Country, Wales, Sardinia, Occitania, North (French) and South (Spanish) Catalonia met in Brest in Brittany to draw up a document condemning internal colonialism, and claiming to represent a better Europe. In some places, movements prevailed over parties³⁶. These movements have to be seen in the context of the first economic recession after WWII, as well as in the context of the upsurge of other social movements (blacks, women, students) and topics (peace, ecology), and a growing critical current against WASP civilisation and for bottom-up democracy.

The new catchword, "internal colonialism", had been developed under the influence of some colonies' fight for secession, particularly in Algeria. It was made popular by activists like the Occitan Robert Lafont³⁷ or the Sardinian Sergio Salvi. In his *Guida a dieci colonie "interne" dell'Europa occidentale* (1973), Salvi combined relatively underdeveloped "nations" like Occitania, Sardinia, Wales, with Friuli, Frisia, Cornwall, Brittany, but Scotland was also included and the clearly overdeveloped Iberian cases of Catalonia and the Basque Country. Salvi's map of Europe, in the end, was not very different from Héraud's, as both based the nations on their language. But in contrast to Héraud and Rougemont, Salvi accepted disproportion between the states; he had no problem admitting the Faroe Islands or Lapland as independent states.

In her recent article on "The rise and fall of a Europe of the Regions"³⁸, Eve Hepburn remembered that "many parties were very cautious of Europe in the late 1970s". And even those that in principle were in favour of European integration underlined that this did not mean being in favour of the EEC and how it

³⁵ See Mario Caciagli, "Das Europa der Regionen. Regressive Utopie oder politische Perspektive?", *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* No 19, Vol 1990, pp. 421-432.

³⁶ See Césaire R. Aguilera de Prat, "De la *Europa de las Regiones* a la Europa con las regiones", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* No 2, Vol 2006, pp. 47-76.

³⁷ See his books : *La révolution régionaliste*, Paris, Gallimard, 1967; *La Nation, l'État, les Régions*, Paris, Berg, 1993 ; *Décoloniser en France. Les Régions face à l'Europe*, Paris, Gallimard, 1971 ; *La revendication occitane*, Paris, Flammarion, 1974.

³⁸ Eve Hepburn, "The rise and fall of a *Europe of the Regions*", *Regional & Federal Studies*, No 5, Vol 18, 2008, pp. 537-555.

worked. Take Plaid Cymru (PC), the nationalist party of Wales³⁹. Right from its foundation in the 1920s, the PC had cultivated an anti-statist bias. Its founder Saunders Lewis, a Catholic, had conceptualised Wales in comparison to the celebrated time of the Middle Ages, as a self-governing territory in an overarching European framework. Under Gwynfor Evans (1945-81), the party stood for a Welsh government inside a British Federation, not for complete independence. The PC campaigned against British EEC membership in the 70s. The party sought to communicate to the voter a principal commitment to European union while criticizing the EEC for being capitalist and a satellite of the USA. During the British referendum of 1975, PC used the slogan "Europe yes, EEC no"⁴⁰. Only later did the party change its standpoint on Europe, as the EEC provided more opportunities than Thatcher's centralising British government.

In Scotland, the SNP remained particularly critical of the EEC and EC before and after Britain joined the Common Market. In 1975, it campaigned under the motto "No voice, no entry", but, as happened in Wales, the voters said yes to British membership⁴¹. Sinn Féin, Occitanists, the Bloque Nacionalista Gallego, and even some Breton and Catalan splinter groups positioned themselves against the EEC and later the EC and the EU, though many later abandoned their populist rhetoric.

Many academics saw the *Aufstand der Provinz* (*Revolt of the Province*, the title of a book edited by Gerdes⁴²) as a resurgence of ethnic conflicts. This is astonishing, as liberals and Marxists alike had imagined such conflicts to be over and substituted by socioeconomic disputes. Or, like Hechter⁴³ or Nairn⁴⁴, they took internal colonialism seriously, criticized modernisation theories, and tried to get

³⁹ See Klaus-Jürgen Nagel, "Transcending the National/Asserting the National: How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration", *Australian Journal of Politics and History*, No 1, Vol 50, 2004, pp. 58-75; Anwen Elias, "From *full national status* to *independence* in Europe. The case of Plaid Cymru – the Party of Wales", in John McGarry/Michael Keating, eds., *European Integration and the Nationalities Question*, London/New York, Routledge, 2006, pp. 193-215; Anwen Elias, "From Euro-enthusiasm to Euro-scepticism? A re-evaluation of minority national party attitudes towards European integration", *Regional and Federal Studies*, No 5, Vol 18, 2008, pp. 557-581.

⁴⁰ See Peter Lynch, *Minority Nationalism and European Integration*, Cardiff, University of Wales Press, 1996, p. 70.

⁴¹ See Eve Hepburn, "Scottish autonomy and European integration. The response of Scotland's political parties", in McGarry/Keating, op. cit., pp. 225-238.

⁴² See Dirk Gerdes, ed. *Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa*, Frankfurt/Main/New York, Campus, 1980.

⁴³ Michael Hechter, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development 1536-1966*, Berkeley, UP, 1975.

⁴⁴ Tom Nairn, *The break-up of Britain. Crisis and neo-nationalism*, London, NLB, 1977.

inspiration from academics who conceptualised the North-South conflict as a relation of dependency. The movements quickly generated a lot of literature. The more important ones defended their languages and romanticized their past, even when criticizing the EC, the state and large companies for practising internal colonialism. The dependency argument held more sway in places like Occitania, to some extent in Corsica and Sardinia, and more questionably in Wales and Brittany, but not in the Scottish, Basque or Catalan cases.

Old ethnic organisations, federalist and regionalist movements inspired by Proudhonian ideas, and hardcore separatists both from the left (predominantly) and the right joined forces in often uneasy alliances. This trend subsided during the first half of the 80s, because, among other reasons, the EC started to offer new opportunities.

“Small is beautiful”, green political thought, and Kohr’s “breakdown of nations”

The revolt of the provinces of the 60s and 70s was also in accordance with green "small is beautiful" ideas of a bottom-up process of European integration based on regions. It was not necessarily Rougemont whom their protagonists referred to, or Héraud, or even Fouéré (who, in any case, had already excoriated the EEC and referred to anti-colonialism). Proudhon and Bakunin had already thought of a united Europe, and Kropotkin in particular can be seen as a forerunner of regionalism and ecologism alike. Anarchist Elisée Reclus, the founder of regional geography, and ecological economists Carlyle and Ruskin, who were defenders of civic virtue in the *polis*, can also be regarded as forefathers of a current that became important during the late 80s, and related to the founding of the Green movement which later evolved into political parties. We have already mentioned the Austrian economist Leopold Kohr (1909-1994) who had first published his ideas on a cantonalised Europe in a left-wing Catholic magazine in New York, calling for *Disunion now*⁴⁵. Kohr had been in Spain during the Civil war where he had been inspired by anarcho-syndicalists. His ideas were further developed in his book on *The Breakdown of Nations*⁴⁶. Kohr argues clearly in anti-nationalist terms, and took issue with what he called "national megalomania". Instead of its existing states, which should be broken up, Europe should be a federation of about 100 cantons. Kohr's alternative economy, and even philos-

⁴⁵ Leopold Kohr, "Disunion now: A plea for a society based upon small autonomous units (1941)", *Telos* No 25/1, Vol 91, 1992, pp. 94-98.

⁴⁶ Leopold Kohr, *The Breakdown of Nations*, London, Routledge/K. Paul, 1957.

ophy, sees bigness behind all forms of social misery⁴⁷. Europe should follow the Swiss example, where a federal state of many small cantons had been created centuries ago and since lived in peace. "Neither a uniform type of continental man, nor a common language, nor a common cultural and historical background were necessary to create this wonder⁴⁸. And furthermore: "If these three national groups (i.e. German, Italian and French speakers) as such were the basis of Switzerland's much-famed union, it would inevitably result in the domination of the large German-speaking block (...) ...the rules of democracy would favour this development, and the reason for the French and Italian-speaking communities remaining in a chiefly German enterprise would be gone. (...)...but the federation of her 22 states, which represent a division of her nationalities, thus create the essential precondition for any democratic federation: the physical balance of the participants, the approximate equality of numbers. The greatness of the Swiss idea, therefore, is the smallness of its cells from which it derives its guarantees". The reason for the Swiss exit is that "Switzerland is a union of states, not of nations"⁴⁹. If Europe were built on nations, Germans would always prevail, and the European federation would fail just like the German Empire failed because of Prussian supremacy. Germany should therefore be split up into several states of 7 to 10 million inhabitants each. But in order to make sure that these states would not unite again as fast as possible, the whole continent should be divided into cantons. And the new divisions should be brought together "in new combinations making the creation of nation-states impossible"⁵⁰. Possible members of this "Europe of cantons" could be Pomerania-West Poland, East Prussia-Baltic, Austria-Hungary-Czechoslovakia, Baden-Burgundy, or Lombardy-Savoy. Once created, however, small states would be easier to unite into one continental federation, and this would satisfy those who "want to live on universal terms"⁵¹.

The main problem being one of scale, cantons should at the same time nullify the ethnic divisions, in order to maintain or restore ecological balance to society and further the civic development of the individual. During the 60s and above all after the oil crisis of 1973, Kohr and some of his students like Schumacher or Illich influenced the Green movement, which had its first successes at local level towards the end of the 70s.

In spite of these efforts, the Green party family remains divided on the issues of

⁴⁷ See Wolfgang Palaver, Leopold Kohr: Prophet of a federal Europe?, *Telos* No 25/1, Vol 92, 1992, p. 87-93.

⁴⁸ Kohr, *Disunion*, op. cit., p. 94.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 92.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 96.

⁵¹ *Ibid.*, p. 98.

regionalism and the question of European integration. While trying to "think global", many Greens "act locally" with a preference for the municipal level. Some Green movements defend national independence of minority nations (for example in Scotland), others autonomy or federal solutions. Many made their peace with the reality of European integration and went on to support the Maastricht treaty in 1992, while others (like the Catalan Greens) opposed it in the name of a "Europe of the citizens".

From a "Europe of the Regions" towards a "Europe with the Regions"

In spite of the endeavours of Rougemont and others, the official Europe established by the EEC was born blind to regions. Regions only appeared on its radar in the late 70s, for the purposes of regional policy. With frontiers drawn by the member states, the NUTS classification of regional statistical units was invented. When frontiers between the states were opened, regions were created even in France, where regionalism did not exist⁵². Eventually, regionalization inside member states and in Europe allowed for far-reaching dreams. In 1981, six non-statewide parties founded the "European Free Alliance". In the academy, Michael Keating and Barry Jones, editors of two of the most influential books on the new Europe of the Regions, included four states in their first book, published in 1985. Ten years later, for a second book, they analyzed 12⁵³.

The years 1988-1994 saw the apex of various tendencies: claims for a Europe of the Regions, building the third level of the Union, or even the sandwich thesis, the waning away of the member states, and academic euphoria. Or at least multilevel governance (or a non-hierarchical network in a post-modern post-sovereignty)⁵⁴. Around the Maastricht Treaty, empirical and/or normative uses of the term "Europe of the Regions" widened and mixed, for example in party programmes of non-statewide parties;⁵⁵ regions networked, liaison offices in Brussels were opened, etc. The term became a metaphor for the increase in regional

⁵² See Michael Keating, "Europe as a multilevel federation", *Journal of European Public Policy* No 24, Vol 4, 2017, pp. 615-632.

⁵³ See Barry Jones/Michael Keating, eds., *The European Union and the regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995; Michael Keating/Barry Jones, eds., *Regions in the European Community*, Oxford, UP, 1985.

⁵⁴ See Michael Keating, "A quarter century of the Europe of the Regions", *Regional and Federal Studies* No 5, Vol 18, 2008, pp. 629-635.

⁵⁵ See Anwen Elias, "From Euro-enthusiasm to Euro-scepticism? A re-evaluation of minority national party attitudes towards European integration", *Regional and Federal Studies* No 5, Vol 18, 2008, pp. 557-581.

power⁵⁶. There was a real seduction campaign taking place between the regions and an EU much in need of implementing its policies⁵⁷.

