

43^e SESSION

Rapport
CPR(2022)43-02final
26 octobre 2022

Identités régionales : promouvoir le dialogue et la diversité dans l'unité

Commission de la gouvernance

Rapporteur¹ : Karl-Heinz LAMBERTZ, Belgique (R, SOC/V/DP)

Résolution 488 (2022)	2
Recommandation 483 (2022)	4
Exposé des motifs	6

Résumé

Tous les pays d'Europe et au-delà sont confrontés à la question de la diversité interne, dont les identités régionales sont l'une des manifestations, touchant souvent à la langue, à la religion, à la culture, aux caractéristiques socioéconomiques ou à la géographie. Ces identités régionales sont une source de richesse et d'inspiration et doivent être acceptées et prises en compte par les pays. Les approches positives vis-à-vis des identités régionales, outre le fait qu'elles sont bénéfiques, sont de plus souvent inscrites dans la loi.

L'objectif du présent rapport est ainsi d'examiner les moyens et les outils qui permettent d'inspirer et de garantir des approches positives vis-à-vis des identités régionales. Il présente les mécanismes qui améliorent le dialogue, soutiennent la recherche de consensus et encouragent le compromis entre des acteurs qui partagent un même pays mais pas tous ses marqueurs d'identité.

Le rapport présente premièrement le concept d'identité régionale et examine les obligations juridiques liées à sa prise en compte. Il offre un aperçu des tensions susceptibles de survenir sur le terrain des identités régionales et décrit une boîte à outils des mécanismes qui permettent d'intégrer la diversité et d'apaiser les tensions – tels que les cadres institutionnels de dialogue, la médiation autour des modifications territoriales, ainsi que les mécanismes de promotion de l'unité dans la diversité en général, et à l'égard des langues et de la culture en particulier.

Dans sa recommandation, le Congrès se félicite de la grande diversité des approches et solutions visant à prendre en compte les identités régionales et il invite les États membres à veiller à ce que les identités multiples, notamment régionales, soient abordées de manière positive et perçues comme un facteur d'enrichissement mutuel – et non d'exclusion mutuelle – et à employer et renforcer une variété d'approches garantissant que les citoyens de toutes les régions puissent vivre ensemble de manière pacifique dans l'unité et la diversité.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates Progressistes
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RÉSOLUTION 488 (2022)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

- a. aux Priorités du Congrès 2021-2026, en particulier la Priorité b – Des sociétés démocratiques : qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne, paragraphe 66 ; et la Priorité c – Des sociétés cohésives : réduire les inégalités sur le terrain, paragraphe 70 ;
- b. aux articles 3 et 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») ;
- c. au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, et en particulier à son article 2.2.ii.a et c ;
- d. à la Résolution 453 (2019) du Congrès « L'usage des langues par les pouvoirs locaux et régionaux » ;
- e. à la Résolution 398 (2016) du Congrès « Autonomie et frontières dans une Europe en mutation » ;
- f. à la Résolution 361 (2013) du Congrès « Les régions et territoires à statut particulier en Europe » ;
- g. à la Résolution 268 (2008) du Congrès « Le besoin d'identité culturelle régionale » ;
- h. au Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale ;
- i. au Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, en particulier l'Objectif 4 – Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ; l'Objectif 11 – Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ; et l'Objectif 16 – Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

2. Le Congrès souligne que :

- a. Le concept d'identité régionale est complexe et multidimensionnel ; il peut prendre diverses formes et manifestations en théorie et en pratique.
- b. Les identités régionales représentent une source d'orientation, de richesse et d'inspiration.
- c. Le respect et la protection des identités régionales vont de pair avec le respect et la protection effectifs des droits et des libertés individuels pour tous.
- d. Les personnes ayant des identités régionales distinctes revendiquent certains droits, notamment le droit de participer de façon adéquate à la prise de décision démocratique et à des sociétés inclusives, d'être consultées et informées, au moins sur les questions qui les concernent directement ; le droit à l'égalité et à la non-discrimination ; le droit d'utiliser et d'enseigner les langues régionales ; le droit de pratiquer leur religion et leur culture ; le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association.
- e. Les identités régionales peuvent également susciter des tensions qu'il convient de traiter pacifiquement et par le dialogue.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des États membres du Conseil de l'Europe à :

