

Association Française de Droit Constitutionnel

VIIe Congrès français de droit constitutionnel

Paris, 25, 26 et 27 septembre 2008

Atelier n°4 : Constitution et territoires

L'irrégentisme dans les territoires basques et catalans

I : Un irrégentisme envisageable

A : L'affirmation des nations basque et catalane

B : Le rattachement des terres irrégentes septentrionales

II : Un irrégentisme improbable

A : Des moyens inefficaces

B : Un manque de volonté

Olivier Amiel

Docteur en droit public de l'Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III

Chargé d'enseignement à l'Université de Perpignan – Via Domitia

Chargé de Mission – Cabinet du Président du Conseil Général des Pyrénées-Orientales

Le linguiste et dialectologue Graziadio Isaia Ascoli (1829-1907) aimait rappeler que le mot « irrédentisme » était un des rares mots italiens qui soit devenu européen.

Le terme *irredento* ou « soumis à la domination étrangère », est composé du suffixe négatif *in* assimilé en *ir* devant le mot latin *redimere*, c'est à dire « racheter », ou mieux « affranchir ». Ce composé va permettre de définir le mouvement politique réclamant l'annexion des territoires de langue ou de population italiennes manquants à l'unité du pays. C'est à mesure que le pays se forme durant le XIXe siècle contre la domination autrichienne, que la revendication irrédentiste progresse comme le rappelle Angelo Vivante : « Pour que les Italiens restés de l'autre côté de la frontière puissent aspirer à la rédemption par l'annexion, il faut que cet Etat devienne une réalité »¹. L'action de Camillo Carvour, Président du Conseil du Royaume de Piémont-Sardaigne, artisan du Risorgimento, permet à Victor-Emmanuel II de Savoie d'être proclamé Roi d'Italie le 17 mars 1861. L'annexion de la Vénétie en 1866 et de Rome en 1867 achève l'unité « première » du pays. Cependant, des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent contre l'absence de certains territoires considérés comme italiens. La mobilisation littéraire et politique aboutira définitivement pour Trieste et Trente, mais que provisoirement pour l'Istrie et une partie de la Dalmatie.

L'irrédentisme en tant que modèle de processus politique se divise en deux étapes : la consolidation d'une nation d'accueil, puis le rattachement des terres irrédentes. Une doctrine qui est exportable dans d'autres contextes historiques et géographiques. Ainsi Maurice Barrès évoque l'irrédentisme Rhénan au début du XXe siècle. Plus récemment, la proclamation unilatérale d'indépendance du Kosovo le 17 février 2008 a ravivé l'idée d'un irrédentisme albanais, et la confrontation entre russes et géorgiens en août 2008, celle d'une irrédentisme ossète.

Dans la France contemporaine, la doctrine irrédentiste est éventuellement transposable dans les territoires basques et catalans. En effet, une partie des départements français limitrophes avec l'Espagne sont parfois considérés comme les terres irrédentes des nations basque et catalane plus ou moins affirmées. La volonté dans ce sens, présente des deux côtés des Pyrénées et les moyens juridiques, issus notamment de la Constitution française, rendent cet irrédentisme envisageable (I), mais improbable en raison des limites importantes des facteurs existants pour un rattachement territorial (II).

1 Angelo Vivante, *L'irrédentisme adriatique*, Genève, Imprimerie Commerciale, 1917, p.2,

I : Un irrédentisme envisageable

L'irrédentisme pyrénéen est rendu possible par l'affirmation progressive des nations basque et catalane (A), et par les moyens existants pour le rattachement des terres irrédentes (B).

A : L'affirmation des nations basque et catalane

L'Espagne est un agrégat de plusieurs royaumes autour de la Castille qui s'est rattachée les provinces basques entre le XIIIe et le XVe siècle et la Catalogne en 1469. Après une période de respect des privilèges de ces provinces, Philippe V, petit-fils de Louis XIV, centralise fortement le pays à la manière de son grand-père. Cela conduit à la fin des institutions propres de ces provinces et à l'interdiction de leurs langues (notamment par les décrets de Nova Planta de 1716 en Catalogne). Dès le XIXe siècle, ces provinces expriment leur volonté de retrouver une certaine autonomie ce qui passera par les guerres carlistes² (surtout au Pays Basque) et la renaissance culturelle et traditionnelle (accompagnée de visées politiques comme dans la *Renaixença* catalane ou la création du Parti Nationaliste Basque pour l'Euskadi (Pays Basque nord) par Sabino Arano Goiri en 1895). Cela se poursuivra durant le régime de Franco par des revendications, accompagnées d'actes terroristes au Pays Basque (création de l'ETA³ en 1959) et plus pacifiquement en Catalogne, faisant bénéficier à ces deux mouvements « *d'une sorte de légitimité démocratique récurrente* »⁴. A la fin du franquisme, l'Espagne adopte la Constitution du 27 décembre 1978 mettant en place « l'État des autonomies », et affirmant dans son article 2 que « *La Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles* ». Les fortes prérogatives obtenues par les provinces font de l'Espagne un État régionalisé, avec la Catalogne et le Pays Basque disposant d'un gouvernement, d'un parlement et de larges compétences notamment dans l'enseignement, la police, et la santé.

Une des conséquences des attentats du 11 mars 2004 à Madrid aura été l'échec précipité du Parti Populaire de José Maria Aznar lors des élections législatives du 14 mars 2004⁵, forçant le candidat

2 On nomme guerres carlistes, les différents conflits (1833-1840, 1846-1849 et 1872-1876) nés de l'abrogation de la loi salique afin de confier le trône à Isabelle II et non à Charles V. Dès lors, deux dynasties se disputèrent le royaume. Le carlisme se veut modéré et très catholique, mais surtout décentralisateur et respectueux des libertés, des traditions et des coutumes locales.