But the Europe of the Regions as created by Maastricht became a mere Europe WITH and not OF the regions: The Committee of the Regions included local authorities but its access remained under the control of the member states. The states remained the gatekeeper of other European institutions (rules of election for the Parliament, regional access to the Council of Ministers, the language regime...). The third level was partially established, but on an unequal footing.

At the same time, the term "Europe of the Regions" was incorporated into the programmes of statewide actors, and became more and more ambiguous. In strong regions as well as in minority nations, disappointment set in. EU enlargement from 12 (1992) to 27 (temporarily 28) states brought many new members into the EU, including states that jealously protected their newly-won sovereignty and had much less of a tradition of regionalism; and if they had national minorities, these were usually kin of neighbour states and not minority nations. Regions that before 1992 had campaigned to be let in, started to reflect on whether they preferred to be left alone or proclaimed "I do it my way" (what Charlie Jeffery called the Sinatra doctrine)⁵⁸. After a failed flirt, "love cools off"⁵⁹.

While the Copenhagen criteria made the respect and protection of national minorities obligatory for the newcomers, original member states remained exempted⁶⁰. In the Laeken process, a process without regional participation, the Napolitano and Lamassoure proposals for differentiated status for regions with legislative powers failed. The Lisbon Treaty arguably confirmed state sovereignty, making the exit of a member state possible⁶¹.

⁵⁶ See J. Sánchez Cano, "Entre lo interno y lo europeo: La acción exterior de las regiones en el Unión Europea", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* No 21, Vol 2015, pp. 128-158.

⁵⁷ See Klaus-Jürgen Nagel, "Flirting with a *Europe of the Regions*", in *esse: English Studies in Albania* No 1, Vol 5, 2014, pp. 51-71.

⁵⁸ See Keating, *Europe*, op. cit., p. 623.

⁵⁹ Nagel, *Flirting*, op. cit., p. 60.

⁶⁰ See John McGarry/Michael Keating/Margaret Moore, "European integration and the nationalities question", in McGarry/Keating, op. cit., pp. 1-20; Gwendolyn Sasse, "Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?", in G. Toggenburg, ed., *Minority protection and the enlarged European Union: The way forward*, Budapest, 2004, pp. 59-83.

⁶¹ See Ferran Requejo/Klaus-Jürgen Nagel, "Democracy and Borders: External and Internal Secession in the European Union", in Jacint Jordana/Michael Keating/Axel Marx/Jan Wouters, eds., *Changing Borders in Europe. Exploring the Dynamics of Integration, Dif-*

For a while, the formula of the Europe of the Regions, as used by the EU, was successful in driving non-statewide nationalists away from ethnicist and internal colonialism arguments. "Soft" regionalism even seemed helpful in competing for external investors. But according to Keating:⁶² "As minorities and stateless nation movements have europeanized, modernized and even adapted their histories to a liberal democratic teleology, they thus challenge the state on its own moral and normative ground. This is one reason why the spread of universal values of liberalism and democracy do not resolve issues of nationality. On the contrary, they can exacerbate them, as minorities move from being ethnic fragments with particularist demands to making broad claims for self-government and social regulation. A movement from ethnic to civic nationalism, or to constitutional patriotism, does not resolve the problem of the creation of new and separate sovereign states". When state and minority nationalism are both liberal and democratic, the privileges of the former are more difficult to justify.

While many regions without national features and without much power continue to be happy with what the EU offers, with the financial crisis critics found more justification for their standpoint. Reactions to the crisis remained state and EU-centred. Regional budget autonomy decreased. Spain increased its control over the regions, France merged many of them, Italy abandoned its promised federalization. With the regions not being part of a European Constitution, loyalty to the EU decreased on the regional level, and with the victory of competition over cohesion policies, the regional camp became even more divided.

From "Europe with the Regions" to independence in Europe?

In 2008, that is after the signing of the Lisbon treaty, the academic journal *Regional and Federal Studies* published a special edition asking "Whatever happened to the Europe of the regions?" In its introduction, Anwen Elias confirmed: "By the beginning of the new millennium, much of the hype associated with the Europe of the Regions idea had faded"⁶³. She admitted that the idea had not

ferentiation and Self-Determination in the European Union, London/New York, Routledge 2019, pp. 146-162.

⁶² Keating, M., "Plurinational democracy and the European order", en *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del lehendakari Ibarretxe*, Oñati, 2003, pp. 17-38, aquí p. 36.

⁶³ "Whatever happened to the Europe of the Regions? Revisiting the regional dimension of European politics", *Regional & Federal Studies*, No 5, Vol 18, 2008, pp. 483-492.

been realized, in spite of increasing relations between the regional and the communitarian level⁶⁴.

Many authors criticized, albeit implicitly, the considering of multilevel governance as an alternative to functionalism and to intergovernmentalism. Against expectations, the role of central governments had not really disappeared, maybe not even changed fundamentally, and the member states had not been divested of power. Disenchantment was not limited to academia. Jordi Pujol, one of the most active promoters of an EU style Europe of the Regions, also admitted that the states had “counterattacked” successfully⁶⁵. Reacting to frustration, non-state nationalism resorted to a new old idea: independence, albeit this time in Europe. This independence, as a member state, may be “less meaningful” (Keating⁶⁶), but maybe it can be achieved at minor cost. However, its success may depend on being accepted as a member state of the EU⁶⁷. In the words of Michael Keating⁶⁸, “The failure of Europe to provide new opportunities to express national diversity, as the post-sovereignists have demanded, is one factor that has led nationalist movements back to support for classic independence, as in the case of Catalonia”.

When confronted with similar claims, the European Commission reacted as if it were an agency of the member states, and not as an executive of a federation, which would have taken into account not only the will of member states, but also the rights and opinions of the citizens of the federal *demos*. Instead, the president of the Commission even proceeded to provide a negative vision of the existing Europe of the Regions, when he absurdly presented the Catalan claim as part of a dangerous tendency which might lead to as many states as regions being found on the NUTS 1 level, that is, 98⁶⁹.

⁶⁴ See also L. Popartán/I. Solorio Sandoval, “Las regiones en la Unión Europea: procesos y paradigmas”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No 99, Vol 2012, pp. 9-23.

⁶⁵ See Jordi Pujol, *European Regionalism: The View from Catalonia*, Aberystwyth, Annual Lecture, Wales in a Regional Europe (WiRE), 2005.

⁶⁶ See Keating, *Plurinational Democracy*, op. cit., p. 22.

⁶⁷ See Requejo/Nagel, op. cit.

⁶⁸ Keating, *Europe*, op. cit., p. 627.

⁶⁹ In fact, however, Catalonia is on NUTS 2 level, that is, one of 276 regions. Instead of seeing the regions as a new source of legitimacy, the way Rougemont, Héraud and many others did, Juncker presents them as dangerous promoters of extreme fragmentation. Instead of enhancing democracy and/or defending diversity, the Europe of the Regions has become a motive for distrust. For Juncker’s speech on “Shaping the Europe of the future” at the University of Luxembourg, see, among others, <https://www.elperiodico.com/es/politica/20171013/juncker-no-podemos-medi-ar-porque-si-solo-lo-pide-una-parte-creariamos-mas-caos-6350528>

Perhaps instead of using the demands of minorities for equitable treatment as a threat and thereby furthering state nationalism, a fundamental debate on the basis of European legitimacy, representation, sovereignty, subsidiarity, solidarity, and concessions regarding diversity should be on the agenda. In other words, on the sources of the legitimate exercise of power in Europe.

Dépasser l'État-nation

François Saint-Ouen

Après avoir examiné les principales caractéristiques de l'État-nation, et l'ayant conceptuellement distingué de l'État, cet article relève les nombreuses contradictions que cette forme politique entretient avec celle de la Fédération, que ce soit sur le plan interne ou à l'échelon européen. Cela influe aussi sur le statut des régions de même que sur la nature des revendications d'autonomie, qui parfois ne proposent guère de contre-modèle à l'État-nation, semblant en accepter les principaux traits. L'UE, elle-même, demeure largement tributaire d'une conception stato-centrée qui nuit ainsi à l'émergence d'une véritable Europe des régions. Un premier pas pourrait être d'initier un Sénat des régions regroupant les régions à pouvoirs législatifs et les États fédérés au sein de l'Union Européenne.

Et si, au centre névralgique du problème des nationalismes régionaux, il y avait tout bonnement l'État-nation ?

Telle est l'ombre qui selon nous, pèse assez lourdement sur cette question, encore qu'elle reste souvent informulée, sinon même véritablement perçue.

Il est vrai que l'État-nation s'est peu à peu imposé, au cours des deux derniers siècles, dans le paysage politique européen et l'imaginaire de ses peuples, à tel point qu'on finit par ne plus l'apercevoir et encore moins s'en inquiéter. Il paraît loin en effet le temps où l'État-nation était au cœur du nationalisme, car entre-temps, nous a-t-on appris, la construction européenne aurait procédé à son dépassement... On connaît la thèse néo-fonctionnaliste des années 1950 et 1960, défendue avec talent par des auteurs souvent établis aux États-Unis, comme Ernst B. Haas ou Leon N. Lindberg¹ : la mise en commun des intérêts matériels génère peu à peu une manière de voir les choses – un état d'esprit –

¹ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1958; *Beyond the Nation State*, Stanford, Stanford University Press 1964; Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963. *Contra*: Stanley Hoffmann, qui à la même époque souligne la résilience de l'État-nation (« Obsolete or Obsolete ? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, 95 (3), Summer 1966, pp. 862-915); plus récemment, des chercheurs comme Alan Milward ont prolongé cet argument (*The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992).

peu à peu supranationale ; c'est désormais au-delà des frontières de son pays que l'on va donc percevoir ses intérêts et qu'on va les défendre. Outre que ce mécanisme n'a réellement fonctionné que dans les secteurs où la majeure part des compétences et du financement est déjà fortement « intégrée » au niveau européen, il n'est pas sûr que les imaginaires se calquent si facilement sur les intérêts les plus prosaïques. Si c'était vrai, la mort des idéologies, annoncée par Daniel Bell² en 1960, confirmée par Francis Fukuyama³ en 1989 au moment de la chute du mur de Berlin, serait depuis longtemps un fait acquis.

À rebours de ces visions optimistes nous entraînant vers un horizon nécessairement rationnel et européen, la question des nationalismes régionaux nous montre que, lorsqu'il s'agit d'identité, les questions de la Nation, mais aussi de l'État, ressurgissent avec toujours autant de force et autant d'ambiguïtés.

Pour essayer de mieux comprendre les dynamiques actuelles, il nous semble utile de revenir d'abord sur cette forme politique qu'est l'État-nation, dont nous indiquerons les principales caractéristiques. Il nous importera de bien montrer comment elle diffère – radicalement à notre sens – d'une autre forme politique : la Fédération. Ceci nous amènera aussi à poser la question de l'État en tant que distinct de l'État-nation, bien que les deux notions soient souvent confondues dans le langage courant comme dans celui des institutions, et singulièrement – nous le verrons – dans celui de l'Union Européenne.

La thèse qui nous sert de fil conducteur est la suivante : poser le problème du pluralisme (culturel, civique, politique, économique...) au sein d'un État, revient à peu près au même que poser le problème d'une Europe à la fois forte politiquement et unie dans toutes ses diversités. C'est directement affronter la question de l'État-nation et, donc, également celle des rapports entre cette forme politique qu'est l'État-nation et le fédéralisme.

L'État-nation, quelle définition ?

Ce qu'il est important de souligner d'emblée, c'est que l'État-nation n'est ni l'État, ni la Nation. Il est différent de l'État qui, réduit à son expression originelle (c'est-à-dire antérieure à la confusion, aujourd'hui courante entre l'État et l'État-nation), n'est qu'un appareil administratif, qu'un ensemble d'institutions, de bureaux, rien de plus en fin de compte. Tandis que la Nation, pour sa part, est une réalité communautaire d'ordre spirituel, historique, culturel, et même affectif, c'est-à-

² *The End of Ideology*, Glencoe, Free Press, 1960.

