

**Tijdschrift van het
STUDIECENTRUM
voor
FEDERALISME**

FEDERALISME

**Revue du
CENTRE d'ETUDES
du FEDERALISME**

JAARGANG - ANNEE 1993 PRIJS - PRIX 200 F
VERANTWOORDELIJK UITGEVER - EDITEUR RESPONSABLE
Prof. Kris Deschouwer, Hoomstraat - rue du Cornet 34,
1040 Brussel - Bruxelles

FEDERALISME

Tijdschrift van het STUDIECENTRUM voor FEDERALISME

Het tijdschrift is een uitgave van het Studiecentrum voor Federalisme
De verkoopprijs per nummer bedraagt 200 F (beperkte oplage).

Het redaktiecomitee is samengesteld uit Michel Collinge, Liesbet Hooghe, Danielle Meulders, Patrick Peeters, Jean-Claude Scholsem, Jérôme Sohier, Gonzales d'Alcantara en wordt voorgezeten door hoofdredakteur Kris Deschouwer.

De redactie behoudt zich het recht voor de publicatie van ingezonden artikels en studies te weigeren. Niet gepubliceerde inzendingen worden op verzoek teruggezonden. De redactie is niet verantwoordelijk voor de inhoud van de ingezonden bijdragen.

Elke gedeeltelijke of volledige overname van artikels moet geschieden met toestemming van de redactie.

Alle korrespondentie voor het tijdschrift wordt gericht aan Studiecentrum voor Federalisme, Hoorstraat 34 te 1040 Brussel.

FEDERALISME

Revue du CENTRE D'ETUDES du FEDERALISME

Cette revue est publiée par le Centre d'Etudes du Fédéralisme. Le prix de vente pour un numéro séparé est de 200 FB (tirage limité).

Le comité de rédaction se compose de Michel Collinge, Liesbet Hooghe, Danielle Meulders, Patrick Peeters, Jean-Claude Scholsem, Jérôme Sohier, Gonzales d'Alcantara et est présidé par le Rédacteur en chef, Kris Deschouwer.

La rédaction se réserve le droit de refuser la publication des articles et ouvrages envoyés. Les manuscrits non publiés seront rendus sur demande. Les articles n'engagent que leur auteur.

La reproduction partielle ou intégrale des articles parus est subordonnée à l'accord de la rédaction.

Toute correspondance pour la revue est à envoyer au Centre d'Etudes du Fédéralisme, Rue du Cornet, 34 à 1040 Bruxelles.

FEDERALISME

JAARGANG 1993
ANNEE 1993

Aan de lezer,

De redactie biedt u haar verontschuldiging aan voor de laattijdige publikatie van de jaargang 1993, te wijten aan een belangrijke organisatorische herstructurering.

Cher lecteur,

La rédaction vous prie de l'excuser pour la publication annuelle tardive de 1993, qui est due à une restructuration importante de l'organisation.

Introduction

La construction Européenne s'est réalisée progressivement comme Communauté "supranationale" fondée sur des traités. Ceci implique le transfert de compétence au profit d' institutions communautaires. Halûk Günugur de l'Université d'Ankara repère les notions de supranationalité et de souveraineté dans la genèse de la Communauté, dans le fonctionnement institutionnel, dans l'ordre juridique et dans les dispositions du traité de Rome. Il rapproche la notion de subsidiarité de ses deux premières et l'utilise comme principe d'organisation des compétence aux différents niveaux de décision, communautaire, national et régional.

Yves Rogister décrit l'histoire de la pensée de la droite en France à partir de 1789 jusqu'au début du XXème siècle. Il examine les alternatives décentralisatrices proposées par le droite - ceux qui s'érigent contre la Révolution française- durant cette période. Il se demande si l'opposition entre réflexion fédéraliste de "droite" et réflexion démocratique de "gauche" ébauche le clivage politique gauche-droite de la France contemporaine. Il suggère que cette opposition mène à une première conception de l'idée d'une Europe fédérale.

Le prochain article nous amène en Afrique. Bertus de Villiers du Centre d'Analyse de la Constitution sud-africaine, examine et interprète les expériences fédérales de l'Inde et du Nigeria pour son propre pays. Il développe finalement des directives pour la régionalisation/fédéralisation en Afrique du Sud.

Bien qu'on se réfère souvent au fédéralisme allemand comme étant un des systèmes fédéraux le plus élaboré, soit un modèle pour le fédéralisme en général, cela n'empêche pas que l'Allemagne a du s'engager dans deux grands défis : l'intégration européenne et l'unification allemande. Prof. Michael Burgess de l'Université de Keele et le Prof. Franz Gress de l'Université JW Goethe, montrent comment la fédération, sous la pression des Länder qui de plus en plus se rendaient compte que l'intégration européenne entraînait le transfert de leurs propres compétences, a créé de nouvelles voies de participation. L'unification allemande n'a pas seulement donné une nouvelle dimension au débat constitutionnel de par le défi d'intégrer l'Allemagne de l'Est dans le système fédéral de l'Ouest ; il a également illustré d'un des mots-clés du fédéralisme allemand : la solidarité.

Prof. Dr. Gonzales d'Alcantara
Président du Centre d'Etudes du Fédéralisme

Inleiding

Geleidelijk aan heeft de uitbouw van Europa de vorm aangenomen van een "supranationale" gemeenschap, gebaseerd op verdragen. Dit houdt de overdracht in van bevoegdheden ten voordele van de Europese instellingen. Halûk Günugur van de universiteit van Ankara peilt naar de betekenis van de begrippen supranationaliteit en soevereiniteit bij het ontstaan van de Gemeenschap, in haar institutionele werking, in de juridische orde en in de artikels van het Verdrag van Rome. Hij voegt bij deze twee begrippen het concept van subsidiariteit en gebruikt dit als organisatieprincipe bij de verdeling van de bevoegdheden over de verschillende Europese, nationale en regionale besluitvormingsniveaus.

Yves Rogister beschrijft de geschiedenis van het Franse rechtse gedachtengoed vanaf 1789 tot het begin van onze eeuw. Hij onderzoekt de verschillende ontwerpen van decentralisatie die tijdens deze periode door rechts voorgesteld werden, waarbij hij met rechts al diegenen bedoelt die zich tegen de Franse revolutie verzetten. De auteur onderzoekt in welke mate de tegenstelling tussen de rechtse federale en de linkse democratische gedachte de huidige politieke links-rechtse scheiding in Frankrijk voorafbeeldt en suggereert dat deze tegenstelling leidt tot een eerste voorstelling van het Idee van een federaal Europa.

Het volgende artikel brengt ons naar Afrika. Bertus de Villiers, hoofd van het Centrum voor Grondwetsanalyse van Zuid-Afrika, onderzoekt de ervaringen van Indië en Nigeria met het federalisme en past deze toe op zijn eigen land. Hij ontwerpt enkele richtlijnen voor het regionalisatie-/federalisatieproces in Zuid-Afrika.

Het Duitse federalisme wordt als een van de meest uitgewerkte federale systemen beschouwd en vaak verwijst men ernaar als zijnde hét model voor het federalisme. Dit neemt echter niet weg dat Duitsland twee grote uitdagingen heeft moeten aangaan : enerzijds het Europese integratieproces en anderzijds de Duitse eenmaking. Michael Burgess van de Universiteit van Keele en Franz Gress van de JWG Universiteit te Frankfurt, beschrijven hoe de Duitse federatie, onder druk van de Länder die zich geleidelijk aan realiseerden dat Europese integratie de overdracht van hun eigen bevoegdheden met zich meebracht, nieuwe wegen tot participatie gecreeërd heeft. De Duitse eenmaking gaf niet enkel een nieuwe dimensie aan het grondwettelijk debat door de uitdaging om Oost-Duitsland in het West-Duitse federaal systeem te integreren. Het illustreerde tevens een van de sleutelwoorden van het Duits federalisme : solidariteit.

Prof. Dr. Gonzales d'Alcantara
Voorzitter van het Studiecentrum voor Federalisme

SUPRANATIONALITE ET SUBSIDIARITE DANS LE DROIT COMMUNAUTAIRE

Halûk Günugur
Chargé des cours de droit communautaire
à l'Université Gazi d'Ankara

Korte Inhoud

De politieke en economische wanorde waarin West-Europa zich na de Tweede Wereldoorlog bevond schiep een reële behoefte aan efficiënte samenwerking tussen de verschillende staten.

De Europese constructie kwam tot stand via een traag doch uitzonderlijk groeiproces : elke lidstaat diende ten voordele van de Gemeenschap afstand te doen van een stuk van haar nationale soevereiniteit en een gedeelte van haar bevoegdheden over te dragen aan het geheel van staten.

Dit veronderstelt de afbakening van de begrippen 'supranationaliteit', 'soevereiniteit' en 'subsidiariteit'. De auteur verduidelijkt deze vooraleer over te gaan tot het onderzoeken van de supranationale kenmerken van de Gemeenschap, de supranationale bepalingen van de Gemeenschapsverdragen, en in een laatste luik, de studie van de notie "subsidiariteit", sleutelbegrip van de Europese éénmaking, haar toepassingen en haar politieke en juridische garanties.

De auteur onderstreept de achterstand die het 'Politieke Europa' heeft opgelopen op het 'Economische Europa' maar kijkt hoopvol uit naar een 'Europese federale eenheid'.

ABREVIATIONS

CDE	Cahiers de Droit européen
CE	Communauté Européenne
CEE	Communauté Economique Européenne
CMLR	Common Market Law Review
EURATOM	Communauté Européenne de l'Energie Atomique

FEDERALISME, 1993

JOCE	Journal Officiel des Communautés Européennes
JORF	Journal Officiel de la République française
JT	Journal des Tribunaux
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
op. cit.	opinion citée
PAC	Politique Agricole Commune
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International
RHDI	Revue hellénique de Droit International
RP	Revue politique
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
TOBB	Türkiye Odalar Borsalar Birliği (Union des Chambres de Commerce de Turquie)

INTRODUCTION

Il n'est plus possible, au vingtième siècle, de prétendre que les événements qui se déroulent dans un Etat restent sans influence sur les autres Etats ou sur l'ensemble du système international (1). Le développement et la multiplication des relations entre les Etats et la Communauté internationale font toujours naître de nouvelles questions et de nouveaux problèmes, tant sur le plan politique que sur le plan juridique. Ceux-ci ne peuvent être résolus si l'Etat ne renonce pas, de façon partielle, à sa souveraineté absolue sur le plan international. Par conséquent, un règlement politico-juridique demande une coopération inter-étatique.

Chaque fois qu'un traité ou un accord intervient en vue de régler un différend international, la souveraineté des Etats contractants se trouve, en quelque sorte, limitée par les dispositions et la finalité de cet accord ou traité, dans le contexte de "pacta sunt servanda", l'adage numéro un du droit international.

Lorsqu'il s'agit de conclure un traité ayant pour but de créer une organisation internationale, les Etats signataires du traité en cause subissent une nouvelle restriction de la souveraineté en faveur de cette organisation nouvellement instituée.

Les limitations ainsi apportées à la notion de souveraineté étatique revêtent une importance particulière avec la création des Nations-Unies, dont le Conseil de Sécurité peut prendre des décisions obligatoires à la "majorité".

“La Charte des Nations-Unies, écrit Giraud, a réalisé déjà un grand progrès en introduisant la règle de la majorité au lieu de l’unanimité pour les votes à l’Assemblée Générale et au Conseil Economique et Social, et celle d’une majorité qualifiée (même conditionnée par le droit de veto des grandes puissances) pour les votes au Conseil de Sécurité” (2) (3).

En effet, les décisions obligatoires prises au sein des organisations internationales ne lient que les Etats. Même lorsqu’elles sont de nature à être exécutées à l’intérieur d’un Etat considéré à l’égard des individus, ce sont les Etats qui sont obligés, sous peine de voir leur responsabilité internationale engagée, d’assurer cette exécution sur leur territoire. Les individus ne sont soumis qu’à leurs autorités nationales. Et si ces autorités, en donnant effet en droit interne aux décisions obligatoires d’un organisme international, se voient limitées dans l’exercice de leurs compétences, elles continuent tout de même à les exercer elles-mêmes (4).

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, l’Europe, en créant différentes organisations, cherchait à trouver une solution efficace aux nombreux problèmes qui lui posaient, d’une part, la ruine et la misère résultant de la guerre et de la crise économique d’après-guerre, et d’autre part, sa sécurité politique fortement ébranlée ...

Aucune des organisations créées à cette fin, même l’OTAN, que l’on peut citer comme la plus importante, ne porte plus gravement atteinte à la souveraineté des Etats membres que la Charte des Nations-Unies. On se trouve donc, juridiquement encore, en présence des “limitations” de la souveraineté.

Face à la supériorité matérielle des deux grandes puissances mondiales (les Etats-Unis et l’Union Soviétique) qui voient, ainsi que Monnet l’a souligné, *“Le développement de leurs productions et de leur productivité selon des systèmes différents et qui disposent de grands espaces, de vastes marchés, avec des consommateurs nombreux. Exposés au danger d’un éventuel conflit armé pouvant résulter de la rivalité croissante de ces deux puissances, les Etats de l’Europe occidentale devaient penser sérieusement au redressement de leur économie et à leur sécurité politique”*(5). Chacun des pays de l’Europe occidentale étant incapable à lui seul d’atteindre de tels buts, il fallait donc, pour y réussir, à tout prix jeter les bases d’une coopération efficace, même plus que jamais, tant sur le plan économique que sur le plan politique.

FEDERALISME, 1993

Une telle idée comportait la création des institutions dotées de pouvoirs effectifs, auxquelles les Etats pourraient déléguer, ou plutôt transférer, une partie de leur souveraineté nationale. Pour réaliser ces buts, il n'était plus suffisant, comme c'est le cas pour d'autres organisations internationales (telles que les Nations-Unies, l'OTAN, etc.), de se borner à des limitations de souveraineté.

La construction de différents traités dans le cadre de l'Europe occidentale, à savoir les traités instituant la CECA, la CEE, l'EURATOM (6), même la signature du traité de CED (7), sont les "premiers pas" vers la création des organisations de type "supranational" investies de pouvoirs et de compétences appartenant jusqu'alors exclusivement aux autorités nationales des Etats.

Dans cette étude consacrée à la supranationalité et à la subsidiarité, nous allons tout d'abord mettre l'accent, dans le premier chapitre, sur la notion de "supranationalité", aussi bien que sur celle de souveraineté; ensuite, sur le plan général et à travers les arrêts de la Cour de Justice, les caractéristiques supranationales de la Communauté seront traitées; et enfin, nous allons nous pencher sur l'étude des dispositions de traités communautaires ayant l'effet supranational. Le deuxième chapitre sera consacré à l'examen de la "subsidiarité" qui prend aujourd'hui une place particulière dans l'ordre du jour de la Conférence inter-gouvernementale, de la Commission, du Conseil, ainsi que du Parlement européen.

CHAPITRE I SUPRANATIONALITE

Section 1 - Notion de supranationalité

Le terme de supranationalité est récent. Ce terme a été employé après la deuxième guerre mondiale, plus précisément depuis les années 50, avec la création des Communautés Européennes. La polémique s'en est immédiatement emparée et certains en ont fait le symbole d'une construction européenne rigide, centralisatrice, ne respectant pas les individualités nationales des Etats. Appliqué aux partisans d'une conception fédérale de la construction européenne, le terme de supranationalité a présenté ceux-ci comme des centralisateurs. L'emploi polémique de la supranationalité a abouti à cette énormité (8).

Mais, au-delà de la querelle de mots, la supranationalité devient une réalité incontestable. Elle caractérise la situation des relations internationales contemporaines.

A l'origine, la supranationalité a désigné une innovation considérable apportée par les Communautés Européennes dans les relations entre Etats : la création entre ces Etats d'organes compétents en vue de prendre, à la majorité au lieu de l'unanimité, des décisions qui produisent leur effet directement dans l'ordre juridique des Etats membres. *"Cette nouvelle conception de droit exige le transfert des compétences et même l'abandon d'une partie de la souveraineté nationale au profit des institutions communautaires"*, déclarait Schuman le 10 août 1950, au sujet de son plan créant un système qui implique la constitution d'une autorité supranationale, au profit de laquelle les pays participants devront consentir un abandon partiel de souveraineté (9).

Dans les relations entre la Communauté et les Etats membres se trouvent les éléments qui caractérisent la supranationalité du Marché Commun. Ces relations sont la démonstration de l'audace dont les auteurs du Traité ont fait preuve dans la construction de la CEE : des Etats jusqu'alors souverains se sont trouvés soumis, par le Traité, à une subordination étendue à l'égard des institutions communautaires.

Cette subordination prend trois formes : parfois l'Etat est soumis au Traité dans des conditions identiques à celles d'un particulier; parfois l'Etat se trouve dans la situation d'un rouage hiérarchiquement subordonné aux organes communs dont il exécute les décisions; parfois l'Etat conserve son pouvoir d'initiative et de décision, mais sous un véritable contrôle de tutelle exercé par la Communauté (10).

La notion de "supranationalité" peut être élargie, détachée des Communautés Européennes. On peut dire qu'une société d'Etats supranationale est une société dans laquelle des actions, des influences externes s'exercent directement à l'intérieur des Etats sans passer par l'intermédiaire des pouvoirs publics. Ces effets peuvent être le résultat d'abandons partiels de la souveraineté. Ils consacrent un relatif effacement des frontières. Celles-ci conservent sans doute une partie de leurs fonctions; par exemple, délimitation géographique entre Etats, délimitation des compétences législatives, administratives et judiciaires. Mais elles n'abritent plus de véritables souverainetés.

FEDERALISME, 1993

Toutefois, jusqu'après la guerre de 1914, les frontières avaient dans le monde interétatique un rôle particulièrement important. Elles étaient (ce qu'elles demeurent encore pour un certain nombre d'Etats) la limite géographique qui bornait l'Etat, les pouvoirs de ses autorités. Mais surtout, elles délimitaient des souverainetés. Elles établissaient une distinction fondamentale entre ce qui se passait à l'intérieur et ce qui se passait à l'extérieur. La politique, l'administration intérieure ne regardaient pas les autres Etats, les relations extérieures ne regardaient pas les particuliers (11). La souveraineté à l'intérieur, non-ingérence à l'extérieur, le monopole étatique des relations internationales caractérisaient clairement l'organisation mondiale d'hier. Or, cette situation n'est plus (12).

Après avoir montré les caractéristiques générales de la notion de "supranationalité", il nous reste à essayer de cerner le concept d'une "organisation supranationale".

L'organisation supranationale est une institution créée par un traité international, au profit de laquelle les Etats membres ont partiellement transféré leur souveraineté; celle-ci adopte des normes juridiques à la majorité, liant obligatoirement les Etats qui en font partie et ayant ainsi des effets directs sur le droit interne de ces Etats.

On peut donc déduire de cette définition les points suivants :

1. L'organisation supranationale ne peut être créée que par un traité ou une convention au niveau international.
2. Au sein de cette organisation, les Etats membres ont transféré une partie de leur souveraineté.
3. Cette organisation prend les décisions et adopte des normes juridiques à la majorité qualifiée et non pas à l'unanimité.
4. Les normes juridiques ainsi adoptées lient obligatoirement les Etats membres, sans exception (13).
5. Les normes juridiques ainsi adoptées ont des effets directs sur le droit interne des Etats membres (14).

Section 2 - Notion de souveraineté

La notion de principe constitutionnel "intangibles" se fonde sur le concept classique de la souveraineté. Selon ce concept, la souveraineté se manifeste en tant qu'ensemble d'attributs et droits inhérents et inaliénables du pouvoir

étatique. Cela étant, toute limitation de ces éléments doit être acceptée et autorisée par l'Etat. Ainsi, outre le caractère absolu de l'Etat, la souveraineté, d'après la théorie classique, est aussi un élément statique de la personnalité étatique (15).

Dans son célèbre arrêt "Affaire de Wimbledon", la Cour permanente internationale de Justice se refuse "à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de souveraineté", pour le motif que "la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat" (16).

Les définitions classiques correspondent bien à l'étymologie latine des mots "souverain" et "souveraineté" : elles trouvent leur racine dans "super", à savoir "au-dessus", et retiennent en général deux éléments complémentaires : l'un négatif, qui est la qualité -illusoire- de ne dépendre en rien de qui que ce soit, et l'autre positif, qui est la capacité -surhumaine- de pouvoir tout imposer. Ainsi pour Eismein, "cette autorité, qui naturellement ne reconnaît point de puissance supérieure ou concurrente quant aux rapports qu'elle régit, s'appelle la souveraineté" (17). Le même auteur continue à dire : "Le pouvoir souverain, c'est le pouvoir de décider, de statuer absolument ce que l'on veut, ou -négativement- l'absence de soumission à aucune règle de liaison par aucune règle limitatrice de liberté, c'est-à-dire impérative, au moins dans une certaine mesure, excluant la possibilité de certains "actes" et de certaines normes" (18).

Pour Carré de Malberg, "la souveraineté, c'est le caractère suprême du pouvoir : suprême, en ce sens que ce pouvoir n'admet aucun autre ni au-dessus de lui, ni en concurrence avec lui. Quand on dit que l'Etat est souverain, il faut entendre par là que dans la sphère où son autorité est appelée à s'exercer, il détient une puissance qui ne relève d'aucun autre pouvoir et qui ne peut être égalée par aucun autre pouvoir" (19). Il précise que cette souveraineté a "deux faces" inséparables. "La souveraineté externe implique pour l'Etat souverain l'exclusion de toute subordination, de toute dépendance vis-à-vis des Etats étrangers" et elle est donc au fond "synonyme d'indépendance". "La souveraineté interne suppose que l'Etat possède, soit dans ses rapports avec les individus qui sont ses membres ou qui se trouvent sur son territoire, soit dans ses rapports avec tous les autres groupements publics ou privés formés en son sein, une autorité suprême, en ce sens que sa volonté prédomine sur toutes les volontés de ces individus

ou groupes, celles-ci ne possédant qu'une puissance inférieure à la sienne" (20). Duguit met en évidence une racine romaine avec, alors, l'idée *"d'un pouvoir supérieur de commandement, d'une puissance s'imposant par elle-même et par cela seul qu'elle est puissance"* (21).

Dans le contexte des processus d'intégration, cette notion classique de la souveraineté est inconcevable (22). Au sein d'une organisation d'intégration, l'Etat qui accepte d'y entrer abandonne au profit d'organes communs une partie de souveraineté. Encore qu'il y ait limitation de la compétence de certains Etats en faveur des organisations supranationales qui ont la charge de veiller sur l'intérêt exclusif d'un autre Etat.

Pour certains, "les limitations stricto sensu ne doivent pas être considérées comme restriction à la souveraineté. De même, le transfert de compétences à des organes communautaires, c'est-à-dire à une entité nouvelle dont l'Etat fait partie, ne doit pas être qualifié de délégation de souveraineté. Il y a délégation de souveraineté quand un pouvoir étatique souverain se soumet à un autre pouvoir étatique souverain, ce qui caractérisait l'institution du protectorat international" (23).

Pour nous, le transfert - même partiel - d'un pouvoir étatique à un autre Etat ou à une organisation quelconque, peut être qualifié de "délégation de souveraineté". Le problème ici n'est pas de définir l'institution à laquelle le pouvoir étatique est partiellement transféré, mais, stricto sensu, le transfert lui-même". L'institution peut être qualifiée d'Etat ou d'organisation internationale ou supranationale, peu importe. A savoir : la diversité de l'institution à laquelle est transféré le pouvoir étatique ne joue aucun rôle déterminant sur l'effet simple du transfert de souveraineté. De même encore, lorsqu'il y a transfert au profit d'une institution ayant pour but de créer, étape par étape, une entité fédérale, ou un ensemble d'Etats, le transfert de souveraineté peut très bien être qualifié de "délégation de souveraineté".

En étudiant la question de la cession de compétences étatiques dans le cadre de la Communauté Européenne, Pescatore estime que la création d'un système institutionnel bien équilibré dans les communautés a ouvert une perspective entièrement nouvelle : elle a montré en effet que les atteintes à la souveraineté nationale perdent leur aiguillon dès que l'opération prend le caractère d'une mise en commun des pouvoirs entre les mains d'institutions indépendantes qui ne s'identifient avec la personnalité ou les intérêts d'aucun des participants. La création d'institutions communes, organisées

de telle manière que tous les participants puissent admettre leur objectivité, rend acceptables les limitations apportées à la souveraineté nationale par l'adhésion à un système relevant du droit de l'intégration (24) (25).

Après avoir mis en évidence la description et la définition de la notion de souveraineté nationale dans la doctrine, nous allons, dans les pages suivantes, mettre l'accent sur le caractère supranational de la Communauté ainsi que sur les dispositions des traités qui exposent les caractéristiques supranationales.

Section 3 - Caractère supranational de la Communauté

A. SUR LE PLAN GENERAL

Une différence de base distingue la CE d'autres organisations internationales. Cette différence provient du caractère supranational de la Communauté. Il est vrai que l'ordre juridique créé par les traités de Paris et de Rome a une originalité sans précédent par rapport au droit international classique. Pourtant, il n'est décrit nulle part dans les traités mentionnés ci-dessus que la Communauté est une institution supranationale (26).

Les Communautés Européennes ne sont pas un simple "forum de discussion" et de négociation entre Etats. Leur structure institutionnelle qui, par rapport aux organisations internationales classiques, présente un caractère plus complexe et original, secrète une législation abondante qui peut, le plus souvent, être directement invoquée devant les juges nationaux. La Cour de Justice des Communautés Européennes fournit à ces juges les éclaircissements nécessaires à l'interprétation du droit communautaire et tranche les conflits qui opposent les institutions aux particuliers ou aux Etats membres. C'est de la jurisprudence de la Cour que se sont dégagés les traits de cet ordre juridique unique, fortement structuré, pénétrant chaque jour davantage dans les réalités économiques et sociales des Etats membres de la Communauté, mais souvent encore méconnu.

Le système juridique de la Communauté possède la qualité d'un ordre juridique qu'Isaac a défini en ces termes : *"un ensemble organisé et structuré de normes juridiques possédant ses propres sources, doté d'organes et procédures aptes à les émettre, à les interpréter ainsi qu'en faire constater et sanctionner, le cas échéant, les violations"* (27).

B. SUR LE PLAN DE LA JURISPRUDENCE

Le phénomène essentiel de l'attribution de compétences aux institutions de la Communauté et de la limitation corrélative des pouvoirs et, dès lors, de la souveraineté qui en découle pour les Etats membres, a été mis en relief par la Cour de Justice et par les juridictions nationales dans les arrêts qu'il faut citer en raison de leur importance fondamentale.

Dans son célèbre arrêt COSTA/ENEL du 15 juillet 1964 (28), la Cour a déclaré :

"Attendu qu'à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres, lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions;

.... 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 pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attribution des Etats à la Communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et crée ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes."

Par cet arrêt, disait Louis, *"la Cour renoue avec les origines mêmes du mouvement d'unification européenne de l'après-guerre. Ainsi, le Congrès de La Haye qui se tint du 7 au 10 mai 1948, déclarait-il déjà dans sa résolution politique que l'heure est venue pour les nations de l'Europe de transférer certains de leurs droits souverains pour exercer désormais en commun, en vue de coordonner et de développer leurs ressources" (29).*

En vain opposerait-on la notion de "transfert" de droits souverains qu'utilisaient les congressistes de La Haye, à celle de "limitation" de ces droits dans les domaines ayant fait l'objet de transferts d'attributions (30).

Dans son arrêt NEUMANN (31), la Cour a déclaré :

"... les Etats ont conféré aux institutions communautaires le pouvoir de prendre les mesures de prélèvement telles que celles faisant l'objet du règlement n° 22, soumettant ainsi leurs droits souverains à une limitation correspondante".

La Cour, dans son arrêt COMMISSION/ITALIE n° 48/71 (32), a préféré utiliser l'expression *"attribution opérée par les Etats membres à la Communauté des droits et pouvoirs correspondant aux dispositions du Traité"*, au lieu de se référer au "transfert". Selon Louis, *"cette nuance dans la terminologie ne saurait, en aucun cas, être interprétée comme impliquant un jugement de valeur sur l'importance plus ou moins grande du dessaisissement opéré dans le chef des Etats"* (33).

Dans le droit communautaire, la compétence déjà attribuée aux institutions communautaires ne peut en aucun cas être retirée. Même en cas de carence des institutions compétentes dans la Communauté, ceci ne donne pas lieu au retour aux Etats membres des compétences conférées à la Communauté Européenne.

Il y a lieu de citer ici les deux arrêts de la Cour excluant la possibilité du dessaisissement des attributions.

En effet, dans l'affaire 7/71 (34), la Cour a rejeté l'argument de la France, prétendant qu'en cas de carence de la part des institutions, les compétences retournent aux Etats membres, en reprenant certaines considérations déjà présentées dans son célèbre arrêt COSTA/ENEL et en ajoutant :

"... Dès lors, un dessaisissement des attributions ainsi conférées et le retour des objets qu'elles concernent dans le domaine de compétence de seuls Etats membres, ne pourraient intervenir qu'en vertu d'une disposition expresse du traité."

Par ailleurs, dans l'affaire 804/79 (35) opposant la Commission au Royaume-Uni (36), la Cour a souligné, en tout premier lieu :

"Le transfert de compétence en la matière étant total et définitif au profit de la Communauté, une telle carence du Conseil n'a pu, en aucun cas, restituer aux Etats membres la compétence et la liberté d'agir unilatéralement en ce domaine." La Cour relève plus loin : "s'agissant d'un domaine réservé à la compétence de la Communauté, à l'intérieur duquel les Etats membres ne peuvent agir autrement désormais que comme gestionnaires de l'intérêt commun, un Etat membre ne saurait en l'absence d'une action appropriée du Conseil, mettre en vigueur des mesures intérimaires de conservation éventuellement requises par la situation que dans le cadre d'une collaboration avec la Commission ..., l'Etat ayant le devoir de ne pas instituer des mesures

FEDERALISME, 1993

de conservation nationales à l'encontre d'objections, de réserves ou de conditions que la Commission pourrait formuler" (37).

Ainsi la Cour entend-elle, par une solution conforme "aux principes de structure qui sont à la base de la Communauté" (38), éviter la "renationalisation" en raison de la carence du Conseil, de matières relevant de la compétence communautaire.

C'est en se référant aux mêmes principes que la Commission a mis en vigueur, en juin 1985, les prix qu'elle avait proposés au Conseil de fixer pour les céréales, alors qu'en raison de l'opposition d'un Etat membre, il n'avait pas été possible d'arrêter de décision à cet égard au sein du Conseil (39).

C. RAPPORTS ENTRE L'ORDRE JURIDIQUE NATIONAL ET L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

Ainsi qu'il l'a été étudié ci-dessus, en vue d'accepter et de mettre en vigueur les obligations juridiques découlant des traités communautaires et des actes adoptés par les Organes, les Etats membres ont conféré à la Communauté une partie de leur souveraineté. C'est grâce à cette attribution que les normes primaires et secondaires deviennent applicables en droit interne des Etats membres.

On peut même montrer, par des schémas, le domaine juridique communautaire dans lequel sont exercés les pouvoirs des organes de la Communauté, et les domaines juridiques appartenant aux Etats membres où sont exercés les pouvoirs nationaux.

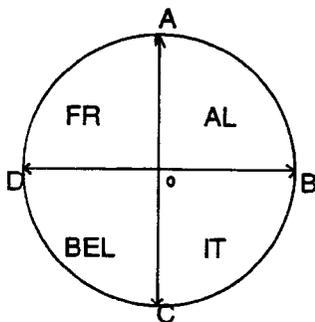


Schéma I

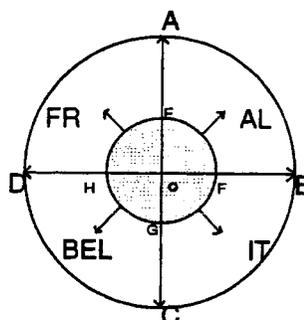


Schéma II

Ainsi que l'on peut le voir dans le schéma I, à savoir avant l'établissement de la Communauté, les Etats membres détenaient exclusivement leurs domaines de souveraineté dans leur droit interne. Il ne s'agissait pas encore ici du transfert ou de l'abandon partiel de la souveraineté étatique en faveur de la Communauté. Par conséquent, chaque Etat restait "le maître" sur son territoire. La souveraineté étatique française, par exemple, était appliquée sans aucune restriction dans le domaine ainsi dénommé "ADO". Il en était de même "ABO" pour l'Allemagne, "BCO" pour l'Italie et "CDO" pour la Belgique.

Après avoir créé la Communauté (schéma II), les Etats membres lui ont attribué une partie de leur souveraineté, ce qui lui confère un domaine de compétence dans lequel elle agit. Mais, en fait, ce domaine n'est plus que la mosaïque dédiée à la "construction européenne". Ainsi qu'on le constate dans ce schéma, le domaine du droit communautaire est superposé sur les droits internes des Etats membres. Le cercle intérieur barré indique le domaine communautaire.

La partie "EHO" est un domaine sur lequel la France n'exerce plus le pouvoir étatique, puisque celui-ci appartient dorénavant à la Communauté (40). Par contre, elle reste toujours le maître dans le domaine dénommé "AEDH" qui limite la surface de l'application du droit national français (41).

Les flèches orientées vers le cercle extérieur montrent bien la tendance du développement progressif du droit communautaire qui aboutirait à l'invasion du droit interne des Etats membres. Autrement dit, la souveraineté nationale des Etats, dans laquelle s'appliquent les droits nationaux, cède de plus en plus le terrain au profit de la Communauté. Par conséquent, le domaine communautaire s'élargit progressivement. Ceci peut être justifié par l'achèvement du grand marché unique européen de 1992.

L'exercice de ces compétences au sein d'institutions communes ne se traduit pas en termes de "perte" totale de souveraineté pour l'Etat; au contraire, sa participation au pouvoir de décision au sein de l'organisation lui donne la possibilité d'exercer des responsabilités qui, sur le plan national, étaient devenues purement formelles pour des Etats devenus interdépendants (42).

Partageant avec l'Etat l'obligation de rencontrer des besoins essentiels de la collectivité, l'organisation à laquelle ces pouvoirs sont attribués doit leur donner toute l'effectivité nécessaire pour atteindre les buts fixés, le renforcement des règles communes et de la solidarité qu'elles créent, suscitant nécessairement une extension des pouvoirs conférés.