3 *Euskadi Ta Askatasuna* (Pays Basque et Liberté).

4 Marianick Ithurralde, *Le Pays Basque, la Catalogne et l'Europe. Stratégies politiques des Autonomies Basque et Catalane*, Paris, L'Harmattan, 2002, p.10.

5 Le chef du gouvernement espagnol qui avait engagé les troupes de son pays en Irak, a tenté de masquer la responsabilité d'Al-Qaïda dans les attentats en accusant l'ETA.

socialiste à respecter sa promesse électorale « *d'appuyer le projet que le Parlement catalan adopterait* »⁶ dans le cadre d'une « Espagne plurielle ». De fait, le parlement catalan adopte le 30 septembre 2005 un projet de nouveau statut de la Communauté. Après négociations, faisant passer le qualificatif de « nation » de l'article premier au préambule⁷ (ce qui reste une avancée considérable dans la reconnaissance de la Catalogne en tant que nation⁸), la Catalogne dispose officiellement de symboles nationaux (drapeau, hymne, fêtes...), de la récolte de 50% des ressources fiscales (contre 25% auparavant), de l'usage de la langue catalane en tant que droit et devoir et de la gestion de diverses infrastructures. Bien évidemment, le Parti Populaire a voté contre le projet, mais également le parti indépendantiste de l'Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) qui revendiquait une affirmation plus nette du statut de nation avec « *la vocation et le droit de la Catalogne à déterminer librement son futur en tant que peuple* » (l'autodétermination), la possibilité d'avoir des sélections nationales sportives et la gestion de l'aéroport de Barcelone. Le statut a été adopté par le Parlement espagnol (les Cortès) le 10 mai 2006 et soumis à référendum le 18 juin 2006 en Catalogne avec une victoire du « oui » par 73.91% pour une participation d'à peine 50%. Le Pays Basque veut prendre la même direction, il avait même précédé la Catalogne en proposant dès l'élection de José Luis Rodriguez Zapatero le « Plan Ibarretxe » du nom du président du gouvernement autonome basque, membre du Parti nationaliste basque au pouvoir depuis 1980. Le texte prévoit la « *libre association* » du Pays Basque avec l'Espagne « *composite, plurinationale et asymétrique* » et donne de nombreuses compétences à l'Euskadi avec un pouvoir législatif, exécutif et judiciaire accru, et une certaine personnalité juridique internationale. Ce statut sera accepté par le parlement basque le 30 décembre 2004, mais refusé publiquement par le chef du gouvernement espagnol. C'est sans surprise que le statut est donc également rejeté par le parlement espagnol le premier février 2005⁹, mais cet échec ne calme pas les ardeurs de Juan José Ibarretxe qui annonce la tenue dans les six mois d'un référendum au Pays Basque (qui serait constitutionnellement illégal) sur le statut. Entre temps, le parlement basque est renouvelé le 17 avril, ce qui constitue en fait un « référendum » avant l'heure. José Luis Rodriguez Zapatero annonce que la « libre association » n'est pas la bonne solution et qu'il proposera un nouveau statut dans les deux ans en cas de victoire socialiste. Au final, le Parti Nationaliste Basque d'Ibarretxe qui pensait trouver la majorité absolue du fait de l'absence du parti Batasuna interdit pour connivence avec l'ETA, perd quatre sièges

6 Cécile Chambraud, *Espagne, combien de nations ?*, in *Le Monde* du 8 mars 2006.

7 La disposition « *Le Parlement de Catalogne, recueillant le sentiment et la volonté des citoyens de Catalogne, a défini de manière largement majoritaire la Catalogne comme une nation. La Constitution espagnole, en son article second, reconnaît la réalité nationale de Catalogne comme nationalité* » dans le préambule a été préférée à la disposition « *La Catalogne est une nation* » dans l'article premier du statut.

8 Carré de Malberg a dit : « *les déclarations des droits n'ont qu'une valeur morale et philosophique* », il en va normalement de même pour les préambules de constitutions, mais dans les faits, il est indéniable qu'ils ont une force juridique ou du moins politique très forte.

9 29 voix pour, 313 voix contre et 3 abstentions.

(passant à vingt-neuf sur soixante-quinze) quand le Parti Socialiste Ouvrier Espagnol (PSOE) en gagne cinq (passant à dix-huit et devenant la seconde force de la région devant le Parti Populaire et ses quinze sièges). Il semblerait que les voix de Batasuna se soit portées sur le nouveau Parti Communiste des Terres Basques (avec neuf sièges) soupçonné d'en être l'héritier. Les socialistes du chef du gouvernement espagnol ont ainsi repris la main et il n'est plus question de référendum, mais ils exigent, comme condition d'un nouveau statut, la fin des violences d'ETA. Par conséquent, après l'annonce d'un cessez-le-feu permanent de l'organisation terroriste le 21 mars 2006, le gouvernement espagnol se dit prêt le 29 juin à négocier avec eux. Une fois le problème de l'ETA résolu, le Pays Basque pourrait aspirer à des négociations avec Madrid afin d'obtenir un nouveau statut comme l'ont obtenu les catalans. Seulement, l'organisation terroriste revendique l'attentat survenu à l'aéroport de Madrid le 30 décembre 2006, ce qui fera dire au Ministre espagnol de l'intérieur, Alfredo Perez Rubalcaba que « *le processus est rompu, liquidé, terminé et l'ETA y a mis fin* »¹⁰. Juan José Ibarretxe persiste tout de même dans sa démarche avec l'adoption par le Parlement basque le 27 juin 2008 (à une voix près) d'un projet de consultation populaire portant sur une solution négociée concernant le conflit séparatiste dans le cas où l'organisation ETA est prête à mettre fin à la violence, et sur la mise en oeuvre d'un accord sur le droit des basques à décider de leur avenir qui fera l'objet d'un nouveau référendum avant la fin 2010. Comme il avait annoncé, le gouvernement espagnol a déposé le 15 juillet un recours suspensif devant le Tribunal constitutionnel contre ce projet, au motif qu'il est le seul à pouvoir organiser une telle consultation populaire. Le Tribunal a décidé le 18 juillet de suspendre ce projet de consultation, avant de se prononcer dans les cinq mois.