³ « The End of History ? », *The National Interest*, Summer 1989, pp. 3-18.

dire d'un tout autre ordre que le domaine juridique et administratif qui, *stricto sensu*, est celui de l'État dépouillé de sa référence à la Nation.

En fait l'État, comme le voulait le doyen Léon Duguit au début du siècle dernier⁴, peut être considéré uniquement comme l'organisateur d'un certain nombre de fonctions sociales à travers des politiques ou des services publics⁵. Cela dessine une vision fonctionnelle et dédramatisée de l'État dont l'héritage gagnerait à ne pas rester confinée – comme c'est le cas aujourd'hui – à la conception des « Établissements publics » (les EPA ou les EPIC) du droit administratif français, et à être plus fréquemment mise à contribution dans les recherches sur le fédéralisme européen ou sur l'intégration européenne, cette dernière se caractérisant précisément par l'absence d'État central comme de volonté d'en créer un. Qu'est-ce donc que la Commission, sinon un ensemble de services destinés, comme l'État chez Duguit, à assurer le fonctionnement d'un ensemble donné – en l'occurrence l'Union Européenne ? Pour reprendre les postulats de Duguit, ce qu'on nomme État (qu'on serait tenté dans ce contexte d'écrire sans majuscule) n'est rien de plus qu'un ensemble de fonctions qui se mettent automatiquement en place dans toute société afin de garantir en son sein une cohésion minimale en mettant en place des mécanismes de solidarité. Il allait même jusqu'à nier la personnalité juridique de l'État (ce n'est qu'un mot générique désignant un groupe de fonctions sociales équilibrantes), et par conséquent sa souveraineté ! Ce qu'on a encore beaucoup de peine à admettre aujourd'hui, pouvait donc déjà se concevoir il y a un siècle, il est bon de le rappeler.

Les mouvements personnalistes parisiens des années 1930 ont, deux décennies après Duguit, défendu eux aussi une vision purement instrumentale de l'État, qui se voulait débarrassée de toute mystique post-hégélienne ou républicaine. Pour eux, c'est en effet la *personne* qui compte, et par extension la communauté dans laquelle elle s'exprime ; l'État se trouvant étroitement à leur service grâce à un certain nombre de fonctions qu'il accomplit, un peu comme chez Duguit. Parmi ces fonctions, il y a en particulier la nécessité – les personnalistes furent des précurseurs dans ce domaine – d'assurer à chacun un « minimum vital » (par la suite intitulé « minimum social garanti »), suivant un dispositif organisé par l'État, dont ce devait être une des responsabilités principales à travers notamment

⁴ Voir son *Traité de droit constitutionnel*, datant de 1911. Son grand rival, Maurice Hauriou, doyen de la Faculté de droit de Toulouse (Duguit l'était de celle de Bordeaux), mit en revanche l'accent sur le caractère exorbitant des prérogatives de puissance publique, monopoles selon lui de l'État, par rapport au droit commun. Chez ce dernier, on se rapprochait ainsi d'une vision sacralisée de l'État, absente chez Duguit, mais très présente dans la formule de l'État-nation.

⁵ Sur ce point, voir la thèse de doctorat d'Evelyne Pisier, *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, Paris, L.G.D.J., 1973.

l'instauration d'un « service civil ». Il importe évidemment de souligner que ces mouvements personalistes étaient profondément fédéralistes dans leur conception d'un ordre social répondant à l'idéal d'un épanouissement de la personne, alors que l'État-nation leur apparaissait à l'inverse comme une voie menant vers le totalitarisme⁶.

Mais il n'est pas difficile de comprendre pourquoi de telles approches sont restées marginales. Car la vision que l'on continue d'avoir ordinairement de l'État, à savoir l'État-nation, va bien au-delà d'une conception de l'État comme simple régulateur social. L'État-nation, c'est en effet tout autre chose que l'État que l'on vient de décrire ; et l'on n'insistera jamais assez sur l'importance du trait d'union qui relie les deux termes. Car dans ce modèle, l'État devient le dépositaire d'une sorte de sacré qu'il emprunte à la Nation. Il exerce alors une forme de majesté et une « souveraineté » au nom de la Nation dont il se prétend l'incarnation. Et l'État étant unique, la Nation doit donc logiquement l'être aussi. Ainsi parle-t-on en France de République (terme emprunté au latin pour désigner l'État-nation) une et *indivisible* (art. 1^{er} de la Constitution)⁷. À l'extérieur, oint du sacré de la Nation qu'il représente via le suffrage universel, l'État sera *souverain*, c'est-dire étymologiquement « sans supérieur ». Nous y reviendrons, mais on peut d'ores et déjà faire remarquer que ce genre de conception est incompatible avec toute forme de fédéralisme, sur le plan interne comme sur le plan externe.

L'État-nation, quelle actualité ?

Ce sont des adversaires résolus de cette formule, dans leur volonté d'en démontrer la nocivité, qui semble-t-il ont popularisé l'appellation composite d'« État-nation » munie du trait d'union : il s'agit des cercles personalistes du Paris des années 1930. L'expression est rapidement – dès avant la guerre – passée en anglais sous la forme *Nation-State* (avec ou sans tiret), tandis que les langues latines ont été moins tentées de l'utiliser, préférant (notamment en italien) parler d'*État national*⁸, ou simplement d'*État*. De même en allemand.

⁶ Entre autres nombreuses références de cette époque, contenues notamment dans les revues *Esprit* et *L'Ordre Nouveau*, voir Denis de Rougemont, *Politique de la personne*, Paris, Je Sers, 1934 (notamment les chapitres « Fascisme », « Qu'est-ce que la politique ? »).

⁷ « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». L'article 2 ajoute « La langue de la République est le français » (donc, une seule langue).

⁸ Voir le classique de Mario Albertini, *Lo Stato nazionale* (1960), critique en règle de cette forme politique ramenée à une idéologie (traduit en français par Fédérop, Lyon, en 1978).

Et pourtant, bien que la formule ait été forgée par des adversaires pour critiquer la notion (la « déconstruire », dirait-on aujourd'hui) ; et bien que dès les années 1960, ses jours paraissent comptés aux dires des principaux analystes de l'intégration européenne (*Beyond the Nation State*, écrivait Ernst B. Haas en 1964)⁹, on lit aujourd'hui couramment, sous la plume des géopoliticiens, des économistes ou des politologues écrivant en anglais, qu'il y aurait quelque 190 *Nation States* dans le monde formant la communauté internationale rassemblée au sein des Nations Unies (ils ne vont pas jusqu'à écrire « États-nations Unis ») – alors qu'il est douteux, pour prendre seulement quelques exemples européens, qu'on puisse en toute rigueur parler d'« État-nation » dans le cas de la Belgique, de la Suisse, de la Bosnie-Herzégovine ou de la Russie, cas où le terme d'« État-nations » paraîtrait plus adapté.

Alors, pourquoi parler encore autant de l'État-nation aujourd'hui ? Car on admet désormais couramment – c'est presque devenu un lieu commun – qu'il est dépassé par les phénomènes d'interdépendance de tous ordres au plan mondial, par la finance, les GAFAM ou certaines ONGs, en bref par la globalisation... tandis que sur notre continent, la construction européenne a souvent fait entrevoir son effacement, en même temps que l'effacement des frontières dites « nationales ». La cause semble ainsi entendue : on admet de plus en plus que les États sont surtout souverains dans leurs textes constitutionnels, mais beaucoup moins dans la réalité, qu'on ne peut affronter qu'ensemble les grands défis de demain, comme les changements climatiques... et pourtant ! Si l'État-nation existe de moins en moins dans les faits, si sa souveraineté a été largement vidée de sa substance, on se rend compte qu'il vit toujours dans les imaginaires politiques de nombreux pays, où il demeure souvent un élément-clé de la psychologie collective profonde. S'attaquer à l'État-nation, c'est dans ces pays, plus nombreux qu'on ne croit, s'attaquer à quelque chose de sacré... donc commettre à proprement parler un sacrilège, ce qui ôte presque totalement la possibilité d'envisager la chose de manière rationnelle. Pour parler comme le sociologue Thorstein Veblen au début du siècle dernier, il y a donc une sorte de *cultural lag*, de décalage de la perception et des croyances par rapport à la réalité. Si, donc, l'État-nation a vu incontestablement son rôle diminuer dans le monde et en Europe, comment en revanche ne pas se rendre compte qu'il continue largement d'être le liquide amniotique dans lequel baignent la plupart des citoyens, ce qui bien sûr n'est pas exempt de conséquences pratiques ?

⁹ Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State*, *op. cit.*

L'État-nation, quel type de régions ?

À l'intérieur de son territoire, l'État-nation reste une forme politique très différente d'une Fédération. Il peut être très centralisé, avec toutefois des statuts particuliers notamment pour certains territoires insulaires, comme la Corse pour la France (sans parler de l'outre-mer) ou Madère et les Açores pour le Portugal ; ou bien largement décentralisé, comme c'est le cas de l'Espagne. Il n'en reste pas moins que, dans l'ensemble des États-nations, tous les statuts particuliers, tous les statuts d'autonomie sont accordés de haut en bas par l'État central qui peut les révoquer ou les modifier quasiment à sa guise, car il a le monopole de la « souveraineté » qui définit le droit. Dans de tels systèmes, existent souvent des *minorités* (parfois appelées « nationalités », comme dans la Constitution espagnole), qui sont, suivant les majorités au pouvoir ou suivant les époques, plus ou moins bien traitées. L'essentiel est que les autonomies dont éventuellement elles disposent, ne sont que *conçédées* ; elles ne sont en aucun cas véritablement considérées comme des éléments constitutifs du système, à la différence de la situation qui prévaut dans une Fédération, où elles sont *reconnues* par le système comme une de ses composantes à part entière. C'est pourquoi on a pu en déduire que le fédéralisme, fondé sur la pluralité, était exclusif de la notion stato-nationale de « minorité » ; alors qu'à l'inverse, on voit que l'État-nation crée un contexte propice au traitement de la diversité uniquement comme l'expression de faits minoritaires, seulement tolérés dans ce qu'on appelle en France « les lois de la République », avec toutes les limites que cela suppose...

Évidemment, une telle situation crée notamment le risque du sécessionnisme, lorsque que certains de ceux qui cherchent à vraiment garantir leur autonomie, ou bien à l'accroître, ne voient à tort ou raison (c'est un choix politique) d'autre voie que la sécession ; c'est-à-dire la volonté de créer un État pour eux-mêmes, avec – on ne saurait l'exclure – le risque qu'il ne devienne lui aussi un État-nation avec ses minorités, reproduisant donc le modèle honni, plutôt que d'en appeler à la transformation de l'État-nation en une Fédération (autre choix politique, menant à une autre formule).

Certes, la plupart des indépendantistes, se considérant comme parties prenantes du processus européen, disent vouloir rester dans l'UE – mais sera-ce possible ? Nous renvoyons ici au débat sur « l'élargissement intérieur » de l'Union, considérant la situation inédite d'entités qui en faisaient déjà partie au titre de territoires d'un État-membre existant, et qui souhaitent se voir reconnaître quasi-automatiquement le statut d'État-membre comme résultat d'une division interne. Les traités actuels ne prévoient pas ce cas de figure, mais seulement l'adhésion d'un État-tiers (article 49 TUE) ou la sortie d'un État-membre (article 50 TUE).

Là ne s'arrête pas la liste des incertitudes, sinon des ambiguïtés. Au départ par exemple, on n'aura pas d'armée, on dira aussi ne pas en vouloir – mais à la longue, peut-être finira-t-on par s'en doter, surtout si les frontières demeurent contestées par des minorités irrédentistes relayées par certains courants politiques de l'ancienne capitale. On voudra donc alors, dans la pure logique d'un État-nation (dont certains ont dit que cette forme politique était tournée vers la guerre), garantir son « intégrité territoriale ». Certes, il s'agit d'un exemple en dehors de l'UE, mais pourquoi ne pas mentionner le cas du Kosovo qui, après dix ans d'indépendance arrachée à la Serbie, a décidé en décembre 2018 de se doter de sa propre armée... ? Et puis, on vient de le mentionner, on retrouvera bien sûr au sein du nouvel État des problèmes de minorités typiques d'un État-nation... À l'inverse, la transformation d'un État-nation en un État fédéral, comme ce fut le cas en Belgique il y a un quart de siècle, laisse penser que cela réduit la virulence du problème, sans toutefois forcément l'éteindre.