- a. établir et entretenir une culture du dialogue avec les autorités nationales et entre les pouvoirs régionaux/locaux, ou d'autres acteurs le cas échéant, afin de respecter, protéger et promouvoir les identités régionales et de résoudre de manière constructive toutes les questions et revendications connexes, dans une optique du vivre ensemble dans l'unité et la diversité ;

² Approbation par la Chambre des régions le 26 octobre 2022 et adoption par le Congrès le 26 octobre 2022, 2^{ème} séance (voir le document CPR(2022)43-02, exposé des motifs), rapporteur : Karl-Heinz LAMBERTZ, Belgique (R, SOC/V/DP).

b. s'efforcer de trouver un équilibre entre la nécessité de prendre en compte et d'encourager les identités régionales et celle de réduire et de prévenir les oppositions préjudiciables entre les différentes identités régionales et entre celles-ci et l'identité nationale ;

c. établir et analyser une typologie des tensions régionales potentielles et existantes et mettre en place des mécanismes et des outils adaptés pour prévenir et résoudre les tensions de façon pacifique, en tenant compte des aspects de procédure et de fond, de l'aire géographique, des causes et des revendications ainsi que de l'échelle temporelle ;

d. mettre au point des formes de représentation, de consultation et de coopération politiques, ainsi que de participation efficace des identités régionales ;

e. renforcer la coopération transfrontalière interrégionale pour résoudre les tensions régionales.

4. Le Congrès appelle les collectivités locales et régionales et leurs associations nationales à tenir compte, sur cette question, de la présente résolution et de l'exposé des motifs qui l'accompagne (document CPR(2022)43-02).

5. Le Congrès demande à ses organes statutaires, tels que ses commissions, de tenir compte de la présente résolution dans leurs activités respectives.

RECOMMANDATION 483 (2022)³

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. aux Priorités du Congrès 2021-2026, en particulier la Priorité b – Des sociétés démocratiques : qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne, paragraphe 66 ; et la Priorité c – Des sociétés cohésives : réduire les inégalités sur le terrain, paragraphe 70 ;

b. aux articles 3 et 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») ;

c. au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, et en particulier à son article 2.2.ii.a et c ;

d. à la Recommandation 441 du Congrès « L'usage des langues par les pouvoirs locaux et régionaux » ;

e. à la Recommandation 385 (2016) du Congrès « Autonomie et frontières dans une Europe en mutation » ;

f. à la Recommandation 346 du Congrès « Les régions et territoires à statut particulier en Europe » ;

g. à la Recommandation 278 (2009) du Congrès « Les régions à pouvoirs législatifs : vers une gouvernance à multiniveaux » ;

h. à la Recommandation 250 (2008) du Congrès « Le besoin d'identité culturelle régionale » ;

i. au Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale ;

j. au Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, en particulier l'Objectif 4 – Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ; l'Objectif 11 – Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ; et l'Objectif 16 – Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

2. Le Congrès souligne que :

a. Le concept d'identité régionale est complexe et multidimensionnel ; il peut prendre diverses formes et manifestations en théorie et en pratique.

b. Les identités régionales représentent une source d'orientation, de richesse et d'inspiration.

c. Le respect et la protection des identités régionales vont de pair avec le respect et la protection effectifs des droits et des libertés individuels pour tous.

d. Les personnes ayant des identités régionales distinctes revendiquent certains droits, notamment le droit de participer de façon adéquate à la prise de décision démocratique et à des sociétés inclusives, d'être consultées et informées, au moins sur les questions qui les concernent directement ; le droit à l'égalité et à la non-discrimination ; le droit d'utiliser et d'enseigner les langues régionales ; le droit de pratiquer leur religion et leur culture ; le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association.

e. Les identités régionales peuvent également susciter des tensions qu'il convient de traiter pacifiquement et par le dialogue.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès appelle le Comité des Ministres à inviter les autorités nationales des États membres du Conseil de l'Europe à :

³ Approbation par la Chambre des régions le 26 octobre 2022 et adoption par le Congrès le 26 octobre 2022, 2^{ème} séance (voir le document CPR(2022)43-02, exposé des motifs), rapporteur : Karl-Heinz LAMBERTZ, Belgique (R, SOC/V/DP).