L'attitude polémique de Juan José Ibarretxe et les sursauts de l'ETA semblent cependant participer à un simple retard sur des négociations qui paraissent, à terme, inévitables.

Dans les deux cas, la soif d'émancipation catalane comme basque cache mal ce qu'Alain Dieckhoff nomme le « *nationalisme des nantis* »¹¹. Il s'illustre dans les régions prospères à la fin du XIXe siècle comme la Catalogne et le Pays Basque en Espagne, mais également l'Ecosse en Grande Bretagne ou plus récemment les Flandres en Belgique et le nord de l'Italie (« la Padanie »). La part des considérations économiques dans leurs mouvements amènent à se demander si ce ne sont pas des motifs nationalistes qui « teintent » l'ambition lucrative. L'exemple le plus significatif de cette démarche est celui de la Ligue du Nord d'Umberto Bossi en Italie constituée essentiellement pour éviter le transfert trop important de fonds publics vers les régions plus pauvres du sud et « *l'invention d'une « symbolique nationale » (drapeau vert et blanc, hymne, constitution*

¹⁰ Conférence de Presse le 2 janvier du ministre de l'intérieur espagnol, Alfredo Perez Rubalcaba, in « *L'ETA a mis fin* » au processus de paix, déclare le ministre de l'intérieur espagnol, in Le Monde du 4 janvier 2007.

transitoire...) ne suffit pas à masquer le vide abyssal du projet sécessionniste en termes de contenu identitaire »¹². Le Pays Basque et la Catalogne auront certes plus de légitimités nationalistes à faire valoir, mais les intentions financières ne sont jamais loin. C'est dans ce sens que le leader des républicains indépendantistes catalans du parti de l'ERC appelait les électeurs invités à se prononcer par référendum sur le statut d'autonomie de la Catalogne en 2006, à voter « *non seulement avec le cœur, mais aussi avec la tête et surtout, avec la poche* »¹³.

Quelle que soit sa base, les nationalismes basque et catalan peuvent permettre par leur réussite et leur appui, un rattachement potentiel des terres irrédentes.

B : Le rattachement des terres irrédentes septentrionales

Le département des Pyrénées-Orientales connaît une forte identité culturelle et historique catalane et se trouve contigu (certains disent « coupé ») à la communauté autonome espagnole de Catalogne. Le département des Pyrénées-Atlantiques est dans une situation similaire avec une partie de son territoire d'identité béarnaise et une autre basque (l'Iparralde) et frontalier de la communauté autonome espagnole du Pays Basque. Ces deux départements sont unifiés à la France depuis 1659 (le Roussillon et la Cerdagne) pour les Pyrénées-Orientales, 1451 (la Soule et le Labourd) et 1620 (la basse Navarre) pour les Pyrénées-Atlantiques. Le mouvement centralisateur, aussi bien sous la monarchie que sous la République, fait que leur attachement à la nation s'est consolidé au fil des ans. Cependant, la nation française connaît aujourd'hui une importante crise existentielle.

Dans sa célèbre conférence prononcée à la Sorbonne le 11 mars 1882, Ernest Renan répond à la question : « *Qu'est-ce qu'une Nation ?* », par un postulat : « *ce n'est pas la terre plus que la race qui fait une nation* »¹⁴, il écarte d'emblée la conception dite « objective »¹⁵. Une conception portée notamment par Johanan Gottlieb Fichte dans son « *Discours à la nation allemande* » en 1808, qui implique un déterminisme de la nation dû aux critères objectifs partagés par une communauté humaine que peuvent être la langue, la race, la religion... La reprise de celle-ci par le III^{ème} Reich a fait prendre conscience des conséquences néfastes d'un tel concept. En fait, pour Ernest Renan, la

11 Alain Dieckhoff, *La nation dans tous ses États*, Paris, Flammarion, 2000, p.113.

12 *ibid.*, p.121.

13 Cécile Chambaud, *Le « oui » obtient près de 74% des voix en Catalogne*, in *Le Monde* du 19 juin 2006.

Après l'adoption du Statut, la Catalogne se voit calculer le transfert de fonds publics de la part de l'Espagne sur son véritable PIB, sans « correcteur » favorisant les régions pauvres. Cela représente un apport de 724 millions d'euros pour l'année 2007.

14 Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Conférence prononcée à la Sorbonne le 11 mars 1882, Marseille, *Le mot et le reste*, 2007, p.33.