Nom de pays : l'Europe¹⁰

Qui ne perçoit les implications européennes de ce genre de débat ? Si on a vu que l'État-nation est une forme politique basée sur la confusion entre l'État et la Nation, comment ne pas concevoir également que l'Union Européenne se trouve embarquée dans cette confusion dont elle reflète toutes les ambiguïtés ?

On s'accorde en général pour dire que l'UE n'est pas un État, de même que le consensus est très large pour affirmer que les citoyens de l'Union ne forment pas un « demos » au singulier, mais au pluriel (*demos*)¹¹. L'UE est donc dans l'impossibilité d'être un État-nation, ce qui laisse ouverte – du moins en théorie – la voie vers la Fédération, mais en tout cas à la condition que soit éliminé un certain nombre de confusions que nous allons maintenant détailler.

Les traités développent en effet la double proposition d'une Union des peuples, censée depuis 1957 être *toujours plus étroite* (art. 1 TUE), mais aussi d'une Union d'États, tel qu'il ressort par exemple de l'art. 4 (2) TUE, lorsqu'il est affirmé que « *L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale.* » De la sorte, même si beaucoup de normes s'appliquent directement dans

¹⁰ « Je savais que les pays n'étaient pas tels que leur nom me les peignait », Marcel Proust, *Le temps retrouvé* [1927], Paris, Gallimard, 1989, p. 183.

¹¹ Voir, entre autres, Kalypto Nicolaidis, « European Democracy and its Crisis », *Journal of Common Market Studies*, 51 (2), March 2013, pp. 351-369.

les États, d'un autre côté, on s'interdit avec cet article de regarder dans les « affaires internes » des États membres, en affirmant que l'on respecte les « identités nationales » de ces États, y compris (et cette précision est tout, sauf anodine) « en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale ». On remarquera au passage la confusion totale entre État et Nation qui règne dans le vocabulaire juridique de l'Union (confusion qui, nous l'avons vu, est la marque d'une conception qui emprunte fortement au système de l'État-nation), puisqu'on envisage explicitement que les États puissent avoir une « identité nationale », et non pas seulement étatique (adjectif qui, en toute rigueur, conviendrait mieux).

Et pourtant, on l'a souvent entendu répéter, l'Union n'est plus un système d'États souverains au sens classique. Est-ce à dire qu'elle aspirerait à être un système de *co-États* (reconnaissance mutuelle des ordres juridiques entre États-membres)¹² et d'*intercitoyenneté fédérative* (dualité d'appartenance, à la fois à la Fédération et à l'entité fédérée)¹³, ainsi qu'Olivier Beaud décrit la « Fédération » comme forme politique précisément distincte de l'État¹⁴ ? Sur la base de ce que nous venons de décrire, rien n'est moins sûr...

Mais alors, l'Union pourrait-elle être cette « *Fédération d'États-nations* » prophétisée par Jacques Delors, revisitée par Gaétane Ricard-Nihoul¹⁵, et défendue par un nombre impressionnant de responsables politiques stato-nationaux soucieux d'être européistes ? Le seul problème de ce point de vue, c'est qu'il existe toute une littérature issue des milieux personnalistes des années 1930 qui stipule une incompatibilité radicale entre la forme politique de l'État-nation et celle de la Fédération.

Fédération d'États-nations ? Denis de Rougemont y voyait plutôt un cercle carré, une « amicale des misanthropes » ou une « mutuelle des égoïstes ». Selon lui, c'était une idée fautive, une contradiction dans les termes (à laquelle il opposait

¹² Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2017, pp. 214-216

¹³ Olivier Beaud, *op. cit.*, pp. 217 et sv. L'auteur dit préférer, dans ce contexte, le terme d'appartenance à celui de nationalité.

¹⁴ Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération, op. cit.* C'est la thèse centrale du livre : la Fédération est une forme politique distincte de l'État. Il la distingue notamment des empires et des alliances, tout en élargissant la réflexion au-delà des catégories traditionnelles de l'État fédéral et de la Confédération d'États. Il laisse par ailleurs ouverte la question de savoir si l'UE est une Fédération, disant seulement, dans la dernière phrase du livre, « espérer avoir fourni quelques matériaux nécessaires pour y être en mesure d'y répondre » (p. 425).

¹⁵ *Pour une Fédération européenne d'États-nations, la vision de Jacques Delors revisitée*, Bruxelles, Larcier, 2012.

l'idée de « Fédération des régions »¹⁶) ; car des États-nations peuvent *se coaliser* par opportunisme ou pour défendre en commun des intérêts spécifiques, mais pas *se fédérer*. La nuance est à retenir¹⁷. Il allait plus loin et ajoutait, il y a déjà un demi-siècle, que pour faire vraiment l'Europe, c'est-à-dire, dans son esprit, la fédérer, « Il faut garder l'État, protéger les Nations, mais défaire les États-Nations »¹⁸.

On peut prolonger ce raisonnement, en soutenant que dans la logique propre à l'État-nation, on n'atteint jamais le fédéralisme. Dans les domaines jugés régaliens, on ne conçoit en effet que des formes de coopération intergouvernementale classiques ménageant le monopole étatique des souverainetés. En revanche, dans le fédéralisme, on réfléchit en termes d'autonomies concrètes plutôt que de souveraineté. On arrive ainsi à des fonctionnements plus souples, capables de mieux prendre en compte les diversités.

Ce n'est donc pas un hasard si c'est seulement dans des États fédéraux, comme le sont l'Allemagne et la Belgique, que les régions ont pu profiter des dispositions du traité de Maastricht permettant d'envoyer siéger au Conseil des ministres régionaux dans le champ de leurs compétences. C'est uniquement dans ces systèmes, et non pas en Italie, en Espagne ou en France, que cette forme d'immédiateté des régions à l'Europe a pu se concrétiser.

Nationalismes régionaux et nature de la construction européenne

La nature du système politique – État-nation ou Fédération – apparaît en tout cas déterminante dans le traitement qui est réservé aux revendications nationalistes exprimées dans certaines parties du territoire. Le Royaume-Uni est une Fédération (ou du moins, n'est pas un État-nation), et l'Écosse a eu le droit d'organiser un référendum sur la question de son indépendance en 2014. L'Espagne est un État-nation¹⁹, et la Catalogne n'a pas eu ce droit, jugé anti-constitutionnel, ne pouvant alors que lancer une consultation sauvage (donc

¹⁶ Denis de Rougemont, « Vers une Fédération des régions » in *Naissance de l'Europe des régions*, Genève, *Bulletin du Centre Européen de la Culture*, XII, 2, hiver 1967-1968, pp. 31-56.

¹⁷ Olivier Beaud, lui aussi, distingue la Fédération d'une simple alliance d'États ou d'une organisation internationale à but limité ou sectoriel (voir la quatrième partie de son ouvrage, *Théorie de la Fédération*, *op. cit.*).

¹⁸ Denis de Rougemont, *Lettre ouverte aux Européens*, Paris, Albin Michel, 1970, p. 186.

¹⁹ Constitution espagnole, art. 1 (2) : « La souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol; tous les pouvoirs de l'État émanent de lui » ; art. 2 : « La Constitution a pour fondement l'unité indissoluble de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols ».

illégale); les dirigeants catalans, qui sur cette base ont proclamé l'indépendance, se sont vus entre autres poursuivis en mars 2018 pour rébellion, un crime contre la Constitution du pays, caractérisé notamment du fait de « déclarer l'indépendance d'une partie du territoire national » (art 472-5 du code pénal espagnol)²⁰; et ils furent, pour neuf d'entre eux, condamnés en fin de compte le 14 octobre 2019 pour « sédition » selon l'art. 544 du code pénal, qui prévoit des peines d'emprisonnement un peu moins lourdes, et pour détournement de fonds publics.

Or, si on considère qu'une Fédération d'États-nations est une impossibilité conceptuelle, et que c'est ou l'un, ou l'autre, l'attitude de l'UE lors de la crise catalane s'éclaire d'un jour nouveau. Elle a consisté en effet à se retrancher constamment derrière l'art. 4 TUE qui donne une lecture en termes d'Union d'États, au détriment d'autres approches possibles, notamment celle faisant reposer le processus sur les peuples, *a priori* plus fédéraliste. On le sait, l'Union a des aspects fédéraux, surtout cantonnés à des secteurs bien particuliers, liés pour l'essentiel à l'Union économique et monétaire, avec notamment le marché intérieur et la monnaie unique. Lors de la crise catalane, la Commission européenne, sur la même ligne que les États-membres, a bien marqué sa volonté de ne pas aller au-delà, en s'abstenant d'agir ou même de parler. Certes, cela eût donné l'impression de prendre parti, en fâchant Madrid et en donnant le sentiment aux indépendantistes, qui n'ont eu de cesse d'essayer d'europaniser la question de l'indépendance, de faire un pas vers eux... En tout cas, le Parlement européen a partagé cette attitude prudente : le 23 octobre 2019, il refusait ainsi, par 299 voix contre 118, d'inscrire à l'ordre du jour un débat sur la situation de la Catalogne demandée par les Verts/ALE²¹.

De toute façon, bien peu d'États-membres auraient vu d'un bon œil une intervention européenne. Cela est révélateur d'une vision stato-centrée qui s'avère dominante à l'intérieur de l'Union. Le recours, notamment depuis la crise de 2008, à des voies intergouvernementales pour lancer diverses initiatives, au détriment de choix plus fédéralistes recourant à la méthode communautaire, montre du reste assez bien les limites qui enserrant le processus d'Union. À ce sujet, on peut se demander si l'intention des signataires du Traité de Rome prônant (dans le préambule) « une union sans cesse plus étroite entre les peuples »

²⁰ Art. 472 – 5: *Declarar la independència de una parte del territorio nacional.*

²¹ À noter que le 19 décembre 2019, la CJUE a confirmé l'immunité de trois élus catalans qui pourront donc, pour deux d'entre eux (Carles Puigdemont et Antoni Comín) siéger au Parlement Européen à partir de janvier 2020, le troisième (Oriol Junqueras) étant emprisonné en Espagne. Relevons également le soutien constant et actif des nationalistes flamands de la NV-A aux indépendantistes catalans.

aurait été d'abstraire les peuples des États, sinon de les en émanciper. Rien n'est moins sûr. De même qu'on peut douter que l'interprétation dominante de cette formule, constamment reprise et qui figure désormais dans l'article 1 du traité de Lisbonne (TUE), ait pu significativement évoluer au cours du temps. Si cela avait été le cas, il y a même à parier qu'elle ne figurerait plus dans les traités actuels²².

Mais si cet état d'esprit stato-centré se retrouve au sein des institutions bruxelloises, que dire de son ancrage dans les pays-membres ? À titre d'exemple, pourquoi a-t-on tant de mal à concevoir une Espagne fédérale plutôt qu'une Espagne déchirée par des conflits de légitimité ? Certes, pour dialoguer, il faut être deux, mais on peut s'étonner de la relative facilité avec laquelle les responsables catalans se sont souvent embarqués avec le gouvernement central dans un jeu à somme nulle²³. On peut regretter qu'en dépit des références européennes qu'ils mettent dans leur discours, la tradition fédéraliste, si riche en Catalogne depuis le XIX^e siècle et Francesc Pi i Margall, soit parfois passée au second plan, au profit d'une conception assez peu novatrice de l'État et de l'indépendance, qui – même s'ils s'en défendent – évoque surtout l'État-nation, cette forme politique que la construction européenne, malgré ses avancées, n'a pas réussi à reléguer au magasin des accessoires périmés, et qui continue, à travers l'état d'esprit qui la porte, à ralentir considérablement le chemin vers une Fédération européenne, sinon à en barrer l'accès. Enfin, en se plaçant à l'échelle de l'ensemble de l'Espagne, comment ne pas avoir remarqué que la crise catalane a favorisé un regain du nationalisme (exemplifié par la percée de VOX), bien plus – semble-t-il – que du fédéralisme ? Il faut espérer que ces tendances pourront s'inverser.