- a. veiller à ce que les identités multiples, notamment régionales et nationales, soient abordées de manière positive et perçues comme un facteur d'enrichissement mutuel – et non d'exclusion mutuelle – afin de vivre ensemble de manière pacifique dans l'unité et la diversité ;
 - b. accueillir et prendre en compte les identités régionales et garantir leur respect conformément aux exigences des normes et des meilleures pratiques internationales pertinentes ;
 - c. préparer et analyser une typologie des tensions et mettre en place des mécanismes et des outils adaptés pour prévenir et résoudre les tensions régionales de façon pacifique, en tenant compte des aspects de procédure et de fond, de l'aire géographique, des causes et des revendications ainsi que de l'échelle temporelle ;
 - d. envisager d'examiner toutes les revendications régionales, y compris les plus exigeantes telles que les limites territoriales et leurs modifications, afin de trouver des solutions adéquates ;
 - e. prendre des mesures pour associer les acteurs concernés à la résolution des tensions régionales, notamment les organes législatifs, exécutifs et judiciaires, les médiateurs ainsi que les acteurs nationaux, régionaux et locaux concernés, les acteurs privés, les commissions spéciales ou les organes d'arbitrage ;
 - f. mettre en place et favoriser des formes de représentation, de consultation et de coopération politiques ainsi que de participation des identités régionales, en envisageant leur institutionnalisation dans la Constitution ou dans la loi ;
 - g. concevoir des systèmes électoraux qui tiennent compte au mieux des identités régionales ;
 - h. promouvoir la coopération transfrontalière interrégionale en tant qu'outil efficace pour résoudre les tensions régionales ;
 - i. signer et ratifier les instruments internationaux pertinents, en particulier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, et la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et ses protocoles.
4. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives aux États membres du Conseil de l'Europe, de la présente recommandation et de l'exposé des motifs qui l'accompagne (document CPR(2022)43-02).

EXPOSÉ DES MOTIFS

Sommaire

1. Introduction	7
2. Les identités régionales – quoi, comment et pourquoi ?	8
2.1 Le concept d'identités régionales.....	8
2.2 Une pluralité de formes et d'approches	9
2.3 Les identités régionales, une source de richesse et d'inspiration.....	9
3. Obligations juridiques internationales pertinentes	10
4. Aperçu des tensions possibles	12
4.1 Échelle géographique et acteurs impliqués	12
4.2 Les causes des tensions régionales	13
4.3 Les revendications identitaires régionales	13
4.4 La nature et l'échelle temporelle des tensions	14
5 Boîte à outils des mécanismes permettant d'accepter la diversité et de gérer pacifiquement les tensions	14
5.1 Traiter et reconnaître la diversité et/ou l'autonomie.....	15
5.2 Institutionnaliser le dialogue.....	18
5.2.1 Déterminer les compétences pour faciliter le dialogue.....	18
5.2.2 Favoriser les compétences partagées et les processus politiques inclusifs	19
5.3 Promouvoir l'unité tout en tenant compte de la diversité linguistique et culturelle	26
5.4 Traiter les revendications territoriales et les modifications des limites territoriales	31
5.4.1 La réorganisation territoriale	31
5.4.2 Les réponses aux revendications sécessionnistes.....	33
5.4.3 Promouvoir la coopération transfrontalière.....	34
6 Observations finales.....	35

1. Introduction⁴

1. Tous les pays d'Europe et d'ailleurs sont confrontés à la question de la diversité interne. Leurs populations partagent généralement une histoire commune, qui peut être courte ou longue, source d'union ou de division ; un territoire qui fait souvent l'objet d'un accord mais qui peut rester controversé ; et un système juridique qui est parfois complet et contraignant pour tous, parfois fragmenté et critiqué. Les habitants d'un même pays peuvent partager une identité commune – qui peut être forte et stable ou fragile et contestée. Même lorsqu'elles sont fortes et stables, les identités communes ne s'appliquent pas uniformément, mais sont fluides et multiples. Les individus se distinguent par leur origine, leur genre, leur âge, leur profession, leur langue, leur religion, leurs convictions idéologiques et politiques, leur mode de vie social et économique, etc. De fait, la gestion de la diversité interne est une question qui se pose à tous les États. Cette responsabilité est également riche en opportunités. En effet, la diversité des marqueurs d'identité et la pluralité des identités qui se chevauchent impliquent une pluralité d'approches, une pluralité d'idées et de concepts, une pluralité de sagesse.