FEDERALISME, 1993

Dans ces domaines, l'idée de "partage" ou "d'exercice conjoint" de la souveraineté traduit adéquatement la réalité. Dans les autres, la maîtrise reste aux Etats, qui exerceront toutefois leur compétence dans le respect des attributions conférées à la Communauté (43).

Section 4 - Dispositions du Traité CEE ayant le caractère supranational

Les traités communautaires n'utilisent pas textuellement le mot "supranational". Toutefois, ceux-ci contiennent des dispositions qui manifestent, par leurs natures mêmes, le caractère supranational.

Dans les paragraphes suivants, nous nous contenterons tout d'abord de citer les articles du Traité instituant la CEE et manifestant ainsi le caractère supranational; par la suite, nous nous pencherons sur l'étude approfondie de l'article 148 du même traité qui démontre, de façon frappante, la supranationalité dans la Communauté Européenne.

A. DISPOSITIONS DU TRAITE CEE

Article 6 : Les Etats membres coordonnent leurs politiques économiques, en étroite collaboration avec les institutions de la Communauté.

Articles 12-29 : Ces articles relatifs à la mise en oeuvre de l'union douanière restreignent les actions nationales. Par conséquent, les Etats membres doivent, d'une part, éliminer leurs droits de douane et taxes d'effet équivalent et, d'autre part, accepter l'alignement de leurs tarifs nationaux sur le tarif douanier commun (44).

Articles 30-37 : Ces articles prévoient l'élimination des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent (45).

Article 113 : D'après cet article, *"après l'expiration de la période transitoire, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes"*. Actuellement, les Etats membres n'ont pas la capacité juridique de conclure seuls des accords (46) tarifaires et commerciaux avec les pays tiers. Ce droit appartient maintenant exclusivement à la Communauté.

Article 138 : Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct. Cette règle est en application depuis 1980.

Article 145 : Le Conseil assure la coordination des politiques économiques des Etats membres. Dans ce sens, un Etat seul ne peut, à l'exception des cas particuliers, prendre les mesures relatives à la politique économique et monétaire sur le plan national. Dans ce sens, un Etat seul ne peut fixer les prix de produits faisant l'objet de l'organisation commune des marchés agricoles.

Article 169 : Si un Etat manque à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, la Commission peut saisir la Cour de Justice contre l'Etat membre en question. Autrement dit, la signature du traité amène les Etats membres à accepter la juridiction obligatoire de la Cour de Justice de la Communauté.

Article 171 : Si la Cour reconnaît qu'un Etat a manqué à une de ses obligations prévues par le Traité, cet Etat est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice.

Article 177 : D'après cet article, la Cour est compétente pour statuer, à titre préjudiciel sur l'interprétation du traité, sur la validité et l'interprétation des actes pris par la Communauté et sur l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil (47). L'article accorde la faculté au juge national (48), ou l'oblige (49), selon le cas, à demander à la Cour de Justice, avant de rendre son propre jugement. Jusqu'à ce que la Cour statue, la juridiction des instances nationales est alors suspendue.

Article 189 : Le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions. Le règlement, ayant une portée générale, et étant obligatoire dans tous ses éléments, est directement applicable dans tout Etat membre. La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Ainsi qu'on le constate, les règlements directement, les directives indirectement, lient les Etats membres même s'ils sont arrêtés à la majorité qualifiée.

Article 192 : Les décisions du Conseil ou de la Commission qui comportent, à la charge des personnes autres que les Etats membres, une obligation pécuniaire, forment le titre exécutoire.

Article 210 : La Communauté a la personnalité juridique autre que celle des Etats membres.

Article 211 : Dans chacun des Etats membres, la Communauté possède la

FEDERALISME, 1993

capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales.

Article 219 : Les Etats membres s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation du traité à un mode de règlement autre que ceux prévus par le traité. Cet article interdit donc aux Etats membres de prendre l'initiative de soumettre librement un différend quelconque à une Cour d'arbitrage ou d'autres instances juridiques. Par conséquent, seule la Cour de Justice des Communautés Européennes est compétente.

Article 240 : Le Traité est conclu pour une durée illimitée. Donc, on peut en déduire que les Etats membres n'ont pas le droit de l'annuler.

En outre, le Traité ne prévoit aucune disposition permettant aux Etats membres d'apposer des réserves à l'égard des objectifs essentiels de la Communauté.

Par ailleurs, les accords antérieurement conclus par la Communauté avec les Etats tiers lient également les nouveaux Etats membres dès leur adhésion (50).

B. DELIBERATIONS AU SEIN DU CONSEIL A LA MAJORITE

D'après l'article 148 du Traité de la CEE :

"1. Sauf dispositions contraires du présent Traité, les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des membres qui la composent.

2. Pour les délibérations du Conseil qui requièrent une majorité qualifiée, les voix des membres sont affectées de la pondération suivante (51) :

<i>Belgique</i>	<i>5</i>
<i>Danemark</i>	<i>3</i>
<i>Allemagne</i>	<i>10</i>
<i>Grèce</i>	<i>5</i>
<i>Espagne</i>	<i>8</i>
<i>France</i>	<i>10</i>
<i>Irlande</i>	<i>3</i>
<i>Italie</i>	<i>10</i>

<i>Luxembourg</i>	2
<i>Pays-Bas</i>	5
<i>Portugal</i>	5
<i>Royaume-Uni</i>	10

Les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au-moins :

- *cinquante-quatre voix lorsque, en vertu du présent Traité, elles doivent être prises sur proposition de la Commission,*
- *quarante-quatre voix exprimant le vote favorable d'au moins huit membres dans les autres cas."*

Dans les traités instituant les Communautés Européennes, les voix accordées aux Etats membres sont pondérées en fonction d'un critère démographique, politique, économique. Pour Cerexhe, "*cette pondération a pour but d'empêcher une coalition des grands et le droit de veto d'un seul Etat*" (52). Il est difficile de partager l'avis de Cerexhe puisque, selon la pondération précitée, un seul Etat (même deux Etats) ne peut paralyser le système. La France et l'Allemagne, fondateurs de la Communauté, n'ayant ensemble que 20 voix, peuvent rester en minorité, alors qu'une décision du Conseil peut être ainsi prise avec 56 voix. Autrement dit, deux "grands" ne peuvent bloquer le fonctionnement des délibérations. Le vote à la majorité qualifiée fait l'objet d'un aménagement particulièrement élaboré, dans le double souci d'éviter de donner aux "petits" Etats un rôle disproportionné, sans conduire non plus à l'écrasement des moins puissants (53).

Le vote majoritaire ainsi aménagé, remplaçant progressivement l'unanimité pour devenir le principe à la fin de la période de transition, est la plus grande innovation des traités communautaires où l'on a même voulu voir le principal "symbole de la supranationalité". Mais sa mise en oeuvre fut contestée par la France à la veille de sa généralisation (fin de la seconde étape de la période de transition) (54). Le volet principal de ce que l'on a appelé le "compromis de Luxembourg" qui mit fin à la crise le 30 janvier 1966, se lit comme suit :

- "1. Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil, dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du Traité.*

FEDERALISME, 1993

2. *En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française considère que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime.*
3. *Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait, au-cas-où la conciliation n'aboutirait pas complètement" (55).*

Comme l'a bien montré Isaac : ce texte - réintroduisant le droit de veto - qui, au demeurant, ne constitue qu'un "accord sur désaccord", ne saurait avoir juridiquement modifié les traités. Mais il est devenu en quelque sorte, et notamment à l'occasion du premier élargissement, partie intégrante d'une sorte de "code de bonne conduite politique" admis par l'ensemble des Etats membres : personne ne constate plus, en effet, l'impossibilité politique d'imposer à un Etat membre des décisions portant atteinte à ses "intérêts très importants". Le véritable problème est d'éviter le recours abusif à ce compromis. Dans un premier temps, en effet, et sauf en matière budgétaire ou pour des questions d'ordre tout à fait mineur, la recherche de l'unanimité devint la procédure normale de délibération, ce qui contribua à accroître l'intransigeance des partenaires et conduisit à un véritable blocage de l'activité législative du Conseil. Après que les Chefs d'Etat et de Gouvernement eux-mêmes aient estimé qu'il fallait renoncer à la pratique qui consistait à *"subordonner au consentement unanime des Etats membres la décision sur toute question"* (56), des progrès timides ont été obtenus, et un véritable "coup d'arrêt" aux abus a été porté le 18 mai 1982, lorsque la majorité du Conseil a estimé que le "compromis de Luxembourg" n'était pas d'application pour une décision de gestion (fixation annuelle des prix agricoles) (57).

Quoi qu'il en soit, l'abandon de fait du principe du vote majoritaire a été l'élément déterminant de la "dérive intergouvernementale", les membres oubliant qu'ils constituent une institution communautaire et se comportant, dans l'exercice de leurs attributions, comme une conférence diplomatique (58).

Les traités ne renoncent pas au vote à l'unanimité. Il y a quand-même plusieurs articles de ces traités qui prévoient la règle de l'unanimité. Dans le domaine constitutionnel, les traités exigent l'unanimité. On peut y citer les articles 138, 201, 209, 235, 237 et 238 du Traité CEE. Il en est de même pour l'harmonisation des législations des Etats membres (les articles 99 et 100 du

Traité CEE), et aussi l'article 7 du Traité CEEA prévoyant les investissements d'EURATOM. Il y a aussi lieu de mentionner l'article 149 du Traité CEE qui prévoit que *"lorsque, en vertu du présent traité, un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité"*.

La règle de l'unanimité ne s'inscrit pas dans la logique des traités dont elle risquerait de paralyser l'application. Elle n'a été retenue, soit seulement pour des périodes limitées afin de ménager dans une première phase les intérêts des Etats, lorsqu'il s'agissait de dispositions très générales dont la portée n'était pas précisée (art. 100); soit lorsqu'il s'agissait de décisions susceptibles de modifier ou d'influencer les structures ou les moyens d'action de la Communauté (art. 235-237) (59).

Les réticences des rédacteurs des traités à l'égard de la règle de l'unanimité sont confirmées par la disposition de l'article 145 (60), qui stipule que *"les abstentions des membres présents ou représentés ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil qui requièrent l'unanimité"* (61).

L'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 1987, de l'Acte Unique a, dans plusieurs cas, prévu la règle de la majorité qualifiée, au lieu de l'unanimité (articles 28, 57, 59 et 70). Il en est de même pour les articles nouvellement adoptés par l'Acte Unique (articles 8/A, 100/A, 100/B, 118/A, 130/E, 130/Q et 130/S). Les articles où s'applique la majorité qualifiée ont été choisis avec prudence. Il s'agit soit de matières anciennement régies par le Traité et pour lesquelles ce dernier exigeait l'unanimité, soit de matières nouvelles (62).

C. NATURE JURIDIQUE DES NORMES COMMUNAUTAIRES

Après avoir examiné de manière détaillée l'article 148 du Traité, il faut indiquer que les instruments juridiques communautaires prévus dans l'article 189 adoptés à la majorité qualifiée ont l'effet de l'applicabilité immédiate de plein droit dans les ordres juridiques internes des Etats membres.

S'agissant des règlements, non seulement leur "réception" dans l'ordre interne est superflue, mais elle est interdite. La Cour de Justice a même condamné la pratique italienne qui visait à introduire dans les lois d'exécution des dispositions reproduisant plus ou moins textuellement les règlements communautaires à mettre en oeuvre (63).

FEDERALISME, 1993

Quant aux décisions et directives, qui sont adressées aux Etats membres, elles appellent, certes, normalement des mesures nationales d'application; mais la compétence ainsi réservée aux autorités nationales est une "compétence d'exécution" et nullement une "compétence de réception". Ces actes bénéficient, comme l'ensemble du droit communautaire, de l'applicabilité immédiate et sont intégrés à l'ordre juridique des Etats membres par le seul effet de leur publication communautaire (64).

Il faut en déduire que le droit communautaire originaire ou dérivé est immédiatement applicable dans l'ordre juridique interne des Etats membres, ce qui génère trois conséquences :

- le droit communautaire est intégré de plein droit dans l'ordre interne des Etats, sans nécessiter aucune formule spéciale d'introduction;
- les normes communautaires prennent leur place dans l'ordre juridique interne en tant que droit communautaire;
- les juges nationaux ont l'obligation d'appliquer le droit communautaire (65).

Au contraire du droit international, le droit communautaire n'est pas indifférent au type de relations qui doivent s'établir entre droit communautaire et droits nationaux; il postule le "monisme" et en impose le respect par les Etats membres.

Pour conclure ce chapitre, il est à constater que les communautés instituées par les trois traités créent un nouvel ordre juridique, au sein duquel les Etats membres, obligatoirement, appliquent et également respectent les normes juridiques adoptées par les organes compétents. Ces normes peuvent être adoptées à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. Dans ce deuxième cas, l'Etat s'opposant à l'adoption des normes en cause et restant ainsi en minorité devrait également les appliquer dans son droit interne.. Il est impossible d'expliquer ce phénomène par la simple conception du droit international, au sens classique, basée sur la souveraineté absolue des Etats. Ceci ne peut être expliqué que par le concept du "droit supranational" nouvellement créé par la Communauté et basé sur le "transfert partiel de la souveraineté".

CHAPITRE II SUBSIDIARITE

Section 1 - Sur le plan général

Il existe une corrélation assez étroite entre la notion de "supranationalité" et celle de "subsidiarité". En effet, comme il l'a été étudié dans les pages précédentes, force est d'admettre, quand on parle de la supranationalité, qu'il y ait transfert partiel de la souveraineté du niveau national au profit d'une institution quelconque créée au niveau international. Quant à la subsidiarité, elle implique le transfert de compétences du niveau national au profit d'un ensemble d'Etats (66). Donc, on peut constater que le dénominateur commun de ces deux notions est la renonciation, quels que soient leur ampleur et leur contenu, aux pouvoirs nationaux.

Toutefois, il est difficile d'ignorer la différence de base entre ces deux notions, quant à leur caractère même. Dans la notion de supranationalité, l'attribution de compétences est définitive, alors que la subsidiarité serait appliquée au cas où les objectifs dans un ensemble d'Etats seraient mieux réalisés par rapport au niveau national, ou encore, dépasseraient le cadre d'action relativement limité d'un Etat considéré. Donc, on peut en déduire qu'à la différence de la supranationalité, ayant le caractère statique, la subsidiarité a un aspect dynamique, autrement dit, "mobile" ...

Sur le plan communautaire, la notion de subsidiarité, déjà existante dans les traités, devient, de plus en plus, la "clé" de l'intégration européenne, puisque les Etats membres, malgré l'existence de leurs dispositions constitutionnelles prévoyant le transfert partiel de la souveraineté, se montrent aujourd'hui fermés, voire "avares" d'attribuer leurs compétences au profit de la Communauté. Ceci a pour conséquence de ralentir le développement de l'intégration. Par contre, la Commission, en tant que "gardienne des traités", s'efforce de trouver des solutions, tant sur le plan politique que sur le plan juridique, afin de pouvoir continuer à réaliser les objectifs des traités. C'est justement dans cet esprit que la Commission et son Président se lancent, de nos jours, beaucoup plus qu'auparavant dans le principe de subsidiarité et son application. C'est encore dans cet esprit que le Président Delors a souligné : *"L'Europe économique progresse à grands pas. L'Europe politique se hâte plus lentement. Telle est la réalité à laquelle nous sommes confrontés et qui pose crûment le problème de la souveraineté"*(67). Encore, ajoute-t-il, *"l'approche, dite fédérale nous paraît la plus propice à concilier clarté et mouvement, souveraineté et capacité européenne. Se fondant sur*

FEDERALISME, 1993

le principe de subsidiarité, un schéma de ce type peut permettre de fixer les compétences réservées à chaque niveau de décision :

- “ - *le communautaire, expression d'une volonté commune, solennellement affirmée, et instrument de l'action menée ensemble;*
- *le national, source vivante de notre appartenance et de notre enracinement, mais également lieu permanent de pouvoir;*
- *le régional, plus proche de la vie quotidienne et des activités économiques et sociales, pôle d'initiative, de concentration et d'animation” (68).*

Le partage des compétences entre le niveau communautaire et le niveau national (voire régional) nous conduit au concept de “subsidiarité”. L'idée de subsidiarité n'est pas très jeune. Elle apparaît dès 1957 dans le Traité CEE, voire dès 1961 dans le Traité CECA. L'article 4 du Traité CEE précise :

“La réalisation des tâches confiées à la Communauté est assurée par :
un Parlement Européen
un Conseil
une Commission
une Cour de Justice.

Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité.”

Il est certain que cette disposition constitue la base juridique et politique de la subsidiarité (69).

Par ailleurs, les auteurs du Traité CEE ont rédigé un article 235 qui prévoit:

“Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché Commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité ... prend les dispositions appropriées.”

L'unanimité a ici été instituée de façon à constituer une garantie en faveur des Etats membres en vue d'exercer des compétences dans des domaines dont le besoin se ferait nouvellement sentir. Le recours par le Conseil à l'article 235 a été apprécié de façon différente selon le point de vue que l'on peut avoir

en ce qui concerne les limites souhaitables de la sphère communautaire et de la sphère nationale.

Encore peut-on trouver une disposition ayant la caractéristique subsidiaire nouvellement insérée dans le Traité CEE par l'Acte Unique. Il s'agit de l'article 130/R, paragraphe 4, qui stipule :

"La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément."

La subsidiarité s'exprime aussi dans l'article 189 du Traité CEE avec l'instrument de la directive :

"La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens."

Dans le projet de traité instituant l'union européenne, la question de subsidiarité occupe une place importante. L'article 12 consacre l'existence de ce principe, en précisant : *"l'action de l'Union est nécessaire parce que la dimension ou l'effet de ces tâches à réaliser dépassent les frontières nationales"*. L'article 66, de son côté, précise que *"dans le domaine des relations internationales, l'Union peut agir par la méthode de la coopération lorsque les Etats membres pris individuellement ne peuvent agir aussi efficacement que l'Union"* (70).

Comme on peut le constater, il y a ici deux approches du principe de subsidiarité.

La première repose sur l'idée que les Etats membres ne transfèrent au niveau supérieur que les tâches qui seront mieux réalisées au niveau communautaire qu'au niveau national

La deuxième n'attribue au niveau communautaire que les tâches dont la dimension ou l'effet dépasse les frontières nationales.

La consécration du principe de subsidiarité paraît nécessaire, que ce soit dans le cadre des compétences existantes ou dans le cadre des compétences qui pourraient être attribuées à la Communauté, à la suite de modifications

FEDERALISME, 1993

institutionnelles en cours. Dans le même esprit, on peut constater que l'élargissement des compétences législatives du Parlement Européen se trouve ainsi lié à l'affirmation et à la consécration du principe de subsidiarité.

Il est à noter que la subsidiarité peut apparaître sous deux angles différents:

- définition des compétences;
- exercice des compétences.

Selon le rapport sur le principe de subsidiarité présenté par Valéry Giscard d'Estaing au Parlement Européen, *"le principe de répartition souhaitable devrait reposer sur l'idée que l'Union dispose des seules compétences exclusives nécessaires à la réalisation de ses objectifs, tandis que les compétences qui ne lui sont pas expressément attribuées appartiennent aux Etats membres"* (71).

Le choix entre l'approche reposant sur le critère de l'efficacité et celle qui repose sur le critère transnational des tâches à réaliser, doit être fait de façon à respecter au maximum le principe décentralisateur tout en tenant compte de la nature spécifique de la construction communautaire (72).

Section 2 - Subsidiarité dans l'espace

Malgré la complexité du problème, le rapport Giscard d'Estaing établit quand-même la distinction entre les domaines où s'appliquent les politiques communautaires et ceux où s'appliquent les politiques nationales.

A. APPLICATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE DANS LE DOMAINE COMMUNAUTAIRE

a) Domaines prévus par les Traités

Selon le rapport en cause, les politiques suivantes doivent rester dans la sphère communautaire :

- les finances
- l'établissement du T.D.C. (73) (articles 18-29)
- l'établissement du marché intérieur (article 8/A)
- l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture (articles 38-47)
- l'adoption de mesures assurant la libre circulation des personnes, des

- services, des capitaux (articles 48-73)
- l'instauration d'une politique commune de transport (articles 74-84)
- la politique de concurrence (articles 85-94)
- la coordination des politiques économiques des Etats membres (articles 102/A - 109)
- la politique sociale (articles 117-128)
- la politique commerciale commune (articles 110 - 116)
- la création de ressources propres (article 201)
- l'adoption de mesures tendant au renforcement de la cohésion économique et sociale (articles 130/A-130/E)
- l'adoption de mesures concernant la recherche et le développement technologique (articles 130/F - 130/Q)
- les mesures destinées à la protection de l'environnement (articles 130/R-130/T).

En outre, la coopération politique créée par l'Acte Unique européen repose encore sur la coopération intergouvernementale mais, d'après le rapport en question, *"se rapproche de plus en plus quant à son contenu de la sphère communautaire"* (74).

Il n'est pas difficile de constater que tous ces domaines sont ceux prévus dans le Traité CEE. Toutefois, on peut constater qu'il existe une distinction de base entre les domaines précités. En effet, certaines compétences ont déjà été transférées à la Communauté quant à leur principe et leur contenu (union douanière, marché intérieur, politique agricole commune) de manière explicite. En revanche, certaines autres ont été transférées à la Communauté quant à leur objectifs à réaliser et dont la réalisation pèse en partie sur les Etats membres (politique sociale, coordination des politiques économiques des Etats membres).

Cette distinction revêt une importance particulière, puisque certaines compétences doivent être exercées directement par les institutions communautaires, tandis que d'autres sont mises en oeuvre par les Etats membres.

FEDERALISME, 1993

b) Domaines à envisager dans l'avenir

Dans certains domaines, les compétences devraient être attribuées en faveur de la Communauté, en vue d'enregistrer des progrès vers la construction européenne. Ces domaines non encore définitifs sont ainsi proposés par le rapport Giscard d'Estaing :

- l'union économique et monétaire
- la politique étrangère
- l'aide au développement
- la citoyenneté européenne (75).

B. APPLICATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE DANS LES DOMAINES NATIONALS

Dans la perspective de la rédaction d'une constitution européenne, l'application du principe de subsidiarité donnerait lieu à l'établissement d'une liste de compétences qui seraient confiées au niveau de base, tout en évitant qu'elles puissent, sans raison valable, remonter au niveau supérieur. Les Constitutions des Etats fédéraux garantissent une large application de ce principe (Etats-unis, République Fédérale d'Allemagne, Suisse, Autriche)(76)

Il ne s'agit pas ici d'établir une liste définitive des compétences restant dans la sphère nationale. Il est tout de même possible de prévoir un certain nombre de domaines, qui par leur nature même, doivent rester en-dehors de la compétence communautaire. Ceux-ci peuvent être énumérés :

- la politique économique nationale et locale (croissance économique, politique industrielle)
- la fiscalité nationale et locale
- la culture
- l'éducation
- le sport

- les libertés publiques (presse, culte, conscience)
- le droit civil, statut des personnes et des biens, procédure civile
- le droit pénal, procédure pénale
- la sécurité et l'ordre public (statut des forces de police)
- la justice et l'organisation judiciaire
- l'administration et l'organisation administrative
- le droit commercial (régime des dividendes, sauf le droit de la concurrence communautaire)
- l'aménagement du territoire et l'urbanisme (règles d'octroi du permis de construction).

C. GARANTIES DE LA SUBSIDIARITE

La philosophie politique du projet de Traité d'Union européenne de 1984 repose sur le respect du principe de subsidiarité. Il faut donc garantir "l'équilibre de compétences" entre l'Union et les Etats membres. Ce mécanisme serait ainsi protecteur du principe de subsidiarité, tout en étant en mesure de s'adapter aux réalités. Ces garanties peuvent avoir deux formes : l'une sous forme politique et l'autre sous forme juridique.

a) Garantie politique

Selon le rapport sur la subsidiarité, rédigé par Valéry Giscard d'Estaing, la création d'un Sénat européen non élu au suffrage universel direct, doté de pouvoirs consultatifs, pourrait avoir le droit de saisir la future Cour constitutionnelle, sur toute possibilité de transfert de la sphère nationale vers la sphère communautaire. Ce Sénat européen se trouverait investi notamment du statut co-garant du principe de subsidiarité (77). Dans un stade ultérieur de l'évolution de l'Union européenne, on pourrait concevoir la fusion progressive du Conseil et du Sénat.

FEDERALISME, 1993

b) Garantie juridique

Comme on le sait, la Cour de Justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité (78). Dans ce contexte, la Cour participe plus ou moins au respect du principe de subsidiarité, en tant que gardienne de la répartition de compétences entre les Etats membres et la Communauté Européenne. Toutefois, il est opportun qu'il y ait un élargissement du contenu de l'article 164 du Traité. Dans le même contexte, il serait utile de voir la Cour de Justice en tant qu'organe de nature institutionnelle par l'adjonction d'une nouvelle compétence. Elle pourrait donc saisir, par le Conseil, la Commission, le Parlement, éventuellement par le Sénat, les Etats membres et les juridictions suprêmes nationales. Elle aurait pour mission de faire respecter le "pacte fédéral" (79).

Dans le contexte de garantie juridique, il est à prévoir l'élargissement des compétences du Tribunal de Première Instance récemment institué par l'Acte Unique européen.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, nous sommes à même de constater qu'à l'encontre du droit international public au sens classique, le droit communautaire est basé sur l'attribution des compétences nationales au profit de la Communauté. En vue de réaliser un ordre juridique communautaire de type supranational sans précédent, les Etats membres ont confié à la Communauté une partie de leur souveraineté. Dans la conception de "monisme", les normes communautaires deviennent les normes nationales au moment de leur publication, sans qu'elles nécessitent des mesures internes (réception ou transformation). Ce système impose aux Etats membres de respecter les règles communautaires. Mais il ne s'agit sûrement pas de la perte totale de la

souveraineté pour l'Etat, puisque cet Etat participe à la prise de décision et à l'adaptation des normes juridiques au sein de la Communauté.

La Communauté n'est pas un Etat simple ni encore un Etat de type fédéral. Mais elle tend à se transformer vers le fédéralisme. Toutefois, il est à constater qu'il existe des divergences d'ordre plutôt politique parmi les Etats membres quant au but d'atteindre. En effet, certaines Etats pensent que la Communauté doit rester au stade de la simple coopération économique. Pour eux, la réalisation de l'unification de l'Europe, ainsi que l'a bien montré Louis, *"rangée au rang des accessoires, utopiques, voire dangereux"*(80). Par contre, certains autres Etats entendent de rester fidèles aux objectifs énoncés par les traités communautaires. Ces derniers supportent difficilement la nécessité d'obtenir sur la plupart des problèmes essentiels, "consensus", sinon "compromis". Ce qui aurait pour conséquence, sans doute, de freiner le développement de la Communauté.

Parmi les divers aspects de l'intégration européenne, les plus importants sont l'intégration économique et politique. De nos jours, l'intégration économique de l'Europe progresse à grands pas, alors que l'intégration politique de l'Europe avance très lentement. D'après le Président de la Commission, Jacques Delors, *"en vue de réaliser le progrès dans le domaine politique, l'approche dite fédérale paraît la plus propice à concilier clarté et mouvement, souveraineté et capacité européenne"* (81). Se fondant sur la subsidiarité, un schéma de ce type peut permettre de fixer les compétences réservées à chaque niveau de décision :

- le communautaire,
- le national,
- le régional.

Le partage des compétences entre les niveaux précités nous conduit au concept de "Subsidiarité".

Le problème non encore résolu au sein de la Communauté est de savoir quelle institution déciderait du niveau de compétence. si, en effet, on laisse

FEDERALISME, 1993

cette décision aux organes de la Communauté, ils se prononceraient plutôt pour la compétence au niveau communautaire ; si, au contraire, on laisse la décision aux autorités nationales, elles pencheraient probablement en faveur de l'application des compétences nationales.

En vue de mettre fin à cette controverse, le rapport de Valéry Giscard d'Estaing propose la méthode limitative qui consiste à énumérer les domaines de compétences nationales et communautaires de façon quantitative. Mais il nous paraît difficile de dire que cette méthode soit la bonne, puisqu'il y aurait certainement des domaines imprévus ou d'autres dont l'appartenance nécessiterait une discussion rigoureuse.

Dans la logique de la subsidiarité, la Commission a tout récemment proposé à la Conférence Intergouvernementale sur l'Union politique une nouvelle forme hiérarchique de normes communautaires (82). Il s'agit d'introduire dans le traité, au-dessus du règlement (qui demeure), un nouvel acte, sous le nom de "loi" adoptée par le Parlement (83) et le Conseil. Selon la proposition en question, la directive disparaît pour être réincarnée dans la loi. La loi serait définie à la fois par le critère formel de la co-décision et par son contenu :

- Principe de base relevant de toute manière d'une compétence communautaire,
- mais aussi l'ensemble des règles dans le domaine où l'intervention du législateur communautaire constitue une garantie nécessaire.

La loi serait mise en oeuvre :

- soit directement par les autorités nationales (le plus souvent les Parlements) ; il s'agit en cela de reprendre la fonction essentielle de la directive, de lui rendre son sens original, en laissant le choix des moyens pour atteindre l'objectif ;
- soit par un règlement de la Commission, mais seulement pour les aspects qui exigent une intervention de règles uniformes.

D'après le Président de la Commission, *"la proposition vise à restituer aux autorités nationales, Parlement ou Gouvernement selon le cas, dans la mise en oeuvre de la loi, les marges de manoeuvre permettant d'adapter la réglementation aux exigences locales et de tenir compte, ce faisant, des possibilités politiques des citoyens"*(84).

On conviendra que cette méthode est à la fois plus claire et plus simple que le processus actuel, qui consiste à compliquer à l'extrême la législation de base, sous prétexte de prendre de multiples précautions vis-à-vis des données nationales (85).

Malgré sa philosophie révolutionnaire, la proposition de la Commission évoque deux problèmes essentiels, quant à sa forme et à son application.

Premièrement, selon le projet, *"la loi prend la place hiérarchiquement au-dessus du règlement qui demeure, et reprend la fonction de la directive, tout en laissant le choix des moyens pour atteindre ses objectifs"*.

A notre avis, il n'est pas facilement d'admettre, sur le plan juridique, qu'une norme supérieure (loi) exige l'intervention des autorités nationales et qu'une autre règle inférieure (règlement) qui demeure, soit directement applicable dans l'ordre interne des Etats membres... Il y a donc une contradiction frappante qui doit être juridiquement corrigée. Il est beaucoup plus admissible qu'une loi insérée au-dessus du règlement et adoptée par le Parlement et le Conseil, soit directement mise en oeuvre dans l'ordre juridique des Etats membres comme les règlements, mais à la différence qu'elle fixerait les principes de base.

Deuxièmement, le projet de la Commission n'apporte aucune solution au-cas-où un Parlement de l'un des Etats membres refuserait de prendre les mesures internes nécessitant la mise en oeuvre de la loi en cause, alors qu'un autre Parlement la met en vigueur. Par conséquent, peut-on considérer que cette loi puisse lier un Etat dont le Parlement aurait pris des mesures internes de mise

FEDERALISME, 1993

en oeuvre, tandis qu'un autre Etat, dont le Parlement aurait refusé la mise en oeuvre, ne serait pas lié ? Il nous semble donc qu'il y ait une autre lacune dans la proposition de la Commission, qui ne semble pas encore assez mûre.

Par ailleurs, de nos jours et comme auparavant, les Etats membres de la Communauté n'abandonnent pas facilement leur souveraineté nationale pour créer un Etat fédéral. Malgré les dispositions ambitieuses des traités et les arrêts de la Cour de Justice d'une part, et les dispositions constitutionnelles d'autre part, ces Etats prennent d'abord en considération leurs intérêts nationaux. Ce phénomène politique aussi bien que psychologique nous montre que l'on est encore loin de l'intégration proprement dite. Les controverses demeurent toujours entre les Etats membres. Au cours de ces dernières années, l'attitude du Royaume-Uni relative à l'attribution aux institutions de la Communauté des compétences concernant la mise en oeuvre de l'union monétaire, est bien connue. Certains autres Etats membres adoptent la même attitude à l'égard d'autres politiques communautaires. Ceci justifie, dans une large mesure, que les Etats membres veulent conserver leur souveraineté nationale, ce qui a des conséquences fâcheuses sur la création de l'union européenne de type "fédéral".

Toutefois, si la Conférence Intergouvernementale aboutit à mettre en oeuvre la réforme institutionnelle, l'union économique et monétaire, l'union politique et également la réalisation du grand marché unique de 1992, la Communauté peut franchir les étapes les plus difficiles pour arriver à instituer "l'unité fédérale européenne".