15 Dans le même sens, Fustel de Coulanges répondait au Professeur Berlinois Mommsen le 27 octobre 1870, au sujet de la légitimité pour la Prusse de garder l'Alsace : « *Vous croyez avoir prouvé que l'Alsace est de nationalité allemande parce que sa population est de race germanique et parce que son langage est l'allemand. Mais je m'étonne qu'un historien comme vous affecte d'ignorer que ce n'est ni la race ni la langue qui fait la nationalité* » in Numa Denys Fustel de Coulanges, *Questions contemporaines*, Paris, Hachette, 1919, p.95.

nation vient de la combinaison d'une « âme » et d'un « *principe spirituel* »¹⁶. Une « âme », c'est à dire la reconnaissance d'un passé commun constitué de divers moments de gloire et d'honneurs, de diverses périodes sombres et honteuses, de divers sacrifices et diverses souffrances. Un « principe spirituel », c'est à dire la volonté de continuer l'histoire commune basée sur des intérêts pragmatiques, mais également et surtout, sur un sentiment d'appartenance à une communauté humaine empêchant toute défection. Elle est donc « *une grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices qu'on a faits et de ceux qu'on est disposé à faire encore* »¹⁷. Or, le lien unifiant est mis à mal par différents « communautarismes », des mouvements bien exposés par Patrick Frasseix qui les voit tendre « *aussi bien à la reconnaissance de langues, de cultures, voire de peuples régionaux, que de groupes sexuels, sociaux, et d'orientations sexuelles* »¹⁸. La priorité du lien affectif national est souvent refusé, selon l'historien et académicien Max Gallo : « *nous serions – nous sommes ? – les citoyens « multiscartes » d'un monde ouvert, fragmenté en communautés aux frontières mouvantes, sécantes ou tangentes, chacun de nous choisissant l'une d'elles, selon les circonstances, son penchant, ses passions, ses intérêts, le poids de sa mémoire, le pays ou la religion de sa famille. La communauté la moins revendiquée étant la communauté nationale* »¹⁹. Les seules communautés pouvant remplacer la France en reprenant le même processus de création nationale sont certaines régions qui connaissent un mouvement politique plus ou moins organisé tentant de faire naître de nouvelles nations en rejetant le lien affectif français. Dans cette optique, en plus de représenter un nouveau « vouloir vivre ensemble »²⁰, elles doivent se rapprocher du modèle de « sociétés complètes » dont parle le sociologue Alain Dieckhoff. C'est à dire, des sociétés « *dotées d'une structure sociale complète, d'institutions propres, d'un territoire spécifique et d'une culture particulière* »²¹. Toutes les régions revendiquant cette conversion comprennent une société variée (différentes couches sociales représentées) ainsi qu'un territoire et une culture revendiqués. La satisfaction du critère des « institutions propres » est plus difficile, notamment du fait de l'histoire centralisatrice française. Le *deus ex machina* face à ce manque réside dans le phénomène de décentralisation d'une France longtemps cantonnée à une politique de déconcentration, c'est à dire la gestion par des agents locaux sous l'autorité centrale (notons par exemple l'important pouvoir des préfets depuis 1800 faisant écho à la compétence très limitée des

16 Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, op. cit., p.33.

17 *ibid.*, p.34.

18 Patrick Frasseix, *De l'État-nation à l'État « groupusculaire » : chronique d'un dépérissement engagé*, in Recueil Dalloz n°4, 2000, p.61.

Voir dans le même sens les essais de Joseph Macé-Scaron, *La tentation communautaire*, Paris, Plon, 2001, et de Julien Landfried, *Contre le communautarisme*, Paris, Armand Colin, 2007.

19 Max Gallo, *La fragmentation délétère de la nation*, in Le Figaro du 16 juin 2004, p.11.

20 Ce nouveau « vouloir vivre ensemble » provient d'une démarche « négative », car on refuse un « vouloir vivre ensemble général » auquel on préfère un « vouloir vivre ensemble particulier ». C'est donc également l'expression d'un « non vouloir vivre ensemble » avec le reste de la communauté nationale première.

21 Alain Dieckhoff, *La nation dans tous ses États*, op. cit., p.123.

conseils généraux même après la loi du 10 août 1871). L'idée de décentraliser la France se développera, tout d'abord par l'extension de la déconcentration (notamment la création des préfets de régions par les décrets du 14 mars 1964 créant l'échelon régional), puis évidemment par les lois de décentralisation de 1982 et 1983 donnant une certaine autonomie aux collectivités locales, et par « l'acte II de la décentralisation » en 2003 et 2004.

Les partisans septentrionaux d'un irrédentisme basque et catalan tentent pour le moment à devenir des « sociétés complètes » grâce à une interprétation constitutionnelle assez libre du droit de sécession et de la décentralisation. Les irrédentistes rappellent la « doctrine Capitant » qui permet à un territoire la cession à un Etat étranger, voire même l'accession à l'indépendance, au nom du troisième alinéa de l'article 53 de la constitution²². Ils espèrent également améliorer leurs « institutions propres », en revendiquant la possibilité de devenir une région et un département regroupés dans une « collectivité territoriale de plein droit » basque et catalane avec expérimentalement une autonomie financière, une compétence législative, linguistique et transfrontalière... au moyen des récentes innovations décentralisatrices de l'article 37-1 et du quatrième alinéa de l'article 72 de la constitution consacrés à l'expérimentation locale²³, et du troisième alinéa de l'article 72-1 consacré à la consultation démocratique en cas de création ou modification d'une collectivité dotée d'un statut particulier²⁴. Une fois la « société complète » instituée, la prochaine étape des irrédentistes consiste en un rattachement aux nations du sud, considéré comme une évidence historique et profitable économiquement.