2. Lorsqu'une ou plusieurs régions du pays concentrent des marqueurs d'identité pertinents, on dit de la diversité interne qu'elle a une composante régionale. Ces composantes identitaires régionales ne sont pas l'apanage des États considérés comme multinationaux, mais peuvent se retrouver dans tous les États composés de différentes régions, chacune marquée par une histoire, une langue, une religion ou une culture – et donc une identité – qui lui sont propres. Les identités régionales ont davantage tendance à susciter la controverse que les autres formes d'identité, car elles semblent parfois remettre en cause l'identité nationale, voire l'intégrité du territoire.

3. Cette situation explique que, par le passé, la plupart des processus de construction de l'État étaient conçus comme des processus de construction de la nation, qui visaient à créer une nation homogène. De nombreux États ont soit tenté de posséder ou d'acquérir un territoire correspondant à une identité culturelle (« une nation – un État »), soit entrepris de créer une nation sur leur propre territoire en définissant un peuple du territoire comme la « nation » et en assimilant ou en marginalisant – parfois violemment, parfois plus subtilement – d'autres peuples ou communautés sur le plan linguistique ou autre. S'il est largement admis que l'assimilation contrainte, y compris les réinstallations forcées, porte atteinte aux droits fondamentaux et est inacceptable, il n'est pas toujours proposé de nouvelles approches de la diversité interne ou bien celles-ci restent controversées.

4. Ce rapport a pour objectif de rappeler aux États membres et aux autorités locales et régionales les nombreuses approches positives de la diversité interne, et de proposer des mécanismes qui permettent d'améliorer le dialogue et les moyens de vivre l'unité dans la diversité de façon pacifique. Il vise à promouvoir l'existence des identités régionales en tant qu'atout et caractéristique commune du vivre ensemble, en présentant leurs nombreux avantages pour les sociétés démocratiques et ouvertes à tous les niveaux de gouvernement.

5. Les éléments clés du présent rapport révèlent et analysent les mécanismes propices au dialogue, à la recherche de consensus et à la recherche de compromis entre des acteurs qui partagent un même pays, mais pas tous ses marqueurs d'identité. Le rapport examine les conditions de réussite d'un meilleur dialogue – notamment un cadre institutionnel approprié, divers espaces d'échange d'informations et de consultation, le respect mutuel et la volonté de participer – dans les situations de faibles tensions régionales ou de tensions plus fortes. Il propose également des mécanismes pour instaurer un climat de respect et de compréhension mutuelle.

6. Le présent rapport traitera rapidement de la notion d'identité régionale – ou plutôt d'identités régionales – en théorie et en pratique, avant de faire valoir que les identités régionales ne sont pas uniquement source de richesse et d'inspiration, mais également l'objet d'obligations juridiques. Le rapport offre ensuite un aperçu des différentes tensions possibles et, à partir de là, passe en revue divers mécanismes permettant de traiter et de réduire ces tensions ainsi que plusieurs outils et idées susceptibles de créer un climat de respect et une volonté de coopérer – si un tel climat venait à manquer ou était anéanti par un conflit. Ce type de boîte à outils peut permettre aux États et aux pouvoirs locaux et régionaux d'établir et de renforcer un ensemble de mécanismes propres à chaque contexte afin d'améliorer le dialogue entre les différentes identités. Nous illustrerons nos explications théoriques par des exemples, sans toutefois chercher à être exhaustifs ni à fournir des solutions clés en main.

⁴ Rapport préparé avec la contribution de Mme Eva Maria BELSER et de Mme Géraldine CATTILAZ, Institut du Fédéralisme, université de Fribourg, Suisse.

2. Les identités régionales – quoi, comment et pourquoi ?

2.1 Le concept d'identités régionales

7. L'identité régionale est devenue un concept largement utilisé et une catégorie importante, notamment dans le contexte de « l'Europe des régions ». Toutefois, malgré cet usage généralisé, il n'est pas évident de définir les notions de « région », d'« identité » et plus encore d'« identité régionale ». Le concept d'identité régionale est complexe et multidimensionnel, et ses diverses significations restent relativement vagues et ambivalentes et varient considérablement selon le contexte et les points de vue sociaux, politiques, géographiques, culturels et historiques. Le présent rapport tente donc de promouvoir une conception de l'identité régionale qui soit la plus complète possible et qui ne se limite pas à quelques formes d'identité régionale. En effet, une compréhension large du concept d'identités régionales – en théorie et en pratique – est intéressante en ce qu'elle permet à un certain nombre de formations régionales différentes d'être catégorisées comme identités régionales, et qu'elle induit une sensibilité à la différence et une ouverture au dialogue et aux solutions adaptatives.