Références

1. Dehaese R., *Fédéralisme, Asymétrie et Interdépendance; aux origines de l'Action Internationale des Composantes de l'Etat fédéral*, Etudes Internationales, CREC, Vol. XX,n° 2,juin 1989, p. 284.
2. Giraud E., Le Rejet de l'Idée de Souveraineté, dans *Mélange en l'Honneur* de G. Scelle, t. I., Paris, 1950, p. 256.
3. Le Conseil de Sécurité a justement adopté plusieurs résolutions obligatoires dans la crise du Golfe (y compris l'intervention militaire) non pas à l'unanimité, mais à la majorité.
4. Meersch G.W.J., *la Constitution Belge et l'Evolution de l'Ordre Juridique International*, ADSP, Bruxelles, 1952, p. 333.
5. Monnet J., *Les Etats-Unis de l'Europe ont commencé*, Paris, 1955, p. 27.
6. Entre les six pays suivants : France, Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg.
7. Le traité instituant la Communauté Européenne de Défense (CED) étant rejeté par l'Assemblée Nationale Française, il n'est jamais entré en vigueur.
8. Cartou L., Evolution des Relations Internationales, *Mélanges en l'Honneur* du Prof. Montane de la Roque, Fac. de Droit de Toulouse, 1986, p. 1.
9. Schuman R., Discours prononcé devant l'Assemblée du Conseil de l'Europe, session d'août 1950, C.P.E., Vol. VI, Paris, p. 665.
10. Cartou L., *Communautés Européennes*, Dalloz, Paris, 1975, p. 153.
11. Cartou L., *Evolution des Relations Internationales*, p. 2.
12. Ibid, idem.
13. A savoir, même l'Etat qui s'est opposé à l'adoption des normes en question est aussi lié par celles-ci.
14. Pour de plus amples détails concernant la limitation et le transfert de souveraineté, voir :
Cartou L., *Evolution des Relations Internationales*, pp. 1-5.
Cartou L., *Communautés Européennes*, p. 153.
Cerexhe E., *Le Droit Européen*, Bruylant, Bruxelles 1989, p. 273 et s.
Günugur H., *Certains Problèmes Juridiques qu'Entraînera l'Adhésion de la Turquie à la C.E.*, TYHR, Ankara, 1987, p.122 et s.
Isaac G., *Droit Communautaire Général*, Masson, Paris, 1983, p. 55.
Louis J.-V., L'Ordre Juridique Communautaire et ses Rapports avec les Droits des Etats membres, in *Les Nouvelles*, Ed. Larcier, Bruxelles, 1969, p. 41 et s.
Monnet J., op. cit. p. 27.
Pellegrino C.R., *Construire le Marché Commun Latino-Américain, La Supranationalité*, Europa-Institut, Universität des Saarlandes, 1985, n°55, p. 5 et s.
Pescatore P., *L'Apport du Droit Communautaire au Droit International*

FEDERALISME, 1993

- Public*, C.D.E. Bruxelles, 1970, p. 501 et s.
- Reuter P., *Le Droit International comme Source de Droit Communautaire*, in *Les Nouvelles*, Ed. Larcier, Bruxelles, 1969, p. 437 et s.
- Rideau J., *Aspect Juridique de l'Intégration Economique en Europe, Les Communautés Européennes* R.C.A.D.I., Colloque, 1971, p. 261 et s.
- Schuman R., op.cit. p. 665.
- Valki L., *Sovereignty, Supranationality and Decision-making in the Common Market, Questions of International Law*, Budapest, 1970, p. 249.
- Vallée Ch., *Le Droit des Communautés Européennes, Que sais-je*, n° 2067, Paris, PUF, 1983, p. 52 et s.
- Aras S., *Droit Supranational, Revue du Barreau d' Ankara*, 1988, n°4, p. 559 et s. (en turc).
- Arsava F., *Droit des Communautés Européennes*, pub. de la Fac. Sc. Pol., n°545, Ankara, 1985, p. 11 et s. (en turc).
- Dogan I., *Problème de l'Intégration de l'Ordre Constitutionnel Turc avec l'Ordre Juridique des CE*, Pub. Fac. de Droit d'Istanbul, n°555, 1979 (en turc).
- Pazarci H., *Institutions de la CE*, Ed. Tobb, Ankara, 1988 (en turc).
15. Pellegrino C.R., op. cit., p. 5.
 16. Vallée C., op. cit., p. 52.
 17. Eismein, cité par Cubertafond B., *Souveraineté en Crise ?*, R.D.P., n°1, Paris, 1989, p. 1274.
 18. Ibid, idem.
 19. Malberg, cité par Cubertafond B., ibid, idem.
 20. Ibid, idem.
 21. Duguit, cité par Cubertafond B., ibid p. 1275.
 22. Isoart P., *Souveraineté Etatique et Relations Internationales*, in *La Souveraineté au XX^e Siècle*, Paris, Arnaud Colon, 1971, p. 22.
 23. Pellegrino C.R., op. cit., p. 5.
 24. Pescatore P., *Le Droit de l'Intégration*, Leyde, 1972, pp. 36-37.
 25. Pour de plus amples détails sur la souveraineté, voir Rousseau C., *Droit International Public*, Dalloz, Paris, 1984, p. 141 et s.
 26. Günugur H., *Limitation on Sovereignty Necessitated by Turkey's Accession to the EC, Turktrade*, n°2, Istanbul, 1989, p. 30.
 27. Isaac G., op. cit., p. 111.
 28. Rec., 1964, pp. 1159-1160.
 29. Louis J.V., op. cit., p. 12.
 30. Ibid, idem.
 31. Rec., 1967, p. 589.
 32. Rec., 1972, pp. 534-535.
 33. Louis J.V., op. cit., p. 12.

34. Arrêt du 14/12/1971, Commission/France, Rec. 1971, p. 1003 et s.
35. Arrêt du 5/5/1981, Rec. 1981, p. 1045 et s.
36. L'Article 102 de l'Acte d'Adhésion de 1972 fixe un délai transitoire, expirant au 1^{er} janvier 1979, au-delà duquel la compétence d'arrêter des mesures de conservation des ressources maritimes appartient exclusivement à la Communauté. Alors qu'en l'absence de règlements adoptés par le Conseil, le Royaume-Uni avait promulgué des mesures de conservation, sans avoir obtenu pour celles-ci l'autorisation préalable de la Commission.
37. Rec. 1981, pp. 1075-1076.
38. Rec. 1981, p. 1074.
39. Louis J.V., op. cit., p. 16.
40. Il en est de même : "EFO" pour l'Allemagne, "FGO" pour l'Italie et "GHO" pour la Belgique.
41. Il en est de même : "AEFB" pour l'Allemagne, "BFGC" pour l'Italie et "CGHD" pour la Belgique.
42. Louis J.V., op. cit., p. 14.
43. Ibid, idem.
44. Depuis le 1/7/1968, les Etats membres n'ont plus de tarif sur le plan national, date à laquelle l'union douanière fut établie.
45. Depuis le 31/12/1961, les Etats membres n'appliquent plus de restrictions quantitatives à l'égard de leurs importations intracommunautaires.
46. Treaty-making.
47. Lorsque ces actes le prévoient.
48. Alinéa 2 de l'article 177.
49. Dernier alinéa de l'article 177.
50. Acquis communautaire.
51. Identique à l'article 28 du Traité CECA, et à l'article 118 du Traité EURATOM.
52. Cerexhe E., op. cit., p. 148.
53. Isaac G., op. cit., p. 54.
54. Crise de la "chaise vide".
55. Selon Cerexhe, "*En droit, on pourrait à ce moment provoquer un vote majoritaire*", op. cit., p. 149.
56. Sommet de Paris du 10/12/1974.
57. Isaac G., op. cit., p. 56.
58. Ibid, idem.
59. Cerexhe E., op. cit., p. 149.
60. Il y a sûrement une faute de frappe dans l'ouvrage de Cerexhe (p. 149) puisque cette disposition figure dans l'article 148/3 du Traité CEE.
61. Ibid, idem.
62. Cerexhe E., op. cit., p. 150.

FEDERALISME, 1993

63. Aff. 39/72, Com/Italie, Rec. 1973, p. 101.
64. Isaac G., op. cit., p. 160.
65. Ibid, p. 158.
66. Sous forme d'une Communauté ou d'un Etat fédéral.
67. Delors J., Europe : Les Embarras de la Souveraineté, *pol. int.* n° 41, 1988, p.289.
68. Delors J., ibid, p. 297.
69. Voir également les articles 2, 3, 7 du Traité CECA et 1, 2, 3 du Traité EURATOM.
70. Voir le projet du Traité Union Européenne.
71. Giscard d'Estaing V., ledit rapport, doc. P.E. 139.293, 5/4/1990, pp. 7-8.
72. Ibid, idem.
73. Tarif douanier commun.
74. Voir ledit rapport, p. 9.
75. Le Principe de Subsidiarité réservera un certain nombre d'attributions aux Etats membres, par exemple en ce qui concerne les modalités de séjour des citoyens des Etats tiers.
76. Voir ledit rapport, p. 10.
77. Voir le rapport de Giscard d'Estaing précité, p. 13.
78. Voir l'article 164 du Traité CEE.
79. Ibid, p. 14.
80. Louis J.V., op. cit., p. 183.
81. Delors J., op. cit., p. 289.
82. Delors J., *Le Principe de Subsidiarité*, CIEAP, Maastricht, 21/3/1991, p. 10 (non publié).
83. C'est ainsi que le Parlement Européen deviendrait un organe de "co-décision", voire de "co-législation".
84. Delors J., op. cit., p. 12.
85. Ibid, idem.

BIBLIOGRAPHIE

I. Livres et articles

Aras S. - Droit Supranational, *Rev. du Barreau d' Ankara*, 1968, n°4 (en turc).

Arsava F. - Droit des Communautés Européennes, *pub. Fac. Sciences Politiques*, n°545, Ankara, 1985 (en turc).

Cartou L. - *Communautés Européennes*, Dalloz, Paris, 1975.

Cartou L. - Evolution des Relations Internationales, *mélange en l'honneur du Prof. Montane de la Roque*, Fac. de Droit de Toulouse, 1986.

Cerexhe E. - *Le Droit Européen*, Brylant, Bruxelles, 1989.

Cubertafond B. - *Souveraineté en Crise ?*, RDP, Paris, 1989.

Dehouse R. - Fédéralisme, Asymétrie et Interdépendance, *Etudes Internationales*, Québec, Vol. XX, n°2, Canada, juin 1989.

Delors J. - Europe : Les Embarras de la Souveraineté, *Pol. Internationale*, n° 41, Bruxelles, 1988.

Delors J. - *Le Principe de Subsidiarité*, CIEAP, Maastricht, 1991.

Dogan I. - Problème de l'Intégration de l'Ordre Constitutionnel Turc avec l'Ordre Juridique des Communautés Européennes, *pub. de l'Université d'Istanbul*, n° 2473, 1979 (en turc).

Giscard d'Estaing V. - Principe de Subsidiarité, *doc. P.E.* n° 139.293, 5/4/1990.

Giraud E. - Le Rejet de l'Idée de Souveraineté, *mélange en l'honneur de G. Scelle*, t. I, Paris, 1950.

Günugur H. - Certains Problèmes Juridiques qu'entraînera l'Adhésion de la Turquie à la CEE, *Turkish Yearbook of Human Rights*, Ankara, 1987.

Günugur H. - Limitations on Sovereignty Necessitated by Turkey's Accession to the E.C., *Turktrade* n° 2, Istanbul, 1989 (en Anglais).

Isaac G. - *Droit Communautaire Général*, Masson, Paris, 1983.

Isoart P. - Souveraineté Etatique et Relations Internationales, dans *La Souveraineté au XX^e siècle*, Armand Colin, Paris, 1971.

Louis J.V. - L'Ordre Juridique Communautaire, *Pub. de la Commission*, Bruxelles, 1989.

Meersch G.W.J. - La Constitution Belge et l'Evolution de l'Ordre Juridique International, *ADSP*, t. XII, n° 49, Bruxelles, 1952.

FEDERALISME, 1993

Meersch G.W.J. - Le Droit Communautaire et ses Rapports avec les Droits des Etats Membres, in *Les Nouvelles*, Larcier, Bruxelles, 1969.

Monnet J. - *Les Etats-Unis de l'Europe ont commencé*, Paris, 1955.

Pazarci H. - Institutions de la Communauté, *pub. Tobb*, Ankara, 1988 (en turc).

Pellegrino C.R. - *Construire le Marché Commun Latino-Américain, Supranationalité*, Europa-Institut, Universität des Saarlandes, n° 55, 1985.

Pescatore P. - *L'Apport du Droit Communautaire au Droit International Public*, C.D.E., Bruxelles, 1970.

Pescatore P. - *Le Droit de l'Intégration*, Leyde, 1972.

Reuter P. - Le Droit International comme Source de Droit Communautaire, in *Les Nouvelles*, Larcier, Bruxelles, 1969.

Rideau J. - Aspect Juridique de l'Intégration Economique en Europe, les Communautés Européennes, RCADI, Colloque, 1971.

Schuman R. - Discours prononcé devant l'Assemblée du Conseil de l'Europe, rec. du Conseil, vol. VI, p. 665.

Valki L. - *Sovereignty, Supranationality and Decisionmaking in the Common Market, Questions of International Law*, Budapest, 1970.

Vallé C. - Le Droit des Communautés Européennes, *Que sais-je*, n° 2067, Paris, 1983.

II. Textes et publications anonymes

- *Annales de Droit et de Sciences Politiques*
- *Cahiers de Droit Européen*
- *Chronique des Relations Extérieures du Canada*
- *Documents du Parlement Européen*
- *Politique Internationale*
- *Publications de la Commission*
- *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*

Halûk Günugur : Supranationalité et subsidiarité dans le droit Communautaire

- *Revue du Droit Public*
- *Recueil de la Cour de Justice des Communautés Européennes*
- *Revue du Barreau d' Ankara*
- *Traités instituant les Communautés Européennes*
- *Turktrade*
- *Turkish Yearbook of Human Rights*

.....

**LA REFLEXION FEDERALISTE ET
LA DROITE FRANCAISE (1789 - 1921)
LA DIVERSITE ET L'ORDRE**

Yves Rogister
Licencié en histoire,
Maître en relations internationale
et politique européenne,
Assistant à la Faculté de droit.

Korte Inhoud

De revolutionaire liederen "Liberté, Egalité, Fraternité, ..." voeden, sinds 1789 en tot na het einde van de Eerste Wereldoorlog, opeenvolgende generaties van intellectuelen en politieke verkozenen in een Frankrijk dat nu eens een republikeins, dan weer een keizerlijk regime kent.

De auteur van de volgende studie, Yves Rogister, beschrijft de evolutie van het gedachtegoed van de Franse rechterzijde - beschouwd in de brede zin van "contra-revolutie" - tijdens deze complexe historische periode en onderzoekt vooral haar wil tot administratieve decentralisatie en opdeling van het land in departementen, onder de nostalgische voogdij van het provinciale Ancien Régime kader.

Brengt de tegenstelling tussen het "rechtse" federalistisch denken en het "linkse" democratische denken de politieke links-rechts opdeling mee die bestaat in het huidige Frankrijk ?

In welke mate is het een kiem voor een Federaal Europa...?

INTRODUCTION

Ce travail a d'abord pour but d'étudier la place occupée par la réflexion décentralisatrice au sein de la pensée française de "droite". La période envisagée court des années suivant 1789 jusqu'au début du XX^{ème} siècle. Quant au sens revêtu par la catégorie politique "droite", il est celui qui lui est essentiellement attribué durant cette période, c'est-à-dire son sens chronologiquement premier. Il doit ainsi être compris comme l'ensemble des forces politiques, des personnalités et des doctrines qui, avec plus ou moins de ferveur et de détermination, s'érigent en faux contre l'oeuvre de la Révolution française et son rejeton, l'institution républicaine et revendiquent un retour intégral ou assorti de nuances à l'organisation politique d'Ancien Régime. D'une manière générale, certains termes seront employés concurremment de celui de "droite" : réaction, contre-révolution et traditionalisme. Soulignons que le premier de ces termes n'est nullement investi, dans ce travail d'une dimension polémique : il fut revendiqué par ceux-là mêmes à la face desquels il fut plus tard jeté comme un opprobre.

Une seconde précision est relative au contenu de l'expression "-réflexion décentralisatrice-". La décentralisation idéale évoquée par les hommes de la "droite", les intellectuels comme les élus, a pour unité de base la Province d'Ancien Régime dont on sait que le cadre fut largement entamé par la division administrative du territoire consécutive à la Révolution française. Il est évident cependant que la nature du régime qui voit ces contestations et ces revendications naître en son sein, influe sur elles. Ainsi, si un homme comme Maurras n'envisagea guère la décentralisation que sous l'égide du principe monarchique, le réalisme imposa à nombre d'intellectuels et, à fortiori, aux élus, forcés d'adhérer aux règles du jeu parlementaire et donc à un respect minimal du cadre démocratique, de formuler une réflexion et des propositions compatibles avec la nature du régime républicain. Quoiqu'il en soit, pareilles réflexion et propositions eurent toujours comme référence lointaine, théorique et idéale, l'image du cadre provincial d'Ancien Régime.

Ce travail s'intéresse ensuite à la position adoptée par cette même "mouvance" - elle se caractérisa en effet par sa faible structuration, son peu d'organisation sur le plan du combat politique - face aux efforts de fédération à l'échelon international, ces derniers ayant lieu au lendemain de la Première Guerre Mondiale avec l'engagement d'une considérable partie de la "gauche" - catégorie politique ici employée dans le sens de défense de l'héritage républicain et de l'institution démocratique - dans le combat pour la S.D.N.

C'est que l'argumentation employée par la "droite" pour contester l'oeuvre centralisatrice de la Révolution, de la République ainsi que des régimes ultérieurs s'en réclamant en tout ou en partie, cette argumentation, donc, est analogue à celle développée par les contempteurs de la S.D.N. au lendemain de la Guerre.

Ces deux occurrences de la réflexion fédéraliste de "droite" - dans l'ordre interne et dans l'ordre international - ne peuvent être étudiées qu'en vis-à-vis d'un examen substantiel de l'idéologie en réaction de laquelle cette réflexion se constitua. Aussi une attention non négligeable est-elle accordée dans ce travail à l'oeuvre de centralisation entreprise par les acteurs de 1789 et ceux qui s'en réclameront. Plus encore, ce travail accorde un intérêt particulier aux liens de nature idéologique unissant la centralisation administrative et le découpage du territoire en départements, d'une part et les postulats fondamentaux de Liberté et d'Egalité sensés guider l'action des révolutionnaires et de leurs successeurs d'autre part. Une attention pareille sera accordée à la filiation existant entre la Révolution française, son rejeton, le nationalisme de "gauche" ou "ouvert" et les efforts de promotion d'une paix véritable à l'échelon international, filiation qui peut être comprise comme la transposition des principes d'Egalité et Liberté, de normes directives du Bien public national en normes directives du Bien public international.

Outre que l'examen de cette réflexion fédéraliste de "droite" est intéressant en lui-même et pour les prolongements que l'on peut en déduire jusqu'à l'époque contemporaine - cfr. l'attitude du Front-National français en la matière -, cet examen permet de jeter un regard sinon inédit du moins particulier sur les postulats fondamentaux de ce qui fut la "droite" et qui aujourd'hui est essentiellement envisagé au travers de la catégorie "extrême-droite".

I. LA REGION ET L'ETAT. DE L'ANCIEN REGIME A LA III^{EME} REPUBLIQUE

A. L'Ancien Régime

Les premiers auteurs contre-révolutionnaires ont connu la Monarchie. Ils élaborent par conséquent leur critique de la Révolution sur base d'un examen des faits contemporain des faits eux-mêmes. Il en va bien sûr différemment pour leurs cadets qui, ne disposant pas d'une telle expérience, donneront souvent de l'Ancien Régime un tableau marqué au coin du mythe. Pareil tableau est sans doute à l'origine de leur sous-estimation du centralisme

FEDERALISME,1993

administratif et des revendications particularistes nées en réaction que connurent les deux siècles précédant la Révolution. Quand ils ne sous-estimeront pas ce phénomène, ils ignoreront son caractère tendanciel, inscrit dans la "longue durée", refusant toute comparaison avec son pendant issu de la Révolution .

Ce mouvement de centralisation est amorcé dès le XII^{ème} et le XIII^{ème} siècles: il constitue un effort de la Royauté pour assurer sa pérennité face aux forces centrifuges, essentiellement incarnées par les plus puissants des féodaux. C'est qu'à ce moment, le roi n'est guère plus qu'un suzerain de suzerains, un seigneur parmi d'autres. Le fait que les grands féodaux soient engagés à son égard dans les liens de vassalité n'implique nullement que le pouvoir royal s'étende intégralement sur leur fief. Les vassaux jouissent de larges prérogatives sur les terres à eux dévolues en vertu du contrat féodo-vassalique; quant prérogatives royales, elles sont limitées quand ce n'est pas annulées en raison des tensions fréquentes. Le souverain est certes au sommet de la "pyramide féodale" mais cette dernière est "tronquée" c'est-à-dire que le pouvoir du roi est limité : il ne constitue que le faite de la cascade des services/obligations féodaux.

Cet effort de centralisation sera une tendance constante et croissante, malgré des périodes d'arrêt et de provisoire régression. A long terme, il débouchera sur une nouvelle forme d'organisation politique cumulant les principes de la Royauté, de l'Etat et de la Nation. Si l'Etat-Nation, sous sa forme achevée est une création du XIX^{ème} siècle, il est présent sous forme moins finie dans les efforts d'un Richelieu, d'un Mazarin, d'un Louis XIV. Une autorité unique, immédiate et pleine - non-limitée par les prérogatives d'autres autorités - tend à s'imposer sur l'ensemble du territoire via des relais qui lui sont entièrement dévolus.

Aux XVII^{ème} et au XVIII^{ème} siècles, les objectifs visés par cette centralisation sont, pour l'essentiel, au nombre de deux :

- la royauté veut démanteler le pouvoir des grands féodaux, démantèlement qui est la condition de sa stabilité voire de sa survie. Constamment et prioritairement visés, ces féodaux ont chèrement défendu leurs prérogatives ainsi : les Frondes. On sait que ce démantèlement culminera sous le règne de Louis XIV;
- assurer une perception régulière de l'impôt, ce qui nécessite une centralisation de l'appareil fiscal et l'établissement d'un réseau de fonctionnaires chargés de la perception et veillant à sa régularité.

Ce souci ne se limite pas à l'aspect administratif, l'aspect militaro-politicien étant bel et bien présent : le croquant peut rechigner à payer! La nécessité de payer régulièrement l'impôt n'est pas seulement un moteur du centralisme administratif; elle en est aussi une conséquence - donc un symptôme.

Notons que ce mouvement centralisateur ne se fait pas sans heurts! De nombreuses revendications dégénèrent en révoltes et soulèvent la Province contre le régime de l'assiette fiscale identique. L'uniformisation de l'impôt voulue par la Monarchie met en demeure de payer des provinces au potentiel et à la nature des ressources éminemment différents et contrastés. Riches ou non, les provinces doivent se soumettre à la même norme fiscale. L'attitude des troupes veillant à la bonne marche du processus - lesquelles se comportent souvent comme en territoire conquis - s'y ajoutant, des troubles éclateront à plusieurs reprises en Normandie (Révolte des Nu-pieds en 1639), en Bretagne, en Provence...

La défense de leur spécificité économique et leur refus de l'impôt uniforme entraînent fatalement les provinces à contester l'autorité centrale donc à créer un mouvement politique. Ce dernier, lorsqu'il ne s'exprime pas par la violence trouve un porte-parole dans les institutions provinciales - Parlements... - heureuses de trouver dans ces revendications un relais à leur crainte de l'uniformisation institutionnelle.

Néanmoins - cette particularité sera invoquée plus tard par les nostalgiques de l'Ancien Régime -, la centralisation administrative n'a eu pour conséquence ni cette uniformisation redoutée des institutions ni une simplification du réseau administratif. L'appareil administratif royal ne s'est imposé tel quel nulle part : il n'a pu s'implanter qu'à la condition d'intégrer les institutions provinciales et par conséquent, à la condition de tolérer coutumes et usages locaux.

Ainsi que le résume Mirabeau à la veille de 1789, "*Le royaume n'est qu'un agrégat inconstitué de peuples désunis*". Le souverain est censé être le principe fédérateur assurant la cohérence minimum de l'ensemble. Son rôle théorique de principe fédérateur et à mettre en parallèle avec son incarnation de l'Etat-Nation : de même que le monarque "s'identifie" avec ses sujets sur le plan des intérêts, des prérogatives et décisions, de même, prétend-t-il incarner la concorde régnant entre les différents peuples de son royaume.

B. La Révolution et l'Empire

1. "DROIT LIBERATEUR" CONTRE "CORPS INTERMEDIAIRES"

Le mot de Mirabeau traduit indirectement le sentiment qui animera les Constituants : la résolution d'abattre l'Ancien Régime, passe nécessairement par le souci de raser l'organisation multiforme qui en est le fondement. Une société nouvelle constituée d'hommes "nés libres et égaux" mais demeurant libres sous condition essentielle de rester égaux, une telle société ne peut être créée sur base de la seule élimination de l'institution monarchique absolutiste et son remplacement par un corps de mandataires désignés par la Nation. Au-delà, il s'agit de faire rayonner sur l'ensemble du corps social cette Liberté universelle, intemporelle et absolue dont le respect nécessaire est conséquent à l'adhésion au postulat de la primauté de la nature humaine. La nature humaine étant posée comme première dans l'ordre des valeurs et la vision de la société découlant de ce primat, le respect de la Liberté, caractéristique inhérente à la nature humaine est la conséquence de ce primat et de cette vision. Pareille Liberté suppose cependant une condition préalable : la réalisation parfaite de cette Egalité, postulée simultanément à elle, comme inhérente à la nature humaine. Aussi les Constituants s'appliqueront-ils à éliminer tous les privilèges, particularismes et prérogatives susceptibles, de par l'obstacle qu'ils constituent à la réalisation de l'Egalité générale des hommes entre eux, de porter atteinte à cette Liberté absolue, intemporelle et universelle.

Cet effort va se porter dans trois directions :

- soumettre tous les citoyens à un même droit libérateur passe par l'annulation de la société d'Ordres. En supprimant les privilèges dont les membres de certains de ces Ordres sont investis, donc en établissant l'Egalité, on évite de porter atteinte à cette Liberté chérie des révolutionnaires. Cette première direction se concrétise dans la nuit du 4 août 1789;
- cet effort veillera aussi à la suppression des groupements professionnels, cette dernière étant motivée par le souci de laisser s'exercer la concurrence mais aussi d'éviter la constitution de "corps intermédiaires" qui seraient autant d'enclaves soustraites au "droit libérateur". Cette seconde direction, si elle n'est pas absente de la nuit du 4 août, sera surtout illustrée par la Loi de Chapelier du 14 juin 1791;

- enfin et surtout, cet effort vise la suppression des particularismes, des privilèges liés aux collectivités locales. En évitant que les provinces et les communes ne conservent leurs spécificités institutionnelles, juridiques... c'est-à-dire en évitant qu'elles se soustraient au droit commun, le législateur réalise les conditions de l'Egalité donc de la Liberté. Il ne doit plus y avoir d'obstacles au "droit libérateur", ni d'enclaves où subsisterait une division hiérarchique de la société. Présente lors de la nuit du 4 août 1789, elle prendra tout son sens avec la division administrative du territoire.

2. VERS LE DEPARTEMENT

La Constitution de 1791 achève le démantèlement des corps collectifs, territoriaux et sociaux, bref de tous les "corps intermédiaires", ne laissant selon l'expression d'un législateur de l'époque que des "*citoyens microcosmes autonomes dont le macrocosme, la Nation, est la forme additionnelle*". Cette "atomisation" du corps social sera violemment prise à partie par les écrivains traditionalistes.

Le 15 janvier 1793 est réalisé le découpage théorique du territoire en quarante-trois départements, découpage qui de l'aveu de ses auteurs eux-mêmes, est une véritable abstraction, ne prenant aucunement en compte la diversité des réalités humaines et matérielles de la France. Par là, les promoteurs de ce découpage s'affirment conscients du caractère volontariste et philosophiquement idéaliste de leur démarche.

Entre 1791 et 1793, évoquons cependant un projet de décentralisation - élection des Directoires et des Conseils généraux à la tête des départements - qui sera ruiné par l'affrontement des Girondins et des Montagnards, lequel affrontement clos par la défaite des premiers et leur persécution, stimulera fortement le mouvement centralisateur.

3. LE DEPARTEMENT : UN PREMIER AGENT D'UNIFORMISATION

Fils de la Révolution, le département est inspiré de la philosophie des "Lumières" en général et les doctrines des physiocrates en particulier. Il se veut, avant tout, rationnel et fonctionnel :

- il s'inscrit dans la perspective de cet effort qui anime les Constituants, celui de réaliser une "Tabula rasa" annulant tout obstacle à la diffusion du

FEDERALISME, 1993

droit unique, expression de l'Egalité générale et absolue et vecteur de la Liberté - ne parle-t-on pas de "droit libérateur" ?;

- il a aussi pour but d'uniformiser les anciennes circonscriptions administratives, partant, d'effacer les divisions qui empêchent de fondre l'esprit et l'intérêt particuliers dans l'esprit et l'intérêt de toute la Nation.

L'effort pour promouvoir pareille fusion et celui pour étendre l'Egalité et la Liberté à l'ensemble du corps social sont liés. La dimension résolument idéaliste et volontariste qui préside à ce découpage administratif est à mettre en parallèle avec la "fiction" volontariste et contractuelle qui sous-tend le concept révolutionnaire de "Nation". Un même idéalisme, un même volontarisme président à la constitution d'une société en nation sur base d'un accord et d'un projet communs fictifs, d'une part, et à la division administrative du territoire d'autre part, cette dernière toute aussi inspirée par une fiction.

De justesse fut évitée la "tabula rasa" intégrale proposée par certains Constituants (1) : un découpage du territoire en quatre-vingts carrés égaux de trois cent vingt-quatre lieues carrées de superficie. L'hypothèse d'une numérotation des entités administratives en lieu et place des noms de provinces, autre indice de l'esprit du temps, fut écartée in-extremis. Néanmoins, malgré ces importantes restrictions - dictées, l'une et l'autre par la crainte de violentes contestations populaires - le cadre provincial d'Ancien Régime sortit sérieusement éreinté d'un tel découpage : plusieurs "pays" et provinces, avaient éclaté et la diversité linguistique avait été ignorée.

4. BONAPARTE ET LE DEPARTEMENT

A ses yeux, un régime politique ne peut se voir imposer que dans un pays "tenu d'en haut" c'est-à-dire dans un Etat puissamment centralisé. Rappelons à ce propos que Napoléon justifie sa dictature par la poursuite et la défense de l'oeuvre de la Révolution.

La loi du 18 pluviôse de l'An VIII - 7 février 1800 - voit Bonaparte mettre sur pied les Conseils généraux des départements. Les membres en sont unilatéralement désignés par lui-même : ils n'ont aucune initiative réelle.

La loi du 28 pluviôse, de l'An VIII - 17 février 1800 - instaure les préfets - désignés par Bonaparte - qui, pour complètement soumis au futur Empereur

n'en sont pas moins investis d'énormes prérogatives. On les désignera ainsi comme des "empereurs au petit pied".

On le voit : grâce à Napoléon Bonaparte, le département n'est plus seulement une construction théorique et arbitraire : il se voit aussi réduit au rang de simple échelon d'exécution des ordres du pouvoir central, statut qui se verra conforter par les guerres napoléoniennes. Une fois estompé le despotisme napoléonien mais demeurées les structures institutionnelles ayant vu le jour sous son égide, le département deviendra l'instrument de ce que réactionnaires et traditionalistes appelleront "la dictature de la Liberté".

5. UN SECOND AGENT D'UNIFORMISATION LA LANGUE FRANÇAISE

C'est ce dernier qui suscitera les premières revendications régionalistes émanant de groupements organisés et nantis d'un programme culturel mais aussi politique (2). C'est que sur le plan linguistique - au-delà, sur le plan culturel - ce second agent d'uniformisation poursuit une oeuvre dont les mobiles, à l'instar du découpage administratif, sont éminemment politiques. L'uniformisation linguistique doit être la garante de l'uniformisation politique. Reconnue comme vecteur des idées révolutionnaires, la langue française, se substituant aux parlers locaux, doit empêcher toute velléité de résurgence identitaire, redoutée par les autorités républicaines comme le premier stade d'un retour aux spécificités et aux particularismes régionaux combattus pour des raisons déjà évoquées.

Débutée sous la Révolution - elle a notamment Sieyès comme artisan - cette uniformisation se poursuit sous l'Empire. Concomitante à l'uniformisation administrative, elle creuse un fossé considérable entre la Province et la Capitale, cette dernière accusée d'imposer une vraie hégémonie à l'ensemble de la France.

C. De la Restauration à la III^{ème} République

1. LA RESTAURATION ET LE II^{ème} EMPIRE

En vertu de la loi du 22 juin 1833, les membres des Conseils généraux des départements ne sont plus désignés mais élus.

FEDERALISME,1993

Les premières revendications régionalistes organisées et structurées autour de programmes culturels mais aussi politiques apparaissent après 1850. L'un des plus prestigieux de ces mouvements est le Félibrige de Mistral (1854).

Sous le II^{ème} Empire, le principe de l'élection des membres des Conseils généraux des départements est maintenu mais les candidats doivent avoir l'aval des autorités politiques, ce qui met ainsi un terme à l'effort de Louis-Philippe. Quant aux préfets, ils sont désignés par l'Empereur.

2. LA III^{ème} REPUBLIQUE

La décentralisation est davantage un objet de réflexion théorique et philosophique qu'un thème mobilisateur pour la population. Il y aura également peu de contacts entre cercles de réflexion et formations politiques, les rapports et les propositions de loi à l'Assemblée étant essentiellement fait d'individualités.

Un exemple de l'absence de contacts entre cénacles intellectuels et monde politique ? La Fédération régionaliste, fondée en 1900, se défendit, à juste titre, d'être davantage qu'un cercle d'idées apolitique. C'est que la diversité idéologique extrême de ses membres, si elle l'empêchait de prétendre à une quelconque action ou pression politique cohérentes, est aussi l'indice - la fondation de la Fédération régionaliste est considérée comme une date essentielle de l'histoire de la réflexion régionaliste et décentralisatrice française - de ce que fut la décentralisation et la régionalisation à cette époque : davantage un thème de réflexion qu'un thème mobilisateur, davantage l'opportunité d'un débat idéologique et ... philosophique qu'un réel enjeu politique.

Alors, le régionalisme sous la III^{ème} République, apolitique et indifférent ? Nullement. Pour preuve, les quarante-quatre rapports et propositions de loi qui virent le jour sous ce régime : dotations d'attributions plus importantes aux Conseils régionaux, efforts en vue de coordonner et promouvoir l'activité économique au niveau régional, augmentation des budgets... Durant la même période, trois projets gouvernementaux furent initiés.

