

REVUE
INTERNATIONALE
DE THEORIE
DU DROIT
ET DE SOCIOLOGIE
JURIDIQUE

ISSN 0769-3362

Droit et Société

98

2 0 1 8

Dossier

Recompositions territoriales

Question en débat

Actualité de l'université anglaise

Études

À propos

Chronique bibliographique

REVUE SOUTENUE PAR L'INSTITUT DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES
DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Lextenso

Dossier

Recompositions territoriales

Les recompositions territoriales : aux carrefours de l'Union européenne, des États-nations et des régions

Présentation du dossier

Hugues Dumont *, Mathias El Berhoumi *, Emmanuel Négrier **, Vincent Simoulin ***

* Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif (CIRC), Université Saint-Louis – Bruxelles, Boulevard du Jardin Botanique 43, B-1000 Bruxelles.

<hugues.dumont@usaintlouis.be>

<mathias.elberhoumi@usaintlouis.be>

** Centre d'Études Politiques de l'Europe Latine (CEPEL), Université de Montpellier, 3 rue de l'Arc des Mourgues, F-34000 Montpellier.

<emmanuel.negrier@umontpellier.fr>

*** Beijing Normal University, School of Sociology, 19, XinJieKouWai St., HaiDian District, Beijing 100875, P. R. Chine.

<simoulin@univ-tlse2.fr>

Alors que les collectivités politiques sont en recomposition territoriale permanente, elles s'affichent en même temps et paradoxalement comme le fruit d'une histoire la plus longue possible. Le socle historique et culturel indispensable à tout territoire pour apparaître comme une construction politique légitime est ainsi régulièrement retravaillé par des acteurs qui souhaitent soit le renforcer soit le saper (mais pour le relégitimer ensuite et faire oublier sa recomposition récente). Les indépendantistes catalans avancent par exemple que la Catalogne possédait autrefois ses propres institutions et son autonomie, érodant ainsi l'évidence du territoire espagnol tout en faisant apparaître leur entreprise comme un retour à une réalité simplement interrompue. Parmi d'autres, les Samis, les Kurdes ou les Québécois développent de façon diverse des tentatives comparables pour faire reconnaître comme État-nation, au sens plein du terme, leur référent territorial. Inversement, les « scandinavistes » ont lutté en vain au XIX^e siècle pour faire valoir l'unité linguistique, culturelle et sociale qui aurait dû selon eux l'emporter sur les divisions entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède et favoriser la naissance d'un seul État scandinave¹. Qu'ils veuillent s'affranchir d'un État plus vaste ou recomposer de petits États en une unité de plus grande envergure, des entrepreneurs territoriaux s'opposent donc les uns aux autres pour consacrer l'évidence d'une « unité » territoriale au détriment d'autres qui seraient également possibles et que leurs concurrents défendent.

On comprend aisément du coup la difficulté, politique et juridique, de plusieurs États à reconnaître et à faire une place aux réalités plurinationales qu'ils accueillent. Ils cherchent à résister à la force centrifuge des référents identitaires lorsqu'ils s'écartent du récit mononational porté par l'État. Mais ils exacerbent parfois des revendications territoriales qui auraient peut-être pu s'exprimer de

1. Vincent SIMOULIN, *La coopération nordique. L'organisation régionale de l'Europe du Nord depuis la tentative autonome jusqu'à l'adaptation à l'Europe*, Paris : L'Harmattan, 1999.

façon moins radicale dans un cadre fédéral. À cet égard, les événements qui ont secoué la Catalogne et l'Espagne à la fin de l'année 2017 livrent un constat implacable : le nationalisme n'appartient pas au passé. Le « Brexit », le référendum d'indépendance de l'Écosse en 2014, l'avenir incertain de l'État belge dont le Gouvernement est dominé par un parti séparatiste, tout comme la force des mouvements autonomistes en Vénétie-Lombardie et en Corse le confirment. Aux quatre coins du Vieux Continent, l'on peut observer une recrudescence de la mobilisation des référents nationaux, mais aussi, selon d'autres logiques, une montée en puissance du fait régional et de l'identification au territoire. Le succès des partis régionalistes et, sans que ceci soit nécessairement lié à cela, des mouvements ou personnalités d'extrême-droite témoignent d'un contexte favorable au discours identitaire, contexte qu'ils façonnent à leur tour. Une tendance lourde traverse l'Europe, et ne s'y limite pas, comme le révèlent le retour d'une rhétorique isolationniste et protectionniste au plus haut sommet des États-Unis ou la résilience, quoique fort affaiblie, du nationalisme québécois.