8. L'identité régionale, comme toute identité (ou région d'ailleurs) peut être définie comme une forme de catégorisation « qui utilise les limites territoriales pour distinguer une sphère spatiale ou une collectivité sociale (« nous ») des autres »⁵. Elle comprend une dimension individuelle – le sentiment personnel ou l'identification à un lieu qui « résulte des liens forts qui existent entre une personne et une région »⁶ – et une dimension collective, sur laquelle porte l'essentiel de ce rapport. Une identité régionale peut ainsi être définie comme une catégorie utilisant les limites territoriales pour distinguer une entité (la région) d'autres entités (d'autres régions ou l'Etat). À cet égard, la notion de « région » est à distinguer de l'échelon des États-nations et des entités locales, et peut également faire référence à des entités infra- et supra-étatiques et être conceptualisée à diverses échelles territoriales. Dans le présent rapport, nous nous concentrons principalement sur les identités régionales infranationales.

9. Le concept d'identité régionale ne renvoie pas seulement à une entité territoriale, mais aussi à une construction sociale. La cohésion territoriale et sociale – le « nous » collectif d'une identité régionale – peut se fonder sur divers éléments tels qu'un paysage spécifique ou une histoire territoriale commune, une langue ou un dialecte communs, des aspects économiques, des éléments culturels ainsi que des valeurs et des normes partagées. Bien souvent, ce n'est pas seulement une, mais plusieurs de ces caractéristiques qui contribuent à la formation d'une identité régionale. L'élément déterminant n'est pas nécessairement l'existence objective de ces caractéristiques communes, mais la croyance en l'existence d'un collectif, sa construction, sa culture, sa mobilisation et parfois son instrumentalisation. Si une identité régionale peut naître de façon naturelle, elle peut aussi, dans certains cas, résulter d'une construction identitaire motivée par des raisons politiques, économiques ou autres. Ce type de processus peut être descendant (on parle alors d'« identités idéales » ou d'« identités de cohérence ») ou ascendant (« identités réelles » ou identités de résistance). La force d'une identité dépend ainsi de la manière dont les régions et leurs populations sont perçues et traitées par d'autres acteurs – et des récits qui se construisent autour de cette perception et de ce traitement.

10. Par conséquent, il n'existe pas un seul et unique type d'identité régionale, mais de nombreuses formes d'identités régionales qui varient en fonction de l'échelle territoriale, du socle (géographie, histoire, langue, politique, religion, culture, etc.) et de l'intensité de la cohésion sociale. En outre, il ne s'agit pas de conceptualiser les identités régionales comme étant systématiquement « transmises », mais comme des entités qui peuvent être ou sont « créées et recrées au fil du processus de transformation »⁷, qui sont « en perpétuel "devenir" au lieu d'"être" tout simplement », qui se développent et évoluent avec le temps⁸.

11. Une diversité d'identités est source de bien-être individuel et collectif. Lorsque les États-nations s'accommodent des identités régionales, les identités régionales sont des atouts inestimables pour un pays. Pour que cela se produise, le collectif doté d'une identité régionale propre doit être considéré comme faisant partie de l'État-nation contribuant à l'identité nationale globale et l'enrichissant. L'identité nationale devrait alors inclure l'identité régionale et non l'exclure.

5 PAASI, *Bounded Spaces*, p. 139.

6 POHL, *Regional Identity*, p. 12917.

7 PAASI, *Resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity'*, p. 128.

8 PAASI, *Resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity'*, p. 133.

12. Alors que les États-nations doivent accueillir et accommoder la diversité interne, les régions sont d'autant plus confrontées à ce défi. En ce qui concerne les identités régionales, il est donc important de garder à l'esprit que les régions sont rarement homogènes et abritent souvent de nombreux collectifs, y compris des minorités et des personnes s'identifiant à l'identité nationale (uniquement). Tout comme les autorités nationales, les autorités régionales et locales peuvent donc être inclusives et aborder la diversité interne de manière ouverte et positive. La protection et la promotion des identités régionales pourrait renforcer la diversité globale et ainsi ne pas avoir un coût pour les autres identités (telles que les minorités au sein des minorités).