Cette activité qui laisse la population relativement indifférente et ne constitue pas un enjeu politique majeur, témoigne néanmoins de la conscience croissante qu'ont les intellectuels et les hommes politiques du temps de l'incapacité de l'Etat et des collectivités locales à résoudre les nouveaux problèmes :

- l'Etat est amené au tournant du siècle à assumer des tâches à la complexité croissante, à intervenir dans des secteurs de plus en plus spécialisés et touchant de plus en plus la vie quotidienne des citoyens. Aussi se développent de nombreux organismes aux compétences très spécialisées, qui, à un niveau centralisé, prennent nombre de décisions touchant la vie des collectivités locales, collectivités dont, au demeurant, la réalité est le plus souvent ignorée des dites administrations;

- cette centralisation s'accroît par la tendance qu'ont ces administrations spécialisées à passer par dessus les relais administratifs normaux, les préfets. Chaque administration ne se fiant qu'à ses propres agents, il en résulte une centralisation excessive des décisions à l'échelle de chacune de ces administrations. Les conséquences en sont : lenteur de la procédure, encombrement conséquent des réseaux administratifs et de fréquentes inadéquations des solutions aux problèmes - du fait de l'absence de relais entre administrations centrales et collectivités locales;

- l'intervention accrue de l'Etat provoque aussi une superposition des circonscriptions administratives. La multiplication des ministères et des services spécialisés ne s'accompagne pas de l'adoption d'un découpage administratif commun dont le rouage serait le département. Nouveaux ministères et services imposent leur propre découpage, souvent réalisé sur base des circonscriptions de l'Ancien Régime. Compréhensible à l'échelle de l'Armée - poids des traditions ! -, cette pratique peut-être légitimement taxée de saugrenue pour l'Instruction publique. Cette dernière préférera cependant longtemps le cadre des Académies d'Ancien Régime!

Ainsi se développe, à la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècles, une conscience double :

- au "sommet", chez le personnel dirigeant et les cadres de la Fonction publique, parfois relayés par des membres de la classe politique républicaine, cette prise de conscience conclut à la nécessité de décentraliser pour rendre un regain d'efficacité à l'Etat. Conçue dans le cadre républicain, la décentralisation est ici subordonnée à un objectif supérieur : en assurant une efficacité maximum des institutions, on contribue à la pérennité du régime de la III^{ème} République, régime dont on connaît assez la naissance difficile et ambiguë;

- à la "base", prise de conscience de certaines collectivités locales stimulée par des groupes d'intérêts ou à ambition de défense et illustration d'un

patrimoine culturel et relayée par des parlementaires, essentiellement. Remarquons ici que la majorité de ces initiatives parlementaires émanent de la "droite". Sans doute des élus républicains soucieux des intérêts de leur circonscription sont-ils présents. Néanmoins, c'est bien chez ceux qui attaquent peu ou prou, avec plus ou moins de nuances, les institutions républicaines que l'on trouve le plus le souci d'une décentralisation. On peut ainsi avancer que cette dernière constitue pour eux un cheval de bataille appréciable.

II. LA REFLEXION SUR LA DECENTRALISATION : AU COEUR DE LA PENSEE TRADITIONALISTE

A. L'ordre et le desordre ou les "Idées positives" comme thérapie contre l'oeuvre de la révolution

L'un des axiomes de la pensée traditionaliste est la foi en un ordre supérieur, invisible et immuable. Invisible parce qu'il ne se révèle jamais tel quel mais se borne à se manifester sporadiquement et de manière fragmentée, au travers d'"exemples", de "leçons" sur lesquelles il s'agit de modeler son comportement.

Pour l'essentiel, l'adhésion à cet ordre consiste en un acte de foi aveugle et sa conséquence, une soumission totale. Immuable, cet ordre ne souffre aucune tentative de modification ni aucun essai pour s'y soustraire. Non qu'il puisse, de ce fait, être affecté en lui-même - il est immuable! - mais parce que toutes ces velléités de rébellions sont nécessairement appelées à se briser et à entraîner l'amertume de leurs auteurs.

Immanent et naturel - chez Maurras et autres néo-païens - ou transcendant et surnaturel - ainsi : des théocrates comme J. de Maistre et L. de Bonald , il est premier par rapport à la créature humaine. Cette dernière n'a pas le choix de forme politique à donner à la société. La politique, un ensemble de "lois" dégagées de l'expérience positive, doit préserver la conscience qu'on a de cet ordre et éliminer toute velléité d'y porter atteinte. Des théocrates à Maurras, les traditionalistes s'insurgeront contre le sens de "morale en action" que l'esprit du temps donne à la politique, contre la volonté d'application pratique de principes abstraits à ambition humanitaire.

Ceux-ci, quoique d'origine humaine, prétendent à l'universalité, l'intemporalité et à l'absolu. Erigé en normes du bien public - c'est toute la définition du

Y. Rogister : La réflexion fédéraliste et la droite Française (1789-1921) - diversité et ordre

régime issu de 1789 - ces principes ne peuvent, de par leur inadéquation à cet ordre (sur)naturel, de par leur non-correspondance à la "nature des choses" ou à la volonté divine, que provoquer les pires catastrophes.

Brossons ici un tableau rapide et sans prétention exhaustive de la pensée traditionaliste au XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle. Il doit permettre de mettre en exergue l'axiome essentiel de cette pensée : l'ordre.

La première génération qui élabore une critique systématique de la Révolution et des institutions issues de son sein est celle dite des "théocrates".

Joseph de Maistre (1753-1821) et Louis de Bonald (1754-1840) sont sans doute les plus intransigeants des contre-révolutionnaires de cette première génération. Le monde entier et l'être humain sont l'oeuvre de Dieu; ils sont régis par un ordre et des lois divins dont les buts sont incompréhensibles mais dont l'existence peut être inférée à partir de l'observation de la réalité, de l'expérience ainsi que de l'étude de l'histoire.

La violence et l'injustice comptent au nombre de ces "lois" : tenter de les supprimer est non seulement une rébellion contre Dieu mais surtout un effort insensé pour que la société humaine déroge à l'ordre du monde. La Révolution, née d'une telle volonté est le prélude à de grands déboires, jugement que de Bonald résume par "*L'Homme ne peut pas plus donner une constitution à la société religieuse ou politique qu'il ne peut donner la pesanteur aux corps ou l'étendue à la matière (...)*".

Contemporain de de Bonald et de Maistre, Antoine Rivarol (1753-1801) souscrit aussi à l'idée d'un ordre supérieur immuable... même si ce dernier ne revêt à ses yeux aucune dimension surnaturelle ou transcendante. Son agnosticisme- il faisait figure de "libertin" - ne l'empêche pas d'être repris parmi les "théocrates". Il affirme, en effet : "*La nécessité d'une religion est démontrée par le fait qu'elle jouit d'une vérité politique*". Si la religion catholique est investie d'une "vérité politique" c'est qu'elle a garanti les Français, depuis des siècles, contre la barbarie et le chaos.

Un contemporain des théocrates est Félicien Robert de Lamennais (1782-1854), qui avant de se convertir au catholicisme libéral, de rompre avec l'Eglise et de devenir l'apôtre d'un humanisme mystique, fut de 1815 à 1830, un fougueux défenseur du principe théocratique. A ses yeux, l'homme ne peut créer une société, un Etat "*du jour au lendemain comme on élève une*

FEDERALISME, 1993

manufacture car c'est "La nature et le temps - deux dimensions au travers desquelles Dieu se manifeste - [qui] les font de concert", l'homme se bornant à recevoir, transmettre et conserver. En conséquence de quoi, Lamennais - celui de la première période - condamne la Révolution.

Auguste Comte (1789-1857), quant à lui, n'a rien d'un nostalgique de l'Ancien Régime. Néanmoins, les traditionalistes comme les révolutionnaires puiseront des arguments dans son oeuvre; c'est que Comte n'a pas hésité à critiquer les idéaux de 1789, reprochant à l'Homme "d'avoir voulu être métaphysicien avant d'avoir été physicien" et "d'avoir méprisé les faits pour se repaître de conjectures" etc... Comte croit en effet au Progrès et à l'Ordre - ce qui explique les sympathies diverses pour son oeuvre - mais au Progrès sur base de l'Ordre. Mieux : au Progrès comme dimension de l'Ordre.

Hippolyte Taine (1828-1893), disciple d'Auguste Comte et, à partir du II^{ème} Empire, considéré comme le chef de file de l'Ecole positiviste, aura pour souci d'expliquer toute oeuvre d'art mais aussi tout événement comme le produit de la triple influence du temps, de l'espace et du milieu. A travers cette formule, Taine ne se veut pas seulement le concepteur d'une méthode d'analyse mais prétend aussi faire oeuvre de moraliste : il s'érige ainsi en faux contre les spéculations intellectuelles, humanitaires et abstraites des philosophes du XVIII^{ème} siècle comme de leurs héritiers, les législateurs de la Révolution et de la République.

Les traditionalistes soulignent l'importance capitale des Origines de la France contemporaine lui attribuant la paternité du second souffle du mouvement contre-révolutionnaire.

Renan (1823-1892) : de même que pour A. Comte, l'oeuvre de Ernest Renan fournit des arguments aux thuriféraires de 1789 comme aux réactionnaires. Dans son ouvrage *La Réforme intellectuelle et morale de la France* (1871), il dénonce la démocratie comme une supercherie occultant la présence inéluctable de l'inégalité et de l'injustice. Il regrette le principe monarchique - tout en insistant sur son excès et son déclin au XVIII^{ème} siècle - et voit dans 1789 une calamité que la France expie encore (nous sommes en 1871). Son anticléricalisme (il voit dans le catholicisme l'un des facteurs de la corruption morale de la France) le rendit néanmoins suspect aux yeux de nombreux traditionalistes.

Contrairement à ce qu'il a toujours affirmé, Maurras (1868-1952) n'est pas allé de la critique littéraire à la critique politique, c'est-à-dire de l'élaboration d'une esthétique à une éthique ou à une doctrine politique. Inversement, il a voulu voir dans la "Littérature classique" le reflet de cet ordre sous-tendant l'univers et dont il avait préalablement affirmé le nécessaire respect dans la gestion des affaires politiques.

De même, il nous dupe lorsque - voulant s'affirmer digne disciple de Comte - il prétend inférer de l'observation des faits en particulier de l'observation des événements historiques, un principe : la nécessité du rétablissement de la Monarchie. En réalité, il ne voit dans l'Histoire que ce qu'un à priori l'invite à voir, cherchant des événements susceptibles - de par le fait qu'il les envisage expressément hors-contexte - de conforter sa théorie construite à priori. Quant à cet à priori, il pourrait bien être l'obsession de la décadence.

Au nombre des caractéristiques inhérentes à cet ordre figurent la variété et la diversité. Diversité des êtres singuliers et collectifs, des individus et des peuples, des cultures et des races, des mœurs et des langues, cette diversité doit être envisagée dans le sens de la supériorité ou de l'infériorité, par conséquent, dans l'ordre des droits et des devoirs. Inscrite dans l'"ordre des choses", cette diversité trouvait son épanouissement dans l'organisation politique qui a sombré avec la Monarchie. Au nom de "chimères" et de "fictions", la Morale fut érigée en gestionnaire du bien public et usurpa la place de la Politique dont les "lois", déduites de l'expérience et de l'Histoire, visaient notamment à préserver cette diversité. L'idéalisme et le volontarisme ont entrepris de couler une réalité plurielle dans un moule abstrait et uniformisateur. Le ministre de cette uniformisation est l'Etat centralisateur et unitaire.

La Révolution doit donc être condamnée, en général, parce qu'elle est animée d'une immense volonté de briser l'harmonie préétablie et respectée par l'Ancien Régime; elle doit être condamnée en particulier parce qu'elle vise à anéantir cette diversité naturelle des êtres, ce "fédéralisme de nature" dont parlera Maurras.

Cet aspect de la réflexion traditionaliste, présent seulement en germe dans l'oeuvre des Contre-révolutionnaires de la première génération est illustré par l'économiste et ingénieur Frédéric Le Play (1806-1882). Ce dernier démontre l'utilité d'une décentralisation par la nécessité de rendre au corps social sa vitalité. Cette dernière est indissociable du rétablissement des

FEDERALISME,1993

"groupements naturels" - la famille, le métier, la commune, la province - dans leurs droits et particularismes. La "santé" du corps social, partant la capacité de la France à jouir d'une destinée brillante, reposent sur le nombre et la diversité des "groupements naturels" qui la composent.

La première manifestation du régionalisme traditionaliste en tant que "mouvement d'Ecole" c'est-à-dire organisé autour d'un réel programme culturel et politique, réside dans le Félibrige provençal. Fondé en 1854 par le poète Mistral, il veut rendre à la Provence sa littérature et sa langue mais aussi sa "liberté d'allure" et son "honneur national".

Le Félibrige constitue d'abord une tentative de revenir sur ce second agent d'uniformisation, l'extension de la langue française qui, dira Mistral, "dilapide des trésors". La réaffirmation de l'identité littéraire et linguistique face à l'Etat tout puissant précède la réaffirmation de l'identité politique. Au-delà de l'uniformisation linguistique, Mistral est conscient de porter ses coups contre la centralisation administrative. Mistral et le Félibrige ont bien engagé un combat politique.

Au-delà, le projet félibréen est une réaction contre une conception erronée du Progrès et de la Liberté. De même qu'Auguste Comte, Mistral se considère "conservateur" et "novateur", "novateur" sous condition d'être "conservateur". Il s'agit selon lui de marcher vers le Progrès, soit, mais en "bon ordre" c'est-à-dire en se pénétrant de l'idée que cet ordre n'est pas statique mais que Progrès et évolution en font partie. En revanche, Mistral - de même que Comte - récuse la conception du Progrès comme celle d'un être intemporel, surgi ex-nihilo pour présider aux destinées de la France. Il doit être considéré comme inscrit dans une continuité et déterminé par un passé.

Sur le plan qui nous intéresse, Mistral oppose l'appartenance à la Province - déterminée, concrète - au nationalisme révolutionnaire, volontariste et idéaliste. Il affirme ainsi : *"On ne peut répudier sa province, sous le faux prétexte de ne croire qu'à ce vague nationalisme moderne qui satisfait à une indifférence égoïste"*. En centralisant et uniformisant la société française dans le but de créer une conscience nationale unique, on a substitué un ordre politique inadéquat parce qu'artificiel, à celui, réel, des nombreuses provinces.

La postérité du Félibrige sera brillante. De 1854 à 1870, il s'organise en confédération de sociétés, nantie d'un bureau central. Le "Midi des

troubadours", le "Pays de Langue d'Oc" seront divisés en "maintenances" c'est-à-dire en circonscriptions embrassant les félibres d'une même province. S'y ajoute une maintenance "alliée", la Catalogne.

Le Félibrige aura bientôt sa fête nationale annuelle et ses Jeux floraux tous les sept ans, inspirés des Jeux floraux de Barcelone de 1860. Ces derniers, de par les poètes étrangers invités à ces occasions, permettront l'émergence de liens entre le Midi français et des nations comme l'Italie, l'Espagne, voire la Roumanie... Ainsi naît l'"Idée latine" c'est-à-dire la conscience qu'il existe une "race latine" qui malgré l'ambiguïté du terme "race", n'est pas le produit du sang mais celui d'une civilisation identique dont il s'agit de fédérer les diverses populations qui en sont issues.

Disciple et ami de Frédéric Mistral, Charles Maurras est comme lui attaché à la Provence et à la Latinité. Il s'indigne également de ce que la centralisation - dans laquelle il voit l'oeuvre du Nord, l'influence différée et lointaine de l'"esprit germanique" et de la Réforme - dilapide des trésors dialectaux mais aussi vise à l'anéantissement en France d'un foyer prospère de civilisation helléno-latine.

Collaborateur du journal félibréen l'Aoli - fondé par Mistral - il est l'un des auteurs de la Déclaration des Félibres fédéralistes le 22 février 1892 au Café Voltaire, à Paris.

Maurras condamne avant tout la division départements, y voyant un *"attentat contre l'âme de la France"*. A une réalité plurielle et naturelle on a imposé une cage abstraite, le département. *"On ne peut pourtant pas ignorer quelle importance ont en cette matière politique et économique, les sectionnements territoriaux quand ils sont arbitraires c'est-à-dire calqués sur autre chose que la réalité de l'histoire et de la géographie. Les intérêts communs cessent d'être sentis. Les représentations cessent d'être collectives et générales : elles tournent à l'égoïsme; des coteries et des partis"*. C'est que pour Maurras, le principe égalitaire, artificiel et despotique, la Liberté, dont il doit réaliser les conditions d'existence et la démocratie ne peuvent que glisser sur une pente naturelle celle de la participation, de la promotion d'intérêts individuels et mesquins sous couvert du bien public, ce dernier étant censé requérir la centralisation et l'uniformisation...

B. La "Dictature de la Liberté"

Pour les révolutionnaires de 1789, la Liberté est un être intemporel, une fiction (même si elle est fondatrice), non déduite de l'observation des faits mais postulée. Le concept de "Liberté" est corollaire de celui de "nature humaine" tout aussi abstrait et intemporel. C'est parce qu'elle est universelle, intemporelle et absolue et qu'elle a pour caractéristique constitutive la "Liberté" que cette "nature humaine" est aliénée, amoindrie si la "Liberté" n'est pas promue et respectée. Toutes les institutions de la société nouvelle seront donc bâties de manière à promouvoir cette liberté.

L'Egalité, autre caractéristique postulée comme constitutive de la "nature humaine" doit être promue si l'on veut garantir les conditions d'existence de la Liberté.

Enfin, la "souveraineté nationale" est une autre fiction. Les révolutionnaires sont loin de l'ignorer mais ils la considèrent comme l'amorce de grandes réalisations destinées à mobiliser l'ensemble des volontés individuelles autour de la réalisation d'un nouvel ordre.

La critique traditionaliste

(1) TAINE :

A ses yeux, la "Liberté en soi" n'existe pas. La Liberté n'est pas davantage une donnée intemporelle de même que la "nature humaine" d'ailleurs. La Liberté ou, plutôt, les libertés naissent dans certaines structures qui les rendent possibles et cela à certaines époques. En réalité, la Liberté doit être comprise comme désignant la somme des libertés relatives à une époque et à un lieu. Ainsi la liberté en France au XVIII^{ème} siècle est constituée de l'ensemble des libertés relatives aux entités locales, professionnelles, aux corps sociaux - les corps intermédiaires de l'Ancien Régime - autant de structures qui rendent possibles, à chaque fois, une liberté spécifique dont la nature est particulière, relative à la collectivité locale etc...

Dans cette analyse, Taine fait acte de déterminisme. Il définit la collectivité - ainsi, la collectivité locale - comme étant issue de l'action concomitante du "temps", du "milieu" et de la "race". Par conséquent, la liberté qui voit le jour au sein de cette collectivité locale est aussi un produit du "temps", du "milieu", de la "race".

La "Liberté" n'étant donc pas une donnée intemporelle, le principe de la réalisation de l'"Egalité" des hommes entre eux comme condition préalable et nécessaire n'a plus de sens. Quant à la suppression des corps intermédiaires et à l'abolition des particularismes nécessaires à la réalisation de l'Egalité, elles aboutissent à la négation des seules libertés réelles, celles qui protègent les particularités des individus et des groupes, celles qui constituent l'expression vécue de ces particularités.

La "souveraineté nationale" et le "Contrat social", considère Taine, sont des "chimères" destinées à mobiliser arbitrairement et artificiellement les volontés individuelles autour de la réalisation de l'Egalité absolue et générale, soi-disant condition d'une Liberté illusoire. Par le biais de spéculations intellectuelles traduites en lois.

(2) MAURRAS

La conception révolutionnaire de la Liberté est corollaire de celle d'un Homme qui ne serait d'aucun temps et d'aucun lieu précisément parce qu'il prétend être universel et intemporel. C'est son statut de primauté et le fait que la société ne résulte finalement que de son oeuvre qui autorise l'Homme à se déclarer investi de tous les droits sur la société. Or, pour Maurras, l'Homme ne naît pas ex-nihilo, revêtu de tous ses attributs - Liberté, Egalité... - condition antérieure logique de la société qui ne devrait son existence qu'à son bon vouloir. Au contraire, l'Homme naît "nu" et "débile" et ne doit sa survie qu'au groupe au sein duquel il est venu au monde. Aussi sa liberté est-elle relative à ce groupe et consiste-t-elle essentiellement dans le bénéfice de cette protection qui n'est possible, elle, que dans la soumission à une autorité qui peut être familiale, professionnelle, locale... Du fait qu'il existe dans une société dont la structure et le fonctionnement sont calqués sur l'"ordre naturel des choses", plusieurs groupes, plusieurs collectivités et que l'Homme en est simultanément un élément constitutif, ce dernier, sera soumis, en même temps, à plusieurs autorités différentes et jouira de plusieurs libertés/ protections spécifiques et relatives.

On voit qu'aux yeux de Maurras, l'idée de "nature humaine" est absurde : l'homme n'est pas fait d'une essence indépendante de la société. Maurras réfute que tous les hommes soient des êtres d'aucun temps et d'aucun lieu parce que prétendus de tous les temps et de tous les lieux. Le destin de l'Homme et, par conséquent, sa liberté, sont déterminés par la société, la collectivité, tous groupements au demeurant de nature contingente.

FEDERALISME, 1993

Avec la destruction des corps intermédiaires, des collectivités locales... On assiste à un effort prométhéen pour juguler l'Etat de Nature. L'Homme est désormais investi d'une Liberté qui n'existe pas et au nom de laquelle une "dictature" est instaurée. La conséquence en est l'abolition de ces libertés réelles et effectives et une situation où l'individu se retrouve désarmé face à l'Etat tout-puissant.

III. NATIONALISME CONSERVATEUR, TRADITIONALISME ET DECENTRALISATION

A. Du nationalisme de "gauche" au nationalisme conservateur : l'obsession de la décadence

Les défenseurs de la République se nourrissent depuis les origines de nationalisme. Il en va autrement de la droite qui voit dans l'idéologie nationaliste, à juste titre, une conséquence de 1789, une création de même nature que la République en même temps que sa caution. Les trente dernières années du XIX^{ème} siècle verront s'accomplir un double glissement, sur le plan politique et sur le plan idéologique.

La défaite de 1870 et ses conséquences plongent la France dans un sentiment de déclin et d'impuissance. Le nationalisme dont est imbuë une fraction majoritaire de la population puise encore aux sources de 1789. A partir de 1870, il tend à glisser d'une perspective dynamique, universelle et humaniste à une perspective de "rétractation" et de conservatisme. Quoique les références en demeurent mêmes - la Révolution, la République - ce nationalisme masses françaises intègre progressivement une idée décadence, une volonté de préservation des acquis voire récupération - conférer : le "sentiment revancharde". Ce glissement s'accompagne d'une hostilité croissante pour démocratie, le régime parlementaire et le monde politique en général. Ce glissement va apparaître clairement et être "catalysé" lors de crises telles, l'"Affaire Boulanger" et l'"Affaire Dreyfus", ces crises qui ne prennent leur signification complète que si on les resitue dans le contexte de l'Après-guerre de 1870.

Ce "néo-nationalisme" des masses françaises va recevoir une assise théorique, un corpus doctrinal destiné à le justifier intellectuellement, constitués des divers courants de pensée qui depuis un siècle s'acharment sur l'oeuvre de la Révolution. Les auteurs traditionalistes, les hommes politiques qui s'en

font les porte-parole, sont éminemment conscients de l'opportunité qui se présente à eux : le nationalisme "dévoyé", nationalisme dont la fidélité aux principes républicains s'effiloche ou change de nature - Barrès se dit "républicain" mais hostile à la démocratie etc... - ce nationalisme, de par sa conjonction avec la pensée traditionaliste, fournit à cette dernière une assise populaire nouvelle. Celle-ci ne se limite plus aux populations rurales et à une certaine aristocratie ouvrière mais touche une fraction croissante du prolétariat industriel ainsi que des classes moyennes. Un second souffle en quelque sorte pour le mouvement traditionaliste : un second souffle et ... un surcroît de légitimité!

B. Traditionalisme, Nationalisme et Décentralisation

Axe majeur de la pensée traditionaliste, la réflexion décentralisatrice va tout naturellement s'intégrer dans le corpus doctrinal du nationalisme conservateur.

La fusion entre nationalisme et traditionalisme est particulièrement mise en relief dans l'oeuvre de Maurras : les liens qu'il établit entre régionalisme traditionaliste et nationalisme conservateur ... n'en sont que plus évidents. A ses yeux, l'incapacité de la République à décentraliser est inhérente à sa nature même.

(1) Cette incapacité est liée à la faiblesse naturelle du gouvernement républicain. Ce dernier est faible parce qu'issu d'un compromis nécessaire. Chacune des parties essayant d'orienter son action à son profit, lequel peut changer d'une circonstance à l'autre..., le compromis qui est le principe même du gouvernement démocratique, se révèle fragile, instable et... provisoire. La décentralisation qui investirait les collectivités locales d'un pouvoir de décision doublerait le compromis nécessaire et fragile au niveau national d'un compromis nécessaire au sein des collectivités et entre elles et l'Etat central. De ce fait, la décentralisation augmenterait la fragilité du pouvoir ainsi que les risques de scission.

(2) Mais, l'incapacité de la République à décentraliser est aussi liée à la nature du nationalisme sur lequel la légitimité de son gouvernement repose. Aux yeux de Maurras, sa nature consensuelle et volontariste, son assise juridique et philosophique le condamnent à l'avance, le peuple de France avec lui. Investir les collectivités locales d'un pouvoir de décision est le vecteur du développement ou de la résurgence d'un sentiment particulariste

FEDERALISME,1993

d'autant plus dangereux que le sentiment national républicain sera fragile car nourri d'une abstraction. La décentralisation dans le cadre républicain est impossible dit Maurras car les dirigeants sont assez conscients de ce que ce consensus mou et flou ne peut qu'éclater sous les coups de boutoir des consciences régionales/locales ainsi (ré)activées.

A une décentralisation impossible dans le cadre républicain, Maurras oppose une décentralisation sous l'égide de la Monarchie. C'est qu'en Monarchie, le consensus nécessaire, fragile et éphémère n'existe pas! Un seul homme détenant le pouvoir de décision, la Monarchie est animée par la continuité, - "le roi est mort, vive le roi!" - et caractérisée par la vigueur avec laquelle ses décisions sont exécutées. On peut donc décentraliser sans craintes.

Vienne une époque de troubles ou de guerres, les pouvoirs dévolus aux provinces seront momentanément supprimés et la centralisation provisoirement mise en oeuvre. Ainsi, Maurras explique-t-il le phénomène centralisateur dans l'Ancien Régime : il a existé en tant que mesure provisoire rendue nécessaire par les circonstances et son existence était aussi longue que la situation qui l'avait imposé. En aucun cas, le centralisme monarchique ne fut lié à la nature du régime.

En outre, le risque du danger que ferait courir la décentralisation à l'unité nationale ne se pose pas en Monarchie, affirme Maurras. Le souverain incarnant la Nation et jouant le rôle de fédérateur entre les différents corps du royaume - dont les collectivités locales - la soumission de ces derniers à l'intérêt national est assurée par leur fidélité au Roi. Celui-ci peut décentraliser puisque l'unité est garantie par sa personne même.

VI. NATIONALISME REPUBLICAIN, NATIONALISME CONSERVATEUR ET ESSAIS DE FEDERATION A L'ECHELLE INTERNATIONALE

Pour ancienne qu'elle soit, l'idée de fédération internationale est inscrite dans la foulée de la Révolution française de même que son surcroît de légitimité est dû, en partie, aux bouleversements politiques constitués par 1789 et les événements suivants. Pareil projet est certes à mettre en parallèle avec la vocation universelle du nationalisme révolutionnaire.

A. Kant et la Révolution Française

En affirmant que *“Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. [que] Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément”*, l'Assemblée constituante déplace la source de la légitimité du souverain héréditaire au peuple français dans son ensemble. Logiquement, la souveraineté nationale implique l'indépendance nationale. Résultant d'un consensus général et gérant elle-même son devenir via des mandataires élus, la Nation doit s'imposer comme telle face aux rassemblements aléatoires et arbitraires de populations disparates sous le sceptre de dynasties.

L'avènement d'une telle conception politique entraînera le “siècle des nationalités” c'est-à-dire un remodelage politique de l'Europe : le principe des nationalités, le “droit des peuples à disposer d'eux-mêmes”, s'étend aux autres peuples sous le joug pour culminer en 1848.

De manière coïncidente se développe une réflexion sur la paix, sa nature véritable et la nécessité d'un cadre juridique où elle pourrait s'épanouir. Kant (1724 - 1804) conclut que l'absence de guerre n'est pas la paix. Ce faisant, il modifie le sens à donner à ces deux termes : à ses yeux, *“La guerre dure tant que le critère ultime des différends entre les hommes réside dans l'épreuve de force entre les parties. La guerre est alors dans l'ordre des choses : étant toujours possible, elle conditionne les actes et les pensées même quand elle n'a pas lieu matériellement (...)”* (3). Quant à la paix, elle est *“(...) l'élimination de cette menace, la situation dans laquelle les hommes ne sont pas armés et peuvent faire abstraction de l'hypothèse du recours à la violence à chaque instant de leur vie parce qu'est assurée pour tous aussi bien la certitude de ne pas être agressé, que celle de pouvoir et devoir exclusivement compter sur des moyens pacifiques pour demander raison”* (4). Promouvoir la paix véritable n'a cours qu' *“(...) à partir du moment où une organisation a le pouvoir d'empêcher les hommes, isolés ou en groupes, de recourir à la violence pour régler leurs différends et les contraindre à les régler par des moyens juridiques. La paix internationale est un Etat de droit, un Etat d'Etats, une fédération d'Etats libres”* (5). Aux yeux de Kant, paix, droit et fédération internationale sont étroitement liés.

A bien des égards, la recherche de la paix qui anime la réflexion kantienne est présente au sein de la dynamique révolutionnaire. En déclarant “la paix

au monde”, en se voulant une “matrice de la Révolution universelle”, la Révolution française traduit son souci d’exportation idéologique”. Les mobiles sont essentiellement au nombre de deux :

- selon une dynamique bien connue, l’exportation de la Révolution vise aussi à “sécuriser” ses promoteurs, à conforter en retour la crédibilité du régime français;

- le triomphe des principes de “souveraineté nationale” et d’indépendance nationale” est une garantie contre une éventuelle agression anti-française. Après tout, les soldats de l’An II n’affrontent pas une coalition de démocraties mais de peuples asservis.

La paix est donc envisagée comme une conséquence nécessaire de l’exportation du modèle révolutionnaire français de même qu’elle est au coeur du projet fédéraliste kantien. Les multiples liens existant entre l’idéologie des “droits de l’Homme” et de la Révolution française et l’idéalisme du philosophe allemand expliquent que de nombreux intellectuels et hommes politiques se réclamant de 1789 aient été séduits par la réflexion fédéraliste kantienne.

Sans entrer dans le détail des nombreuses transpositions à l’échelle internationale des principes qui guident la gestion des affaires de la Nation révolutionnaire, évoquons cependant celui de l’Egalité générale en préalable à la Liberté de tous, car il concerne directement notre propos.

De même que dans l’ordre de la Nation, tous les rapports juridiquement inégalitaires et entraînant une aliénation partielle ou totale de Liberté ont été évacués pour se voir substituer des rapports d’égalité juridiquement consacrés, condition de réalisation intégrale de la Liberté universelle, de même une telle démarche vise-t-elle à être transposée à l’échelon international. Là, cependant, le problème prend une dimension inédite. Le rapport inégalitaire - décrété “naturel” par les contempteurs du kantisme et de l’idéalisme révolutionnaire - qui sous-tend le jeu des nations est aussi un rapport de confrontation patente ou latente, un état de guerre déclarée ou de menace, plus ou moins lointaine, de guerre, perspective inédite au regard de celle qui sous-tend les rapports des hommes entre-eux au sein de la Nation. Mais la guerre ou la menace de guerre qui au dire des traditionalistes et réactionnaires sont une loi incontournable des rapports internationaux, ne sont-elles pas une aliénation de la Liberté des nations ? La crainte du conflit armé ne restreint-elle pas la liberté d’initiative des nations ? Quant au déroulement du conflit armé et à

sa conclusion fréquente, la défaite d'un des protagonistes, ne sont-ils pas générateurs de perte de Liberté ? On voit donc que même si la Paix semble le but essentiel de la fédération internationale, le but ultime en est bien la promotion de la Liberté générale. C'est bien parce qu'en définitive, les nations sont libres et égales au sein d'un cadre de règles de conduite qu'à fortiori guerre et menace de guerre sont éliminées et une paix véritable - distincte de la paix dans le sens de "non-guerre" - possible.

B. Mazzini et le mouvement des "Nationalitaires Idéalistes"

L'un des intellectuels qui, à côté - voire au travers - de la défense du "principe des nationalités " caressent le rêve d'une fédération internationale est le juriste italien Mazzini (1805-1872). Ambitionnant la fondation d'une république unitaire italienne, expression et garantie de l'unité nationale, il ne considère cependant pas ce projet comme une fin en soi. Il y voit l'étape nécessaire d'un projet plus ambitieux, la réalisation d'une harmonie préétablie mais recouverte - au point d'en être devenue invisible et impensable - par les aléas des confrontations entre despotismes concurrents.

Pour Mazzini, les nationalismes de cette première moitié du XIX^{ème} siècle ne sont pas autant de "fictions" animée par une volonté de rupture avec l'"ordre-naturel-des-choses". Ces nationalismes, pense-t-il, sont un premier pas vers la réaffirmation d'un ordre naturel immanent et préétabli seulement occulté. Il s'agit donc de faire revivre, de réactiver cette harmonie préétablie entre la "nation" et la "grande fédération internationale". En ce sens, le nationalisme révolutionnaire de Mazzini est une forme de pensée traditionaliste

L'"ordre-naturel-des-choses" de Mazzini, contre celui invoqué par les traditionalistes, repose sur des valeurs analogues à celles invoquées par la Révolution française. Une première étape consiste en la réalisation des conditions de ces valeurs à l'échelon national. Seulement alors, les conditions de ces valeurs pourront-elles être réalisées à l'échelon international, promouvant une paix générale et véritable.

Le glas de l'ère mazzinienne, de cette époque où l'on considérait naïvement que "Nation" et "ordre international" étaient des réalités non seulement compatibles mais aussi s'enrichissant mutuellement par une dialectique sans fin, ce glas, sonne avec 1848.

“Sur le plan social, ce sont des déceptions, sur le terrain des nationalités, une pause. Sans doute, dans les années qui viennent, l’unité italienne puis l’unité allemande vont faire triompher à nouveau le principe des nationalités, mais ce sont des unités qui se forment loin de tout rêve idéaliste, par le fer et par le feu et qui vont être le point de départ de nouveaux nationalismes exaspérés”.

L'échec du Congrès des Amis de la Paix réuni à Paris en 1849 et présidé par Victor Hugo, Congrès animé par semblable projet, sanctionne l'échec de l'idéal mazzinien. L'idée de fédération internationale va sombrer dans une nuit de plus d'un demi-siècle sporadiquement éclairée par l'oeuvre généreuse et solitaire du poète Mistral.