Les prophéties autour de la décomposition de l'État, dépassé « par le bas » et « par le haut », peinent donc à se réaliser. Si une telle prévision pouvait être formulée au tournant du *xxi*^e siècle, tant en raison d'un double mouvement de décentralisation et de mondialisation qu'à la faveur d'une utopie postnationale, c'était sans compter l'attrait que suscite encore la souveraineté. Certes, l'État est contesté par les nationalismes minoritaires. Mais si les plus radicaux cherchent à s'en séparer, c'est pour en fonder un nouveau, et si les plus ouverts au compromis acceptent d'y demeurer, c'est à la condition d'un partage de l'exercice de la souveraineté entre nations qui conduit à une révision radicale des fondements de l'État. Les revendications des nations infra-étatiques entraînent à leur tour un raidissement du « nationalisme majoritaire », singulièrement en Espagne. Durant la crise catalane, l'État a cherché à se raffermir par une démonstration de force, recourant ainsi à ses moyens d'intervention les plus classiques, la violence légitime dont l'État revendique le monopole. Dans un tout autre cadre, les débats autour de l'appartenance à l'Union européenne sont aussi marqués par une revalorisation de l'identité nationale des États membres et de leur souveraineté contre les dynamiques supranationales.

Nous ne suggérons donc aucunement que l'État serait en voie de décomposition, mais plutôt qu'il fait face à des processus de recompositions faits d'associations et de dissociations. L'actuelle reconstitution d'une Russie « élargie » à l'Ossétie du sud, à l'Abkhazie et à la Crimée se range dans le premier cas de figure. De façon plus modeste et plus pacifique, les fusions d'intercommunalité en cours en France peuvent également y être rattachées. Les cas de l'Espagne, du Royaume-Uni, du Canada, de la Tchécoslovaquie ou bien sûr de la Yougoslavie correspondent au second. Aucune réalité territoriale n'est figée et la Corée pourrait par exemple un jour figurer parmi les cas de réunion. La mondialisation et, dans une logique un peu différente, l'Européanisation contribuent-elles à dissoudre ces États-nations ou les obligent-elles à se recomposer sur le plan territorial ? Comment (et faut-il) relier ces recompositions territoriales à l'importance croissante des organisations internationales, des

organisations non gouvernementales et à l'émergence de forums et d'espaces internationaux virtuels ?

Les concepts et instruments juridiques sont bien sûr l'un des principaux objets d'étude pour saisir ces dynamiques. Or, à bien des égards, les catégories juridiques traditionnelles pour appréhender les structures de l'État sont remises en cause par ces recompositions. Il en va ainsi de l'État régional, notion permettant de rendre compte des États qui refusent de se reconnaître fédéraux et dont les structures se situent à mi-chemin entre la décentralisation et le fédéralisme. Lorsque l'on étudie l'organisation de l'Espagne et du Royaume-Uni, il apparaît que les recompositions qu'ont connues ces « États régionaux » rendent ténue, en droit comme en fait, la distance qui les sépare de l'idée fédérale. Dans les contextes plurinationaux, la frontière entre fédération et confédération tend également à se rétrécir. La Constitution belge prévoit une série de mécanismes donnant aux deux principales communautés qui la composent un véritable droit de veto. Les droits constitutionnels du Canada et du Royaume-Uni envisagent chacun une forme de droit de demander la sécession, accueillant ainsi dans leur ordre juridique un élément que la doctrine juridique classique réserve au confédéralisme. Dominée par l'idéologie de l'État-nation, la théorie de l'État de facture juridique tend à ignorer les soubassements théoriques sur lesquels reposent ces mécanismes institutionnels. La théorie juridique du fédéralisme peine également à les conceptualiser. Érigeant en modèle des États qui, comme les États-Unis, sont peu soumis à des forces centrifuges, elle s'empêche d'envisager les arrangements issus de ces processus de recomposition autrement qu'à titre d'anomalies.