2.2 Une pluralité de formes et d'approches

13. Les identités régionales telles que définies ci-dessus existent sous différentes formes et à différents degrés, et elles sont traitées de diverses manières en Europe et à travers le monde. En effet, la quasi-totalité des États membres du Conseil de l'Europe comportent plusieurs régions et il existe aussi de nombreuses régions supranationales (ou du moins transnationales). Il n'est pas rare que ces régions soient associées à une certaine forme d'identité régionale.

14. Toutefois, certaines identités régionales ne coïncident pas nécessairement avec les frontières internes des États. Les identités régionales peuvent correspondre à une ou plusieurs entités politiques ou administratives (province, une région, un Land ou Bundesland, canton ou district), mais elles peuvent aussi chevaucher ou traverser ces entités.

15. En fait, si l'existence des identités régionales est largement reconnue, la question de savoir si une unité régionale spécifique peut être catégorisée comme une entité régionale n'est pas toujours évidente ; elle est davantage implicite que fondée sur des preuves et peut dépendre du contexte. En effet, la nature et les caractéristiques des identités régionales, de même que leur statut juridique ou politique, varient considérablement – en théorie comme en pratique.

16. On peut trouver différents exemples et constellations d'identités régionales dans toute l'Europe. Certaines identités régionales sont fondées sur un marqueur identitaire dominant (comme la langue, la religion, l'histoire ou la géographie), mais la plupart sont déterminées par une multitude de composantes identitaires, souvent dynamiques, qui se chevauchent. En Belgique par exemple, les régions (et les communautés) sont déterminées par la langue, mais aussi par l'histoire, l'économie et la vie politique ; les îles finlandaises d'Åland ont une langue, une géographie et une histoire communes ; l'Écosse et le Pays de Galles sont des entités dotées d'une histoire et d'une culture qui leur sont propres ; certaines régions des Balkans sont définies par la religion, mais aussi par l'histoire et par la langue ; le Groenland, la Corse et les îles Féroé par la géographie, par la culture et par la langue ; certaines régions espagnoles et italiennes par l'économie, mais aussi par l'histoire, la langue, la géographie et la culture.

17. Indépendamment de ces caractéristiques, les régions peuvent se différencier par leur statut juridique. Certaines identités régionales correspondent plus ou moins à des sous-unités fédérales, comme c'est le cas par exemple en Belgique, en Suisse, en Allemagne ou en Bosnie-Herzégovine. Elles jouissent alors d'un large degré d'autonomie garanti par la Constitution dans certains domaines (compétences autonomes) et peuvent contribuer de diverses manières au processus décisionnel national (compétences partagées). D'autres identités régionales – telles que les régions autonomes italiennes et espagnoles – font partie d'un État unitaire (ou régional), mais bénéficient néanmoins d'une autonomie, de compétences et de droits plus ou moins étendus par le biais de dispositions constitutionnelles ou d'accords bilatéraux entre l'État-nation et la région. Certaines identités régionales correspondent à des unités administratives délimitées qui se voient accorder le droit à l'auto-administration (limitée) ; d'autres encore jouissent d'un statut spécial – comme les Sâmes en Finlande, en Norvège ou en Suède – qui leur garantit l'autonomie et le droit de participation. Enfin, d'autres identités régionales ne jouissent d'aucune forme d'autonomie, mais se voient accorder d'autres droits ou libertés.