**C. Mistral, dernier témoin du “Printemps des Peuples”;
Mistral ou le fédéralisme d’avant le clivage Droite/Gauche**

Sur le plan de la pensée fédéraliste, Mistral l'époque où il écrit la majeure partie de son oeuvre et s'engage dans l'action politique - fait figure de survivant et cela, à double titre.

1. Durant la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, alors que se constitue la menace de nationalismes exacerbés, Mistral incarne l'ultime manifestation de la pensée mazzinienne. Pétri d'humanisme gréco-latin, thuriféraire de la culture classique, il croit à l'harmonie entre Nation et fédération internationale, à la compatibilité entre nations et société de nations. Il est vrai que cette dernière se voit revêtir dans la pensée mistrallienne les couleurs d'une fédération des nations latines.

2. Nous avons vu plus haut que Mistral fut un grand ténor du fédéralisme dans l'ordre interne. En vérité, si ses revendications en faveur de la décentralisation obéissent au double mobile de préserver des “trésors” linguistiques et artistiques menacés par la centralisation et de la foi dans le rôle d'unités historiques telles que la Provence..., ces revendications s'inscrivent dans la perspective d'une fédération à l'échelon international. L'autonomie des collectivités locales est un facteur de cohésion et de solidarité nationales en prélude à un essai de fédération internationale. Ainsi qu'il le dit, “chaque peuple ayant mis de l'ordre dans sa maison - conscience d'un destin commun mais aussi respect des collectivités qui composent la Nation - la fédération internationale est dès lors possible”.

En outre, chacune de ces collectivités locales, de ces provinces, de par le respect dont son autonomie bénéficie au sein de la "Nation en tant que fédération", peut être l'artisan de liens entre la Nation dont elle fait partie et une autre Nation. Ainsi, la Provence, pourvu qu'elle se voit dotée d'un réel statut d'autonomie, peut-elle redevenir ce lieu de passage obligé entre la France et les pays latins, au-delà devenir le pivot d'une amitié entre France, Italie, Espagne... C'est l'"Idée latine" qui est ici à l'oeuvre c'est-à-dire la foi en une communauté de destin des nations latines. On voit comment la pensée décentralisatrice débouche, via le relais de l'"Idée latine" sur la foi en une fédération de nations.

Mistral incarne un "fédéralisme sans déchirures". Après lui, le fédéralisme sera l'objet d'un double clivage, sur le plan intérieur et sur le plan international, entre gauche et droite, ces dernières devant être comprises, rappelons-le, en terme d'adhésions ou de rejet des idéaux républicains.

D. Le fédéralisme sous la III^{ème} République : un double clivage Droite/Gauche

1. SUR LE PLAN INTERIEUR

Si les rapports et les propositions de loi favorables à une décentralisation accrue des pouvoirs, sous la III^{ème} République, n'émanent pas exclusivement de la droite, les velléités républicaines en la matière n'en constituent qu'une fraction relativement faible. Nous l'avons vu : ces projets de décentralisation, essentiellement animés par le souci d'assurer la pérennité du régime républicain sont évidemment exclusivement prévus dans le cadre républicain. Rien d'étonnant, dès lors, à ce qu'ils aient été souvent attaqués par la droite comme autant d'ersatz d'une décentralisation authentique.

Soulignons aussi que toute décentralisation, y compris dans le cadre strict des institutions républicaines, est envisagée avec extrêmement de réserves par de nombreux républicains.

On comprend dès lors que ce dilemme des républicains face à la décentralisation ait quelque peu paralysé leur action de même que s'explique la nette prépondérance des propositions de décentralisation marquées à "droite". On a vu quels en étaient les mobiles.

2. SUR LE PLAN INTERNATIONAL

La mobilisation, au lendemain de la première guerre mondiale, de la gauche républicaine - socialiste, radicaux-socialistes et radicaux - en faveur du projet de Société des Nations, s'inscrit dans la perspective de la corrélation, déjà évoquée, existant entre nationalisme républicain et efforts de promotion d'une fédération à l'échelon international.

En revanche, ceux qui, en 1919, se considèrent comme les héritiers du traditionalisme, du monarchisme, du catholicisme et du nationalisme conservateurs, vont se liguer contre ce projet de Société des Nations avec la même fureur que celle avec laquelle ils s'acharneront sur le Traité de Versailles et les principes censés l'avoir inspiré.

C'est que le débat entre "ordre naturel" et "fictions" est plus que jamais d'actualité en ces années de l'immédiat après-guerre.

1) La gauche française - avec des nuances considérables selon qu'il s'agisse des radicaux ou des socialistes, il est vrai - estime insuffisante la proposition selon laquelle "la France a vaincu l'Allemagne" et erronée celle qui voit dans la défaite allemande la conclusion d'un antagonisme séculaire entre ennemis héréditaires. A ses yeux, il s'agit essentiellement d'une victoire de la République, plus largement de l'institution démocratique sur l'un des derniers régimes autocratiques européens. Il s'agit bien d'un parachèvement de l'oeuvre de 1789. Quelques soient ses critiques concernant les dispositions du Traité de Versailles et les modalités de fonctionnement de la S.D.N., cette gauche n'en souscrit pas moins aux principes qui président à l'élaboration de l'un et à la fondation de l'autre. Les principes qui inspirent la S.D.N. sont de même nature que ceux inspirant la démocratie : des normes sont élaborées qui, émancipatrices et restrictives, doivent annuler le jeu international présent basé sur des rapports de force et lui substituer, un jeu international basé sur des rapports d'égalité c'est-à-dire sur des rapports de droit. Parallèlement, une importance considérable est accordée aux textes juridiques c'est-à-dire à la nécessité de formaliser les rapports entre états afin d'éviter tout arbitraire.

Au-delà de cette filiation démocratique, on retrouve l'éternel postulat d'une nature humaine universelle dont le respect enjoint que l'on substitue aux rapports de force des rapports fondés sur la Liberté et l'Egalité - des rapports fondés sur l'Egalité de tous avec tous parce que fondés sur le droit commun

et promouvant ainsi cette Liberté universelle. Il s'agit bien de substituer à l'ordre international existant basé sur des rapports d'infériorité/supériorité et une confrontation conséquente, patente ou latente, un ordre international né d'un système intellectuel.

On objectera que le but affiché par la S.D.N. était "la paix", comprise non dans le sens de non-guerre - cette dernière n'excluant nullement la tension et le conflit - mais dans le sens d'un état où non seulement la confrontation armée, mais aussi l'hypothèse de la confrontation armée ne viennent pas conditionner l'attitude des Etats sur la scène internationale.

Cependant, la menace de guerre et la guerre elle-même dans la mesure où cette dernière se clôt généralement par la défaite de l'un des protagonistes, constituent des aliénations partielles ou totales de la Liberté. La première pèse sur la marge de manoeuvre des nations; la seconde de par son déroulement et la victoire/la défaite qui la clôt restreint la marge de liberté des protagonistes puis du vaincu.

La paix au contraire, comprise comme l'absence de guerre mais aussi de menace de guerre, comme un état où la pensée de la confrontation est absente au même titre que la confrontation, la paix donc, réalise les conditions de la Liberté. On peut donc considérer que dans le chef de la S.D.N., promotion de la Paix et promotion de la Liberté - c'est-à-dire réalisation des conditions de la Liberté à laquelle chacune des nations a droit en tant que collectif d'individus nés libres et égaux - sont corollaires. Les conditions de la Liberté universelle sont réalisées pour chaque nation au travers de l'instauration de cet état de paix. C'est bien en cela que la S.D.N. est vécue par la gauche française comme un lointain rejeton du nationalisme révolutionnaire qui déclarait la "paix au monde".

2) A cela, la droite réactionnaire traditionaliste rétorque par la dénonciation de l'artificialité dangereuse des principes qui président tant au Traité de Versailles qu'à la Société des Nations. Ainsi, pour Charles Maurras : son nationalisme pose de manière raisonnée, cohérente et didactique la primauté de l'intérêt national, tant sur les individus qui constituent la Nation que sur les intérêts nationaux étrangers. L'"ordre naturel" des relations internationales est celui de la compétition acharnée et d'un rapport fondamentalement inégalitaire donc impliquant un rapport de confrontation virtuelle. Cette conviction, Maurras la résume laconiquement par "*Hors la Nation, la loi de la jungle*".

La diversité inscrite dans l'"ordre naturel des choses" implique qu'il y a des nations plus ou moins puissantes et dont les droits et obligations sont relatifs à leur puissance ou à leur faiblesse. Les libertés dont bénéficient ces nations, libertés de conclure ou de rompre des accords, de déclarer la guerre ou de faire la paix..., ces libertés donc sont l'expression de cette spécificité, de cette particularité respectives à chacune des nations et qui les rendent irréductibles les unes aux autres.

La défense de l'"ordre naturel des choses" c'est-à-dire de la diversité des êtres - individus, collectivités locales ou groupements professionnels, ... -de leur inégalité "naturelle" et de leur liberté relative conséquentes poussait les traditionalistes à condamner la même fédération à l'échelle internationale que constitue la S.D.N. C'est que la fiction du contrat qui sous-tend la nation républicaine est également ici à l'oeuvre. En promouvant l'égalité de tous les membres adhérant à la S.D.N., en substituant ainsi un état de droit à un état de fait c'est-à-dire à un état de confrontation permanente, patente ou latente, avec pour but ultime de réaliser la liberté universelle, absolue..., en érigeant ainsi des chimères en gestionnaires du bien public international, on tend à la suppression de cette diversité naturelle des nations. Au nom d'une Liberté qui est une pure création intellectuelle, on va porter atteinte aux libertés concrètes, réelles - faire la guerre ou la paix, conclure ou rompre des alliances... - qui étaient l'expression de l'irréductibilité de chaque nation aux autres.

On voit donc que si le fédéralisme dans l'ordre interne - la décentralisation - reçoit les suffrages de la droite, il en subit les critiques une fois transposé dans l'ordre international. Il est vrai que si le premier peut passer aux yeux de la droite comme une tentative de retour à l'"ordre naturel des choses" c'est-à-dire à la diversité profonde de la France - d'aucun considèrent pareille tentative comme à priori caduque dans le cadre républicain-, le second est interprété comme une tentative de fusion arbitraire d'intérêts par trop divergents, intérêts qui sont comme autant de signatures de spécificités irréductibles les unes aux autres.

Vaines sont la révolte et l'amertume que l'ordre naturel peut susciter : toute aussi vaine mais dangereuse de surcroît est la moindre velléité de le modifier. Semblable discours est tenu par nombre d'héritiers du traditionalisme et des mouvements d'idées proches au lendemain du premier conflit mondial. Ceux-ci affirment comme impérative dans l'examen des relations internationales, la prise en considération de la spécificité irréductible de chaque nation et l'adoption d'une politique étrangère circonstanciée, conjoncturelle

et qui serait fonction de la spécificité du protagoniste visé. De même est refusé un cadre général d'action inspiré par de stricts principes moraux et qui enjoindrait d'adopter une même pratique humanitaire à l'égard de toutes les nations, sans distinction entre les faibles et les puissantes, les inoffensives et les virtuellement dangereuses. Bref, les intellectuels et les politiques inspirés par semblables raisonnements refusent d'évacuer le problème de l'extrême diversité des nations, diversité comprise dans l'ordre de l'infériorité ou de la supériorité c'est-à-dire d'un danger plus ou moins grand. L'Allemagne est évidemment dans la ligne de mire de semblables raisonnements.

Les principes qui ont inspiré Wilson et les autres chefs d'Etat alliés à Versailles furent déduits de l'idéalisme le plus éhonté : on a refusé d'assigner à l'Allemagne un statut dont la détermination aurait été conséquente à l'examen de l'Histoire, un statut conséquent à sa spécificité. L'Histoire a suffisamment mis en relief la spécificité de l'Allemagne : agressivité récurrente, volonté hégémonique, grande puissance expansionniste, etc... C'est sur base du diagnostic d'une telle spécificité que les alliés auraient dû prendre les mesures qui s'imposaient : neutraliser Germania par le morcellement, par le désarmement intégral... Au contraire, sous l'influence de l'idéalisme wilsonnien - avatar du kantisme et proche parent de l'humanisme révolutionnaire -, les alliés ont préféré opérer une distinction entre peuple allemand et clique militaro-aristocratique, entre Nation d'une part et chefs et institutions autoritaires d'autre part. On a ainsi postulé qu'essentiellement, l'Allemagne n'était pas différente des autres nations, on a nié sa spécificité historique pour traiter avec elle dans un cadre inspiré par des principes moraux universels ne souffrant aucune dérogation conséquente à la nature spécifique du protagoniste. En conséquence, on a adopté à son égard une attitude criminellement clémente.

Pourquoi cet acharnement contre la S.D.N. ? La S.D.N. prétend ériger en système les principes qui ont inspiré l'attitude des alliés vis-à-vis de l'Allemagne à Versailles. Le refus des promoteurs de la S.D.N. - décrété à priori par les contempteurs de l'organisation internationale - de considérer la spécificité de chacun des membres, son attitude passée ainsi que sa puissance ou sa faiblesse actuelles est aussi un refus de considérer la menace virtuelle qu'il peut constituer ainsi que ses velléités plus ou moins grandes de respecter les engagements qui sous-tendent le bon fonctionnement de la S.D.N. Davantage : un pays comme la France où les idées de 1789 continuent d'exercer leur influence aveuglante et aliénante sur la capacité de lucidité politique de ses hommes d'Etat, un pays comme la France, donc, cédant aux mirages de la

FEDERALISME,1993

S.D.N. ignorera le danger présenté par un état membre, danger demeurant déductible de l'examen de son histoire et dégageant conséquent des "lois" qui sous-tendent son comportement sur la scène internationale. Pareils examens dégageant seront, dans le chef d'une France de par idéalisme prédisposée aux leurre de la S.D.N., occultés par la volonté d'adopter face à chaque membre de l'organisation internationale une attitude dictée - paralysée - par un même cadre de référence "moral" et "humanitaire".

L'hostilité de principe à l'égard de la S.D.N. se double ici de la certitude que l'Allemagne est appelée, tôt ou tard, à rejoindre l'organisation. Les principes ayant inspiré aux alliés leur clémence aveugle à l'égard de l'Allemagne étant les mêmes que ceux qui ont inspiré la S.D.N., il est à craindre que la première se voit offrir le chèque en blanc d'une adhésion sans conditions à la seconde.

A nouveau l'Allemagne se verra bénéficier d'un à priori favorable, d'une indulgence prétendant dissocier en elle l'être intemporel - la nation soi-disant ni plus ni moins dangereuse ou mauvaise que les autres - des accidents de l'Histoire que sont les régimes autoritaires belliqueux qui l'ont précipitée dans la guerre. A priori favorable et indulgence qui lui octroieront un statut d'égalité en droit, lequel renvoie à la fiction de l'Egalité universelle censée investir chaque Nation des prérogatives et des obligations qu'elle draine à l'instar de l'Egalité de tous les hommes entre eux. Pareil statut jettera cependant un voile sur ce qui fait aux yeux des adversaires de la S.D.N. la spécificité - monstrueuse - de l'Allemagne : sa duplicité, sa volonté récurrente d'hégémonie, son éternelle agressivité... bref autant de menaces que les contempteurs de l'idéalisme de la S.D.N. considèrent comme des attributs essentiels de l'Allemagne, liés à son être profond et éternel, non pas conséquence mais origine de ses institutions et chefs belliqueux.

Nul doute que l'Allemagne sera demeurée la même, d'autant plus puissante cependant qu'elle aura en face d'elle des pays paralysés par le "moralisme" et l'"idéalisme" du cadre d'action imposé par la S.D.N. - dont la France!

La polémique entre thuriféraires et ennemis de la S.D.N. va connaître un surcroît d'intensité avec le refus du Sénat U.S. de ratifier le Traité de Paix et par là même de s'engager dans la S.D.N. Aux yeux d'un large pan de est l'opinion publique française, une telle situation est paradoxale qui voit un projet avorter du fait même de ses promoteurs! La gauche, si elle ne sombre pas dans le sarcasme anti-américain, n'en est pas moins perplexé. Quant aux attaques de la droite, elles s'en trouvent confortées.

Un second facteur (ré)apparaît en ces années de l'immédiat Après-Guerre. La Grande-Bretagne, quoiqu'ayant figuré parmi les vainqueurs, reprend, à présent sa traditionnelle politique d'"équilibre européen" : les réserves de Lloyd Georges à Versailles quant à la nature et à l'envergure des sanctions visant l'Allemagne, les freins que Londres multipliera par la suite quant à l'élaboration d'une solution rhénane efficace pour la France... montrent clairement qu'elle se refuse à trop affaiblir l'Allemagne. Son hostilité face à la puissance acquise par la France du fait de son rôle essentiel dans la guerre, des nombreuses amitiés qu'elle a conclues à la faveur du conflit et de son brillant leadership moral, l'hostilité britannique face à la puissance française renoue donc avec un antagonisme séculaire et sa conséquence : la recherche d'un contrepoids sur le continent.

Les derniers avatars de l'"Idée latine" ou Mistral revisité :

Ce vieux rêve resurgit à la faveur d'une telle polémique. L'"Idée latine" va susciter des sympathies tant chez les républicains que chez les réactionnaires. Quelques soient les ancrages idéologiques drainant vers un tel projet des hommes d'horizons aussi éloignés qu'un républicain modéré comme E.Boutroux (6) ou des écrivains traditionalistes comme René Bazin (7) et Henry Bordeaux (8), un dénominateur commun les réunit : l'attitude des pays anglo-saxons et le danger allemand, ce dernier n'ayant pu être écarté et jugulé du fait même de cette attitude.

Pour les hommes attachés à l'héritage républicain, une filiation intellectuelle existe entre culture helléno-latine et démocratie. La Société des Nations puisant aux sources de cette filiation est néanmoins pervertie par la présence de la Grande-Bretagne en son sein et par l'impulsion américaine qui, après l'avoir mise en branle s'est aussitôt dérobée. Aussi s'agit-il de mettre sur pieds une autre organisation regroupant la France, l'Italie, la Belgique ainsi que la Roumanie, bref, tous les "pays latins" ou censés privilégier un héritage latin. Ce "bloc latin" répond donc chez ces hommes à une double nécessité : substituer un "bloc" cohérent et solidaire à une S.D.N. privée de l'appui américain et tarée par la présence anglaise; opposer une défense cimentée par un héritage culturel et politique commun au danger prioritaire : l'Allemagne.

Du côté de la droite, une pareille résurgence de l'"Idée latine" est également constatable. Elle est évidemment animée par des mobiles différents! La démarche de la droite réactionnaire française est inverse de celle de la gauche. Là où les radicaux, radicaux-socialistes imputent la responsabilité

de l'impuissance de la S.D.N. aux circonstances internationales telles le retour de la Grande-Bretagne à sa politique traditionnelle, la dérobade américaine..., la droite décrète à priori son incapacité chronique inhérente aux illusions dont elle s'inspire. Par ailleurs, ces illusions sont en filiation parfaite avec l'"esprit germanique" - dont l'avatar est le kantisme - et son cousin, le puritanisme anglo-saxon à l'oeuvre semble-t-il dans l'idéalisme wilsonien. Logiquement, le Traité de Paix de Versailles et la S.D.N. doivent faire le jeu de l'Allemagne et des pays anglo-saxons, pays dont l'alliance "naturelle" ne fait aucun doute. L'attitude de la Grande-Bretagne et des U.S.A. n'est aux yeux de la droite qu'une confirmation d'un diagnostic à priori.

Quant à la solution qu'elle propose - un "bloc latin" -, si elle puisse aussi dans une civilisation commune - dont la vision est largement mythifiée et phantasmée - dans un patrimoine drainant des valeurs telles que droit, justice et ordre, cette solution ne fait aucune place au principe démocratique. L'idée démocratique et ses corollaires - Liberté, Egalité, droit facteur d'Egalité, institution parlementaire... - sont jugées en contradiction flagrante avec les valeurs véhiculées par l'héritage helléno-latin.

On devine que ces projets ont été balayés. Actuellement, ils feraient même sourire. Quoiqu'il en soit, il est intéressant de remarquer que le projet de Mistral (mort en 1914) aura survécu à son auteur bien qu'évidemment dénaturé ou infléchi par ceux qui s'en revendiquaient. Mais n'est-ce pas le propre de tout projet politique ?

On voit donc - et ce sera la conclusion de ce chapitre - que l'idée fédéraliste envisagée à l'échelon national comme à l'échelon international, quoique ne pouvant pas être considérée comme le point de focalisation essentiel du clivage gauche/droite - clivage envisagé ici dans son sens chronologiquement premier c'est-à-dire par rapport aux institutions républicaines et, au-delà, démocratiques - n'en est pas moins l'une de ses occurrences, l'un des domaines où se sont manifestés les postulats fondamentaux de l'une et l'autre des parties, durant cette période.

CONCLUSION

Au terme de ce bref périple dans la réflexion de la "droite" française sur la décentralisation et le fédéralisme de 1789 au lendemain du premier conflit mondial, un constat s'impose : cette réflexion permet de mettre en lumière ce qui constitue un attribut essentiel de "l'ordre naturel des choses", ordre dont nous avons vu qu'il constitue au fond l'axiome essentiel de la pensée traditionaliste, en quelque sorte la proposition générale à partir de laquelle sont déduits les impératifs à respecter par l'être humain dans tous les domaines : organisation politique et sociale, éthique et esthétique, gestion des affaires de l'Etat, etc... Cet attribut consiste en la profonde diversité des êtres et des choses, diversité qui doit sans doute être comprise comme absence d'uniformité mais aussi dans le sens d'une inégalité des êtres et des choses entre eux, inégalité quant aux aptitudes, aux dons, à la force etc... La division hiérarchique qui caractérise la société d'Ancien Régime n'est donc que la sanction de cette inégalité fondamentale donc une manière de traduire sur le plan politique l'attribut essentiel de l'ordre que constitue la diversité.

Aux yeux des hommes de la "droite", ces deux avatars de l'idéologie de 1789 que constituent la centralisation administrative et son instrument, le découpage du territoire-et au-delà, de la réalité humaine et matérielle du pays - en départements, d'une part et les efforts pour créer une fédération internationale, d'autre part, ces deux avatars donc, violent la diversité naturelle des êtres - singuliers et collectifs, "groupements naturels" et nations, etc...-et, au-delà, sont une manifestation supplémentaire du viol de la réalité, de l'"ordre-naturel-des-choses" par l'idéalisme et l'une de ses conséquences les plus graves, la promotion de la Morale en gestionnaire du Bien public là où on aurait dû s'inspirer exclusivement des "lois", de l'"expérience positive" et d'un examen attentif de l'Histoire.

Les conséquences de la politique considérée comme "morale en action", invoquées par les intellectuels et les ténors de la "droite" pour appuyer leur contestation sont dans l'ordre intérieur, un appauvrissement du corps social et une faiblesse conséquente de la France - bref : un facteur de décadence; dans l'ordre international, un facteur bellogène.

NOTES

1. Grâce à Mirabeau.
2. Ce type de revendications "culturelles" et "linguistiques" était présent sous l'Ancien Régime. Il n'était guère, cependant, que l'initiative de quelques fortes individualités.
3. Barthalay (Bernard), *Le Fédéralisme*, collection "Que sais-je ?", P.U.E., Paris, 1981, 128 P.
4. Ibidem.
5. Ibidem.
6. Emile Boutroux (1845-1921). Après une carrière dans l'enseignement universitaire, il est reçu à l'Académie des Sciences morales et politiques (1898) puis à l'Académie française (1912). Républicain modéré qui se présente comme un "serviteur de l'ordre, de la liberté et du droit", son oeuvre politique est exclusivement axée sur la défense des institutions républicaines.
7. René Bazin (1853-1932). Inspiré par les thèmes du devoir, du renoncement, de la fidélité et de la vertu du travail, ce catholique traditionaliste décrit avec minutie la province française et le mode rural où il prétend retrouver ces valeurs. Auteur notamment, de *Les Oberlé (1901) et du Blé qui lève (1907)*.
8. Henry Bordeaux (1870-1963) est un romancier qui, à l'instar de René Bazin est un "intermédiaire" entre les oeuvres de P. Bourget et de Maurice Barrès et une petite et moyenne bourgeoisie cultivée. Défendant la famille comme unité sociale fondamentale ainsi que les "groupements naturels", il prône la soumission de l'individu au groupe, la défense de la hiérarchie "naturelle" et le sacrifice du bonheur personnel à l'ordre. De tels principes en font un sympathisant de la première heure de l'Action française et un contempteur de la République et des droits de l'Homme. Il est l'auteur de, notamment, *Les Roquevillards (1906) et La Croisée des chemins (1909)*.

BIBLIOGRAPHIE DES OUVRAGES CONSULTÉS

Barthalay (Bernard), *Le fédéralisme*, collection "Que sais-je ?", P.U.F., Paris, 1981, 128 pages.

Becker (Jean-Jacques), Bernstein (Serge), *Nouvelle histoire de la France contemporaine. 12. Victoire et frustrations. 1914-1921*, Seuil, Points-Histoire, Paris, 1990, 455

Berger (Gaston) et alii, *Le fédéralisme*, collection "Bibliothèque des centres d'étude spécialisés", Université d'Aix-Marseille, P.U.F., Paris, 1956, 409 p.

Chabot (Jean-Luc), *Le nationalisme*, collection "Que sais-je ?", P.U.F., Paris, 1986, 128 p.

Y.Rogister : La réflexion fédéraliste et la droite Française (1789-1921) - diversité et ordre

Charle (G.), *Les professeurs de la Faculté des Lettres de Paris. 1809-1908*, 1, Editions du C.N.R.S., Paris, 1985, 180 p.

Chatelet (F.), Duhamel (O.), Pisier (E.), *Dictionnaire des oeuvres politiques*, P.U.F., 1986, 904 p.

Chebel d'Appollonia (Ariane), *L'extrême-droite en France. De Maurras à Le Pen*, "Questions au XX^{ème} siècle", Complexe Bruxelles, 1988, 446 pages.

Dayries (Jean-Jacques), Dayries (Michèle), *La régionalisation*, collection "Que sais-je ?" P.U.F., Paris, 1978, 128 pages.

Maurras (Charles), Paul-Boncourt (J.), *Un débat nouveau sur la République et la décentralisation*, "Bibliothèque de propagande régionaliste", n° 3, Société provinciale d'édition, Toulouse, 1905, 161 p.

Maurras (Charles), *L'Ordre et le Désordre. Les "Idées positives" et la Révolution*, "Les îles d'or", Editions SELF, Paris, 1948, 67 p.

Maurras (Charles), *Romantisme et Révolution*, Nouvelle Librairie Nationale, Paris, 1922, 256 p.

Rémond (René). *Introduction à l'histoire de notre temps. 2. Le XIX^{ème} siècle*, Seuil, Points-Histoire, Paris, 1974, 248 p.

Rémond (René), *Introduction à l'histoire de notre temps. 3. Le XX^{ème} siècle, de 1914 à nos jours*, Seuil, Points Histoire, Paris, 1974, 280 p.

Rémond (René), *La droite en France de la première Restauration à la V^{ème} République*. Aubier, Paris, 3^{ème} édition, 1968, 414 p.

Roche (Alphonse V.), *Les idées traditionalistes en France de Rivarol à C. Maurras*, Illinois studies in language and litterature, XXI, University of Illinois, Urbana, Illinois, 1937, 1-2, p. 7 - P. 235.

Winock (Michel), *Nationalisme, antisémitisme et fascisme*, Seuil, Points-Histoire, Paris, 1990, 440 p.

Histoire littéraire de la France, 5. 1848-1913, Messidor Editions sociales, Paris, 1977, 814 p.

.....

REGIONAL GOVERNMENT IN THE NEW SOUTH AFRICA : THE EXPERIENCE OF INDIA AND NIGERIA

Bertus de Villiers (B.A. LL.B LL.D (RAU))
Head : Centre for Constitution Analysis, South Africa

Korte Inhoud

Bij case-studies over een Zuid-Afrikaans federalisme worden meestal vergelijkingen gemaakt met federale industrielanden als de Verenigde Staten, Canada, Zwitserland en Spanje. Een correcte comparatieve evaluatie kan echter enkel gebeuren op basis van vergelijkingen met andere ontwikkelingslanden.

Bertus de Villiers, hoofd van het Centrum voor Grondwetsanalyse van Zuid-Afrika, onderzoekt de federale ervaringen van Nigeria en India waarbij hij met bijzondere aandacht de bevolkings-samenstelling, de achtergronden van de regionalistische bewegingen en het juridische kader analyseert. Op basis van deze gegevens en rekening houdend met de eigenheden van zijn land, ontwerpt hij tenslotte een richtlijn voor een regionaal bestuur in Zuid- Afrika.

Resumé

La plupart des études sur le fédéralisme sud-africain contiennent des comparaisons avec des pays industrialisés comme les Etats-Unis, le Canada, la Suisse et l'Espagne. Une évaluation comparative correcte ne peut être fait qu'à partir des autres pays sous-développés.

Bertus de Villiers, Directeur du Centre d'Analyse de la Constitution sud-africaine, examine les expériences fédérales du Nigeria et de l'Inde et analyse en particulier la composition démographique, l'arrière-plan des mouvements régionalistes et le cadre juridique. Sur base de ces données et compte tenu des particularités des son pays, il développe finalement des directives pour la gestion régionale de l'Afrique du Sud.

INTRODUCTION

South Africa is currently experiencing the most fundamental and sweeping constitutional changes in its history. Old values, beliefs and systems are being replaced with more suitable and democratic alternatives. More than three hundred years of implicit and explicit apartheid is systematically being dismantled. Across the political spectrum there is general agreement that the "new" South Africa should be drastically different from the "old". That however is in many cases where the consensus ends. It is not at all clear yet what the new South Africa will look like, what governmental structures it will possess and whether democratic value systems will really find their way into the hearts and minds of people.

One of the issues being debated is whether a new constitutional dispensation should allow for the establishment of autonomous regional governments. This issue is, because of the history of bantustans, one of the more sensitive and emotion-provoking in the debate. There are those who view any form of regional autonomy as a continuation of the divide-and-rule policy; others view it as a way of regionalizing apartheid by shifting discriminatory policies from a central to a regional level; and there are those who see it as an absolute necessity for effective government of the country by a broadening of the base of democratic participation in governmental processes.

One thing is quite clear. The debate is so surrounded and interwoven with emotional undertones that very few arguments are objective and rationally based. The need therefore exists to evaluate the experience of other countries in this regard in order to identify principles that may be of value to South Africa. Thus far various research projects have been undertaken with regard to regional government, but unfortunately most of them have focused on the experience of highly developed countries such as the United States, Canada, Australia, Switzerland and Spain. Although those countries are of relevance to South Africa it must be kept in mind that various background features differ so fundamentally that these experiences are of limited value. South African researchers have to a certain extent ignored the experience of developing countries in their efforts to establish and maintain autonomous regional government. That is why the experience of those countries is of extreme relevance to South Africa : it is also basically a developing country.

This study attempts to contribute to rectifying the lack of research into the experiences of developing countries with regional government. The first part

focuses on the constitutional frameworks of federalism and unitarism, and the consequences of this for regional autonomy. The second part focuses on the Indian and Nigerian experience with regional governments. In this chapter attention will be paid to the population composition, the background for regional governments, the extent of autonomy granted to regions, and the representation and participation of regional representations in decision-making on the central level of the respective countries. The third part is a summary and comparison of the main characteristics of regional government in the two countries. The fourth part identifies the most important arguments in favour of and against regional autonomy, and certain brief suggestions are made that may be considered for South Africa.

1. THEORETICAL BACKGROUND

1.1. Meaning of "autonomy"

Regional and local "autonomy" refers to the ability of a sub-national government to act in self-determination in such a way that certain affairs can be conducted and decisions taken without external interference. The concept "autonomy" which originates from Greek, refers to "own" (auto) and "judicial" (nemos), thereby acknowledging the judicial capability of an entity to act on its own discretion (1). The ability of the entity to act may however be influenced by a variety of other factors such as financial resources, managerial skills, administrative capability and infrastructural restraints.

The way in which the competencies of regional governments are defined is one of the pertinent questions to be addressed. The two best known methods are entrenchment in the constitution or a decision by the central government to decentralize certain matters to subnational authorities.

1.1.1. Entrenchment in the constitution

The competencies of regions can be expanded in a written, entrenched constitution. This means that amendments need more legislature support than in the case of ordinary legislation. The consequence is that the regions have original competencies which places them on an equal footing with the central government whose powers are also set out in the constitution. This principle, suitably called subsidiarity, means that both central and regional governments, according to the constitution, have certain areas in which they

could make autonomous decisions (2). Should an infringement of the constitution occur, such legislation may be declared null and void by the courts. This form of autonomy is closely associated with a federal form of government(3). Vile aptly describes the federal relationship between regions and central government as follows :

"Neither level of government becomes dominant to the extent that it can dictate the decisions of the other, but each can influence, bargain with, and persuade the other." (4)

The most important characteristic of a federal form of government, according to Bernhardt, is the constitutional division of powers between the central and regional governments, guaranteeing that each has a certain sphere of autonomy (5). This does not necessarily entail a rigid division of powers to the extent that governments become isolated from one another. Co-operation between governments and concurrent competencies have led to a situation that is described by Levi as model of "concurrent jurisdiction" instead of the previous "exclusive jurisdiction" (6). The courts are however empowered by the constitution to be the guardians of the division of powers and adjudicate disputes regarding the jurisdiction of competencies (7). This means in essence that "each government has some activities on which it makes final decisions" (8).

The constitutional division of powers does not mean that the central and regional governments act in isolation from one another (9). Palley emphasizes that co-operation between the two levels of government should be characterized by an equal partnership in order to facilitate consensus rather than fragmentation (10). Levi also points out that a growing number of political objectives require *"co-ordinated intervention of both levels of government and a joint commitment to accomplish them"* (11). Osaghae argues that a rigid dual federation could not exist *"if a country is to remain one unit"* (12).