Sur un plan davantage politologique, notre dossier oblige aussi à réinterroger les analyses des rapports entre centres et périphéries et du processus historique de construction des États-nations. La théorie des clivages de Stein Rokkan² garde-t-elle par exemple une part de sa validité ou doit-elle être repensée à la lumière des bouleversements actuels ? Quel éclairage le concept de consociativisme forgé par Arendt Lijphart³ apporte-t-il pour saisir les processus à l'origine de ces recompositions ? L'avènement d'une approche en termes de subsidiarité est-il un ferment de dissociation ou un fruit de l'adoption par la plupart des gouvernements de logiques de pilotage « à distance » de leurs terres et citoyens ? La nécessité de chercher une justification historique aux recompositions territoriales doit-elle se comprendre comme un avatar de la résurgence du nationalisme identifiée par Michael Keating⁴ ? Comment articuler cette démarche identitaire et la volonté affichée de prôner un nationalisme inclusif ou civique cherchant à garantir l'autodétermination d'un territoire ?

Ce dossier explore les dimensions à la fois politiques, sociologiques et juridiques de ces processus. Il présente les modèles permettant de les penser, mais aussi de

2. Seymour M. LIPSET et Stein ROKKAN, *Structures de clivages, systèmes de partis et alignement des électeurs : une introduction* [1967], Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008.

3. Arendt LIJPHART, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven : Yale University Press, 1978.

4. Michael KEATING, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham : Edward Elgar, 1998.

rendre compte de leur articulation. L'idée de recomposition suppose, en effet, que la réalité ne se présente pas de manière binaire. Ainsi, la dissociation que provoquera le Brexit pourrait se traduire en Écosse par l'organisation d'un nouveau référendum d'indépendance, lequel, en cas de succès, serait suivi par une demande d'adhésion à l'Union européenne. Au plus fort de la crise de fin 2017, les nationalistes catalans ont exprimé les mêmes aspirations d'une indépendance combinée au maintien dans l'Union, comme le symbolisaient les drapeaux européens au cœur des manifestations, l'appel à une médiation par les institutions de l'Union ou l'exil des dirigeants déchus dans le principal siège de l'Europe.

Chaque territoire a son histoire et sa culture politique, ses institutions qui en sont le produit. Les tensions actuelles ont néanmoins ceci de frappant qu'elles révèlent une pluralité de visions de cette histoire et de cette culture au sein d'un même territoire. La contribution de Michael Keating rend ainsi compte de la pluralité des conceptions qui coexistent au Royaume-Uni au sujet de la nature même de l'État, entre celle d'un État-nation unitaire reposant sur la souveraineté du Parlement de Westminster et celle d'une union plurinationale fondée sur une souveraineté partagée. Cette dualité des récits constitutionnels a également été au cœur de la crise catalane. Le Gouvernement espagnol a rejeté l'initiative indépendantiste au nom de la Constitution de 1978, de l'unité indissoluble de la nation espagnole qu'elle proclame et de la jurisprudence du tribunal constitutionnel appliquant de manière orthodoxe les doctrines les plus classiques de la théorie de l'État. Vu de Barcelone, en revanche, le statut d'autonomie n'a pas été un objet de concession par Madrid, mais de reconnaissance tant il se fonde sur la souveraineté populaire des Catalans qui l'ont approuvé par référendum. Les nationalistes écossais et catalans ont en commun d'inscrire leurs revendications d'un droit de décider et d'un État plurinational dans une histoire qui précède la Constitution de leur État.