Au delà des Pyrénées, la Catalogne et le Pays Basque n'ont jamais caché l'intérêt qu'ils portaient pour leurs excroissances, avec une attitude irrédentiste basée notamment sur la pratique (quoique asymétrique) d'une même langue des deux côtés de la frontière. Jordi Pujol, président de la Généralitat de Catalogne (gouvernement autonome) de 1980 à 2003, lançait très souvent le slogan « *no perdem el nord !* » (ne perdons pas le nord !). Le parti de l'ERC, présent aussi bien en Espagne qu'en France, a largement inspiré le premier statut pour la Catalogne qui prévoyait la création d'une « Eurorégion catalane » réunissant les territoires historiques, les « Pays catalans » (l'actuelle

22 « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées »

23 Article 37-1 : « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental »

Article 72-1 alinéa 3 : « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ».

24 « Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi ».

communauté catalane, le Pays valencien, les Baléares, l'Andorre, la Franja dans l'Aragon, Alger en Sardaigne, et les Pyrénées-Orientales en France). Au Pays Basque, les indépendantistes du sud, à chaque communiqué ou action, leur volonté de réunification avec l'Iparralde et le projet de statut d'Ibarretxe prévoit dans son septième article des liens privilégiés entre les deux territoires frontaliers permettant tout rapprochement possible²⁵.

L'irrédentisme plus ou moins exprimé de la Catalogne et du Pays Basque, a un rôle pragmatique puisqu'il leur permet de s'émanciper du carcan national espagnol. En effet, avoir une dimension transfrontalière les définit non plus comme des régions, mais comme des Etats à part entière. Marianick Ithurralde intègre cette équation dans un phénomène plus large : « *la fédéralisation de l'Europe par voie de regroupement progressif de ses Etats-Nations supporte d'être rapprochée, sans trop d'artifice, de la fédéralisation de l'Espagne par voie de dissociation et sans rupture de ses entités composantes* »²⁶. C'est pourquoi les deux provinces espagnoles misent tant sur les regroupements inter-régionaux européens.

Malgré la démonstration de la volonté et des moyens en faveur d'un irrédentisme basque et catalan, les limites flagrantes de ces deux facteurs rendent improbable un tel mouvement.

25 Article 7 : « *Relations avec les Territoires basques d'Iparralde : Dans le cadre de l'Union Européenne, on encouragera la signature des Accords et des Traités nécessaires pour que les Territoires et les Communautés Basques situés des deux côtés des Pyrénées puissent utiliser, le plus largement possible, les potentialités offertes par les normes de coopération transfrontalière actuelles ou futures afin de resserrer les liens historiques, sociaux et culturels particuliers entre la Communauté du Pays Basque et les Territoires et Communautés basques situés dans l'État français, y compris la capacité à établir des instruments de coopération au niveau municipal et territorial, dans le respect de la volonté de leurs citoyens respectifs* », in Proposition de statut politique de la Communauté du Pays Basque du 25 octobre 2003.

26 Marianick Ithurralde, *Le Pays Basque, la Catalogne et l'Europe. Stratégies politiques des Autonomies Basque et Catalane*, op. cit., p.14.

II : Un irrédentisme improbable

Les moyens peu efficaces pour un rattachement (A) et le manque d'affirmation d'une volonté commune (B), rendent peu probable une application des thèses irrédentistes aux territoires basques et catalans, mais sans présumer d'une possible réussite future ou dans une zone géographique autre.

A : Des moyens inefficaces

La réussite d'un irrédentisme basque et catalan dépend au nord des Pyrénées de l'évolution française en matière de sécession et de décentralisation afin de permettre aux territoires septentrionaux de devenir des sociétés complètes aptes à rejoindre les nations naissantes au sud.

Le troisième alinéa de l'article 53 de la constitution peut permettre l'assouvissement d'un irrédentisme puisqu'il concerne la cession, l'échange ou l'adjonction de territoires par un traité international entre la France et un Etat étranger. L'interprétation par René Capitant qui permet une sécession en vue de l'indépendance d'un territoire est communément considérée comme une solution pragmatique afin de saisir les faits politiques de la décolonisation (notamment en Algérie). Le Conseil constitutionnel qui s'en était servi pour sa décision du 30 décembre 1975 à propos de la « *loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores* », complètera sa justification du droit de sécession en se référant à l'article 2 du préambule de la constitution sur la « *détermination des peuples* »²⁷ dans ses décisions du 2 juin 1987 à propos de la Nouvelle-Calédonie et du 4 mai 2000 à propos de Mayotte. En énumérant l'ensemble des collectivités territoriales dans la constitution, la révision de 2003 oblige à une nouvelle révision constitutionnelle, mais simplement formelle, en cas de sécession d'un territoire afin de supprimer le nom de l'intéressée. Ces possibilités cachent mal que « *Le droit qu'aurait une population de sortir de la République par le seul fait de sa manifestation de volonté n'existe pas* » comme le rappelle Félicien Lemaire²⁸. Ainsi que cela soit avec une lecture classique ou extensive, le droit de sécession ne peut émaner que des « autorités compétentes de la République » dont la volonté d'assouvir un mouvement irrédentiste est aujourd'hui chimérique tant l'indivisibilité de la République demeure primordiale.