Elazar argues that the essential difference between federalism and regionalism (decentralization) is that in a federal system *"no matter how certain powers may be shared by the general and constituent governments at any particular time, the authority to participate in exercising them cannot be taken away from either without their mutual consent."* (13)

In conclusion, the main characteristics of a federal form of government, which

B. de Villiers : Regional government in the new South Africa : cf. India and Nigeria

are of relevance to regional autonomy, are as follows :

- The constitution which serves as a Grundnorm document is written and entrenched and can therefore only be amended if special procedures and requirements are adhered to.
- The central and regional governments both have original powers as guaranteed by the constitution, which means that due to the principle of subsidiarity they are regarded as equals (14).
- The constitutional division of powers is enforced by the courts, thus assuring that both levels of government act within their judicial competence.
- Constitutional provision is made for the participation of the regions in the decision-making process of the central government (15). As Lijphart puts it, the two most important principles of federations are the "high degree of secure autonomy" enjoyed by the regions and their participation in decision-making at the central level (16). azar describes it aptly as "self rule" and "shared rule".

1.1.2. Decentralization by means of legislation

The competencies of regions can also be defined by legislation adopted by the central government. This entails that certain competencies, whether administrative or with regard to decisions taking, are decentralized to regional governments by the sovereign central government. The central government's position of sovereignty is unaffected by the decentralization, and it thus has the competency to extend, reduce or limit the autonomy granted to regions. The regions therefore are subordinate to the central government and cannot initiate litigation should its competencies be encroached. Decentralization of powers are usually associated with a unitary form of government.

The four main types of decentralization are the following :

- Deconcentration which involves a degree of discretion to field agents to plan and implement programmes and projects albeit within the guidelines set by the central government (17). This form of decentralization is most commonly associated with developing countries.

- Delegation which implies that the sovereign central government creates or transfers to an agent certain functions and duties which can then be carried out within the discretion of such an agent (18). The agent acts therefore under the scrutiny and supervision of the delegating authority (19).
- Privatization which entails that certain functions which are normally undertaken by the government, are transferred to a private enterprise. This may include the transfer of the responsibility to regulate, licence, to produce goods or to supply services (20).
- Devolution refers to the granting of decision-making power to a subnational authority so that it is enabled to take autonomous decisions (21). Devolution entails that existing or newly created subnational authorities are entrusted with autonomous competencies which will still be controlled by the central government (22).

The decentralization of powers by the central government therefore does not entail a loss of sovereignty in favour of the regions. The regions, as the recipients of administrative or legislative authority, still have to act within the framework determined by the central government (23). The central government maintains an influential position which allows it to redefine the competencies of regions, veto their decisions, alter their borders and to ensure a certain level of uniformity with which all regions have to comply. Crawford describes such regions within an unitary state as follows :

"Regions usually possessing some ethnic or cultural distinctiveness, which have been granted separate powers of internal administration, to whatever degree, without being detached from the State of which they are part." (24)

2. CASE STUDIES : INDIA AND NIGERIA

2.1. Population composition

2.1.1. India

The problems familiar to a heterogeneous population have long been part of the Indian background. The protection of the numerous minority groups has frequently been recognized as one of the main issues that have to be

addressed before national integration can take place. The extent of the problem has accurately been described as follows :

"It is safe to say that for magnitude and complexity India's linguistic problem is the greatest in the world, not only because of India's size and population and the great number of languages and dialects spoken within her borders, but also because she has chosen to solve the problem within the framework of parliamentary democracy" (25).

The diversity of the population has greatly influenced Indian constitutional development. The heterogeneity of the population can only fully be grasped if one realises the wide variety of linguistic, religious and cultural groupings, together with divergent classes, value systems, differing scripts, castes and tribes that divide the Indian population. The constitution therefore contains various provisions relating to the protection of these minorities. In more than one way the constitution *"has provided for ample safeguards for the protection of minorities and one cannot find any other constitution in the world where safeguards for minorities are provided in such ample measure."* (26)

Indian society is in essence traditional (27). A common feeling of belonging to the same national community is very weak and in difficult times an antinational feeling is apparant. Caste is but one of various forces dividing the people of India. Religion, language and culture are other forces which, if not contained, could cripple governmental processes (28). The poverty of the masses, illiteracy and backwardness, compelled constitution makers to include various social objectives in the constitution, aimed at the improvement of the lot of the population as a whole (29). Mahmood describes it as a *"poverty-ridden and caste ridden society where an estimated 48 % of the population is living below the poverty line and an approximately 52 per cent of the population clamours for caste-based benefits ..."* (30)

The linguistic survey undertaken in 1927 identified 179 languages and 544 different dialects among the Indian people (31). In 1961 the main language, Hindi, spoken by more than 133 million people, was the language of only 30 per cent of the total population (32). Currently Hindi is the official language, with states being allowed to adopt an additional official state language, and English is the medium for interstate communication (33).

The framers of the constitution were thus confronted with the task of accommodating the fears of minorities and at the same time of providing

ample room for national integration to take place. Although the various regions were demarcated in such a way so as to create a homogeneous population in each state, most states are multilingual. The redrawing of boundaries in 1956 along linguistic lines therefore *"did not solve the problem of linguistic minorities entirely"* (34). The redrawing of boundaries led to the creation of new majorities and new minorities, while the principle of majority domination was left intact. Various other constitutional measures aimed at the protection of minorities were thus included (35). An obligation was placed on states to provide facilities for minorities in order to assist them to maintain and develop their own identity (36).

The complexities of the Indian population can hardly be exaggerated. The difficulties it poses, the economic impoverishment and the vastness of the country have presented the Indian people with an almost insurmountable task to build a stable democratic society. When these circumstances are fully appreciated, it seems unbelievable that modern India has developed at all. The extreme difficulties faced are well summarized as follows :

"It is impossible to describe India with precise accuracy. Every statement requires a myriad qualification to take account of the country's size and variety, the diversity of its peoples, their language, culture and religions, the complexity of its many-layered society ..." (37)

2.1.2. Population composition : Nigeria

The geographical and political entity which is today known as Nigeria was originally organized in a maze of ethnic groupings with their various systems of government (38). The population is of the most heterogeneous in the world, with more than 300 different tribes and 12 main (39) languages (40). More than 250 dialects are spoken (41). The achievement of national integration and the encouragement of a sense of belonging to the same nation have been two of the most pressing needs in constitutional and political development. The struggle to maintain a balance between diversity and national unity has frequently been hampered by the "epidemic" interethnic friction in the society (42).

The greatest problem experienced by Nigeria through the years is *"how to organize together within the framework of a single state the various people making up Nigeria without interfering with the particular way of each"* (43). In precolonial days, the many people of the area had developed their own

various cultures and traditions. The dominant groups were the Yorubas and Edos in the South West, the Ibo and Ibibio in the South East, the Tiv in the middle belt, and the Hausa and Fulami in the upper North. Because of this diversity, there was a fear of a "tyranny of the majority" (44) and, without a guarantee of a measure of autonomy, many feared that their culture, language and tradition would be "driven out" (45). According to Eleazu the colonial powers soon discovered that the *"chunk of territory in the Niger area comprised peoples and nationalities as diverse in language, culture and tradition as the Scots from the Turks, Slovaks from Anglo-Saxons or Germans from the Latins"*.

Post-independence (1960) Nigeria has been plagued by the disunity of various minorities which previously were united against colonial forces (46). This caused a situation where minorities in various cases were excluded from participation in governmental processes due to their "unwillingness" to co-operate with the majority; polarization between radical and moderate minorities took place; and the conflict became violent (47). One of the greatest threats to democratic stability is summarized as follows by Uwazurike :

"In Nigeria, first ethnicity, then class and lately religion have provided the bases for political mobilisation ... One of the greatest threats to democratic stability lies in the defects of the zero-sum or winner-takes-all system of government, although it does have the merit of making clear the locus of authority. But the fear by the losers of perpetual marginalization is a major source of instability." (48)

2.2. Regional autonomy : Background

2.2.1. India

Since the inception of what is today known as the geographical area of India, a strong centralised government controlled the various regions or provinces (49). The respective controlling forces such as the Afghans, Mughals and British argued that centralism was necessary to maintain the unity of India. The British assumed sovereignty over India from the East India Company in 1858 and during the same year the first statute relating to India was accepted by the British parliament.

The *Government of India Act, 1919* was the first real step to establish representative government in the territory (50). The act introduced limited responsible government to provincial legislatures although the most important issues remained under central control (51). The 1919 act, made, for the first time provision for the devolution of powers to regions although only with regard to a limited number of subjects. The aim of the act was *"the gradual development of self-government institutions with a view to the progressive realisation of responsible government in India ..."* (52). The act was characterized for the enumerated topics on which the provincial legislatures could act and was the first real step of decentralization within the overall unitary framework.

The word "federation" was first introduced to describe the form of government envisaged by the *Government of India Act, 1935* (53). The object of the act was to unite the states and provinces in a federation under the British Crown. The unitary state was consequently divided in a number of provinces which derived their competencies from the British Crown (54). The federation as envisaged never fully came into existence, mainly due to the unwillingness of certain princes to join the new relationship.

The 1935 act however substantially changed the course of provincial-central relations in that it provided for the centre and provinces to be empowered with mutually exclusive competencies. The report of a Statutory Commission puts thus :

"It is clear that, in any new Constitution in which autonomous provinces are to be federally united ... both must derive their powers and authority from a direct grant from the Crown." (55)

The *Indian Independence Act, 1947* (56) was negotiated over a period of three years by a constituent assembly (57). The act does not anywhere describe India as a federation but refers to it as a "Union". The constituent assembly of 1948 however took it for "granted" that a federation was to be instituted. Because of the word "federalism" which carried connotations of divided government, dual polity, conflicting loyalty, divided sovereignty and formal legalism, the word "union" was preferred (58). The chairman of the Drafting Committee, Dr Ambedkar, pointed out that there were two other important reasons why the word "union" was preferred namely :

- The Indian federation is not a result of an agreement between independent states.
- The provinces have no freedom to secede from the union (59).

A few of the reasons for the dominant role of the centre according to the Rajasthan case are the following :

"The extent of federalism is largely watered down by the needs of progress and development of a country which has to be nationally integrated; politically and economically co-ordinated; and socially, intellectually and spiritually uplifted. In such a system, the states cannot stand in the way of legitimate and comprehensively planned development of the country in the manner directed by the central government." (60)

The constitutional provisions should thus be evaluated against the political, economic and social conditions which prevailed in the country and which left constitution makers no alternative *"but to make India a federation and that too with a powerful centre"* (61). Due to the size of the country and the diversity of the population it was however *"impossible to rule it from one centre"* (62). A balance between the interests of the states and of the centre was struck along the basic lines of a federation namely supremacy of the constitution, a division of powers, supreme judiciary and a written constitution.

In 1956 the States Reorganization Commission recommended that the country be divided in states based on linguistic distribution of the population (63). The commission was requested by the government (*Government of India Resolution 29 December 1953*) to take the following into account when the reorganization of states were considered :

"The language and culture of an area have an undoubted importance as they represent a pattern of living which is common to that area. In considering a reorganisation of States however, there are other important factors which have also to be borne in mind. The first essential consideration is the preservation and strengthening of the unity and security of India. Financial, economic and administrative consideration are almost equally important, not only from the point of view of each State, but for the whole nation." (italics added)

The decision to demarcate states along linguistic lines was extremely controversial but was seen as the best way to defuse rising linguistic tensions which threatened the very existence of the Indian state (64). The redrawing of boundaries on linguistic lines has been the policy of the governing Congress Party since 1921.

2.2.2. Nigeria : Background to regional autonomy

The territory which today is known as Nigeria, was brought into being by British imperial interest and venture in competition with other European powers. Before colonialism overtook all of them, some of the regions were fully-fledged kingdoms, sultanate empires, city states and democratic republics with well-developed political systems and authority structures (65). Colonialism united all of these territories, first under British rule and later as a new independent state, Nigeria, come into being.

The origin of Nigeria can be traced back to the establishment of the Nigerian Council, a "pseudo-legislative" body established in 1913 comprising 36 members with advisory powers. The territory today known as Nigeria came into being in 1914 when the two protectorates of North and South were amalgamated by Sir Edward Lugard (66). After the amalgamation, a legislative council was established in 1914. The council consisted of a majority British officials and was without any effective powers - hence it was called a "debating society" (67). The 1922 Clifford constitution presented a further effort to include Nigerians in the governmental process. In 1939 the protectorate of Northern Nigeria was renamed the Northern Province while the former Protectorate of Southern Nigeria was divided into the Eastern and Western Provinces (68).

The Richards constitution of 1946 established a strong central government with a measure of regional autonomy. The 1951 MacPherson constitution established a federal framework with the regions which then acquired legislative autonomy (69). A federal parliamentary constitution was adopted in 1954 (70) which with various modifications became the independence constitution of 1960, with further adaptations in 1963, until the first military coup d'etat in 1966 (71).

In 1958 a commission was established to investigate the fears of minorities and to make recommendations on the position of such groups within regions where they faced discrimination, exclusion and deprivation (72). The commission advised against the increase in the number of regions and argued that an effective bill of rights and supervision by the central government were a sufficient means of protection. Nigerian experience since then, however, has proved this to be totally inadequate (73). Osaghae criticizes the seeming unwillingness of the commission effectively to address the minorities question and concludes that :

"Consequently, the Nigerian elites and their British collaborators left unresolved a problem which has continued to haunt the Nigerian federation to this day." (74)

The formation of the Nigerian federation is, if compared to those of countries such as the United States and Switzerland, unorthodox. Those federations came into being because of centripetal powers while the Nigerian federation developed because of centrifugal forces (75). Nigeria started off with two administrative units, then three regions subdivided in 27 provinces, then 4 regions, 12 states, 19 states (1979) and finally in 1989 21 states with 449 local government areas (76). This formed part of a "political experiment" aiming to solve the intricate problems (77).

The politics of the Nigerian first republic (1960-1966) were such that each region or, as was the case, major ethnic group, wanted to monopolize power at the regional basis in order to dominate the federal government (78). In June 1966 a military decree (no. 34) put an end to regional autonomy. The public reaction to this step was "immediate and disastrous" (79). Although the Westminster characteristics and its adversarial nature "exacerbated ethnic conflict" there remained a need for recognition of diversity (80). In 1967 new states were created under the military with the northern region broken up into six, the east into three and the federal territory of Lagos was constituted as the Lagos state (81).

In 1979 with the return to a democratically elected government, provision was thus made for 19 states. Of these 12 were dominated by the major ethnic groups and 7 by minorities (82). Nwabueze shows that this division favoured the minorities who, according to their population size, were only entitled to 5 states (83). At the same time however it became clear that with the creation of more states the majority groups became even more dominant in the federal structure (84). In such a way the creation of states "*opened new vistas to the dominant groups to broaden their access to the national cake ...*" (85). It was seen as an opportunity to support certain group activities, increase preferential treatment, create employment and ensure better opportunities for members by means of state subsidies, loans, bursaries etc. (86)

Nigeria thus, even during military rule, adhered to the federal compromise by providing for regional autonomy (87). During the only brief period when unitary government was enforced in 1966, there was such intense conflict that federalism was again accepted "*as a compromise solution to the*

problems of state-and nation building" (88). Elaigwu concludes that *"Nigeria's progress toward national self-determination has been slow and tortuous. But without the federal compromise, Nigeria might have already entered the graveyards of history."* (89)

The creation of states between 1967 and 1982 was seen as a way of *"breaking the dominance of majority groups"* and brought an end to the *"overt regional power that was such a deep source of political insecurity and tension ..."* (90). The second republic (1979-1983) came to an end with the seventh military takeover since independence (91). Nigeria is presently on its way towards the formation of a Third Republic (92). President Babangida announced a program of political transition which is to last from 1987 to 1992. The aim of the transition is as follows :

"A broadly-spaced transition in which democratic government can proceed with political learning, institutional adjustment and a re-orientation of political culture, at sequential levels of politics and governance, beginning with local government and ending at the Federal level." (93)

The 1989 constitution, *The Federal Republic of Nigeria (Promulgation) Decree, 1989* provides for 21 states (94) that are demarcated by the identification of the 449 local government areas (95). A Boundaries Commission is created by the constitution with the following functions :

- to deal with boundary disputes that may arise;
- to advise the federal government on issues affecting Nigeria's borders with her neighbours; and
- *"to do such other things connected with boundary matters as the President may, from time to time direct."* (96)

The constituent assembly clearly wanted to put an end to the constant creation of states and, although provision has been made the process to create a new state is cumbersome (97). In essence it requires that a two-thirds majority of members of the federal senate and house of representatives, the house of assembly of the state and the local governments of the area should request a review of the state boundaries (98). Thereafter at least a two-thirds majority of the people of the affected areas have to approve the request, whereafter a majority of the local councils have to approve whereafter each house of the national assembly has to approve it by a two-thirds majority (99). A bill authorizing the adjustment of a boundary has to go through a similar although less cumbersome process (100).

However it will have to be seen whether this will end the endemic cycles of state creation experienced since 1960.

2.3. Autonomy of regions

2.3.1. India

The Indian Union consist of 22 states and 9 Union territories (101). The territories are governed by a lieutenant-governor or a chief commissioner on the advice of an advisory council. The states are governed by an executive and legislative assembly. Hence attention will first be paid to the institutional matters affecting the states, whereafter their competencies will be discussed.

2.3.1.1. Autonomy : Institutional aspects

i) Executive authority

The states have not, as with the constituent units in the United States and Switzerland, their own constitutions in addition to the federal constitution (102). There is only one (national) constitution and it contains all the provisions relating to the institutional aspects of the states (103). The executive power of the states are vested in the governor who is appointed by the president (104). The governor appoints the leader of the strongest party as chief minister and appoints ministers on his recommendation (105). The chief minister advises the governor with regard to matters relating to the state (106). An act passed by the state legislature only takes effect after it has been signed by the governor. He may send it back to the legislature but has to sign it if it is approved again. In certain circumstances the governor may reserve a bill for consideration by the president (107). Should the president decide not to sign the bill, his decision is final and cannot be questioned (108). The governor has, as in the case of the president, the competency to promulgate an ordinance with the force of law, if the state legislature is not in session and the circumstances require it (109). When the state legislature reassembles it has to approve of such an ordinance.

ii) Legislative authority

Some of the states have bicameral and other unicameral legislatures. A proposal at the constituent assembly that all states should have bicameral

legislatures were met with severe criticism and a compromise was reached that states should decide for themselves what type of legislature would best suit their needs (110). Five states presently have bicameral legislatures and the others have opted for a unicameral system.

The constitution determines that a upper house (legislative council) may be established or abolished by the lower house (legislative assembly) (111). The size of the legislative council may not exceed more than two-thirds of the members of the legislative assembly (112), provided that there is a minimum of forty members in each council. The council is a permanent body and cannot be dissolved, with the term of members being six years, and with one-third facing an election every second year (113).

The council has less power than the assembly and is in an even worse position than the upper house at the central legislature. No bill can originate in the council and should the council disagree on the contents of a bill, the assembly can reaffirm its support for the bill after which it is sent back to the council and after one month it is deemed to have been approved by the latter (114). The council can therefore delay a bill for a maximum of four months. With regard to money bills the council has to approve a bill within fourteen days whereafter it is deemed to have approved it (115).

The constitution determines that the assembly is composed as follows (116):

- One-third is elected by means of the single transferable vote, by members of municipalities, district boards and other local authorities.
- One-twelfth is elected by people with degrees and at least three years of experience and residence in the particular state.
- One-twelfth is elected by people involved in teaching in secondary schools, with at least three years experience.
- One-third is elected by the legislative assembly of people who are not members of the assembly.
- The remainder are appointed by the governor from persons who have special knowledge of literature, science, co-operative movements and social service.

B. de Villiers : Regional government in the new South Africa : cf. India and Nigeria

The legislative assembly of each state has to consist of not more than 500 members and not less than 60. All the members are elected from a single voters' roll on a single member constituency basis (117). According to the constitution a certain number of seats in the lower house (Lok Sabha) of the central parliament and the assemblies (Vidhan Sabhar) of the states have to be reserved for minorities, namely the Scheduled Castes and Tribes (118). No seats are reserved in the upper houses of both the states and the federal parliament (119).

2.3.1.2. Competencies of the Indian states

It has already been mentioned that the word "federation" does not appear at all in the Indian constitution. *The Government of India Act, 1935*, which was based on a federal model, provided the framework for the independence constitution. The constituent assembly of 1948 thus took the federal principles for "granted" and there was a general agreement that, with its unique characteristics, the Indian constitution should be based on the same principles although allowing for a strong central government. It is these unique peculiarities which have led the courts to conclude that the constitution can be called "*quasi-federal or federal in structure or a federal system with a strong central bias*" (120). The constitution clearly is not an example of a classical federal model but at the same time it cannot be equated to a unitary model. A balance has been struck between the recognition of diversity and the importance of central initiative in a developing country.

In the distribution of powers between the centre and the states it is quite clear that a strong emphasis is placed on central authority. The constitution provides for four lists of competencies, namely federal, state and concurrent, with the residual competencies being reserved to the central legislature (121). Some of the federal competencies are defence, arms, atomic energy, foreign affairs, treaties, citizenship, railways, airways, shipping, post and telegraphs, banking, weights and measures and the public service commission. Some of the state competencies are public order, official language in addition to Hindi (122); police, prisons, health, forests, fisheries, agriculture, education and local government, with concurrent subjects being criminal law, marriage and divorce, insolvency, trade unions, economic and social planning. State laws governing concurrent affairs that are in conflict with laws by the central parliament are regarded as null and void (123).

2.3.2. Nigeria : Autonomy of regions

The number of states in Nigeria have increased from the original two to 21 provided for in the 1989 constitution (124). Through the years the relationship between states and centre has fluctuated with the states originally being administrative agencies. After 1960 they gained effective legislative autonomy, thereafter being used by the military for administrative purposes with no autonomous legislatures. They returned in 1979 and 1989 to fully-fledged governmental institutions with constitutionally entrenched powers. As with the case of India, the states have not got their own constitutions and their powers, composition and duties are set out in the federal constitution.

2.3.2.1. Institutional factors

The 1960/63 constitutions provided that the regional legislatures comprised two houses with in principle the same competencies. With the exception of the Northern region, the house of people (lower house) normally had a final say when disputes or deadlocks between the houses occurred. In the case of the budget for instance, the upper house could only delay bills and not veto them (125).

The constitution determined that the lower house of each regional legislature should be representative of the general population whilst the upper house should be representative of the chiefs as traditional rulers of the society. Various local variations of this formula were adopted, with the Northern region also making provision for people of Muslim background to be nominated in order to keep their traditions in mind when legislation is debated (126). In the Western region all chiefs in certain positions were elected, as well as certain ex officio members and other leaders who were elected on a basis provided for by the regional legislature. In the Eastern region all chiefs and other traditional leaders were represented.

The status of the upper houses vis-a-vis the lower houses differed between the regions. In the Northern region the house of chiefs had equal status to the house of the people. Provision was also made for a Muslim court of law to render advice and adjudicate disputes regarding matters of relevance to their norms and values (127). In the case of a dispute between the houses, a joint session of 20 representatives of each house was called with the chairman having a final vote (128). The constitution further provided that at least two ministers in the regional executive had to be appointed from the

upper house (129). All these steps were aimed at the establishment of a formal basis from where traditional leaders could participate in decision-making on regional matters (130).

The 1979 and 1989 constitutions contain no explicit reference to the formal representation of traditional leaders on any level of government (131). Provision is however made that states may, should they wish, involve traditional leaders on a more formal basis (132). The 1989 constitution provides that, subject to the wishes of each state legislature, provision can be made for a traditional council for a local government area which is presided over by a traditional ruler and which has the following competencies (133);

- rendering general advice to local councils;
- advising local governments on proposed development plans;
- assisting in the collection of taxes;
- advising on religious matters;
- promoting the arts and culture;
- dealing with problems relating to traditional usages, and
- deliberating on any other matter of relevance to the area. (134)

The 1989 constitution also reflects the importance of traditional leaders by providing that in each state there shall be a State Council of Chiefs (135). Each state can determine the size of the Council of Chiefs (136) which will have the power to advise with regard to customary law or cultural affairs, intercommunal relations, chieftaincy matters, maintenance of public order and any other matter which the Governor may direct (137). As was the case in 1979 no obligation is placed on the governor to request advice, although the clear intention of the 1979 and 1989 constitutions is that advice *"must go beyond merely giving information or announcing a decision already taken."* (138)

In contrast with the constitutions of 1960/63, no provision is made in the 1989 constitution for bicameral state legislatures (139). The house of assembly of each state has to consist of twice the number of representatives that the state has in the federal house of representatives (lower house) (140). The executive of each state comprises the governor, who is elected on a state-wide basis (141), and commissioners (ministers) not exceeding 10 (142). The governor appoints commissioners who then have to be confirmed by the state's house of assembly (143). In order to encourage candidates to attract support throughout the state, a governor can be elected only if he gets a

majority of the votes and he receives at least one-third of all votes cast in each of at least two-thirds of the local government areas of the state (144). Should no-one be elected in this manner, an electoral college formed by the house of assembly and the local government councils elects a governor (145).

2.3.2.2. Competencies of the states

The 1960 constitution contained 45 classes of subjects on the federal exclusive list with the regions sharing the 30 classes on the concurrent list. The competencies of the regions were not stated explicitly, and all residual matters fell under their authority (146). The 1963 constitution followed the same pattern (147) with the following subjects being a part of the federal list : currency, customs, defence, deportation, immigration, foreign affairs, military forces, road and railways. Concurrent subjects on which both could legislate with regional laws being invalid if a conflict occurred, were commerce, aviation, roads, posts and telegraphs. The regions once again had the residual or unspecified matters in their jurisdiction.

The 1963 constitution provided that in exceptional circumstances the federal government may intervene in the affairs of a state (148). In order to prevent secession for instance, the two houses of the federal legislature could approve by a two-thirds majority that steps may be taken to "*preserve the indivisibility and indissolubility of the federal union*" (149). Similarly the federal government could take steps to ensure that the peace and order in the states were upheld (150).

The 1979 and 1989 constitutions once again provided for an exclusive federal and a concurrent list. The federal list in both cases contains 66 items, and the concurrent list 28. The residual matters belong to the states, thus putting the federal government in such an influential position that the attorney-general described it as "*an extremely powerful center and weak states*" (151). Dent describes the federal state relationship as "*inward leading*" because of the vast powers of the centre (152). The federal government according to the 1989 constitution also has the duty to set certain minimum standards which have to be adhered to by the states (153).

3. SUMMARY : REGIONAL AUTONOMY IN INDIA AND NIGERIA

3.1. Population composition : India and Nigeria

3.1.1. The population of both countries are extremely heterogeneous with deep cleavages being caused by differences in race, class, religion, language, values, culture and tradition. The increasing communal, religious and linguistic conflict in India have *"lately been putting much strain on the system as a whole"* (154). The fundamental challenge remaining in Nigeria is the development of means to manage, reduce and contain the ever-present ethnic conflict. Polarization between ethnic groups played an important role in the demise of the First and Second Republics. These cleavages are, in times of competition for scarce resources, so intense that Nigerians see each other *"as strangers competing in a legislative setting for a big prize : the control of political power at the centre."* This causes them to withdraw into *"their ethnic, ethnoregional and geo-ethnic enclosures for mobilization in this competitive process."* (155)

3.1.4. There is a tendency in both countries to articulate ethnic interest and aspirations by means of a political party as a covert instrument for ethnocentrism. Political competition between parties is thus reduced to interethnic rivalry and conflict. Political parties and state apparatus are frequently used as institutional means to express and address ethnic grievances. Political parties in both countries, but especially in Nigeria, have failed thus far to develop a national character. Their support is therefore limited to serve the sectional interests of specific groups or regions, thereby emphasizing differences which leads to prolonged intercommunal tension and conflict.

3.1.5. The problem of minority groups, and their aspirations and accommodation within the political system, has greatly influenced political and constitutional developments in both countries. Nigeria has sought to alleviate minority fears by the constant adaptation of regional boundaries, in such a way giving each of the largest groups regions of their "own".

3.1.6. Both countries face a serious problem, namely to maintain a balance between the forces of diversity and those of national unity. The recognition of diversity has led to secessionary activities but at the same time the overemphasis of national unity to the detriment of diversity has led to fierce conflicts.

3.1.7. Both states opted for a federal framework of government in order to create sufficient opportunity for the furtherance of the various identities, but also emphasised the importance of national integration and co-operation. The process of federalisation in both cases is unorthodox in that an existing state is subdivided in regions each with its own governmental and administrative institutions.

3.1.8. The ethnic composition of the population in India and Nigeria has played an important role in the acceptance and furtherance of regional autonomy. Regional autonomy has been effectively used in both cases to reduce and diffuse ethnic tension and conflict.

3.2. Background to regional autonomy : India and Nigeria

3.2.1. The roots of regional autonomy in both countries can be traced back to decades before independence. The concept of regional government was not new when they got independence and it was never a question whether, after independence, provision ought to be made for regional governments.

3.2.2. Both countries experienced a debate on whether regional autonomy should take place within a decentralized unitary or in a federal structure. The 1935 act in India explicitly stated that it was based on federal principles although the independence constitution describes India as a "union". This can be attributed to the fact that the federal principles were taken for granted as being a necessity without this being explicitly stated; at independence there was an emphasis on the importance of national unity; the concept of "federation" became a sensitive issue because of political circumstances; and there was a need to develop a unique Indian constitution which contained key federal elements but was not dogmatically attached to it.

3.2.3. Regional autonomy within a federal framework came about in an unorthodox manner in both countries. Where well-known federations such as the United States, Switzerland and Australia were formed by previously independent states, India and Nigeria started off within unitary centrally controlled structures. The centrifugal processes in the two countries led to the creation of regions which in most cases had no historical background of independence.

3.2.4. The main motivation for the establishment of regional governments in both cases has always been that it may prevent, diffuse and alleviate ethnic conflict and friction (156).

3.2.5. The demarcation of states has been one of the most difficult problems to address to the satisfaction of all parties. Both countries have seen reports by state organization commissions trying to solve the problem. The main issue at stake in India and Nigeria was how to maintain a balance between three important factors, that of ethnic homogeneity, national integration and economic viability. In both cases the regions are largely based on the composition of the population in order to create as far as possible ethnic homogeneous regions or at least regions in which the population is not as heterogeneous as it is at the central level. Language is the single most important factor that has influenced the demarcation of regions.

3.3. Autonomy of regions : India and Nigeria

The autonomy of the regions can be subdivided into institutional autonomy namely the competencies of regions to decide how their regional governments should be composed and legislative autonomy which refers to their competencies to take autonomous decisions and execute them within the concerned region.

3.3.1. Institutional autonomy

- i) India and Nigeria respectively have only one constitution each with the regions deriving their competencies and composition from that constitution. In other states, such as the United States, Switzerland and Spain, one finds that there is a national constitution but that provision is also made for regional constitutions on condition that they adhere to the requirements set out in the national constitution. The regions in India and Nigeria have no constitution of their own and have to rely on the prescriptions contained in the national constitution.
- ii) The national constitutions of both countries contains extensive provisions relating to the composition of the regional legislatures and executive institutions. In both cases the national constitution leaves room for a measure of regional autonomy in determining the composition of the legislature.

- iii) Both countries try to ensure that, in the composition of the regional institutions, the opinion of minority groups is accommodated and that idiosyncratic loyalties are developed. India has been the more successful of the two. The system of reserved seats in India provides that, in national and regional legislatures, seats must be reserved for minority groups in relation to their proportional size. These seats are not, as one may expect, filled by means of a separate voters' role, but by means of a single role and universal franchise.

3.3.2. Competencies of the regions

- i) The autonomy of regions are determined by the constitution which is the main source from where they derive their competencies, but it is not the only factor which has an influence on their ability to take autonomous decisions. The constitutions contain the de jure explanation of powers that regions have. They thus form the basis of litigation should the regional or national government act in a unconstitutional manner. There are however various other de facto measures which have an influence on the autonomy of the regions. The financial and economic resources of the regions; the grants-in-aid schemes by the central government; the ability of the central government to intervene in the affairs of regions; and the general ability of the regions to fully utilize their constitutional competencies, have a direct influence on their degree of autonomy.
- ii) The constitution of both countries ensures that the central government is the first among equals and that it has sufficient power to intervene in regions if certain circumstances arise. Such provisions were accepted in order to ensure that the whole country remains under the control of a strong central government and that autonomy should not be interpreted as the right to secession or irregular activities.
- iii) The need is felt in both countries to enhance the position of the central government in order for national development and integration to be effectively implemented.
- iv) Both countries have since their independence experienced a process of centralization. Some of the steps taken can be justified on the grounds of the above-mentioned reasons, although other steps have been due to political domination without objectively justifiable reasons.

3.4. Representation in central government : India and Nigeria

3.4.1. Various reasons have been advanced above as the motivation for both countries deciding to accept a bicameral central legislature with one house being composed on a single member constituency basis and the other of regional representatives. Whether provision should be made for a bicameral legislature was never seriously questioned in any of the two countries because there was a general acceptance of the principle that regions must be separately represented in the legislative process.

3.4.2. The basis on which the representation of regions in the second house is determined also differs between the two countries. In India the regions are not equally represented, with the size of a region's population being used to determine the number of representatives. In Nigeria provision has been made in all constitutions thus far that the regions are equally represented. In 1960/63 each region had twelve senators, in 1979 five senators, and in terms of the 1989 constitution, each will have three members irrespective of any other consideration.

3.4.3. In both countries the two houses in principle have equal status with the first house, although various exceptions to this rule are found in their respective constitutions.

4. REGIONAL GOVERNMENT : GUIDELINES FOR SOUTH AFRICA

4.1. Introduction

South Africa can, in its search for an acceptable democratic constitution and form of government, benefit from the rich experience of other countries of the world. In recent years much attention has been paid to the experiences of highly developed, first world countries while similar studies focusing on developing countries have unfortunately been less common. The case studies of India and Nigeria offer various guidelines which may be of value to South Africans. Comparisons should however not be limited to constitutional arrangements alone, thereby ignoring the political, social and economic factors which contributed to the forming of the constitution. There are various differences between India, Nigeria and South Africa, and one should guard against superficial comparisons and generalizations. This does not mean that the experiences of these countries are of no relevance

to South Africa. The principles and motivation underlying regional government contain a number of possible guidelines for South African constitution makers.