Cette concurrence de récits constitutionnels pose un défi au chercheur. S'il se borne à raisonner exclusivement à partir des ressources de la Constitution de l'État, il adhère à l'une de ces visions au détriment de l'autre. S'il pense l'État à partir d'une perspective plurinationale, il s'expose au même risque de partialité. Pour le juriste, cette perspective ajoute un écueil supplémentaire : celui de larguer les amarres avec le point de vue interne propre à l'ordre juridique étatique. En effet, on peut constater que les juristes engagés dans la promotion de la perspective plurinationale ont parfois tendance à confondre le droit positif de l'État tel qu'il est (encore ?) avec le droit tel qu'il devrait évoluer à leurs yeux. Ils sont alors tentés de prendre quelques libertés avec la rigueur que l'analyse du droit positif commande. Le juriste soucieux d'une approche plus scientifique refusera aussi bien de s'enfermer dans un positivisme étroit (parce qu'aveugle à des tensions ou des évolutions en cours) que de renoncer à prendre dûment en compte le point de vue interne à sa discipline. Il doit alors renouveler les cadres classiques de l'analyse juridique. Une telle approche ne se contentera pas de mettre en avant les variables politiques, culturelles et linguistiques à côté de l'analyse juridique. Elle se souciera bien plus de montrer dans quelle mesure ces variables pénètrent dans le droit ou s'opposent à

lui, en inaugurant une dynamique qui peut conduire à un changement juridique ou échouer à le provoquer⁵.

Conscients des risques inhérents à l'étude de la pluralité de récits contradictoires, les auteurs des contributions du dossier se sont employés à les prendre au sérieux. Le dialogue interdisciplinaire auquel se prête chaque contribution, et le dossier dans son ensemble, nous paraît ainsi ouvrir une voie féconde pour comprendre ces phénomènes complexes de recompositions. En analysant les formes juridiques et politiques que ceux-ci empruntent, l'on est conduit à revisiter certains concepts cardinaux patiemment forgés dans les différentes disciplines.

Le premier article, de Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi, réexamine ainsi les catégories classiques des structures de l'État qu'interroge la pluralité nationale. La théorie de l'État et celle du fédéralisme postulent une coïncidence entre la nation et l'État, peu importent les formes, unitaire, régionale ou fédérale de celui-ci. Or, cette idéologie juridico-politique de l'État-nation se trouve contestée par des groupes infra-étatiques que l'histoire, la philosophie politique ou la sociologie peuvent qualifier de nations. La théorie du droit public est dès lors mise au défi de trouver les moyens conceptuels de combler le fossé qui sépare ces approches de l'approche juridique. Elle ne doit pas seulement discerner au-delà du formalisme de l'ordre constitutionnel en vigueur les dynamiques politiques qui traversent et influencent celui-ci, mais aussi capter la manière dont le droit lui-même traduit ou trahit ces dynamiques. C'est donc à une tentative de définition juridique inédite de l'État fédéral plurinational avertie de ces tensions que les auteurs se livrent. Après avoir situé celui-ci dans le genre fédératif dont il forme une espèce, ils abordent aussi à frais nouveaux l'autre espèce problématique que ce même genre abrite, l'Union européenne qu'ils définissent comme une Fédération plurinationale, à la fois dans le prolongement et en rupture avec les travaux bien connus d'Olivier Beaud. L'État fédéral plurinational et la Fédération plurinationale ont en commun un rapport problématique avec la notion de souveraineté. C'est la raison pour laquelle ces deux espèces appellent un renouvellement des outils conceptuels.

La thématique des frontières forme l'objet d'investigation du deuxième article. Denis Duez et Damien Simonneau démontrent que leur conception juridique se trouve en partie dépassée. Héritière de l'ordre westphalien, la frontière juridicisée a pour fonction de borner les souverainetés et prend des formes uniques, linéaires et intangibles. Or, tant les revendications indépendantistes que le Brexit révèlent des frontières instables et multiples. Saisies par les outils de la sociologie politique, les formes et les fonctions des frontières comme construction sociale et comme processus d'interactions apparaissent ainsi sous un jour bien différent des représentations véhiculées par le discours juridique. Ce point de vue met au grand jour le paradoxe de frontières à la fois relativisées par l'intégration économique et renforcées de manière aussi spectaculaire que symbolique à la faveur de la crise des migrations.