²² On sait que l'intention est un élément important de l'interprétation des textes juridiques. Peut-on penser qu'il aurait été dans *l'intention* des signataires du traité CEE en 1957 d'émanciper les peuples des États ? Avec la patine du temps, l'expression « union sans cesse plus étroite entre les peuples », mille fois répétée, a pris un tour rhétorique bien plus que subversif, à l'instar de de ces fausses envolées qui émaillent tant de discours n'embranchant que rarement sur des actes.

²³ Il est possible que les résultats des dernières élections générales de novembre 2019 aient rendu indispensable à la nouvelle coalition PSOE-Podemos, pour s'assurer un soutien suffisant au Parlement espagnol, un retour au dialogue avec certains indépendantistes catalans, notamment avec l'ERC. La suite dira si ce dialogue peut mener à des résultats.

Donner vie à un Sénat des régions ?

Certes dépassé sous maints aspects, ayant perdu prise sur des pans entiers d'un monde sans cesse plus interdépendant et globalisé, l'État-nation européen, dont le rôle s'est amoindri dans la réalité, continue pourtant d'être un point d'ancrage dans les imaginaires politiques. C'est ce que révèle notamment le cas de l'Espagne mais aussi, dans une moindre mesure, de la Flandre où le courant le plus nationaliste – celui du Vlaams Belang – demeure, les élections récentes de mai 2019 en attestent, vigoureux face à la tendance nationalitaire qui s'exprime par exemple dans la NV-A²⁴. Ces deux courants distincts, qui recourent les objectifs d'*indépendance* d'un côté, d'*autonomie* de l'autre, témoignent à notre avis de l'opposition qu'on peut établir entre *nationalisme* et *fédéralisme*, entre tenants du modèle de l'État-nation et partisans de la forme politique de la Fédération. Nous avons essayé de souligner l'incompatibilité foncière qu'il y a entre ces deux approches.

C'est pourquoi selon nous, ceux qui cultivent dans leur imaginaire politique, que ce soit à Madrid ou à Barcelone, l'idée de l'État-nation, sont, qu'ils en soient conscients ou non, des obstacles à la Fédération européenne, à défaut d'être dans leurs discours forcément des opposants à une Union Européenne qu'ils se contentent souvent, conscients de la petitesse de l'entité qu'ils représentent, d'envisager comme un fait accompli, et finalement guère plus.

Ces indices d'une certaine pesanteur d'esprit – entretenue, voire aggravée, par l'interprétation dominante des Traités conférant une immédiateté à l'Europe aux seules communautés politiques organisées en États²⁵ – constituent autant de freins à la pleine reconnaissance d'une *Europe des régions*, en même temps qu'ils réduisent les possibilités qu'aurait l'UE de s'ancrer véritablement dans la formule politique de la Fédération. Alors... *Que faire ?* eût dit un révolutionnaire dont l'objet n'était pas l'Union Européenne... Si l'on se borne à réfléchir à une réforme des institutions, il va de soi que l'inadaptation de l'actuel Comité des régions à l'objet qui nous occupe (Europe des régions, Fédération) s'impose massivement à l'esprit. Il faudrait donc retravailler, à la lumière de toutes les données actuelles et de l'ensemble des revendications que l'on voit ici et là se faire jour, l'idée d'un *Sénat européen des régions*. Outre l'état d'esprit stato-centré qui continue d'agir, on doit sérieusement tenir compte de la principale

²⁴ Sur les qualificatifs de « nationaliste » et de « nationalitaire », voir les distinctions opérées par Daniel-Louis Seiler, *Les partis autonomistes*, Paris, PUF, 1982, pp. 21 et sv.

²⁵ Nous renvoyons ici à la version très traditionnelle de l'art. 4 TUE, qui désamorce selon nous toute interprétation un peu disruptive de la notion de peuple énoncée notamment à l'art. 1.

objection, qui tient à l'extrême diversité de tailles, de qualités, de substance, et pour tout dire, de crédibilité, qu'ont les multiples régions présentes au sein de l'Union.

Pour clarifier, on pourrait prendre, comme critère simple, celui des compétences qui leur sont officiellement reconnues dans les droits nationaux, et chercher en premier lieu à rassembler au sein de ce Sénat, des régions elles-mêmes déjà en partie immédiates à l'Europe, celles dont l'autonomie constitutionnelle (dans les Fédérations) ou législative (dans les pays non formellement fédéraux) est reconnue dans l'ordre juridique interne des États membres, lesquels auraient donc mauvaise grâce à s'opposer à une officialisation européenne de leur organisation interne²⁶. Actuellement, sept des pays de l'Union sont dotés de régions à pouvoirs constitutionnels ou législatifs, qui couvrent la totalité ou une partie de leur territoire : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, le Portugal (nous ne comptons pas un huitième pays, le Royaume-Uni, qui en est composé, mais s'apprête à quitter l'UE). Cela peut former un noyau significatif permettant d'avancer vers une reconnaissance pleine et entière au plan européen de ce fait indéniable.

Peut-être, en ralliant deux États supplémentaires ayant reconnu à certaines régions des statuts particuliers (pensons à la Corse) – pourrait-on imaginer que soit lancée, sur la base des traités existants, une *coopération renforcée* tendant à associer formellement ce type de régions au processus de décision européen dans les matières qui concernent les compétences autonomes qui leur sont reconnues au plan national, ce qui compléterait le dispositif issu du traité de Maastricht qui ne fait participer aux décisions du Conseil que les gouvernements des États-membres des trois pays formellement fédéraux (Allemagne, Autriche Belgique), à l'exclusion donc des autres régions autonomes (on pense tout spécialement aux Communautés espagnoles ou aux régions italiennes). Cela irait dans le sens souhaité par le traité de Lisbonne, d'une Union « dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens » (art. 1 TUE).

²⁶ Une telle proposition ne ferait que reprendre, dans ses grandes lignes, la toute première version (1963) de l'idée de Sénat des régions chez Denis de Rougemont, avant qu'il ne la généralise et ne l'étende à l'ensemble des régions fonctionnelles, civiques et transfrontalières. Voir son article : « Orientation vers une Europe fédérale », *Bulletin du SEDEIS*, Paris, n° 853, supplément II, 10 mai 1963.

Conclusions

Essai de synthèse et axes de réflexion possibles

Faire face aux nationalismes régionaux : un défi pour l'Union européenne

Frank Tétart

Au terme de ces différentes approches du problème, il semble pertinent de prendre un peu de hauteur pour tenter de répondre aux défis que ces nationalismes régionaux font peser sur l'Union européenne (UE) et de se demander s'il serait concevable de voir évoluer au sein de l'UE les rapports entre les États et les régions vers un nouveau type de relations en termes de gouvernance, de respect de la diversité linguistique et culturelle, de développement économique, de souveraineté. L'UE ne pourrait-elle pas être en effet une réponse au défi des nationalismes régionaux ?

Le contexte politique actuel ne semble pas le permettre, en raison des doutes qui pèsent, dont le Brexit est le symbole le plus flagrant, en raison de la poussée du populisme et du rôle des nouvelles technologies qui favorisent la diffusion instantanée d'idées et des dynamiques « nationalistes » en cours, contribuant à rendre passionnel le moindre fait et geste des nationalistes catalans, écossais ou corses.

L'idéal national

Entamé au milieu du XIX^e siècle en Europe, le réveil des nationalités ne semble pas avoir pris fin avec l'émergence d'États-nations au cours du XX^e siècle. Bien au contraire, la prolifération des États à l'échelle mondiale est une dynamique qui répond à un absolu, un idéal, celui de la souveraineté nationale vécue par les peuples comme une étape nécessaire sinon indispensable à une existence en tant que nation. Les revendications nationales des Abkhazes, des Ossètes, des Tchétchènes, des Catalans, des Basques, des Flamands, des Corses ou des Écossais, prouvent bel et bien la permanence de la nation. Le phénomène ne se limite d'ailleurs pas géographiquement à la seule Europe, puisqu'au Tibet, en Palestine ou au sein du peuple kurde, existent des mouvements nationalistes. La nation reste donc un élément de base pour comprendre les rapports entre territoires et État, populations et État et les dynamiques du phénomène

étatique et des relations interétatiques.

À partir de cet idéal, plusieurs dynamiques permettent d'expliquer l'apparition ou le renouveau de ces mouvements nationalistes en Europe. La première est liée à l'existence au sein de ces entités d'un certain nombre d'éléments communs : un territoire bien identifié, une culture – souvent basée sur une langue – distincte, une histoire singulière et des institutions spécifiques. Du fait de ces éléments d'identification et de leur poids démographique relatif ¹, les populations de ces régions ont tendance à se référer, de manière croissante, davantage au cadre régional qu'à celui de l'État dont ils dépendent. Ayant le sentiment de former une communauté à part dont les valeurs intrinsèques servent de base à l'affirmation d'une identité propre, certaines d'entre elles – Catalogne, Pays basque, Écosse ou Flandre – aspirent à l'autonomie ou à l'autodétermination afin de mettre un terme à une situation qu'elles considèrent comme d'oppression, d'inégalité ou d'injustice. Le sociologue américain Michael Hechter qualifie ces aspirations autonomistes de « nationalisme périphérique » (*Peripheral nationalism*) qui émerge lorsqu'un territoire culturellement distinct résiste à l'incorporation dans un « État expansionniste », en prônant parfois le séparatisme pour mettre en place ses propres institutions ². Selon M. Hechter, les mouvements actuels constitueraient une réponse à ce schéma inclusif. La construction étatique des nations européennes s'est en effet effectuée autour de l'objectif d'assimiler ou d'incorporer des territoires culturellement distincts au sein d'une même entité étatique : Écossais, Anglais, Gallois, Irlandais au sein du Royaume-Uni ; Bretons, Alsaciens, Lorrains, Flamands, Basques, etc. dans le cas français. En faisant valoir des aspirations qui dépassent le plus souvent la seule reconnaissance d'une quelconque spécificité culturelle, économique ou politique, ces mouvements identitaires régionaux se distinguent du « régionalisme ». Allant même parfois jusqu'à remettre en cause la légitimité de leur État d'origine et aspirant eux-mêmes à devenir des États-nations, ils peuvent être qualifiés de « nationalismes régionaux » ³.

Dynamiques économiques

La deuxième dynamique qui permet d'expliquer l'affirmation de ces mouvements

¹ Alain Dieckhoff, *La Nation dans tous ses états. Les identités nationales en mouvement*, Flammarion, Paris, 2002.

² Michael Hechter, *Containing Nationalism*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

³ Concept proposé par Béatrice Giblin, géographe à l'Institut français de géopolitique, dans *Hérodote*, n° 95, 4^e trimestre 1999, intitulé justement « Nationalismes régionaux en Europe ».

régionaux est économique. Comme l'a montré Emmanuel Dalle Mulle, que ce soit en Espagne, en Belgique ou au Royaume-Uni, le différentiel économique joue un rôle significatif dans l'apparition des nationalismes régionaux basée sur un sentiment de « victimisation » et de « solidarité illégitime ». En Belgique, c'est la Flandre, à l'économie florissante à partir des années 1960-1970, qui souhaite rompre avec la Wallonie dont l'économie est sinistrée à compter des années 1980⁴. Quant au Royaume-Uni, la découverte du pétrole de la mer du Nord a, entre autres facteurs, revivifié le mouvement autonomiste écossais, sachant que la région disposerait d'un accès sans partage aux ressources en hydrocarbures⁵. En Espagne enfin, la Catalogne tout comme le Pays basque sont les deux provinces les plus riches et les plus industrialisées du pays. Leur réussite économique explique donc en partie leur aspiration autonomiste. En Catalogne, c'est toutefois plutôt l'incapacité du régime espagnol à faire vivre un État-nation moderne qui a incité la bourgeoisie barcelonaise à la fin du XIX^e siècle à vouloir bâtir au niveau de la région ce qui n'existait pas à l'échelle nationale. Dans cette ville industrielle très liée aux grands marchés européens se développa alors une forte revendication identitaire, qui passa notamment par la pratique de la langue catalane codifiée en 1913.