L'acte II de la décentralisation a été considéré comme le dispositif tant attendu par les partisans autonomistes, voire indépendantistes. Alors que le sénateur Michel Charasse affirme durant les débats parlementaires sur la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 que : « *c'est la République*

27 « *En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'Outre-Mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique* »

28 Félicien Lemaire, *La République française et le droit d'autodétermination*, Thèse soutenue à l'Université de Bordeaux I sous la direction de Jean Laveissière, 1994, p.105.

qu'on assassine ! », Anne-Marie Le Pourhiet rectifie : « *c'est la République qu'on achève* »²⁹. Des réactions abruptes, qui sont dues notamment à la révision de l'article premier de la constitution ajoutant « *Son organisation est décentralisée* ». On a pu s'indigner de la modification de l'article premier de la norme supérieure en y voyant un aspect faussement « sacré »³⁰, mais Olivier Gohin affirme que « *la révision de mars 2003 consiste donc à compléter et à conforter la libre administration dont par ailleurs, les collectivités territoriales sont déjà les bénéficiaires* »³¹. Dans le même sens, Jean-François Brisson allègue que la révision de l'article premier de la Constitution, au lieu d'inquiéter sur l'indivisibilité et l'unité du pays, devrait satisfaire les défenseurs de ces principes car « *insister sur le caractère décentralisé permet au Constituant de signifier que la réforme ne tend pas vers l'adoption du modèle fédéral* »³², alors que Bénédicte Flamand-Lévy semble se désoler que « *cette conception jacobine restrictive se trouve confirmée dans la révision constitutionnelle de mars 2003* »³³. Finalement, la modification de l'article premier paraît ingénieux dans l'optique de défense de l'unité française. L'occitaniste Robert Lafont, un des créateurs de la notion de « colonialisme intérieur » mis en œuvre par la France³⁴, a bien compris le procédé affirmant dès 1971 que « *si l'État centralisé entreprend de se réformer, nous n'avons pas la naïveté de penser que c'est par une conversion spontanée au régionalisme. Il en vient là sous la pesée de la conscience régionale en progrès. Il use de réalisme en essayant de s'incorporer ce qu'il peut de*

29 Anne-Marie Le Pourhiet, *Les débats parlementaires sur la révision constitutionnelle du 28 mars 2003*, in *Constitutions et pouvoirs*, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Paris, Montchrestien, 2008, p.332.

30 Même si René Cassin parle de « prolongation du préambule » pour l'article premier, Olivier Gohin affirme : « *On ne saurait soutenir qu'à l'instar de la Déclaration de 1789 et des Préambules de 1946 et 1958 – ce qui est déjà fort discuté en soi dès lors que ces textes sont de droit constitutionnel positif – il y avait lieu de sacrifier le texte initial de l'article premier* », in *La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État en France*, op. cit., p.523.

31 Olivier Gohin, *La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État en France*, op. cit., p.523.

32 Jean-François Brisson, « *La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée !* », in *Revue du Droit Public* n°1 du premier janvier 2003, p.113.

Dans ce même sens l'auteur affirme : « *Sans doute aurait-il mieux valu écrire « La France est une République indivisible... son organisation administrative est décentralisée », formule plus restrictive qui aurait permis de rappeler – mais était-ce vraiment nécessaire dans notre État de tradition jacobine ? – la primauté des institutions politiques nationales, seules en charge de représenter le peuple français, d'exprimer de ce fait la souveraineté nationale et garantes tout aussi exclusives de l'indivisibilité de la République. Une telle précision aurait permis quand même de souligner immédiatement la limite et la nature des pouvoirs reconnus aux institutions locales décentralisées. On pourra toutefois objecter que cette critique n'est pas pertinente : la référence à la décentralisation n'est elle pas suffisamment suggestive ? Cette notion laisse en effet peu de place à l'incertitude sur les choix du Constituant, c'est bien par définition d'organisation administrative dont traitera le nouvel article premier de la Constitution révisée* », in *ibid.*, p.112.

33 Bénédicte Flamand-Lévy, *Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'État*, in *RFDA* n°1 du premier janvier 2004, p.64.

34 Voir Robert Lafont, *La révolution régionaliste*, Paris, Gallimard, 1967. Un an auparavant, en 1966, lors des « Rencontres de Grenoble » organisées par le Parti socialiste unifié les 30 avril et 1^{er} mai, Michel Rocard évoquera le fameux thème : « *décoloniser la province* ». Evidemment, la reprise par Robert Lafont de l'expression de « *colonialisme intérieur* » prend une toute autre mesure, l'auteur n'hésitant pas à utiliser le terme de « *nations primaires* » quand Charles Maurras évoquait pour sa part le « *patriotisme primaire* ». Une idéologie aux fondements du régime de Vichy, comme le rappelle Gérard Marcou : « *il a mobilisé les mouvements régionalistes pour donner corps au projet politique de la « révolution nationale », qui annonçait la restauration des provinces* », in *De l'expression des différences dans l'État républicain : l'exemple de la France métropolitaine*, in Paul de Deckker et Jean-Yves Faberon (sous la direction de), *L'État pluriculturel et les droits aux différences*, colloque organisé à Nouméa du 3 au 5 juillet 2002, Bruxelles, Bruylant, 2003, p.95.

*l'évolution en cours. En même temps, il dessine un exutoire à cette évolution, il tente d'appriivoiser la conscience révoltée. Il appelle décentralisation ce qui est une déconcentration ; il cherche à mieux contrôler le pays en rapprochant son autorité du territoire ; il s'efforce de s'associer, dans des assemblées régionales, le corps coutumier des notables, cette clientèle (d'opposition ou gouvernementale, en définitive peu importe !) formée aux usages de la centralisation »³⁵ Ainsi, la reconnaissance formelle de l'organisation décentralisée de la France, onze années après les lois Defferre, n'est qu'un truisme. Ce même article premier de la constitution a récemment failli être complété par une autre Lapalissade avec l'affirmation que les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France, finalement remise à l'article 75-1 par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il s'agissait d'une évidence admise par tous qui ne pouvait pas remettre en cause l'unité républicaine, grâce au verrou constitutionnel de l'alinéa premier de l'article 2 : « *La langue de la République est le français* ». L'intrusion des langues régionales dans le patrimoine de la France, n'est donc qu'un pis-aller qui paradoxalement consacre la langue française comme l'unique langue de la République, tout comme l'intrusion de l'organisation décentralisée dans les caractéristiques premières de la République consacre la forme unitaire de la France.*