Various arguments in favour and against regional autonomy can be raised. One matter remains clear - the need to maintain a balance between regional diversity and national integration. South Africa can benefit enormously by a system of well-planned regional governments. Regional autonomy can serve as a basis for the development of leadership, improvement of administrative, economic, political and technical capabilities, an instrument of democratization, facilitate the involvement of people in the governmental processes, bring decision-making closer to the grassroots level, accommodate and defuse ethnic tension and conflict, encourage local solutions and ingenuity, and provide a framework for more effective identification of the developmental needs of the population. Simultaneously regional autonomy should encourage and not endanger, national unity and integration. A balance should thus be attained between the need to diversify and the importance of developing a feeling among all people of belonging to the same nation. Provision ought to be made that the central government is empowered to undertake and initiate national developmental and social upliftment programmes. Certain minimum services should be rendered in each region. Constitutional and statutory provisions should ensure that regional autonomy is not equated with secession, discrimination or tyranny on a local level. Uniform standards with regard to the protection of human rights, the electoral system, checks and balances, judicial supervision, accountability and other democratic norms should be set out.

4.2. Demarcation of regions

4.2.1. The demarcation of regions should reflect a balance between various factors such as the composition of the population, the density of population, historical divisions, infrastructure, natural resources, traditional governmental systems and the expected future migration patterns and economic development of regions. The demarcation does not only entail a clinical drawing of boundaries. Inhabitants of regions must experience a sense of belonging to a region - an emotional attachment to the region in which they reside.

4.2.2. Regional autonomy can play an important role in diffusing ethnic tension and conflict. That does not mean that regions should have

homogeneous populations before autonomy can be successful. The number of ethnic groups competing can however be limited and experience shows that individuals and groups relate more easily to each others needs on local and regional levels where they know each other better. The overemphasis of homogeneity can prove disastrous as is the case with states such as Transkei, Bophuthatswana, Ciskei, Venda and the six self-governing regions. Ethnic enclaves may increase the likelihood of conflict instead of limiting it.

4.2.3. The number of regions should be such that they are financially affordable, administratively manageable and politically of such a nature that one or two regions are not in a position to dominate the rest. Every region must to a certain extent rely on the cooperation of the others in order to fulfil its aims. Consideration can be given to the appointment of a multiparty Regional Organizing Commission consisting of representatives of politics, economy, judicial and administrative organizations in order to investigate and propose a basis for the demarcation of regions. Various current regions or a combination of regions can be considered. The more than 40 Regional Service Councils are probably too expensive and may cause a proliferation, while the four provinces are too large. The nine economic development regions may as a point of departure prove viable with Pretoria and Johannesburg being divided to create a tenth region. The present TBVC states and self-governing regions should lose their status as separate ethnic regions and be incorporated in a new regional dispensation. The Regional Organization Commission should be requested to hear evidence with regard to the proposed ten regions and make proposals to parliament.

4.2.4. The alteration of regional boundaries is an extremely sensitive matter which ought to be handled with great care. In countries such as the United States and Switzerland various independent states decided on closer cooperation while maintaining their historical boundaries. In South Africa, where a basically unitary state is to be divided into various regions, provision should at least initially be made for the alteration of boundaries until a satisfactory situation has been reached. The underlying principle should be that the population of the affected regions should be consulted regarding the advisability of such an alteration. Provision can be made for a "sunset" clause by which the process of altering regions becomes more stringent after a period of time has lapsed.

4.3. Unitary or federal

4.3.1. A pertinent question is whether regional governments in South Africa should form part of a unitary or a federal framework. The issue is so interwoven with emotional undertones and arguments that an objective attitude can hardly be expected. It is thus proposed that a rigid approach should be avoided. The needs of the country should be addressed as effectively as possible after which the solution can be classified as federal, quasi-federal, unitary, decentralized unitary, or it may even represent a new concept. The most basic ingredients needed for regional governments are guaranteed competencies, judicial supervision, regional representation on the central level and various methods to ensure co-operation among regions as well as between regions and the central government.

4.3.2. Provision can be made that the division of powers becomes more rigid after a period of time has lapsed in order to provide for the adaption of the division of powers as the constitution and statutes are implemented. A balance needs to be maintained between the feeling of security that regions aspire to and the importance that the division of powers should be functional and suited to the country's abilities. Even if the competencies of regions are decentralized and not entrenched in the constitution, various checks and balances can ensure that encroachments by the central government are limited.

4.3.3. Irrespective of the theoretical division of powers as provided by statutes and the constitution, a spirit of tolerance amongst individuals, ethnic groups and political leaders is essential before democratic regional government can be successful. The need to accommodate rather than exclude, to compromise rather than to polarize, to recognize diversity rather than enforce superficial unity, a balance between self-rule and should rule, a respect for the constitution and a common commitment to the welfare of the whole country and all its people, are preconditions for the establishment of regional governments.

4.4. Competences of regions

4.4.1. Institutional features

4.4.1.1. The constitution should provide for a broad framework to which all regions have to adhere with regard to their governmental institutions. Such a framework should be based on democratic principles and norms, thus

ensuring that, irrespective of unique regional options, a minimum standard is adhered to. In such a way it will be ensured that regional autonomy is associated with representative and responsible government, protection of individual rights, public participation in governmental processes, frequent elections and universal franchise.

4.4.1.2. Regions can, depending on their own circumstances, adopt local options which, although in conformity with the principles above, provide for their unique situation. In such a way traditional leaders, cultural communities, and other interest groups can be accommodated should the regional population be in favour of it. The manner in which the democratic principles and norms are implemented may differ between the regions. The courts should be empowered to oversee the adherence of regional constitutions to the national constitution. Provision can also be made, such as in the case of Spain, for a regional constitution that has to be rectified by the central legislature before it takes effect.

4.4.2. Legislative powers

4.4.2.1. The legislative powers of regions can be set out in the national constitution, thus granting regions original powers, or they can be set out in legislation adopted by the central parliament, thus providing for decentralization of powers. Provision can also be made for administrative competencies to be decentralized to the regions. Whatever method is used, at least the following two goals should be attained : Firstly, the regions should feel secure and be assured that their powers cannot be infringed without due process and national interest. Secondly, the central government should be in a position where, because of national interest, it can act to ensure peace, order and good government.

4.4.2.2. Four categories of powers can be provided for, namely the exclusive powers of the centre, the exclusive power of the regions, the concurrent powers on which both can legislate and the residual powers. Ample provision should be made so as to ensure that regions do not act in isolation and that co-operation is ensured.

4.4.2.3. In principle all matters of regional interest should be decentralized to regional governments. This may include matters relating to infrastructure, education, housing, nature conservation, transport, law and order, broadcasting services, cultural and religious matters, local government, official regional

languages, national languages, agriculture, tourism, industries, and other matters of interest to the regions. It speaks for itself that decentralization does not imply the creation of watertight enclaves. With regard to exclusive regional and central matters co-operation between the various levels of government will be a necessity. The levels should therefore view each other as partners and not as adversaries.

4.4.2.4. Provision can be made for the competencies of regions to differ depending on their ability to handle a specific matter. Consequently certain regions may have more autonomy than others - thus providing for a measure of flexibility. The constitution can thus contain a menu of regional matters, with each region being granted all or some of those matters, depending on its infrastructure, financial resources, administrative capability and willingness to accept the responsibility. This provision can also be attached to a "sunset" clause, thus providing a time frame in which the division of powers has to be finalized.

4.4.2.5. Care should be taken to prevent the mushrooming of the civil service because of regionalization. The economic and financial resources of the country and of regions can be severely harmed by duplication, ineffective services and bureaucratic institutions. Provision can be made for shared services and institutions, privatization of services, and for forming certain services out on contract.

4.5. Financial autonomy

4.5.1. The effectiveness and success of regional governments are determined to a large extent by the availability of resources and financial means to undertake and conduct activities. There should therefore be a rough balance between the responsibilities of a regional government and economic resources to finance those projects. One should however acknowledge that, in all cases of regional government, the central government is economically more powerful than the regions. This is due to various factors of which a few have been discussed. The central government has the duty to initiate upliftment programmes for the country as a whole and to ensure certain minimum standards. In most cases it is also better equipped to collect taxes. This however does not mean that regions can be reduced to the status of beggars. Their ability to undertake and finance activities will be of crucial importance to the legitimacy of the system as such.

4.5.2. The division of financial resources and the way in which taxes are levied and collected are subjects which call for urgent research and debate. If the examples of India and Nigeria are taken into account, it can be suggested that the central government, because of its infrastructure, resources and manpower, should play an important role in the levying and collection of taxes. Provision can however be made for four classes of taxes, namely those levied by the central government and paid over to the regions; those levied by the central government for its own disposal; those levied by the regions, and those levied by the central government but paid over to the regions by means of grants-in-aid.

4.5.3. Consideration ought to be given to the establishment of a high level Financial Commission which reports to the central legislature on matters regarding developmental programmes, regional assistance, grants-in-aid and priorities regarding planning. The advice of similar commissions in countries such as India and Australia have gained much respect and in most cases policy is based on such advice.

4.5.4. Provision should to be made for regional expenditure to be controlled by the central government. It can thus be ensured that limited resources are spent in a justified manner. This however does not mean that the central government can dictate to regions what their priorities ought to be.

4.6. Regional representation in central institutions

4.6.1. The merits of a bicameral central legislature have been argued in the analysis of the Indian and Nigerian legislatures. A new South African constitution should provide for the equal representation of regions in a second house of parliament. The number of representatives that each region may elect will, among other factors, be determined by the number of regions.

4.6.2. Various means can be considered by which regional representatives to the second house are elected. The regional legislatures can elect members - thus providing for a system of indirect representation, or popular elections can be held. Provision can also be made for other interest groups such as cultural councils, labour unions, traditional authorities and religious leaders to be represented in the second house.

4.6.3. The two houses should in principle have equal status. This implies that all bills have to be accepted by both houses before they become effective.

Various mechanisms can be considered to overcome the deadlocks that may occur between the two houses. Joint sittings, increased powers for the first house, special committees or an arbitration committee can be employed. Such mechanisms should be the exception to the rule so as to guard the status and legitimacy of both houses.

4.6.4. Provision can be made for the second (regional) house to have certain exclusive competencies relating to the ratification of treaties, approval of cabinet appointments, impeachment, alteration of regional boundaries, etc.

4.6.5. Provision can be made, as in the case of Nigeria, the composition of the central executive to reflect the diversity of the South African population. In Nigeria the constitution determines that although the president can appoint his cabinet, at least one person from each region has to be included.

4.7. Conclusion

South Africa finds itself on the threshold of a new constitutional dispensation. Regional autonomy has merits that justify its careful consideration. If addressed correctly, regional government may prove successful in a number of ways and, most importantly, it can become an issue of national consensus instead of division.

*
* * *

NOTES

1. De Villiers *Die staatsregtelike beskerming van outonome besluitneming van minderheidsgroepe* (1989 LL.D) 268.
2. The principle of subsidiarity is "the opposite of that of devolution of power. Regional and local authorities are not vested with the powers which the central government deems fit to devolve. On the contrary, they have universal jurisdiction save in those areas which are specifically reserved to government competence." Thomashausen "Social and regional autonomy : The comparative law approach to residential and spatial conflicts" 1985 *CILSA* 314.
3. Wheare *Federal government* (1980), Steward *Concepts of federalism* (1984), MacMahon *Federal government* (1980).

B. de Villiers : Regional government in the new South Africa : cf. India and Nigeria

4. Vile *The structure of American federalism* (1962) 199.
5. Bernhardt in Dinstein *Models of autonomy* (1981) 24.
6. Levi "Recent developments in the federalist theory" 1987 *The federalist* 99.
7. Sawyer *Modern federalism* (1976) 2, Davis *The federal principle : A journey through time in quest of meaning* (1978).
8. Greenstein and Polsby (eds) *Handbook on political science : Governmental institutions and processes* (1975) 101.
9. A Chief Justice of the USA remarked previously that "dual" federalism implied that the central and regional governments are "separate and distinct sovereignties, acting separately and independent of each other within their respective spheres." *Aberman v Booth* as cited in Elazar "Federal-State collaboration in the 19th century United States" 1964 *Political Science Quarterly* 133.
10. Palley *Constitutional law and minorities* (1979) 13.
11. Levi (1987) 99.
12. Osaghae "A re-assessment of federalism as a degree of decentralization" 1990 *Publius : The Journal of Federalism* 86.
13. Elazar *Exploring Federalism* (1987) 166.
14. Kincaid emphasizes that a territorial division of powers is not a prerequisite for a federal form of government. He argues that "another kind of diversity is that a federal community ordinarily seeks to accommodate both territorial political communities and non-territorial interest communities. Although the powers of government are usually vested in the territorial communities, citizens are free to organize communities of faith and interest that are not tied to specific territories other than the nation itself." Kincaid "Federalism and community in American context" 1990 *Publius : The Journal of Federalism* 77.
15. King *Federalism and federation* (1982) 146.
16. Lijphart "Consociational federalism : Conceptual and empirical links" 1979 *Canadian journal of political science* 505.
17. Rondinelli, Nellis and Cheema *Decentralization in developing countries* (1984) 11.
18. Rondinelli (1984) 15.
19. De Villiers (1989 LL.D) 271.
20. Rondinelli (1984) 23, Sim and Moore "Privatization in developing countries: Ideal and reality" 1989 *International journal of public administration* 137-159.
21. Rondinelli *Decentralizing urban development programs : concepts and guidelines for analysis* (1988) 29.
22. Rondinelli (1984) 20 and Cloete "The private sector and constitutional

- decentralization in comparative perspective" 1984 *South African International* 441.
23. Dalton and Dexter *Constitutional law* (1976) 97 and Alen *Poging tot een juridische begripsomschrijving van unitarisme, centralisatie, deconcentratie, decentralisatie, regionalisme, federalisme en confederatie* (1975).
 24. Crawford *The creation of states in international law* (1979) 211. While ethnic homogeneity may be a consideration, it is not a prerequisite for successful regional autonomy. De Villiers *Groepe : Meulsteen of Bousteen? 'n Regsvergelykende oorsig van state se pogings om groepe te beskerm* (1990) 96.
 25. Windmiller "Linguistic regionalism in India" 1954 *Pacific Affairs* 292.
 26. Pathak in Imam (ed) *Minorities and the law* (1972) xxviii.
 27. Das and Mahapata "Indian federalism : A study of the forces of subnationalism and the process of reconciliation" 1986 *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies* 327.
 28. Singh *Modernisation of Indian tradition : A systematic study of social change* 1973.
 29. a36-51, Gauba "Some problems of constitutionalism in India" 1987 *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies* 106-116.
 30. Mahmood "Federalism and national integration : Minority policy in the USA and India" 1986 *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies* 348-357.
 31. Linguistic Survey 1927.
 32. *Census of India*, 1961.
 33. a243-354.
 34. Jain "Safeguards to minorities : Constitutional principles, policies and framework" in *Imam*, 1972:44.
 35. The main provisions accepted to benefit minorities are the abolition of untouchability, prohibition of discrimination, advancement of the backward classes, protection of freedom of religion, association, cultural and educational rights, special representation in legislatures and a uniform civil code.
 36. a350A, Jain "Constitutional aspects of the language problem in India" 1968 *Yearbook of the South Asia Institute* 116-139, Hingorani "Minorities in India and their rights" 1972 *Revue des Droits de l'Homme* 479-489.
 37. Thomson "India towards the year 2000" 1990 *Asian Affairs* 162.
 38. Chinwula *Consociationalism as a approach to political integration : The case of the Federal Republic of Nigeria* (1980) 3.
 39. The number of languages spoken is estimated at between 150 and 400, with the most accurate survey identifying 394 indigeneous languages. Hansford *An index to Nigerian languages* 1976.

40. Nwabueze *Constitutional law of the Nigerian Republic* (1964) 147.
41. Abe *Nigerian federalism* (1981) 110.
42. Abe (1981) 111.
43. Ezera *Constitutional developments in Nigeria* (1960) 244.
44. Cowen *The foundations of freedom* (1961) 104.
45. Eleazu "Federalism : The Nigerian experience" Paper presented at a conference of the Newick Park Institute, United Kingdom, June 1990, 73.
46. Not one of the regions could be regarded as ethnically homogeneous. The Western region had 4,3 million Yorubas, 446 000 Edos, 342 000 Ibos and 1 million members of other groups; the Eastern region had 4,9 million Ibos, 737 000 Ibibios, 259 000 Ijaws and 1,5 million others; the North had 9,9 million Hausas, 3 million Fulanis, 1,3 million Kanuris and 5 million others. Tilman and Cole (eds) *The Nigerian political scene* (1962) 180-181.
47. Okpu *Ethnic minority problems in Nigerian politics 1960-1965* (1977) 139. The dominant role of the main ethnic groups in the three and later four regions, caused other minorities to be excluded from main stream politics. Okpu (1977) 160.
48. 1990:74.
49. Kapur "The federal structure of the Indian Republic - its nature and extent" 1979 *Journal of the Indian Law Institute* 229.
50. Upto 1919 The government of India was "essentially a unitary government..." United Provinces v Governor General *A.I.R.* 1939 F.C. 58.
51. Suwa *The modern day history of India* (1962).
52. Aiyjar *The evolution of the Indian constitution* (1970) 4.
53. 26 Geo 5 and 1 Edw. 8,c.21.
54. Kapier, 1979:231.
55. Joint Parliamentary Committee Report, vol 1, part 1, par. 153.
56. 10 and 11 Geo. 6, c.30. At the time it was the longest constitution in history. Pylee *Constitutional government in India* (1960) 4.
57. Seervai *Constitutional law of India : A critical commentary* (1983) 48.
58. Philip and Rao *Indian government and politics* (1981) 71.
59. Constituent Assembly Debates, Vol 7, No 1, p. 43. Kapur advances four reasons why India cannot be regarded as a federation, namely it is not the result of an agreement between autonomous states as was the case in the USA, Switzerland and Australia; the territorial integrity of the states is not guaranteed; the states are in various aspects subordinate to the centre; and the states can be reorganised by the centre without their concurrence. Kapur, 1979:234.
60. *A.I.R.* 1977 S.C. 1382.
61. Raj *Indian government and politics* (1982) 60.
62. The Constitution makers of free India were inevitably influenced by the fact

- that the “*trend of constitutional development in India, since the initiation of a policy of decentralisation ... has been in the direction of federalism.*” Bombwall *The foundation of Indian federalism* (1967) 29.
63. *Report of the States Reorganization Commission* Government of India Press (1956).
 64. Windmiller “The politics of the state reorganization in India” 1956 *Far Eastern Survey* 129.
 65. Eleazu, 1990:73.
 66. Dike *100 years of British rule in Nigeria* (1960).
 67. Awa *Federal government in Nigeria* (1964) 9.
 68. Nicolson *The administration of Nigeria 1900-1960* (1969).
 69. Okonjo *British administration in Nigeria 1900-1950 : A Nigerian view* (1974). The federal framework was seen as the only viable compromise between seemingly conflicting demands for autonomy and central control. Buckingham “Three-faces federalism : Possibilities for participatory government” Paper presented at a conference of the Newick Park Initiative, United Kingdom, June, 1990, p.58.
 70. 1954 No 1146.
 71. Akpan *Constitution and constitutionalism* (1984) 12.
 72. *Report of the Commission appointed to enquire into the fears of minorities and the means of allaying them* 1958 (HMSO cmd. 505)
 73. Chinwula, 1980:99.
 74. Osaghae, 1986:59.
 75. De Villiers (1989) 163.
 76. Eleazu, 1990:75.
 77. Ogwurike, 1983:194.
 78. The British thought that the dominance of the North would ensure a measure of stability. They were wrong - it was a main source of instability. Bach, 1989:219.
 79. Dent “South Africa : The relevance of federalism and the lessons of federal examples” 1990 Paper presented at a conference of the Newick Park Initiative, United Kingdom, June, p. 79.
 80. Chinwula, 1990:135, Orobator “The Biafran crisis and the Midwest” 1987 *African Affairs* 367-383.
 81. Eleazu, 1990:76.
 82. Osaghai, 1986:158.
 83. Nwabueze, 1983:307.
 84. Bakare *Creation of new states - The non-partisan view* (1981).
 85. Okpu “Ethnic minorities and federal character” in Ekeh and Osaghae (eds) *Federal character of Nigerian federalism* 1987.

86. With the increase of regions in 1967 the previous 16 ministries were replaced by 42 with a consequent increase in the civil service of 80 % between 1968 and 1974. Smith, 1981:359. McHenry (B) "Political struggle in Nigeria's second republic : The state creation issue in the politics of Cross River State" 1986 *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 148.
87. Nwabueze identifies the three main reasons for regional autonomy and the increase of states as the following :
 - A need for greater territorial diffusion of political and economic power;
 - the need to bring government closer to the people and thereby instill in them greater responsibility for the success of government; and
 - the need for even development at a quickened pace. *Federalism in Nigeria under the Presidential Constitution* (1983) 25.
88. Elaigwu, 1990:10.
89. Elaigwu, 1990:16.
90. Diamond "Cleavage, conflict and anxiety in the Second Nigerian Republic" 1982 *The Journal of Modern African Studies* 631.
91. Agunda "The military and constitutionalism in Africa : The Nigerian experience" Paper prepared for the African Regional Institute of the American Council of Learned Societies Comparative Constitutionalism Project, Zimbabwe, May 1989, p.3.
92. Uwazurike, 1990:62.
93. As quoted in Elaigwu "The military and the democratization of the polity : The Nigerian experience" Paper read at the Research Committee on Armed Forces and Society (IPSA), Madrid, Spain, 507 July, 1990. A constitutional assembly was subsequently convened in 1988 and the new constitution, which takes effect in 1992, was promulgated in 1989.
94. a3.
95. a3(2) First Schedule.
96. Schedule 3, Section E. The Commission comprises influential members such as the vice president, ministers of defence, external affairs, internal affairs, works and housing, national planning and other senior officials.
97. At the announcement of the transition programme, General Babangida recognized the role of the states as forums for ethnic groups. He acknowledged that the demands for new states "loomed so large on the political horizon ... thus raising inter-ethnic tension in the country." *Transition to civil rule* (1989) 9.
98. a9(1)(a).
99. a a(1)(b)-(d).
100. a9(2).
101. a1, Schedule 1.

102. Raj compares the autonomy of the states to that of "*mere municipalities*". The reason for the emphasis on the central government is due to the "*many discipline forces and fissiparous tendencies*" which constantly threaten the national unity. Raj, 1982:66.
103. Haksar and Panikar argue against this uniformity because the "*genius of the country has always tended to express itself in wide diversity.*" Therefore there is no acceptable reason that the whole country should be "*forced in a common mould of political organisation*". Regional diversity should be allowed as long as such institutions adhere to the principles of good government and the people are willing to accept it. *Constitutional problems in federal India* (1988) 88.
104. a 154. Chaturvedi "On removal of the governor" 1986 *The Journal of Constitutional and Parliamentary Studies* 59-70.
105. a164.
106. a163. Massey "Role of the governor" 1986 *The Journal of Constitutional and Parliamentary Studies* 50-58.
107. a31, 288. Sheoran "Governor in centre-state relations" 1986 *The Journal of Constitutional and Parliamentary Studies* 71-94.
108. Mukharji *Three elemental problems in the Indian constitution* (1972).
109. a213. Jain "Role of governors : New dimensions" 1986 *The Journal of Constitutional and Parliamentary Studies* 115-127.
110. a168, Raj, 1982:305.
111. a169.
112. a171.
113. a172.
114. a197.
115. a198.
116. a171(3).
117. a170.
118. a332. Witten "Compensatory discrimination in India : Affirmative action as a means of combatting class inequality" 1983 *Columbia Journal of Transnational Law* 353-387.
119. Galanter "Compensatory discrimination in political representation : A preliminary assessment of India's thirty-year experience with reserved seats in legislatures" 1979 *Economic and Political Weekly* 437-494.
120. Karnataka-case, 1978:161.
121. a248. See annexure.
122. a343-351.
123. a254.
124. a3.

B. de Villiers : Regional government in the new South Africa : cf. India and Nigeria

125. a64.
126. Odumosu *The Nigerian constitution : History and development* (1963) 264.
127. Laiten "The Sharia debate and the origins of Nigeria's Second Republic" 1982 *The Journal of Modern African Studies* 411-430.
128. a28.
129. Graf "Nigerian grassroot politics : Social government, traditional rule and class domination" 1986 *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 110.
130. Munoz "Traditional participation in a modern political system - the case of Western Nigeria" 1980 *The Journal of Modern African Studies* 443-468.
131. Ade-Laval "Constitutional developments in Nigeria and the political role of traditional rulers" 1984 *The Journal of Commonwealth and Comparative Studies* 40-59.
132. Munoz, 1980:466.
133. a8.
134. Fourth Schedule, Part 2.
135. a 195(1)(b).
136. Third Schedule, Part 2B, a3.
137. a 4-5.
138. Nwabueze *Nigeria's presidential constitution : The second experiment in constitutional democracy* (1985) 33.
139. a88. The National Conference on the Draft Constitution acknowledged in 1988 that "traditional rulers have over the years consistently demanded participation in all three tiers of government. Some would want the bicameral legislature restored at local, state and federal levels." *Proceeding of the Eight Working Session of the National Conference on the Draft Constitution* (1988) 213.
140. a89.
141. a176-178.
142. a190(1).
143. a190(2).
144. a178(1).
145. a178(3).
146. Chinwula, 1980:140.
147. a69.
148. a70.
149. a86.
150. a11. Nwabueze, 1982:143.
151. *Daily Times* 27 February 1980.
152. Dent, 1990: 195.

153. Item 58, Second Schedule, Part 1.
154. Johnson, 1990:15.
155. Elaigwu, 1988:175.
156. Nwabueze argues that although the creation of regions in Nigeria cannot eliminate minority problems, "*it has proved effective in minimizing it.*" (1983) 308.



GERMAN UNITY AND EUROPEAN UNION : FEDERALISM RESTRUCTURES AND REVITALISED

Michael Burgess and Franz Gress

Korte Inhoud

Prof. Michael Burgess en Prof. Franz Gress onderzoeken de effecten enerzijds van de Duitse eenmaking en anderzijds van het Europese integratieproces op het Duitse federalisme. Allebei de processen hebben het constitutionele debat aanzienlijk gestimuleerd.

Toen de EC-integratie en de daarbijhorende overheveling van gefedereerde bevoegdheden een bedreiging werd voor de Länder, werd het participatieprincipe het hoofdthema van het debat en werd het in toenemende mate toegepast.

De Duitse eenmaking gaf ook een nieuwe dimensie aan het grondwettelijk debat door de uitdaging om Oost-Duitsland in het Westers federaal systeem te integreren, en werd een schoolvoorbeeld van hoe het Duitse federalisme eigenlijk werkt : West en Oost werkten meteen samen aan de institutionalisatie van de nieuwe structuren in de ex-DDR Länder. Deze federale samenwerking nam niet alle economische, sociale en institutionele problemen weg die met de federale herstructurering gepaard gingen en verliep evenmin altijd makkelijk, maar het versterkte wel de wil om de enorme Oost- West verschillen snel en efficiënt te overkomen

Resumé

Prof. Michael Burgess et Prof. Franz Gress examinent d'une part les effets de l'unification allemande et d'autre part du procès d'intégration européenne dans le débat constitutionnel allemand. Le principe de participation est devenu un thème central dans ce débat à cause de l'intégration européenne et du transfert des compétences des états fédérés que cela comporte. L'unification allemande a également donné une nouvelle dimension au débat de par le défi que présente l'intégration de l'Allemagne de l'Est dans le système fédéral de l'Ouest. Elle a donné également un bon exemple de la manière dont le fédéralisme allemand fonctionne : l'Est et l'Ouest ont coopéré immédiatement à l'institutionnalisation des nouvelles structures dans les ex-DDR-Länder. Cette coopération n'a pas supprimé tous les problèmes économiques, sociaux et institutionnels que la restructuration fédérale a entraîné et ne s'est pas déroulée aussi facilement. Elle a renforcé le désir de surmonter rapidement et de manière efficace les énormes différences entre l'Est et l'Ouest.

INTRODUCTION

West Germany has been a founding member of the European Community (EC) ever since the formal signing of the Treaty of Rome in March 1957. It was, and remained until the unification of 3 October 1990, the only memberstate in the EC of the Twelve which was a federation. Its eleven (now sixteen) constituent states, or Länder, possessed guaranteed sovereign powers which were entrenched in the Basic Law (Das Grundgesetz, Arts 30, 70, 83 and 92 GG) - the transitional constitution of West Germany pending the eventual reunification of Germany. The inviolability of the federal structure was also guaranteed in Articles 20 and 79 of the GG. Since October 1990 the West German federation has been suspended by the new Germany - a federation of sixteen Länder - as a result of the recent unification process.

After forty years of stable economic and political development, the successful combination of 'efficiency' and 'democracy' had prompted many informed observers to refer to the 'West German model'. Together its economy and its federal political system became a source of admiration and respect throughout the Western world. This postwar tradition of economic, political and constitutional stability, however, was suddenly and dramatically confronted by two major challenges during the late 1980s which will have momentous far-reaching consequences for Germany and the Germans. The first serious challenge to the West German economy and political system was the introduction of the Single European Act (SEA) ratified in West Germany in December 1986. This was itself the first major revision of the Treaty of Rome construed as a step closer towards 'European Union' of the Twelve. The second major challenge occurred as a result of the entirely unanticipated events in Eastern Europe during 1989, events which culminated in the German unification of October 1990. These two critical developments constitute the contemporaneous background against which the analysis of European integration, German unity and German federalism has been written.

The economic and political implications of the SEA together with the recent achievement of German unification clearly constitute two quite separate

processes of change. Yet they are two distinct processes which impinge upon each other. The article therefore recognises the existence of a double movement (eine doppelte Bewegung) towards a larger and potentially much stronger Germany within a much more binding and regulated EC of the Twelve. German unification and its consequences must be set within the larger context of the movement towards 'European Union' in the EC. With this perspective in mind, the first part of the article will focus upon European integration and German federalism. It will look initially at the EC-Länder relations in West Germany up until the ratification of the SEA and then comment upon the impact which the SEA has had upon German federalism. The article will conclude with some comments about the combined impact which German unity and European Union are likely to have upon German federalism. Let us look first at the EC-Länder relations prior to 3 October 1990.

EUROPEAN INTEGRATION AND GERMAN FEDERALISM

The Länder are constituent units of the Federal Republic. The Basic Law (Art. 29, GG) allowed for the reorganization of the federal territory into newly formed Länder but, as we have already observed, it clearly excluded the abolition of the federal structure. This 'eternal guarantee' of the federal order, however, contrasts sharply with the constitutional right of the Federation (Art. 24/1, GG) to transfer sovereign powers by legislation to 'intergovernmental institutions' like those of the EC. The federal government is not restricted only to powers which have been assigned constitutionally to itself. On the contrary, powers which belong, according to the Basic Law, to the Länder can be and indeed have been transferred to supranational institutions without requiring the formal consent of either the Länder themselves or the Bundesrat (the Federal Council in which the Länder governments are represented). There is then a fundamental tension between the constitutional requirement to preserve the federal order and the increasing political integration of the Federal Republic into an emergent European Union (1).

In addition to the loss of constitutional powers by the Länder (Kompetenz Verluste) there is yet another important sense in which the Länder have

suffered. This lies in the unanticipated alteration of the balance of powers between states to the EC has been compensated for by the very participation of the national governments in the EC's Council of Ministers - the arena where national sovereignties are promoted and defended. Here it is the federal government, not the Länder governments, which acts on behalf of the Federal Republic. Since the federal government has a right to participate in the making of EC legislation without the restrictions which would normally apply within the Federation itself, Länder interests can be effectively overridden.

To this extent the Länder have been increasingly marginalized as a direct consequence of West German membership of the EC. In the sense that the Federation has therefore made gradual inroads upon affairs previously the sole jurisdiction of the Länder, the federal balance of power within West Germany has been tilted significantly in favour of the federal government. The crucial point was and remains the use of 'implied powers' in the EC treaties (Art. 235 EEC Treaty, 1957) and the extension of the decision-making competence of the EC into areas like 'Kulturpolitik' - educational affairs, broadcasting and the media - which, according to the Basic Law, are Länder competences (2). The defensive position of the Länder is organized along the following lines :

Care for the contractual basics and the legal foundations of limited political actions of the EC ; paying attention to the subsidiarity principle ; and the orientation of EC politics according to the principles of federalism (3).

It comes as little surprise to learn that the question of EC integration for the Länder has become enmeshed in the equally important issue of German federalism itself. In short, the Länder have come to view EC integration as a direct challenge to their own integrity. The key question for them became one of participation. Only by enhancing their own participatory role in EC integration could they hope to reassert their constitutional position within the Federal Republic itself.

The concern of the Länder for the erosion of their powers dates back to the very beginning of the experiment in postwar Western European integration

when the European Coal and Steel Community (ECSC) was formed in 1951 (4). In that year, the federal government agreed to provide information about ECSC affairs which impinged directly upon Länder jurisdictional interests to a sub-committee of the Foreign Affairs Committee of the Bundesrat. This practice was extended in 1957 when the Treaty of Rome was ratified. EC-Länder were originally indirect and tenuous but they were strengthened in 1979 when the Länder acquired the right both to receive more comprehensive information and to present statements requiring consideration by the federal government. Moreover, they could also insist upon representation by the federal government and at negotiations affecting them in Brussels. Thus the position of the 'Länder-Observator' (Länderbeobachter) was recognized in the 'Länder participation procedure' (Länderbeteiligungsverfahren) of 1979 which was the outcome of an exchange of letters between the Federal Chancellor, Helmut Schmidt and the chairman of the Conference of Minister-Presidents, Johannes Rau. This arrangement, it should be noted, was based upon 'gentlemen's agreements' which up until the ratification of the SEA proved to be relatively effective. The significance of the Länder-Observator remained limited and the Länder remained dissatisfied (5). Up until the introduction of the SEA, then, EC - Länder relations were characterized by a largely informal procedure of obtaining information from the federal government, with the first signs of a genuine, but weak, participatory element emerging in the late 1970s. The informal nature of this slowly evolving relationship, however, was significantly altered once the SEA was ratified in December 1986.