5. Cf. la théorie de la para-légalité à laquelle Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi font référence dans leur article « Les formes juridiques fédératives d'association et de dissociation dans et entre les États » au sein de ce dossier.

La contribution de Michael Keating articule les particularités constitutionnelles britanniques – absence de Constitution formelle, dévolutions asymétriques et traitement pragmatique des enjeux plurinationaux – et l'incidence de l'appartenance à l'Union européenne sur ces particularités. Il présente trois scénarios de l'avenir constitutionnel du Royaume-Uni à la suite du Brexit : la voie d'une *recentralisation* – le nationalisme exprimé à l'encontre de l'Union européenne se retournerait alors contre les nations constitutives du Royaume-Uni –, celle d'une *désintégration*, si les Écossais souhaitent revenir dans l'Union, ou encore celle d'une *reconfiguration*, dans la mesure où les compétences qui reviendront au Royaume-Uni devront être réallouées. Ce dernier scénario, cette *via media*, est encouragé par les évolutions politiques plus récentes, le reflux des nationalistes écossais et l'affaiblissement politique du camp du *hard Brexit*.

L'article de Tuni Kernalegenn et Romain Pasquier, quatrième contribution de ce dossier, cherche à étayer le constat d'une réactivation du clivage centre/périphérie. Tout en faisant écho aux travaux fondateurs de Arend Lipset et Stein Rokkan, ils indiquent que cette réactivation se traduit par la vigueur des partis régionalistes dont ils cherchent à expliquer les raisons du succès. Si des paramètres communs de changement peuvent être dégagés pour comprendre le retour en force de ce clivage, ils donnent lieu à des formes constitutionnelles d'organisations étatiques divergentes et à des régions dont la « capacité politique territoriale » revêt des degrés d'intensité variable. Pour illustrer cette variabilité, l'article compare de manière très éclairante le cas de l'Écosse et celui de la Bretagne.

C'est aussi à partir d'un cas français, mais cette fois-ci des régions fusionnées pour former l'actuelle Occitanie, que le dernier article du dossier amorce une réflexion sur la mobilisation de l'identité régionale. Emmanuel Négrier et Vincent Simoulin interrogent le paradoxe suivant : c'est au moment où les territoires sont en pleine reconfiguration (fusion, séparatisme, coopération plus ou moins intégrée) que le discours des origines, référant ces espaces à des origines aussi lointaines que possible, occupe le débat public. Le socle historique et culturel indispensable à tout territoire pour apparaître comme une construction politique légitime est ainsi régulièrement retravaillé par des acteurs qui souhaitent soit le renforcer, soit le saper. Ce rapport au territoire explique, en partie, les obstacles rencontrés lors de la fusion de régions dont pourtant la démographie, l'économie et les dynamiques partisans étaient proches. La disparition d'une frontière institutionnelle et juridique laisse ainsi place à une frontière symbolique et sociale plus ou moins marquée selon les politiques publiques.

■ Les auteurs

Hugues Dumont est vice-recteur à la recherche de l'Université Saint-Louis, professeur ordinaire et président du CIRC. Il est l'auteur de nombreux travaux dans le domaine du droit public, de la théorie du droit et du droit institutionnel de l'Union européenne. Il a notamment publié :

— « Repenser la souveraineté à la lumière du droit international des droits de l'homme » (avec Isabelle HACHEZ), *Liber amicorum Rusen Ergec*, Luxembourg : Pasicrisie luxembourgeoise, 2017 ;

— *Le pacte constitutionnel européen. T. I : Fondements du droit institutionnel de l'Union* (avec Antoine BAILLEUX), Bruxelles : Bruylant, 2015.