Le rôle de l'Union européenne

La valorisation par l'Union européenne de l'échelon régional a contribué aussi au renouveau identitaire des régions européennes. Charte européenne d'économie locale, développement de la coopération transfrontalière, ou politique régionale, la mise en place par l'Union européenne de relations directes avec les collectivités territoriales (régions, provinces, etc.) en a fait des acteurs importants des politiques européennes et leur a donné une visibilité accrue. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) confie ainsi directement aux régions la gestion des aides européennes. En visant à la fois à atténuer les disparités économiques et à développer les spécificités culturelles, ce fonds favorise indirectement l'émergence des identités régionales. Bruxelles héberge depuis 1994 un Comité des régions, organe consultatif composé de représentants des autorités régionales et locales d'Europe⁶. L'UE apparaît dès lors une alliée, capable de

⁴ Voir Philippe Copinschi, « Belgique : les racines de la crise », *Questions internationales*, n° 31, mai-juin 2008, pp. 95-102.

⁵ Voir Nathan Robinson Grison, « L'Écosse entre autonomie accrue et velléités indépendantistes », *Questions internationales*, n° 29, janvier-février 2008, pp. 84-90.

⁶ Le Comité des régions émet des avis sur les propositions de la Commission, afin de faire connaître les points de vue des entités locales sur la législation européenne, mais peut

proposer une tutelle plus flexible que celle des États. D'ailleurs, bon nombre de régions européennes ont ouvert à Bruxelles des délégations – la Catalogne a été la première communauté autonome d'Espagne à le faire dans les années 1980 –, afin de défendre leurs intérêts, parfois contre leur propre État d'origine, et de se procurer des financements dans le cadre des politiques structurelles européennes. Cela souligne les attentes des régions vis-à-vis de Bruxelles, mais celles-ci ont été déçues, selon Arjan Schakel.

Rappelons aussi qu'en 1992 le Conseil de l'Europe a établi la Charte européenne des langues régionales et minoritaires qui met l'accent sur la valeur du multiculturalisme et du multilinguisme et dont le but est la défense des langues minoritaires ou régionales historiques afin de maintenir la richesse culturelle de l'Europe.

L'impact de la mondialisation

Une autre dynamique récente qui a favorisé l'émergence de ces mouvements régionaux est sans doute le phénomène de la mondialisation. De prime abord, il peut sembler paradoxal que des régions européennes comme la Catalogne, la Flandre, l'Écosse, l'Italie du Nord (la « Padanie »), le Pays basque espagnol ou la Corse puissent faire valoir la reconnaissance de leur identité au sein de l'Union européenne au moment où celle-ci abolit ses frontières intérieures. Loin de conduire à l'uniformisation des sociétés à l'échelle de la planète, la mondialisation a en fait tendance à renforcer les mouvements nationalistes et identitaires⁷. Le resserrement des liens sur une entité plus petite, plus accessible, plus proche et plus familière, en somme plus rassurante, exprime sans doute en ce sens une réaction à la mondialisation. Et ce d'autant que l'Union européenne n'apparaît nullement comme un espace identitaire : le patrimoine symbolique par lequel les nations ont su proposer aux individus un intérêt collectif, une protection, une fraternité, lui fait pour l'instant défaut⁸.

Pistes de réflexions

Face à ces demandes, la réponse des États a été variable. Globalement, la

aussi en émettre de sa propre initiative et les soumettre à la Commission, au Conseil et au Parlement européen.

⁷ A. Dieckhoff, *op. cit.*

⁸ Anne-Marie Thiesse, *La Création des identités nationales, Europe XVIII^e-XX^e siècles*, Le Seuil, Paris, 2001.

remise en cause de leur souveraineté est peu ou pas acceptée, alors qu'une partie de l'opinion publique a déjà le sentiment que le contrôle et les compétences de l'État se réduisent au détriment de l'Union européenne. L'affirmation nationale a ainsi conduit à une fédéralisation accrue en Belgique, à l'organisation de référendums en Écosse ou en Catalogne durant l'année 2014, puis de nouveau à Barcelone à l'automne 2017, à la suite de la victoire des partis indépendantistes catalans aux élections régionales de 2015. Or ces revendications indépendantistes ont conduit la Communauté autonome dans un bras de fer avec Madrid, en raison de son illégalité.

La question qui se pose est donc de trouver les moyens de faire participer les régions à l'UE pour éviter la rupture, voire une nouvelle fragmentation et une déstabilisation néfaste à l'ensemble du continent. La globalisation appelle à la reconnaissance des mouvements identitaires et l'UE est indéniablement une part de la solution pour répondre à ces demandes, selon Nicolas Levrat.

Plusieurs pistes de réflexions ont ainsi été proposées par les intervenants pour répondre à ces demandes séparatistes (Sandrina Antunes). La première est sans doute de sortir de l'absolu étatique et de la souveraineté nationale (qu'il faut repenser et reconstruire, selon Antonello Nasone), de dépasser l'État-Nation (F. Saint-Ouen) et d'envisager un nationalisme « réflexif » conduisant à une « Europe des peuples » (N. Levrat), car les autres pistes n'ont pas fonctionné. La deuxième est d'envisager une gouvernance multiniveaux au sein de l'Union européenne, prenant en compte le rôle et le poids croissant des échelons inférieurs à l'État, dont les régions. Il s'agirait d'abord d'établir une souveraineté partagée et fonctionnelle basée sur une nouvelle répartition et redistribution des compétences, ainsi que de renforcer le rôle politique des parlements régionaux dans le processus décisionnel de l'UE. Dusan Sidjanski prône un nouveau type de fédéralisme basé sur les régions, en considérant que l'UE a une responsabilité face aux velléités indépendantistes et aux difficultés que connaît l'Espagne à répondre aux revendications catalanes. Enfin, il semble nécessaire d'avancer vers une reconnaissance d'un statut de régions « autonomes » ou « indépendantes » dans l'Union européenne permettant d'éviter une rupture brutale avec les États-membres. L'idée étant aussi d'accentuer le principe de subsidiarité et d'imaginer de nouvelles institutions pour accompagner ces revendications.

Vers un Sénat des Régions ?

Dusan Sidjanski

Denis de Rougemont et Jean Monnet, bien que venant d'horizons différents, partagent l'idée d'une Fédération européenne. Néanmoins leurs démarches pour y parvenir sont distinctes. Le premier souhaite un saut qualitatif, politique et global donnant lieu à la création d'une Europe fédérale. Tandis que le second, tout en étant visionnaire, est un homme d'action pragmatique qui opte pour les étapes progressives d'un engrenage de secteur après secteur, conduisant à l'Union politique.

Malgré leur convergence finale, ils s'opposent surtout au sujet du rôle des Régions au sein de la Communauté : régions fonctionnelles et économiques pour Monnet, mais qui sont enrichies par Rougemont de leurs caractéristiques historiques, linguistiques, écologiques, ainsi que culturelles et universitaires. De surcroît, pour ce dernier, la Région est avant tout, dans son approche fédéraliste, un espace de participation civique formé par des grappes de collectivités locales et des communes. À la participation s'ajoute le principe de subsidiarité selon lequel il ne faut pas confier à l'État ou à l'Union européenne ce qui peut être fait au sein des espaces régionaux. Selon le même principe, la Région ne peut prétendre à une souveraineté globale en édifiant des mini-États. En revanche, il faut confier à l'Union européenne ce que ni les Régions ni les États ne peuvent prendre en charge séparément. Ce principe de répartition adéquate des pouvoirs a son complément dans le principe de participation des citoyens et de leurs communautés à divers niveaux de décision. Dans une fédération, c'est un courant qui va de bas en haut et du haut vers le bas, sous l'impulsion des leaders et des guides d'opinion, et sous l'influence de la mobilisation citoyenne.

Lorsque l'on a édifié un étage de pouvoir européen sous l'impulsion par en bas des groupes de promotion et des groupes d'intérêts, comme de formations partisans transfrontalières au niveau européen, il est possible de mesurer la capacité du pouvoir européen en analysant les forces socio-économiques qui constituent des groupes de pression autour des centres de décisions. La même approche peut servir à évaluer les pouvoirs à divers niveaux communautaires, des États membres et des régions. C'est ainsi que l'on observe la formation d'essaims de groupes d'intérêts socio-économiques qui prennent le relais des groupes européens idéologiques et de promotion. À présent, il semble que ceux-ci, considérant que l'Union doit renaître sous une forme d'Union politique, cher-

chent à reprendre des initiatives et à faire des propositions aux dirigeants. Des centaines de groupes d'intérêts européens entourent les institutions de l'Union européenne, dont *BusinessEurope* au sommet économique, de même que des milliers de lobbyistes entourent les centres de pouvoir : à savoir, la Commission européenne et le Parlement européen, tandis que les institutions telles que le Conseil européen et le vaste réseau des Conseils attirent la pression des Régions et des groupes d'intérêt au sein des États membres. Et en ce qui concerne les représentations des Régions, considérons les seize *Länder* allemands : une dizaine de bureaux de représentation dont le *Hanse* comprenant trois *Länder*, Hambourg, Schleswig-Holstein et Niedersachsen. Il en va de même des neuf *Länder* autrichiens et des Régions belges qui ont le privilège d'être sur place mais qui affirment leur présence sur le plan politique et culturel. Les Régions françaises, qui ne sont pas en reste, disposent d'une dizaine de Bureaux de représentation qui suivent en direct les politiques communes, et notamment la politique régionale. Exemples : Bureau du Grand-Est comprenant la Bourgogne, Champagne-Ardenne, Lorraine, tous regroupés en fonction de proximité géographique et d'intérêts convergents. Mais ce qui est significatif pour notre propos sont les représentations des régions indépendantistes actuelles, ou d'autres tel le Pays basque qui, de terre de luttes violentes pour l'indépendance, a retrouvé la paix en tant que Région autonome au sein de l'Espagne. La représentation à Bruxelles peut être sous la forme mixte comprenant des autorités et des patrons comme en Catalogne, comprenant le *Patronat Català Pro Europa*.

Dès le premier colloque du *Centre européen de la culture* en 1970, suivi de cinq autres, Denis de Rougemont attribue aux Régions le rôle de fondement dynamique de la Fédération européenne en devenir. La Région forme un facteur essentiel de l'avenir européen. De plus, sa vision devient réalité avec un courant général de régionalisation, bien que différenciée au sein des États membres. Outre les Régions économiques créées au sein de la Communauté européenne, les colloques ont fait le tour des tendances régionalistes en Italie, où se sont constituées des Régions de poids inégal, ou en Belgique avec trois Régions et trois Communautés, et dont la Constitution fédérale survit grâce à l'encadrement de l'Union européenne. Même la France, modèle d'un État unitaire, subit depuis le référendum lancé par le Président de Gaulle des tensions et de puissants courants affirmant le pouvoir et l'autonomie régionale. Cette tendance a été confirmée par le récent octroi de pouvoirs réglementaires aux Régions françaises s'inscrivant dans leurs capacités économiques, sociales et culturelles ou éducatives, ainsi que par leur présence à Bruxelles ou par leur rôle central et leur activité européenne, à l'exemple d'Airbus. À l'exception du cas de la Corse qui manifeste une certaine ambition indépendantiste, les autres Régions, traver-

sées de temps à autre d'une poussée indépendantiste, sont entrées dans un cadre d'autonomie renforcée.