Au sujet de « l'expérimentation locale », prévue par les articles 37-1 et 72 alinéa 4 de la Constitution, André Roux note que si elle « *traduit une extension du pouvoir réglementaire local, elle ne remet pas en cause pour autant le caractère indivisible de la souveraineté et, partant, de la République* »³⁶. En effet, l'article 37-1 se contente modestement de permettre à l'initiative de l'État de prévoir dans la loi ou le règlement, des dispositions expérimentales limitées dans le temps et l'espace³⁷. Par contre, l'alinéa 4 de l'article 72 permet aux collectivités territoriales de déroger aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, soit la possibilité d'élaborer la norme à la place des autorités d'après les articles 34 et 37 de la constitution. Ce type d'expérimentation est limité, ne pouvant être qu'expérimental pour un objet et une durée limités, et ne devant pas mettre en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. De toute manière, aucune dérogation de ce type n'a été volontairement sollicitée par les collectivités territoriales, d'où les expérimentations spécifiques décidées unilatéralement par l'Etat en 2007 dans le domaine social (Revenu de solidarité active et

35 Néanmoins, l'auteur conclut qu'il est possible que l'État « *parvienne ainsi à immobiliser pour un temps court le processus qu'il craint. Mais nous ne pensons pas qu'il puisse éviter de nouvelles évolutions beaucoup plus importantes et radicales* » in *Eléments d'une synthèse*, in Robert Lafont (sous la direction de), *Le sud et le nord, dialectique de la France*, Toulouse, Privat, 1971, p.244.

36 André Roux, *Réforme de l'État et expérimentation*, in Jean-Jacques Pardini et Claude Devès (sous la direction de), *La réforme de l'État*, Actes du Colloque international de Toulon du 1^{er} et 2 octobre 2004, Bruxelles, Bruylant, 2005, p.110.

37 La loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, sur la base de l'article 37-1 de la constitution, donne huit domaines d'expérimentations : interventions économiques, gestion des aérodromes civils, gestion de fonds structurels européens, assistance éducative, équipement sanitaire, insalubrité dans l'habitat, création d'écoles primaires et entretien du patrimoine.

simplification de l'accès aux contrats de travail aidés)³⁸ afin d'encourager tout de même l'usage de la nouvelle disposition.

Enfin, le troisième alinéa de l'article 72-1 que certains autonomistes considèrent comme un moyen permettant la création d'un « département basque » ou une « région catalane », fait référence à une possible consultation des populations concernées sur une création ou une modification du statut d'une collectivité territoriale à statut particulier. La création ou la modification tout comme la décision d'organiser une consultation (fournissant un simple avis) à ce propos relève du domaine de la loi, aussi la représentation nationale contrôle entièrement la procédure, ce qui limite la possibilité de répondre favorablement à des demandes irrédentistes minoritaires.

Si au nord des Pyrénées, on compte sur la décentralisation, au sud, c'est sur l'Europe que se porte l'espoir des irrédentistes. C'est pourquoi les provinces de Catalogne et du Pays Basque se sont vite enthousiasmées pour les regroupements transfrontaliers et les institutions qui leur étaient ouvertes comme le Comité des régions. Cependant, comme le rappelle Marianick Ithurralde : « *il ne faut cependant pas surévaluer la portée de ces réseaux : les logiques inter-étatiques prévalent, les coopérations régionales ne font que s'y superposer. Si elles transforment la scène européenne, ce n'est pas en abolissant les relations inter-étatiques, c'est en mettant fin à leur monopole* »³⁹, c'est ainsi que le Comité des régions s'est vite révélé n'être qu'une « coquille vide ». Pire, pour les catalans et basques, l'entrée dans ces regroupements régionaux européens a l'effet pervers de les assimiler à d'autres régions de l'Union aux compétences largement inférieures. Ainsi, au lieu de les faire devenir des Etats à part entière, la construction européenne les mettait au même rang que des collectivités beaucoup moins autonomes comme les régions françaises.

Enfin, si les moyens semblent inadaptés pour une application irrédentiste, il faut également souligner le manque d'une volonté affirmée.

B : Un manque de volonté

Les seuls scrutins en mesure de permettre aux irrédentistes de mener à bien leur dessein, sont les élections régionales et législatives en France, et les élections locales et du Congrès des députés en Espagne.

En France, les partis indépendantistes et autonomistes, basques et catalans, sont insignifiants.

38 Article 142 de la loi n°2006-1666 du 21 décembre 2007, *Loi de finances pour 2007*. Articles 18 à 23 de la loi n°1223 du 21 août 2007 *en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*.

39 Marianick Ithurralde, *Le Pays Basque, la Catalogne et l'Europe. Stratégies politiques des Autonomies Basque et Catalane*, op. cit., p.236.