Mathias El Berhoumi est professeur de droit constitutionnel à l'Université Saint-Louis et membre du CIRC. Dans ses recherches, il s'intéresse en particulier aux enjeux contemporains de la théorie de l'État et aux articulations entre droit public et politique(s). Parmi ses publications :

— « La reconnaissance constitutionnelle du droit de demander la sécession dans les États plurinationaux » (avec Hugues DUMONT), in Alain-G. GAGNON et Pierre NOREAU (dir.), *Constitutionnalisme, droits et diversité. Mélanges en l'honneur de José Woehrling*, Montréal : Themis, 2017 ;

— « L'obstruction parlementaire en Belgique » (avec John PITSEYS), *Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP)*, n° 2289-2290, 2016.

Emmanuel Négrier est directeur de recherche au CEPEL. Ses recherches portent sur les politiques culturelles et les politiques régionales. Parmi ses publications récentes ou à venir :

— « Existe-t-il un modèle barcelonais ? Retour sur 40 ans de politique urbaine à Barcelone », (avec Mariona TOMAS), *Métropoles*, 2018 (à paraître) ;

— « The Participative Turn in Cultural Policy: Paradigms, Models, Contexts » (avec Lluis BONET), *Poetics*, 2018 (à paraître) ;

— *La politique à l'épreuve des émotions* (dir., avec Alain FAURE), Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2017.

Vincent Simoulin est chercheur à la Beijing Normal University, School of Sociology et au CERTOP (UMR 5044 CNRS), Université de Toulouse. Ses recherches portent sur le changement organisationnel, la gouvernance territoriale et les politiques scientifiques. Il a notamment publié :

— « Le gouvernement à crédit. Tâtonnements des gouvernants, aveuglement des gouvernés ? », *L'Année sociologique*, 66 (2), 2015 ;

— *Sociologie d'un grand équipement scientifique. Le premier synchrotron de troisième génération* (avec Cécile CRESPIY), Lyon : ENS Éditions, 2012.

Éditorial

Dossier

Recompositions territoriales

coordonné par Hugues Dumont, Mathias El Berhoumi, Emmanuel Négrier, Vincent Simoulin

Hugues Dumont, Mathias El Berhoumi,
Emmanuel Négrier, Vincent Simoulin

*Les recompositions territoriales : aux carrefours de l'Union européenne, des États-nations et des régions.
Présentation du dossier*

Hugues Dumont, Mathias El Berhoumi

Les formes juridiques fédératives d'association et de dissociation dans et entre les États

Denis Duez, Damien Simonneau

Repenser la notion de frontière aujourd'hui. Du droit à la sociologie

Michael Keating

Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom

Tudi Kernalegenn, Romain Pasquier

Les régions contre l'État ? Capacité politique et fragmentation territoriale en Europe

Emmanuel Négrier, Vincent Simoulin

Fusionner des politiques régionales. La recomposition des régions françaises au prisme de l'Occitanie

Question en débat

Actualité de l'université anglaise

Annie Vinokur, Corine Eyraud

Le « Higher Education and Research Act 2017 » : acte de décès du service public de l'enseignement supérieur en Angleterre ?

Études

Alberto Lucarelli

Biens communs. Contribution à une théorie juridique

Gregory Bligh

Crise du standard de l'« homme ordinaire » en common law britannique d'après-guerre. Le débat Hart-Deolin et le multiculturalisme naissant

Benjamin Morel

Ce que conte le compte rendu : l'institution d'un ordre parlementaire idéalisé

À propos

Jacky Fayolle

À propos de la gouvernance par les nombres, pour une articulation de la raison juridique et de la raison statistique

Federico Tarragoni

La sociologie a-t-elle définitivement tué la philosophie ?

Pierre Guibentif

À quoi servons-nous, nous autres juristes, citoyens d'une société complexe ?

Chronique bibliographique

Prix : 60 €

ISBN 978-2-275-02911-5



9 782275 029115

RESEAU EUROPEEN
DE COMMUNICATION
ENTRE REVUES D'ETUDES
SUR LE JURIDIQUE



HERMES