Dans cette perspective de régionalisation, d'autonomie et de participation à des degrés divers dans l'Union européenne, Denis de Rougemont a inventé l'idée d'une nouvelle institution européenne sous l'appellation de "Sénat des Régions", idée qui a été évoquée brièvement dans la conclusion du Colloque Latsis. Le *Centre de compétences* et le *Global Studies Institute* ont décidé entre-temps de lancer un projet de recherche sur le Sénat des Régions. Faut-il se souvenir que les *Länder*, bien que souvent présents dans les délégations officielles de l'Allemagne au sein des institutions européennes, n'ont pas hésité à proposer au *Bundesrat* l'instauration d'un Sénat des Régions européen s'inscrivant dans l'idée de Denis de Rougemont et de l'Assemblée des Régions d'Europe ? Cette nouvelle institution aurait l'avantage d'offrir aux Régions un accès institutionnalisé au niveau européen. Contribuerait-elle pour autant à satisfaire les ambitions européennes des *Länder* ainsi que les passions indépendantistes de plusieurs régions, dont l'Écosse, la Corse et la Catalogne ? Ce dernier cas permet d'illustrer l'utilité et la nécessité d'un Sénat européen des Régions qui s'inscrirait dans la suite de ce colloque consacré aux Régions tentées par l'indépendance au sein de l'Union européenne.

Le cas catalan est un exemple de distinction entre une politique rationnelle et un mouvement passionnel fondé sur l'histoire, la langue, l'identité et les pulsions nationalistes, mais ne reposant pas nécessairement sur une légitimité de majorité démocratique. D'après une recherche de l'Université de Laval, 31,6% de la population de la Catalogne sont de langue maternelle ou première langue catalane cohabitant avec 55% de personnes de langue castillane. Dans cette région espagnole et européenne, la tension linguistique risque de susciter des discriminations contraires au principe de l'Union européenne. Les tensions s'intensifient dans une population de 7,5 millions d'habitants inégalement distribuée : 35% de Castillans vivant parmi 60% de Catalans dont une partie forme les indépendantistes engagés. Ce mouvement, pulsionnel davantage que rationnel, en faveur de l'indépendance au sein de l'Union européenne, s'oppose à l'unité de l'État espagnol, membre de l'Union de plein droit. De ce fait, dans l'hypothèse d'une Catalogne indépendante, son adhésion à l'Union se heurterait au veto de l'Espagne !

L'approche rationnelle consiste à rappeler les obstacles et le manque de prise en considération de la dimension socio-économique de la plus riche Région de l'Espagne, laquelle est aussi son principal marché. Comme partout en Europe, le coronavirus n'a pas respecté les frontières intérieures ni épargné la Catalogne. Le décret du 14 mars instaurant l'état d'alerte dans le pays a été qualifié par la

Generalitat / Generalidad de tentative de recentralisation gratuite et le déploiement de l'armée n'a pas été jugé nécessaire. Et pourtant la dure réalité n'a pas tardé à s'imposer, contraignant la *Generalidad / Generalitat* à changer de position et à demander l'intervention de l'armée le 27 mars. Or, un État indépendant doit disposer en principe d'une armée, d'une politique extérieure et d'une meilleure défense contre le coronavirus qui a mis à nu les faiblesses et les incohérences des ambitions d'indépendance de la Catalogne. En effet, je suis d'avis que la voie la plus appropriée viserait *une autonomie renforcée dans une Espagne fédérale*. C'est le modèle qu'appelle de ses vœux le Président du Gouvernement espagnol Pedro Sanchez. *Ainsi la Catalogne apaisée trouverait une place d'influence au sein d'un Sénat des Régions*.

En attendant, l'expérience de la proposition des *Länder* a été révélatrice des difficultés dues à la diversité des régions au sein de l'Union européenne. Aussi, sans autre examen, leur proposition a abouti à la création du Comité des Régions qui a permis de former un consensus tout en incluant des membres élus représentant des régions, des métropoles et des collectivités publiques locales. L'élection des membres laisse ouverte une fenêtre d'espoir. Notre recherche vise à planter le décor et à définir des hypothèses susceptibles de jalonner le cheminement vers un projet du Sénat des Régions.

En conclusion, l'Union été déstabilisée par le coronavirus qui s'est attaqué à une de nos valeurs fondamentales qu'est la vie humaine. Les dégâts de la pandémie sont inestimables d'autant qu'elle a provoqué la paralysie de l'économie et de la vie sociale des sociétés qui, de surcroît, ont cherché le salut dans le confinement et des mesures incoordonnées prises par les États membres. Or, bien que la santé soit une compétence réservée aux pays membres, la Commission a tardé à coordonner les réponses des États et à agir en vertu du principe qu'en cas d'événement grave et imprévu, dévoilant le péché originel de l'absence d'Union politique et d'un pouvoir global face à une menace existentielle, la Commission aurait été dans son rôle légitime en recourant à des mesures extraordinaires. La crise a fait apparaître les failles de la construction européenne, notamment les inégalités profondes, le chacun pour soi, tout en faisant ressortir des solidarités et les besoins d'actions communes. Cependant, sous le choc, toute l'attention a été focalisée sur la lutte sanitaire et les ravages provoqués par cet avertissement concernant l'adaptation de notre mode de vie à la suite d'un enchaînement de crises qui menacent tant l'Union que notre planète.

Afin de pouvoir relativiser les questions soulevées par les Régions indépendantistes et le Sénat des Régions, j'ai cru indispensable de les situer dans la problématique plus ample qui embrasse l'ensemble des crises et des défis auxquels l'Union est confrontée. Certes, le coronavirus s'attaque à notre valeur fondamen-

tale qu'est notre vie et la sécurité humaine, condition de l'épanouissement des personnes, des communes et des régions, de même que des États membres dans le cadre de l'Union européenne. Or, de compromis en compromis, de secteur à secteur, l'Union n'a pas apporté de réponses convaincantes et robustes face aux crises, d'autant que les menaces et les défis connaissent toujours une croissance accélérée. En réalité, l'Union a adopté la méthode de rapiècement et de compromis sans solutions durables, sans une vision et une action globale.

Le Président Macron, en Européen engagé, en a conclu que l'Europe souveraine, dotée de pouvoirs politiques, est la voie d'avenir. Dans la crise sanitaire, il a fait appel au patriotisme des Français tout en l'inscrivant dans la solidarité et la souveraineté européennes. Sa politique et sa vision de l'Europe se heurtent cependant à des réticences de plusieurs pays membres, à la tête desquels se profile le couple Allemagne-Pays-Bas qui, de compromis en compromis, laissent dans l'ombre une série de problèmes irrésolus. J'en veux pour preuve les difficultés qui assaillent la Zone euro et la monnaie commune. En dépit de l'action de la Banque centrale européenne, qui vient d'ailleurs d'être contestée par la Cour constitutionnelle allemande, et du montage financier de 540 milliards d'euros, la réforme de la Zone euro et de la gouvernance économique se fait désirer. Quant aux migrations qui attendent une solution à moyen-long terme, la réponse du moment est une Europe barricadée tolérant une bombe à Lesbos, prête à exploser sous le chantage de la Turquie. Les clivages renforcés, les frontières nationales érigées, la Chancellerie a dû admettre que même l'Allemagne ne peut sortir victorieuse de la guerre contre le virus si le reste de l'Europe ne suit pas... Encore faut-il que l'Allemagne retrouve sa place aux côtés de la France pour que l'on puisse être témoins de la renaissance européenne.

À ces difficultés s'ajoute une vague de défis du numérique et de l'IA, le tout pollué par les GAFAM et *Cambridge Analytica*, qui pourrissent nos démocraties, dont certaines s'engouffrent dans la voie autoritaire populiste et nationaliste, alors que d'autres assistent à la réémergence des extrémistes de droite.

La question est de savoir : quel est le rôle des Régions dans ce contexte de multi-crisis ? De fait, les *Länder*, de même que les Régions en France ou ailleurs, ont assumé des missions sanitaires et humanitaires de grande portée. Elles sont appelées à soutenir la reconstruction et l'approfondissement de l'intégration européenne. Dans cet esprit, et pour leur assurer un accès direct aux décisions communautaires, nous avons repris *l'idée du Sénat des Régions*. De toute évidence, pour sortir renforcée de cette crise globale, l'Union a urgent besoin d'un noyau politique et fédérateur, capable d'entraîner dans son sillage l'ensemble des membres vers l'Europe souveraine proposée par le Président

Macron. Dans cette mouvance vers une Europe unie, solidaire et souveraine, notre projet d'un Sénat des Régions pourra trouver sa place. Encore faut-il que l'Union européenne, animée par le couple France-Allemagne, reprenne son élan et sa foi dans son avenir.

Genève, le 8 mai 2020

Les auteurs

Sandrina ANTUNES

She is an Assistant Professor at the Department of Political Science at the University of Minho (Portugal) and a *scientific fellow* at the Department of Political Science at the Université Libre de Bruxelles (Belgium). She is currently the Director of the Bachelor degree in Political Science at the University of Minho. She holds a Bachelor Degree in International Relations (Universidade do Minho) and a PhD in Political Science (Université Libre de Bruxelles). She works on regionalist and nationalist movements in the European Union as well as on dynamics of territorial mobilization in Europe. Beyond academia, she is a member of the scientific committee of the Coppieters Foundation (CF) in Brussels. In 2017, she worked for the Catalan government as a political consultant.

Mercè BARCELO i SERRAMALERA

Née à Barcelone à 1962, elle prépara son doctorat à l'institut Max Planck en Allemagne à Heidelberg et soutint sa thèse doctorale sur le *Tribunal Constitutionnel fédéral allemand : critères de jurisprudence sur la résolution des conflits entre le Bund et les Länder*, en 1988. En 2006 elle obtint la chaire de Droit Constitutionnel à l'Université Autonome de Barcelone. Entre 1994 et 1998 elle travailla comme *letrada* (haute fonctionnaire) à la disposition du Tribunal Constitutionnel espagnol, à Madrid. Elle est l'auteur de plusieurs ouvrages, comme *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico* (1991), *Dret Públic de Catalunya* (2001, 2003, 2011), *La Ley orgánica: ámbito material y posición en el sistema de fuentes* (2004), *Manual de Derecho Constitucional* (2009, 2012, 2016) et plus de 70 articles et chapitres d'autres livres. Actuellement elle est la coordinatrice du Collectif Praga pour la défense du droit de décider des citoyens de Catalogne.

Josep COSTA

Adjunct professor and researcher in Political Theory in the Political Science Department of Pompeu Fabra University (Barcelona). He graduated in Law and obtained a Master's degree in Political and Social Sciences. He is finishing his doctoral thesis on the legitimacy of nationalism in multinational states. He has been Visiting Researcher at the Centre for Comparative Studies in Race and Ethnicity at Stanford University (USA) and at the Forum for Philosophy and Public Policy at Queen's University (Canada). He has participated in numerous conferences, congresses and research projects and has authored several articles on the challenges raised by cultural and national diversity in liberal democracies. He worked as a lawyer in public administration and currently is Vice-President of the Parliament of Catalonia. Main publications: *O Secessió o secessió: La paradoxa espanyola davant l'independentisme*. Barcelona, Acontravent-Fundació Irla, 2017; 'On Theories of Secession: Minorities, Majorities and the Multinational State', in *Critical Review of International Social and Political Philosophy* (Vol. 6,

núm 2; pp. 63-90), 2003; 'Catalan Linguistic Policy: Liberal or Illiberal?', in *Nations and Nationalism* (Vol. 9, núm 3; pp. 413-32), 2003; 'Arguments conceptuels entorn del nacionalisme', in *L'Espill* 17, Tardor, 2004.

Emmanuel DALLE MULLE

He is a post-doctoral researcher at the Graduate Institute of International and Development Studies in Geneva. His research interests include: Western European nationalist parties, welfare nationalism, minority-majority relations, and separatism. He published in 2017 *The Nationalism of the Rich: Discourses and Strategies of Separatist Parties in Catalonia, Flanders, Northern Italy and Scotland* (London, Routledge).