The battle for the ratification law of the SEA was something of a turning-point in EC - Länder relations. The Länder governments used it as an opportunity to formalize and thereby increase their influence upon relations with the federal government. They did so by concentrating their attention upon the domestic decision-making process in those policy areas which constitutionally are subject to the jurisdiction of (or at least of great interest to) the Länder. Accordingly, the introduction of Article 2 in the Act of Ratification of the SEA (1986) incorporated into law had previously been administrative regulations and political agreements. In particular, it granted the Bundesrat rather than the Länder as a whole the opportunity to express its views to the federal government before it decide how it would vote in the EC institutions on matters

that fall under the exclusive competence (or affected important interests) of the Länder. Hence apart from being obliged to inform the Bundesrat as completely and as early as possible about all EC affairs which might be of interest to the Länder, the federal government now also has to take account of Bundesrat statements. Furthermore, if matters concerning the exclusive jurisdiction of the Länder are involved, the federal government may deviate from these statements only for 'irrefutable / unavoidable reasons of foreign or integration policies' (art. 2, para. 3 of the law of the SEA). Should it do so, the federal government must declare its reasons to the Bundesrat.

In addition to these formal changes in the rules of information and decision-making practices, the federal government must allow, where possible, representatives of the Länder governments to be present at negotiations with the Commission of the EC and the EC Council of Ministers in Brussels. If we take account of the fact that all German Länder are now represented in Brussels by their own separate offices - autonomous decisions taken by the Länder themselves and not derived from the SEA - it is clear how far they have progressed in their goal of increase participatory rights in the decision-making processes concerning EC integration. The Bundesrat has obviously become the main institutional focus for the coordination of Länder cooperation in the national decision-making process (6), but the Länder continue to promote their interests outside of this federal institutional arena. The creation of their own 'Information Offices' in Brussels in the mid-1980s was partly in response to their disappointment with the operation of the Länder-Observer and it provoked a short-lived debate about the Nebenaussenpolitik (extra foreign policy) of the Länder (7). The effectiveness of the Länder-offices lies in the organization of a speedy flow of information, especially in the area of economic counselling, from Brussels to the Länder governments in Germany. Indeed, they have even taken steps to organize their own interests on a regional basis. The agreement of 19 June 1987, for example, provided for the establishment of a joint office in Brussels for the Länder Hamburg, Lower Saxony and Schleswig-Holstein to watch out for the interests of the North German Länder vis-à-vis the EC (8).

Despite these new developments which continue to impinge directly upon domestic federalism via Bund-Länder relations, there remains one overriding feature which is important to underline here. This is that the Länder continue to participate only in the national German policy-making process and not directly in the EC decision-making process itself. Even the most detailed provisions of recent years have not changed this position. Indeed, it was precisely this underlying hallmark of EC-Länder relations which explains the decisions taken in 1989 by the Bundesrat itself to create a separate EC chamber. Armed with its own Committee for EC Questions (Ausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaften) and the creation of its new EC chamber (Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaften), the Bundesrat has seemingly equipped itself with the apparatus for an effective use of its new rights to exert influence in EC-Länder concerns. The new Chamber acts on behalf of the whole Bundesrat when dealing specifically with EC affairs and has been equipped with powers equal to those of the full plenary sessions in order to satisfy the requirements of confidentiality, efficiency and flexibility.

There is however a potentially far-reaching legal drawback in this development. The procedural formalization of the Bundesrat's institutional participation - rather than that of the totality of the Länder governments - in the 'Länder participation procedure'- in EC affairs alters Länder relations. This can be explained in the following way. The Bundesrat is a political institution of the Federation ; it is part of the federal legislature concerned with federal legislation. As such it is not a body of the Länder, though the Länder governments are the members of it, and makes its decisions by a simple majority vote. However, the Länder governments (acting outside the Bundesrat) make decisions in those areas of exclusive jurisdiction to the Länder via unanimous voting -or agreeing to disagree. The difference between these two decision-making procedures is vital and it occasioned intensive discussions in the committees of the Bundesrat. Here, for the first time, the new Länder governments have agreed to make decisions in the new EC-chamber by simple majority voting where their exclusive powers are concerned (9).

The results of the new procedures related to article 2 of the SEA are generally regarded to be positive. However, the report of the 'Plenipotentiaries of the Länder' on the new regulations, published in May 1990 underlines a certain imbalance in the input-output relationship :

1. The input has been improved in the sense that information on EC-related matters is both more complete and speedily available thus facilitating a soundly-based decision-making process.
2. The output of Länder control and influence has been weakened in practice by the lack of adequate resources to keep pace with the demands of EC legislation.

The report also identifies about 200 EC working groups (two-thirds on the Commission level and one-third on the Council level) in which Länder representatives nominated by the Bundesrat operate and report back thus strengthening the participatory role of the Länder in Brussels (10).

Nonetheless, if it is true that the Länder have done their utmost - short of having a veto - to utilize fully the possibilities at their disposal for exerting influence upon EC matters without actually being allowed to participate directly in EC decision-making, doubts remain about the legal implications for Bund-Länder relations. It is precisely here that some Länder governments have called for an amendment to article 24 of the Basic Law so that in the future the transfer of sovereign powers, under Länder jurisdiction, to the EC will not be possible except with the formal consent of the Bundesrat itself. Their argument was that *"the status of the federal principle asks for allowing the Länder to be party to new steps of integration by way of Bundesrat"* (11).

Initially, this was a demand which did not meet with federal government approval and it consequently fell victim to parliamentary interference. However, in March 1991, the Länder of Baden-Württemberg, Bavaria and Nordrhein-Westphalia renewed their efforts to amend article 24 in the Bundesrat and, as we shall see, 'Cornerstones' resolution of July 1990 which has been incorporated in the Treaty of Unification in August 1990.

These developments in Germany signify a growing Länder awareness of future possibilities in the continuing construction of Europe. New opportunities to participate directly in the regionalization of the EC will be exploited by the Länder in order principally to reassert their role as component states in the German federation as well as securing a voice in the new 'Europe of the Regions' (15). The prospects for such a vision, however, remain questionable. The meeting on 19 May 1988 between the Länder prime ministers and the President of the EC Commission, Jacques Delors, was a landmark in EC-Länder relations, but his public commitment to respect the integrity of the Länder as part of his own 'regional' concept of a federally organized European Union may not in practice amount to very much. His statement certainly gained an enhanced significance when on 18 November 1988 the European Parliament adopted a resolution in support of a Charter on Regionalization, but again the rhetoric and symbolism have only a very slim chance of being translated into something concrete.

Before we conclude this section on European integration and German federalism, it is important to acknowledge and underline an often neglected aspect of German federalism, namely, the role of the Länder parliaments and their relationship to the changes identified here. While the Länder governments have been partially compensated for the powers which they have already lost, and continue to lose, by the growing importance of their participation in the Bundesrat, the Länder parliaments have suffered a general 'loss of power' (16) indicative of a general movement towards what Konrad Hesse termed 'a unitary-federal state'(17). The centralization of power in favour of Bonn coupled with the executive-administrative nature of modern German federalism have meant a relatively weak role for the Länder parliaments, and European integration has therefore posed an additional threat to their already attenuated position within the federation. Nevertheless, they have struggled vigorously to cope with the intensified pace of integration in order to become 'fit for Europe' (europa-tauglich). The establishment of 'European Committees' in several parliaments and agreements between Länder governments and parliaments about information and about participation in EC affairs based on the recommendation of the Presidents of the Länder-Parliaments in September 1988 are examples of their capacity for

In this investigation into European integration and German federalism, we have concentrated upon the struggle of the Länder to resist further encroachments upon their exclusive competences within the German Federal Republic. There is, however, another dimension to this debate which we must include here. This is the trend towards the regionalization of the EC which has gathered pace in the late 1980s. Both the European Parliament and the EC Commission support movement in this direction as part of the quest for the 'European Union' and the German Länder have more than a passing interest in this European perspective. Both the Bundesrat and the Conference of Minister-Presidents have enunciated declarations of principle concerning the 'federal construction of Europe' with particular reference to the federal government's negotiations for 'European Union' which must include the strengthening of the principle of subsidiarity :

A three-layered federalism facilitates the differentiation between a European, a national and a regional level as the basis of a reasonable 'division of responsibilities', the creation of a representative organ of the region (a 'Regional Chamber') would adequately accommodate the interests of the regions and these distinctions would be protected by a justiciable principle of subsidiarity (12).

Apart from the Commission and Parliament of the EC, support for this idea has come from Belgium and from the Spanish and Italian 'regions'. It has also manifested itself in organisations of the European Regions such as the Assembly of the Regions of Europe founded in 1987 and the conferences 'Europe of the Regions' first established in 1989 (13). In Germany, it has been vigorously pursued by the Bavarian state government which in 1990 was instrumental in setting up the conference 'Europe of the Regions' and advocated a fully fledged Regional Chamber as an institution designed to protect the 'essential interests of the regions'. In May 1991, the regional idea in Bavaria had gained sufficient status of warrant the establishment of a 'Europe-Commission' of the Christian Social Union (CSU) led by the Bavarian Minister for European and Federal Affairs and composed of Members of the European Parliament (MEPs), M.P.s and Landtag Members (14).

institutional adaptation (18). An indication of just how serious the Länder parliaments take their predicament can be appreciated by the increasing number of expert conferences arranged and the establishment of special commissions which have given the debate a much broader and more informed basis than would otherwise have been the case (19).

This brief focus upon the Länder parliamentary dimension to German federalism serves to remind us not only of the complicated institutional relationships which exist when an established federation enters into a larger process of political integration but also of the importance which must continue to be attached to the vitality of each institution - executive and parliamentary - if federal democracy itself is to endure.

GERMAN UNITY AND GERMAN FEDERALISM

Unlike the long, piecemeal and evolutionary nature of the European integration process, that of the new unity of Germany arrived very much as a sudden and unexpected event. After a period of over forty years of separation, the return of East-Germany (together with much of Eastern-Central Europe) to the values of Western liberal democracy required an immediate reaction and response. Sixteen million people living in five reincorporated Länder had to be, and still have to be, integrated rapidly, successfully and completely into a Western liberal social, economic and political system with high expectations. Moreover, the structure of the federation had to be extended to the territory of the former GDR whose Länder had effectively dissolved in 1952 as part of the rigid centralization imposed by the Socialist Unity Party of the communist regime (20).

In the public debate about unification in Germany it is the fiscal and general economic problems which have come to overshadow the political and constitutional complexities of the process, not least because the territorial enlargement of the Federal Republic by 40 per cent and the additional 25 per cent of population brings new economic demands and responsibilities. But the

unification process nonetheless retains its significance for continuing institutional reconstruction and the changing political culture in both East and West, as the decision to transfer the Capital and the seat of government from Bonn to Berlin amply demonstrates.

Unity and interests

Leaving aside the obvious practicalities of unification, the 'Treaty of Unification' (Einigungsvertrag) itself is an example of political interest - articulation and aggregation by the old Länder. The large West German Länder used the unification process as an opportunity to secure themselves the guarantee of an absolute veto power over future constitutional amendments (21). Under the old provision of article 51, II of the Basic Law, each East German Land would have had four votes (except Mecklenburg-Vorpommern which would have had three) so that the figure of nineteen votes in the Bundesrat would have been about thirty per cent of the total number of votes in the Second chamber. Instead the new appointment formula used in the Bundesrat for the new Germany ensures that the five new Länder have only nineteen votes out of a total of sixty-eight, representing about twenty per cent of the population of the united Germany.

This new formula however, is not just the result of power politics by the large West German Länder. It is also the expression of deep-seated unease with the contemporary shifting of the federal balance in Germany brought about by the loss of an ever-widening process of social provision under a system of co-operative federalism in pursuit of a 'uniformity of living conditions' as stipulated in article 72,3 of the Basic Law. One result of this is the growing dependency of the weaker Länder on the 'golden bridle' of the federal government, including changes in the distribution of powers and competences in the Basic Law. This has been a trend which is difficult to reverse. Even the change to a CDU/CSU-FDF coalition government in Bonn in 1982 with its early hopes of a 'refederalization' (Re-Föderalisierung) did little to calm these fears (22).

It was against this background that the Minister-Presidents Conference of July 1990 issued a joint resolution under the heading 'Cornerstones of the Länder

for a Federal Order in a United Germany' in which their recommendation for 'future amendments to the Constitution' was incorporated as article 5 of the Treaty of Unification (23). The 'cornerstones' were construed in two ways. On the one hand, they underlined the importance of the 'federal constitutional principle', so crucial since 1949 in guaranteeing a free and democratic order, which 'contrasts the central government with federated states having equal rights' and postulated the peculiar state-like qualities of the Länder ('Eigenstaatlichkeit' der Länder) while, on the other hand, they prescribed a set of proposals designed to revise the Basic Law in order to 'strengthen the federal order' (24).

The new strains and tensions in the German federation can be fully appreciated if we look briefly at the content and purpose of these recent proposals. Apart from a cautious hint at a territorial reshaping of the Länder, emphasis was placed upon the financial challenge to the federation. A re-examination of fiscal federalism was called for with a view to the strengthening of the fiscal power of the Länder as well as a review of the so-called Community tasks (Gemeinschaftsausgaben). Other suggestions included an investigation into the distribution of legislative powers between the Bund and Länder with special reference to article 72 of the Basic Law and its sub-section 2 clause concerning the 'need for regulation' ('Bedürfnisklausel') by federal legislation and another look at the whole array of competences. Finally they urged the revision of articles 24 and 32 of the Basic Law to give the Länder a formal voice in the treaty-making power of the federal government in areas of vital interest to the Länder, especially that of the EC. How far these proposals stand a realistic chance of being implemented remains to be seen, but the Bundesrat's own 'Commission on Constitutional Reform' was established in April 1991 and is due to report by the end of the year (25). In this wide-ranging review of German federalism one fact is obvious : the existing practice of 'unitary-federalism' cannot continue for much longer. Differences in the economic strength of the German Länder have been widened still further by the inclusion of the five economically poor Länder in the East. The existence of a significant north-south division between rich and poor Länder in West Germany had already placed great strains upon fiscal relations ; the problems of five new poor Länder will only exacerbate an already difficult fiscal

federalism in Germany. The main features of the system of shared public financing in Germany in which the Länder governments and the federal government share the personal income tax, corporate tax and sales tax revenues while maintaining a fiscal equalization which operates both horizontally and vertically, have remained largely intact (26). Adjustments made since 1990 have been designed to protect the new Länder from the horizontal fiscal equalization commitments until the end of 1994 while the old Länder have been cushioned from the full economic impact of the unification by selective suspensions of fiscal responsibilities in articles 106 and 107 of the Basic Law. Given the innate differences of the fiscal capacities of the sixteen Länder, it is not surprising to learn that there has been a recent willingness to reappraise the feasibility of 'uniformity of living conditions' as stipulated in articles 72,3 and 106,3 of the Basic Law. The pursuit of 'uniformity' may eventually give way to a 'balance of unity and differences appropriate to federalism' (27). While it is true that the answers to these difficult economic problems are usually sought by the Länder in collective pressure for a functional reform which would enhance their competences, the Bund and some of the old Länder have demonstrated a preference for a territorial reform. The question of the territorial re-organization of the Länder, of course is not new. The activation of article 29 of the Basic Law to restructure the federal territory has often occupied the attentions of the federal government and parliament, and the discussion was recently reopened in April 1990 by a member of the Hamburg government who proposed the creation of seven new economically strong 'entities' to replace the old Länder and the then still existing GDR (28).

German unification then, is not only about money. It also demonstrates the vitality of federalism. Indeed its continuing appeal as form of civic government in Germany can be illustrated by reference to two recent statements made by leading public figures : Chancellor Kohl's proposal in November 1989 for creating 'confederal structures' between both German states and Prime Minister de Maziere's promise made in the Spring of 1990 to 'decentralize power' when referring to the reconstruction of the former Länder on the territory of the German Democratic Republic (GDR). It would be misleading to regard this re-federalization in East Germany along more or less traditional

borderlines as simply the backlash of a rejection of a centralized 'Socialist Unitary State' in favour of a decentralized pluralist civic administration. It was also evidence of a strong, conscious regional identity. The rapid dismissal of various models and blueprints for two or three artificial Länder in the former GDR is clear proof of this (29). Since 3 October 1990, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saxony, Thuringia and Saxony-Anhalt are once again polities in their traditional territories. With the elections in October 1990 of the five Länder parliaments and their entrenched role each as the constitutional convention of their own individual land, the new Länder began their political life according to the regulations of the Basic Law.

Nonetheless, the question of the new Länder arrangements (Länderneugliederung) remains as a centre-piece of the public debate today about the federal structure of the new Germany. A veritable coalition of opinion across the party political divide answers the question 'more Länder, less federalism?' (30) in a decidedly positive vein. But a detached, dispassionate perspective would conclude that there is currently a broad institutional majority of small and fiscally weak Länder whose natural ally and partner will inevitably be the federal government and their continuing dependence upon Bonn must lead inexorably towards centralization. Even so, recourse to such considerations in the Ernst Commission of 1972 (31) obviously bore no fruit and the discussion of halfway-house solutions, like the re-organization of the Länder in the West while leaving the Eastern Länder intact, was equally unconvincing. Indeed, the latter, if implemented, may have aggravated the problem of economic disparities rather than solved them (32). Moreover, the danger of tinkering with territorial re-organization is not only that it mobilizes vested interests against change, but it can also do serious damage to established identities which have taken much time and effort to consolidate (33). In the specific context of German unification this is a real consideration. The human costs of destroying established links with structures which have survived over forty years of centralism and have been such a powerful motivation, would be by any standards counter-productive. From the Länder perspective, the notion of territorial re-organization gives way to a much more immediate response. For them, the solution to the structural problems of a highly cooperative executive federalism which is committed to the 'uniformity of living conditions' must lie in

other proposals, especially the disentanglement (Entflechtung) of functions and powers as emphasized in the Minister-Presidents' 'Cornerstones' (Eckpunkte) resolution of July 1990.

Federal Cooperation

It is important to note that the process of German unification has not only intensified an already evolving constitutional debate, but it has also served as an example of the working of federalism in Germany. An excellent example of this is the direct cooperation between East and West in the establishment of democratic administrative structures in the new Länder. This has meant not just the reformation of old structures but the actual creation of new ones. The problem is twofold. First, the new Länder have to cope with a lack of administrative capacity in many policy areas, such as environmental protection, land registry offices and education where whole academic disciplines, especially in the social sciences and law, have to be rebuilt. Here in general terms it is necessary to provide the personnel and institutional infrastructure to establish the rule of law (34). Secondly, and closely connected, there is the problem of an inflated public administration created and trained to service the needs of a centralized socialist dictatorship. This must be efficiently dismantled, especially in the fields of ideological training at all levels and in the secret police.

During May-June 1990, the Western Länder coordinated their activities with those of the East to introduce a special variety of 'administrative federalism' along both functional and territorial lines according to the 'guiding lines of federalism' (35). After the provision of fiscal means, it is the creation of an efficient public administration that is the most urgent problem. To that end, the West German Länder have started a project called 'Administrative Help' which they finance and support by the delegation of civil servants to the East, the training of Eastern employees, the delivery of equipment and the supply of general administrative knowledge. Expert opinion seems agreed that it will take at least a decade before an efficient public administration based on democratic values can be consolidated in the former GDR (36).

The established West German Länder have also developed a series of special programmes like the Hesse five year 'Aktionsprogramm Hessen-Thüringen' which began in December 1989 and is supported by a 250 million DM fund (37). Originally launched by the Conservative-Liberal coalition government, it is now maintained by the Social Democrat-Green coalition. During 1990 approximately one-third of the first 50 million DM of this aid was used for medical and general health care purposes in Thuringia with ten million DM going to support small private companies, six million DM awarded to environmental protection projects and about four million DM given for transport and the restoration and upkeep of monuments and historical buildings. Altogether, in 1990, about 30 million DM were administered by the Ministry for Economics and Technology and the Ministry for Social Affairs. The aid was 'restructured' in 1991 to serve the purpose of a further rebuilding of administrative capacities and a speedy use of the remaining funds for infrastructural development (38).

The delay in establishing efficient and proper administrative structures in the new Länder was due almost entirely to the fact that prior to October 1990 there were no reliable and responsible executive bodies with whom cooperation could be effectively conducted. Only after the October 1990 election were there responsible government partners in the five new Länder. And even then there were significant deficiencies. For example, they still lacked basic regulations for the administrative tasks and their own organizational status was a poor substitute for real constitutions with entrenched 'cornerstone functions'.

This administrative federalism regarding the Länder governments and bureaucraties is also of crucial importance to the network of relationships involving district, municipal and local levels. Federalism, after all, is also about the tiny sub-state units existing close to the citizen. And here the tension between efficiency and identity return precisely because the old structure of small municipalities in the GDR survived largely intact. Those municipalities in the former GDR with up to 500 inhabitants count for nearly half of the total 7 565 while those with up to 5 000 inhabitants count for 95% of the total. The same is true for the districts which have an average of 60 000 inhabitants (39).

These facts remind us that federalism is not confined to the close cooperation of state governments, but stretches wider and deeper to incorporate a multitude of relationships between 'administrative entities' like cities, regions and municipalities as well as public administration like savings banks, chambers of commerce and a variety of other economic and social agencies. And German federalism retains its own multi-dimensional characteristics reflective of the larger European tradition of federalism.

CONCLUSION

Both European integration and German unification seriously challenge the established federal structure of the former West German state. Membership of the EC has had a major impact upon German federalism itself. It has effectively altered the balance of power within the federation in favour of Bonn. The overall effect has been an increasing centralization of power. However, since the ratification of the SEA in 1986, it now seems to be inevitable that the Länder, and especially the Länder governments, will play a much greater role in EC-related affairs within the federation - an active part which in the long run may have a 'catalytic' effect on the evolution of a European Union along federal lines (40).

Between these two separate processes of European Union and German unity it is the latter which poses the most serious threat to the survival of German federalism. Both the multiplication of federal actors and the resilience of the East-West cleavage with its fiscal and cultural differentiation will not only complicate the traditional decision-making processes of German federalism - and probably supersede them in practice - but they may also come to be seen as the necessary obstacle to an unquestioned rule of uniformity. Economic and social cleavages having political salience are, after all, among the fundamental pre-requisites of a healthy, vibrant federal democracy. The double movement in Germany of unification within European Union during the 1990s suggests, above all, that just as the centre of gravity in Germany has shifted so, too, has that of the EC. Today there is not a larger West Germany in Western Europe, but a new Germany in a larger Europe.

NOTES

This article is based on a paper presented at the XVth World Congress of the International Political Science Association, 21-25 July 1991, in Buenos Aires, Argentina.

1. For some general references to this subject, see inter alia R.Hrbek und U. Thaysen (eds.), *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften* (Baden-Baden, Nomos Verlag, 1985) ; S. Bulmer and W. Paterson, *The Federal Republic of Germany and the European Community* (London, Allen & Unwin, 1987) ; and S. Magiera und D.Merten (eds), *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft* (Berlin, Duncker/Humblot, 1988). J. Thies und W. Wagner (eds.), *Auf dem Weg zum Binnenmarkt : Europäische Integration und deutscher Föderalismus*, (Bonn, Verlag für Internationale Politik, 1989).

There is also a very useful survey in K.O. Nass, 'The Foreign and European Policy of the German Länder' in *Publius*, vol 19(4), (Fall, 1989), pp. 165-84 which itself is sub-titled 'Federalism and Intergovernment Relations in West Germany ; A Fortieth Year Appraisal'. Two recent useful additions to the literature are H. Laufer, *Das Föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, (Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1991) and Ch. Jeffery and P. Savigear (eds.) *German Federalism Today*, (Leicester, Leicester University Press, 1991).

2. For details, see the 'Positionspapier der Kultusministerkonferenz zur EG-Bildungs- und Kulturpolitik', *Beschluss der KMK vom 24 April 1989*. Here the Lindau Convention (Lindauer Abkommen) provides that the federal government must have Länder consent if there are treaty obligations on either level of government. See H.J. Michelmann, 'Federalism and International Relations in Canada and the Federal Republic of Germany', *International Journal*, vol. 41 (Summer 1986), pp. 502-52 and H.J. Michelmann, 'The Federal Republic of Germany' in H.J.Michelmann and P. Soldatos (eds.),

Federalism and International Relations : The Role of Sub-National Units, (Oxford, Clarendon Press, 1990), pp. 219-22.

3. See *Beschluss der Ministerpräsidentkonferenz vom 21-23 October 1987* entitled 'Föderalismus in der Europäischen Gemeinschaft : Allgemeine Grundsätze'.

See also W.P. Becker 'Länder und Landtag im Prozess der europäischen Einigung' in E. Schneider (ed.) *Der Landtag* (Baden-Baden Nomos, 1989), pp. 26-33.

4. See K.O. Nass 'Foreign and European Policy of the German Länder', *Publius*, vol. 19(4), pp. 175-6.

5. Created in 1959, the office of the Länderbeobachter is now linked to the Chairman of the Bundesratausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaften, marking an important shift from the Conference of Ministers of Economic affairs, to which it was connected up until 1988, to the Bundesrat-level in the federation. See Magiera and Merten (eds.), *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft*, pp. 102 and 117.

6. This is the view of B. Engholm, Minister-President of Schleswig-Holstein and then President of the Bundesrat, in *Europa Archiv*, 12, 1989, pp. 383-92.

7. See K.O. Nass, 'Nebenaussenpolitik der Bundesländer', *Europa Archiv*, 21, 1987, pp. 619-28. The Saarland and Hamburg opened offices in 1985 ; NorthRhine-Westphalia in 1986 ; Hesse in 1989 ; and the five new Länder are now also represented in Brussels.

8. See K.O. Nass, 'Foreign and European Policy of the German Länder', *Publius*, vol. 19(4), p. 179.

9. This important observation is discussed in detail in W. Renzsch, 'Deutsche Länder und europäische Integration', *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B28/90, (July 1990), pp. 28-39.

10 *Erfahrungsbericht der Bevollmächtigten der Länder beim Bund über das Beteiligungsverfahren nach art. 2 EEAG*, Bonn, 16 May 1990.

11. Bundesrat (BR), Drucksache, (Drs.) 703/89, 7 December 1989.

12. 'Entschliessung des Bundesrates zum föderativen Aufbau im Rahmen der Politischen Union' Br-Drs, 780/90 und Münchener Erklärung zum Föderalismus in Europa', Ministerpräsidentkonferenz, 20-21 December 1990.

13. For a general survey of the complex question of the regions in Europe, see the official monograph, *Die Regionen in der EG : Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche*, Institut für Europäische Politik, Bonn, 1991. The German aspects are highlighted in U. Petersen, 'Zur Rolle der Regionen im künftigen Europa', *Die Öffentliche Verwaltung*, no 7 (April 1991), pp 278-85.

14. Resolution 24-25 October 1990, *Trient and Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 7 May 1991.

15. See W. Renzsch, 'Die Deutschen Länder und Europa : Landesregierungen zwischen Integrationsfurcht und -hoffnung', *ZParl*, no4 (1989), pp. 581-86.

16. See H. Eicher, *Der Machtverlust der Landesparlamente*, (Berlin 1988).

There are, however, dissenting voices which prefer a more differentiated position as a result of political practice rather than constitutional law. See, for example, H. Klatt, 'Die Rolle der Parlamente im föderalen Entscheidungsprozess', *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, (Baden-Baden, 1989), vol. 3, pp. 119-56 ; and R. Hahn, *Macht und Ohnmacht des Landtags von Baden-Württemberg* (Kehl am Rhein/Strasbourg/ Arlington, 1987). This position can be illustrated by a statement of the President of the Bavarian Landtag : "*The Länder parliaments, though they have lost competences in the past, have retained their political weight*". Welcome address to a symposium on 'Die Landesparlamente im Spannungsfeld

zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus', edited by H.A. Kremer (München, *Bayrische Landtag*, 1988), p. 13.

17. K. Hesse, *Der unitaristische Bundesstaat*, (Karlsruhe, C.F. Müller, 1962).

18. The Bundestag did not have a Committee for European Affairs until June 1991 and the fragmentary discussion of EC affairs in the Various Standing Committees did not compensate for an overall co-ordinating capacity which was needed. For further details, see A. Brück, *Zparl*, no 2 (1988), pp 220-24 and U. Leonardy 'Bundestag und Europäische Gemeinschaft : Notwendigkeit und Umfeld eines Europa-Ausschusses', *Zparl*, no 4 (1989), pp. 527-44. In the Bavarian Parliament a committee on Federal Affairs and European Questions was created in 1985 while parliaments of Saarland, Rhineland-Palatinate and Saxonia Special Committees were created in 1991.

19. For example, the following : 'Die Landesparlemente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischen Regionalismus' (München, 1988) ; 'Die Rolle der Bundesländer in einem geeinten Deutschland und geeinten Europa : Eine Herausforderung für Länderparlamentarismus und Föderalismus' (Wiesbaden, 1990) ; and the report of the Commission 'Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland - auch in einen Vereinten Europa' (Düsseldorf, 1990).

20. For some general references to the complex interrelationship between German unity and federalism, see H. Klatt, 'Deutsche Einheit und bundesstaatliche Ordnung', *Verwaltungsarchiv*, vol. 82 (3), 1991, pp. 430-58.

21. There are now 68 votes in the Bundesrat. Due to the fact that the votes of each Land government must be cast as a block vote and the majority required for a constitutional amendment must be at least two-thirds of the total, this gives the large Länder - Nordrhein Westphalia, Bavaria, Baden-Württemberg and Lower Saxony - an exceptional leverage because it means that at least one of them has to support such an amendment for it to be successful.

22. See H. Klatt 'Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland' *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no 28 (1986), pp. 3-21, and his 'Forty years of German Federalism : Past Trends and new Developments', *Publius*, vol. 19(4), pp. 185-202.

23. The document is published : *Zparl*, no 3 (1990), pp 461-63.

24. *Zparl*, no 3 (1990), pp. 461-63. It is important to note that the resolution also emphasized the role of the federal principle in convincing Germany's neighbours of a future peaceful Germany based upon Länder sovereignty not derived from the Bund.

25. This commission's role and prospects stand in stark contrast to previous efforts at such reform, eg. the work of the Enquete Commission's 'Verfassungsreform' of the Bundestag and the Länderkommission's 'Verfassungsreform' in the early 1970s. This time the reformist mood is more optimistic, the public debate more intense and the problems much more urgent.

26. For general information on fiscal federalism in Germany, see R. Voigt, 'Financing the German Federal System in the 1980s', *Publius*, vol. 19(4), (Fall 1989), pp. 99-113. On the recent problem see H. Klatt, 'Deutsche Einheit und bundesstaatliche Ordnung', *Verwaltungsarchiv*, no 82 (1991), pp. 434-36.

27. G. Kisker, 'Die Bundesländer im Spannungsfeld zwischen deutsch-deutscher Vereinigung und europäischer Integration' in J.J. Hesse and W. Renzsch (eds.), *Föderalstaatliche Entwicklung in Europa*, (Baden Baden, Nomos, 1991), pp. 117-39.

28. See H. Klatt, 'Deutsche Einheit', *Verwaltungsarchiv*, no 82 (1991), pp. 447-50.

29. On the 'unreasonable' solution to revitalize five Länder, the then Federal Minister of Regional and Local Affairs, M. Preis, observed "*hatten wir, der wirtschaftlichen Vernunft gemäss, versucht, nur zwei oder drei Länder zu*

installieren, wären Hunderttausende auf die Strasse gegangen", in *FAZ* (12 July 1990).

See also J. Klingbeil, Secretary of State in the former Ministry of Regional and Local Affairs, paper presented to the conference 'Föderalstaatliche Entwicklung in Europa' at the Friedrich Ebert Stiftung, September 1990. The Conference Report is in H. Klatt 'Bundesstaaten vor der Herausforderung der Gegenwart', *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, no 4 (1990) pp.588-602. On the issue of models for a reshaping of the GDR, see the discussion in K. Blaschke 'Alte Länder - Neue Länder', *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no 27 (1990), pp. 39-54.

30. B. Vogel 'Mehr Länder, weniger Föderalismus ?' in *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, no 2 (1990), pp. 129-31.

31. In 1972 a 'Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes', named after its chairman, had presented proposals for a new territorial structure.

32. Kommission 'Erhaltung und Fortentwicklung der bundestaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland -auch in einem vereinten Europa', Report, Part Two (Dusseldorf, Landtag Nordrhein-Westfalen, 1990).

33. See F. Gress, 'Föderalismus ist nicht für die Reissbretter von Technokraten', *Die Welt*, 2 July 1990 and P. Bohley 'Neugliederung - Gefahr für die Identität der Länder', *FAZ*, 19 February 1991.

34. H. Franzki 'Ohne Rechtstaat kein Aufschwung', *FAZ*, 26 March 1991 emphasises the incapacity of the five new Länder to meet the requirements of a liberal constitutional and social state in areas like the administration of justice and social administration. His figures show about 17 500 judges for 62 million people in the West and only about 1200 for 16 million people in the new Länder in the East.

35. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Pressemitteilung v, 8 May 1990 und Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren v, 29 June 1990. According to the Resolution, Hesse, Rhineland-Palatinate and Bavaria co-operate with Thuringia ; Baden-Württemberg and Bavaria with Saxony ; and Lower Saxony with Saxony-Anhalt. The old Länder either share responsibilities for administration (eg. Hesse in charge of fiscal matters and environmental protection in Thuringia).

36. At present there are no precise figures available, but in May 1991, about 4000 civil servants of the Länder were 'lent out' for administrative purposes. The figures are from newspaper reports, eg. *FAZ*, v 22 May 1991. Additionally there is administrative assistance and joint activities via the federal government. See *BT/Drs. 12/347*.

37. See Regierungserklärung zum 'Aktionsprogramm Hessen-Thuringen', *Hessischer Landtag Protokoll*, 12/95, 13 December, pp. 5361-95

38. See Minister-President H. Eichel (Hesse) in *FAZ*, 22 May 1991 and Minister-President A. Gomolka (Mecklenburg-Vorpommern) interview in *FAZ*, 19 May 1991. These figures must also be seen in the context of other direct and indirect costs of unification for Hesse which in the supplementary budget were assessed at 23 million DM in 1990 but 194 million DM in 1991, *Hessischer Landtag*, Drs. 12/7470.

39. For a comparison, the 21 districts in Hesse in 1986 had an average of about 200 000 people. The figures are taken from F. Esch and J. Hartman (eds.), *Handbuch der deutschen Bundesländer*, (Frankfurt a.m./New York Campus, 1990).

40. In this regard it is interesting to note that in the new Länder there is, according to the latest 'Eurobarometer' (December 1990) a higher level of approval for EC membership than in the older established Länder of the West (ie. 87% - 69%), *Das Parlament*, no3/4 (January 1991), p.10.