2.3 Les identités régionales, une source de richesse et d'inspiration

18. Par leur dimension individuelle comme par leur dimension collective, les identités régionales peuvent être une source d'orientation, de richesse et d'inspiration. Par leur dimension individuelle, elles offrent souvent un cadre utile aux décisions et aux comportements des individus. Les identités procurent aux individus un sentiment d'appartenance et de sécurité et sont des piliers de la confiance et de la solidarité. Elles constituent un « monde familier qui contraste avec le monde étranger extérieur »⁹ et offrent des

9 POHL, *Regional Identity*, p. 12919.

repères dans un monde instable et complexe, où les frontières – et pas seulement les frontières territoriales – deviennent de plus en plus floues. Les sondages d'opinion indiquent en effet que l'identité régionale est l'une des principales sources d'identification (individuelle) en ce qui concerne les points de référence territoriaux¹⁰. Du point de vue collectif, une identité régionale crée une communauté, un sentiment d'appartenance commune, et instaure ainsi une certaine cohésion sociale (et territoriale). Les identités régionales peuvent donc être un facteur important de cohésion (politique), de coopération et de solidarité¹¹.

19. En effet, dans le contexte d'une mondialisation accélérée qui remet en cause la spatialité axée sur l'État et les modèles actuels d'organisation territoriale, il peut être bénéfique de redéfinir la gouvernance territoriale en tenant compte des processus d'intégration et de coopération économiques, politiques et sociales à l'échelle régionale, de manière à intégrer les identités régionales. En fait, la formation par les acteurs nationaux d'alliances avec des identités régionales, ainsi que la décentralisation ou la délégation de certaines de leurs compétences (et responsabilités) à des institutions régionales, se sont révélées avantageuses. Les « identités régionales » sont plus souples et plus fluides que la construction de l'État-nation et apporte donc des solutions plus adaptables et conciliantes¹². De plus, les régions remplissent souvent « une fonction essentielle de liaison entre les citoyens et les niveaux "supérieurs" du processus de prise de décisions politiques ». Les États-nations paraissent, à certains égards, « trop grands et trop distants pour permettre une identification culturelle et une citoyenneté participative et active »¹³. Les identités régionales peuvent alors – par leur proximité et en leur qualité d'objet d'identification pour les citoyens – offrir une source de légitimité et d'efficacité. Elles peuvent en outre servir de base à un mouvement (politique) et générer des actions. Les identités régionales peuvent aussi présenter certains avantages sur le plan économique. En effet, l'ancrage d'acteurs économiques dans une région donnée et l'existence de valeurs communes peuvent « produire confiance et réciprocité »¹⁴, deux éléments propices au développement économique.

20. Ces conclusions ne doivent toutefois pas être interprétées comme une menace pour les identités nationales ou supranationales (et l'intégrité territoriale des États). En fait, les identités territoriales – comme les identités en général peuvent être et sont souvent multiples : une même personne peut s'identifier à différentes entités spatiales (et sociales). Ainsi, un Français de la ville d'Ajaccio peut s'identifier comme ajaccien, corse, français, corsophone ou européen, selon le contexte. Différentes identités spatiales (et sociales) – comme les identités régionales et nationales – peuvent coexister non seulement au niveau individuel, mais aussi dans leur dimension collective.

21. Toutefois, les identités multiples ne peuvent exister et s'épanouir que si les différentes identités ne sont pas appréhendées comme s'excluant mutuellement, mais comme des éléments compatibles qui s'enrichissent les uns les autres. Par exemple, un germanophone de la région du Tyrol du Sud peut aussi s'identifier comme italien dès lors que l'identité nationale italienne est large et n'exige pas d'allégeance (linguistique) totale à une identité nationale homogène.

22. L'intensité et les effets des identités régionales dépendent donc essentiellement de leur degré de reconnaissance. Si les identités multiples sont acceptées, reconnues et respectées, elles ont toutes les chances de contribuer à un enrichissement mutuel. En revanche, si les identités régionales sont opprimées et si les populations sont contraintes de choisir entre leur identité régionale vécue et une identité nationale imposée, le fossé entre les communautés et les régions risque de se creuser, ce qui peut conduire à une mobilisation politique fondée sur l'identité, à une polarisation et, dans le pire des cas, à des politiques d'exclusion.

3. Obligations juridiques internationales pertinentes

23. La plupart des pays ont adopté des principes et règles constitutionnels et juridiques relatifs aux identités régionales, telles que des normes sur la décentralisation et la dévolution ou sur la protection et la promotion des minorités (et de leurs langues). De plus, il existe des obligations juridiques et

10 Voir, par exemple, *Special Eurobarometer 508, Report on Values and Identities of EU Citizens*, publié en novembre 2021, p. 69 et suivantes ; voir aussi DONAT ELISABETH, *Regional Identity between Inclusion and Exclusion*, p. 25 et suivantes ; et PAASI, *Resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity'*, p. 125.