Complètement absents au niveau des conseils régionaux du Languedoc-Roussillon et d'Aquitaine, ils ont obtenu une moyenne de 1 % des suffrages aux élections législatives de 2007 sur les quatre circonscriptions des Pyrénées-Orientales⁴⁰, et de 6,6 % sur les trois circonscriptions basques des Pyrénées-Atlantiques⁴¹. Cette faiblesse électorale marque l'attachement français pour l'unité territoriale, même dans des régions considérées comme revendicatives. Il en est ainsi de la Corse avec la victoire du « non » au référendum du 6 juillet 2003 portant sur la fin de la division administrative de l'île en deux départements que prévoyait le « Processus de Matignon », c'est à dire les discussions entre le gouvernement français et les élus corses (dont les nationalistes) de 1998 à 2001. Dans le même sens, en 2006, Jean-Yves Faberon conclut son étude comparative entre les deux territoires ultra-marins français les plus proches du statut de « société complète », la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, par ces mots : « *ces deux anciens territoires d'outre-mer, sont au cœur d'une même problématique : celle d'une part, d'une profonde affirmation de soi, aux antipodes de la Métropole, d'un souci exacerbé de l'identité culturelle et du lien à la terre ; et d'autre part, d'un lien à la mère patrie que personne ne songe à dissoudre purement et simplement, un lien obsédant, dont tous ont bien conscience de la nécessité sur le plan matériel, et qui pour tous est profondément ancré dans l'affectif, dans les cœurs* »⁴².

Les partis autonomistes ont plus de succès en Espagne et notamment durant les élections régionales avec la communauté autonome basque dirigée sans partage par le Parti National Basque, et la Catalogne par les centristes autonomistes de *Convergència i Unió* entre 1980 et 2003, et par une coalition menée par le Parti Socialiste Catalan comprenant les indépendantistes de l'ERC depuis 2003. D'après leurs programmes politiques, seuls le Parti National Basque et l'ERC sont à considérer comme irrédentistes. Or, le premier perd un siège aux élections législatives de 2008 (en passant de sept à six sièges), et le second en perd cinq (en passant de huit à trois sièges). De plus, même dans leurs communautés respectives, ces partis ne font pas l'unanimité. En effet, le Parti National Basque n'a pas obtenu la majorité absolue durant les élections de 2005, perdant même quatre sièges alors que le Président basque Ibarretxe en avait fait un référendum sur la « libre association » avant l'heure. L'ERC pour sa part, s'est opposé en vain contre le nouveau statut catalan en 2006, considéré comme pas assez ambitieux, mais défendu par son allié socialiste qui se

40 Moyenne des résultats obtenus par les candidatures autonomistes et indépendantistes du CDC, de l'ERC et de Unitat.

41 Il s'agit des résultats d'Euskal Herria Bai, coalition comprenant Abertzaleen Batasuna, Eusko Alkartasuna et Batasuna. Le Parti National Basque a préféré soutenir les candidats du Modem.

42 Jean-Yves Faberon, *Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : des autonomies différentes*, in *Revue française de Droit constitutionnel* n°68 d'octobre 2006, p.712.

Toujours dans l'outre mer, Olivier Gohin rappelle l'indéfectible attachement mahorais : « *leur revendication est et demeure celle de la départementalisation qu'ils ont réclamée en vain, en 1958, et en 1976 notamment [...] Il reste que ce long combat pour rester Français à la fin du XXe siècle méritait l'attention. On ira même jusqu'à dire que cette fidélité séculaire à la France force le respect* », in *L'indépendance des Comores et le précédent de Mayotte*, in Jean-Yves Faberon (sous la direction de), *L'avenir statutaire de la Nouvelle-Calédonie – L'évolution des liens de la France avec ses collectivités périphériques*, Colloque organisé à Montpellier les 14 et 15 mars 1997, Paris, La

revendique comme catalaniste, mais non indépendantiste ni irrédentiste.

Tous les éléments sont a priori réunis pour un mouvement irrédentiste sur les territoires basques et catalans, avec des nations d'accueil prêtes à accepter leurs excroissances septentrionales libérées de l'attachement français par l'évolution constitutionnelle. Pourtant, les moyens de décentralisation ou de regroupement européen ne permettent pas un tel mouvement, et la volonté irrédentiste reflète le souhait d'une petite minorité.

Cette improbabilité actuelle ne présume pas de l'avenir institutionnel de ces territoires, et l'idée d'irrédentisme qui revient en force dans le débat contemporain des relations internationales, pourrait très bien s'exprimer différemment et se localiser sur un autre territoire comme par exemple à la frontière belge puisqu'en Wallonie, 49% contre 45% des habitants sont favorables à un rattachement avec la France en cas d'indépendance de la Flandre (côté français ils sont même 60% à le vouloir)⁴³. Ce regain pour la théorie « rattachiste »⁴⁴, doit, comme l'irrédentisme basque et catalan, être relativisé, puisque ces mêmes personnes interrogées sont en majorité persuadées que l'unité belge persistera.

documentation française, 1997, p.80. et p.81.

43 Sondage publié dans La Voix du Nord et Le Soir du 29 juillet 2008.

44 Le terme de *rattachiste* est la version franco belge de l'irrédentisme depuis la révolution française. Le Général de Gaulle y fait référence : « *Je sais bien qu'après la Libération, il aurait suffi que je claqué des doigts pour que la Wallonie demande son rattachement à la France. Mais justement, j'estimais qu'il ne m'appartenait pas de claquer des doigts. Il aurait fallu que les Wallons ou leurs représentants légitimes prennent l'initiative [...] La Wallonie existe, mais il n'y a pas une nation wallonne, les Wallons n'ont jamais cherché à devenir un État. Ils demandent à être intégrés au sein de la République française, dont ils ont déjà fait partie [...] Ils retrouveraient au sein de la France la fierté d'appartenir à une grande nation, la fierté de leur langue et de leur culture, le goût de participer aux grandes affaires du monde et de se battre pour de grandes causes humaines* » in Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Paris, De Fallois-Fayard, 2000, tome III, p. 329.