Frédéric ESPOSITO

Politologue de formation, chercheur-enseignant au *Global Studies Institute* et cofondateur et Directeur de l'*Observatoire universitaire de la sécurité* (frederic.esposito@unige.ch). Ses recherches portent notamment sur la démocratie participative et les expériences référendaires en Europe, avec un accent tout particulier sur les perspectives de démocratie supranationale et de référendum européen. Son attachement aux politiques d'éducation l'a conduit à initier la Plate-forme Eurocité au sein de l'Université de Genève. L'objectif portait sur les modalités d'enseigner l'Europe aux jeunes générations en milieu scolaire. Parallèlement, il a développé une expertise sur les questions de sécurité en codirigeant avec Rémi Baudouï, une série de programmes de formation à l'Université de Genève sur la gestion des politiques de sécurité urbaine et de lutte contre le terrorisme à l'échelon local.

André FAZI

Maître de conférences en science politique à l'Université de Corse depuis 2011, et membre de l'UMR CNRS 6240 LISA. Il dispense notamment des enseignements de science politique, histoire des idées politiques et institutions comparées. Ses recherches portent principalement sur le pouvoir régional dans une perspective comparée, avec une attention privilégiée aux relations État-région, aux institutions et aux nationalismes. Ses territoires de prédilection sont, d'un point de vue national, les démocraties dites occidentales, et d'un point de vue régional, les îles et archipels.

Eneko LANDABURU

Conseiller spécial du Président de l'Institut Jacques Delors Notre Europe. Député du Parti Socialiste Ouvrier espagnol au Parlement basque en 1980, il entra à la Commission européenne en 1986. Directeur général de la politique régionale et de cohésion jusqu'en 2000, puis Directeur général en charge de l'élargissement, et à ce titre négociateur en chef avec les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, jusqu'en 2003. Directeur général des relations extérieures jusqu'en septembre 2009. De 1993 à 2000 il fut Membre du Conseil d'Administration de la Banque européenne d'investissement (BEI). Ambassa-

deur, Chef de la Délégation de l'Union européenne auprès du Royaume du Maroc de 2009 à mars 2013. Il est aussi membre du CA du think tank "Notre Europe" fondé par J. Delors.

Nicolas LEVRAT

Professeur de droit européen et international à l'Université de Genève depuis 2001. Il a fondé en 2012 le *Global Studies Institute*, dont il assume actuellement la direction. Promoteur d'une interdisciplinarité forte dans la recherche comme dans l'enseignement, il poursuit la tradition des études fédéralistes et régionalistes de l'Europe, telle qu'initiée par Denis de Rougemont dans le cadre de l'Institut européen de l'Université de Genève (que l'auteur a dirigé de 2007 à 2013). Dès 2012, il s'est intéressé aux revendications écossaises et catalanes. Il a notamment, à la demande du gouvernement catalan, coordonné en 2017 une étude menée par plusieurs experts internationaux sur « le droit de décider » du peuple catalan. Ses recherches récentes portent aussi sur le fédéralisme comparé, les enjeux institutionnels des régimes normatifs internationaux complexes et le statut juridique de l'UE et de ses États membres en droit international public.

Nicola McEWEN

She is a Professor of Politics at the University of Edinburgh, and Co-Director of the *Centre on Constitutional Change (CCC)*. She is also a Senior Research Fellow with the ESRC [UK in a Changing Europe](#), having previously been Principal Investigator of one of its prestigious Brexit Priority Grants. Her previous research examined the [Repatriation of Competences and the Implication for Devolution](#). The new project, entitled *A Family of Nations? Brexit, Devolution and the Union*, explores intergovernmental relations in UK-EU negotiations, future trade negotiations and the development of the UK domestic market, as well as the implications of Brexit for the future of the Union. Nicola is also a Research Fellow in a large ESRC-funded project, [Between Two Unions: The Constitutional Future of the Islands after Brexit](#), where she leads the research strand charting the evolution of intergovernmental relations. During the 2014 independence referendum, she was appointed ESRC Senior Scotland Fellow, exploring Scotland's external and intergovernmental relations in the event of independence. A political scientist at Edinburgh since 2001, Nicola specialises in research on nationalism, devolution and intergovernmental relations.

Klaus-Jürgen NAGEL

Professor *Agregat* of Political Science at Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). His research interests include political theory (nationalism, federalism) and comparative politics (nationalist parties and movements, European Integration). He has also worked on Catalan history (national movement, working class movement, history of the wine sector). He studied social sciences and history in Münster and Bielefeld and obtained his Staatsexamen in 1981 (in both history and social sciences) and his doctoral degree in 1989 (in philosophy). Before he

changed to Pompeu Fabra, Nagel had worked for Universität Bielefeld (history department) and Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (social sciences department).

Antonello NASONE

Né en 1976, il est diplômé en philosophie de l'Université de Sassari en 2003 et a obtenu son doctorat à la même université avec une thèse sur la pensée de Jean-Luc Nancy. Il traite principalement de philosophie politique et de philosophie italienne contemporaine. Il a publié plusieurs essais sur la pensée de Carl Schmitt et de Walter Benjamin. Le fédéralisme et le nationalisme sarde font partie de ses autres domaines de recherche. Il est actuellement chargé de recherche au Département d'histoire, de sciences humaines et philosophiques de l'Université de Sassari, et professeur de philosophie à l'Institut supérieur de Théologie de Sassari. Il est membre du comité scientifique de l'Institut Camillo Bellieni et du bureau de la Fondation Coppieters à Bruxelles.

Alexandra REMOND

Ayant obtenu son doctorat à l'Université d'Édimbourg en 2017 consacré à l'étude des référendums d'indépendances, elle a par la suite occupé un poste de chercheuse au *Centre on Constitutional Change (CCC)*, où elle a travaillé avec Prof. Nicola McEwen à examiner l'impact du Brexit sur la dévolution politique en Écosse et au Pays de Galles. Elle est actuellement employée du gouvernement du Royaume-Uni au Département de l'aide internationale.

François SAINT-OUEN

Chargé de cours et collaborateur scientifique au *Global Studies Institute* de l'Université de Genève et Secrétaire général du Centre européen de la culture. Docteur en science politique, spécialiste de l'œuvre de Denis de Rougemont, il a publié plusieurs ouvrages et de nombreux articles sur le fédéralisme, la gouvernance multi-niveaux, l'évolution des idéologies et des systèmes de valeurs, les processus culturels en Europe et le « dialogue des cultures ». Auteur de *L'avenir fédéraliste de l'Europe, du traité de Maastricht à celui de Lisbonne* en 2011, il a édité en 2014 l'ouvrage *L'Europe de Denis de Rougemont*. Co-auteur, dans cette collection, de l'ouvrage (avec Blaise Fontanellaz) *Suisse-Union Européenne : les débats autour de l'accord institutionnel* (2019).

Arjan SCHAKEL

He is researcher at the Department of Comparative Political Science and principal Investigator of the project *Strengthening Regional Democracy: Contributing to Good Democratic Governance* which is funded by a Starting Grant from the Trond Mohn Foundation and the University of Bergen. Arjan's research on regional authority has been published by Oxford University Press (2016), Routledge (2010), and *Regional & Federal Studies* (2008). He has also edited two books on regional and national elections in Western (2013) and Eastern

(2017) European countries and he is editor of the *Annual Review of Regional Elections* published by Regional & Federal Studies.

Dusan SIDJANSKI

Fondateur du Département de science politique à l'Université de Genève, Dusan Sidjanski est professeur émérite de l'Université de Genève et de l'Institut européen dont il a été co-fondateur avec Denis de Rougemont. Proche collaborateur durant trois décennies de Denis de Rougemont au Centre européen de la culture, il l'a présidé de 2003 à 2008 et en est à présent le Président d'honneur. Il fut également Conseiller spécial du Président de la Commission européenne de 2004 à 2014. L'Université de Genève l'a honoré en créant le « Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes ». Dans la présente collection, il a publié un recueil de textes intitulé *Europe's Existential Crisis* (2018) et il a co-édité les ouvrages *Union de valeurs ?* (2018), *L'avenir de l'Union européenne* (2018) et *L'avenir de la zone euro* (2019). Auteur d'ouvrages et d'articles sur le fédéralisme européen, l'intégration régionale et les relations internationales, dont: *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, PUF, 1992, 1993 ; *The Federal Future of Europe*, Ann Arbor, Avant-propos de Jacques Delors, Préface de Harold K. Jacobson, University of Michigan Press, 2000 ; *L'approche fédérative de l'Union européenne*, Notre Europe, Paris, 2001 ; « Le Traité de Lisbonne sur la voie fédéraliste? », *L'Europe en formation*, No 362, 2011 ; « La Fédération européenne est notre affaire » in *L'Europe de Denis de Rougemont*, L'Harmattan/Academia, 2014 ; « Europe Put to the Test by Influx of Migrants » et « Why is the Union in Urgent Need of a Political Core ? », *The Federalist Debate*, juillet 2016 et 2017 ; *The Future of Europe : The Reform of the Eurozone and the Deepening of Political Union* (co-direction avec Fausto de Quadros), Lisbonne, AAFDL Editoria, 2017 ; « L'Europe de la souveraineté du Président Macron », *Revue de l'Union européenne*, février 2018. À paraître à Madrid en 2020 : « Préface » et « Il faut un projet européen », dans le volume d'Hommage au Prof. Carlos Molina del Pozo.

Frank TETART

Docteur en géopolitique rattaché à l'Institut français de géopolitique (Université Paris 8), il enseigne la géopolitique et les questions européennes à Paris 1 et Paris Sud, ainsi qu'à Paris Sorbonne Abou Dhabi (PSUAD). Outre de nombreux articles sur Kaliningrad, sujet de sa thèse, il a notamment publié *Nationalismes régionaux : Un défi pour l'Europe* (De Boeck, 2009), *la Géographie des conflits* (CNED/SEDES, 2011), *Péninsule Arabique, cœur géopolitique du Moyen-Orient* (Armand Colin, 2017). Chez Autrement, il dirige depuis 2013 l'édition annuelle du Grand Atlas et a publié l'*Atlas des religions : Passions identitaires et tensions géopolitiques* en 2015. Il est aussi l'un des co-auteurs de l'émission « Le Dessous des Cartes » depuis ses débuts.

Table des matières

Avant-propos	7
Nicolas Levrat, Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen	
 La nature des défis du nationalisme régional <i>Nature of the challenges of regional nationalism</i>	
<i>Separatist nationalism in Western Europe: A historical perspective, 1970-2015</i>	13
Emmanuel Dalle Mulle	
<i>Spain : a failed social contract</i>	31
Josep Costa	
<i>Catalan nationalist accomodation in a Europe in 3 D ? Re-engaging federalism and functionalism for a possible solution</i>	45
Sandrina Antunes	
<i>Le droit de décider: un nouveau droit que l'Europe doit reconnaître à ses peuples</i>	61
Mercè Barceló i Serramalera	
<i>L'autonomie écossaise et le Brexit : deux projets d'autodétermination en collision ?</i>	75
Nicola McEwen et Alexandra Remond	
<i>Du fédéralisme au nationalisme ? Physionomie et ambiguïtés du tournant souverainiste de la Lega Nord en Italie</i>	91
Giangiacoimo Vale	

<i>La résistance de l'État unitaire, ou un nouveau défi pour le nationalisme corse</i> André Fazi	107
--	-----

En quête de réponses européennes
In search of European answers

<i>De la Fédération d'États-nations à « une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe »</i> Nicolas Levrat	129
---	-----

<i>L'ordre européen et les nations sans État : vers une autre souveraineté ?</i> Antonello Nasone	159
--	-----

<i>Self-determination referendums : towards a fragmented democracy</i> Frédéric Esposito	171
---	-----

<i>Les régions dans l'Union européenne : de leur négation à l'émergence d'un certain rôle</i> Eneko Landaburu	181
--	-----

<i>Regions in the European Union : from active supporters to passive adversaries?</i> Arjan H. Schakel	187
---	-----

<i>Europe of the Regions: perceptions, concepts and realities</i> Hans-Jürgen Nagel	203
--	-----

<i>Dépasser l'État-nation</i> François Saint-Ouen	221
--	-----

Conclusions

Essai de synthèse et axes de réflexion possibles : <i>Faire face aux nationalismes régionaux : un défi pour l'Union européenne</i> Frank Tétart	237
---	-----

<i>Vers un Sénat des régions ?</i> Dusan Sidjanski	243
Les auteurs	249
Table des matières	255