11 Cela a notamment été le cas dans l'UE.

12 L'« ambiguïté analytique » de la notion d'identité régionale peut donc constituer « l'une de ses forces », voir par exemple DONAT/MEYER, *European Regions*.

13 PAASI, *Resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity'*, p. 123.

14 POHL, *Regional Identity*, p. 12921.

internationales qui incitent souvent les États et les autorités locales et régionales à mettre en place des mécanismes et des outils qui tiennent compte de ces identités régionales, de leur reconnaissance, de leurs droits et de leur représentation et qui permettent de vivre pacifiquement l'unité dans la diversité. Ces obligations juridiques exigent la reconnaissance des groupes et des communautés, le respect, la protection et la promotion des droits et des libertés, y compris des droits collectifs, et la représentation équitable des groupes ou tout autre mécanisme garantissant leur participation au processus décisionnel.

24. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe est un instrument fondamental relatif aux obligations légales envers les identités régionales. En particulier, les parties à la Convention « s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel » et « s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales » (article 5). Les États doivent également « veiller à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse » (article 6). Il importe de noter que les États s'engagent aussi à « créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant » (article 15).

25. Parmi les autres instruments pertinents du Conseil de l'Europe figurent la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ; la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et ses protocoles¹⁵ ; la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage, telle qu'amendée par son protocole, et les instruments thématiques connexes¹⁶ ; la Convention culturelle européenne ; ainsi que la Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels¹⁷ et, dans une certaine mesure, la Convention européenne sur la nationalité¹⁸.

26. Plus globalement, d'autres instruments comme le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale, « véritable code des droits et devoirs des entités régionales destiné aux pouvoirs intermédiaires entre le niveau central et celui, de base, des collectivités locales »¹⁹, peuvent servir de « source d'inspiration quand des pays décident de créer ou de réformer leurs collectivités régionales » ou « de corpus de principes politiques de référence sur lequel le Congrès s'appuie, dans le cadre de sa mission statutaire de monitoring de la démocratie locale des pays du Conseil de l'Europe »²⁰.

27. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et sa jurisprudence – même si elles portent principalement sur les droits et libertés individuels indépendamment de l'identité et du lieu de résidence – sont également pertinentes pour les identités régionales. Premièrement parce que les marqueurs identitaires régionaux ont également une composante de droit fondamental individuel (par exemple le droit de parler et d'enseigner une langue). Deuxièmement, parce que le respect et la protection des droits individuels peuvent contribuer voire être nécessaires à la protection de l'identité régionale elle-même. Ainsi les droits et les libertés tels que le droit à la liberté et à la sûreté, la liberté de pensée, de conscience et de religion, liberté d'expression ou la liberté de réunion et d'association peuvent protéger les individus faisant partie d'une identité régionale ou l'identité régionale elle-même. Troisièmement la CEDH et son exécution à l'international est un outil important pour traiter de la diversité multiple, fluide et dispersée (et pour protéger les minorités au sein des minorités) car elle garantit des droits et libertés pour tous indépendamment de l'identité et de la résidence²¹.

15 Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ; Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale ; Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC).

16 Comme la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société ; la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe ; la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique ; voire la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. Ces instruments sont pertinents si certains éléments du patrimoine culturel ont une valeur et une importance particulières pour une identité régionale donnée.

17 Cette dernière est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2022.

18 Ces Conventions n'ont pas toutes été ratifiées par l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe. La question de savoir si elles sont juridiquement contraignantes pour l'État-nation en question doit donc être analysée au cas par cas.

19 Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale, p. 6.

20 Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale, p. 6.

21 Voir par exemple, le rapport de recherche sur les droits culturels dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, publié par la Cour européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et mis à jour le 17 janvier 2017.

28. D'autres obligations légales concernant les identités régionales découlent également du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'article 27 de ce dernier texte dispose que « dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue », ce qui s'applique tout particulièrement aux identités régionales²².

29. La Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux de l'OIT (1989) s'applique aux peuples tribaux « qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques » et aux peuples autochtones « qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles » (article 1). Les États qui accueillent de telles communautés ont non seulement la responsabilité d'assurer l'égalité des droits et des libertés à leurs membres et de surmonter les disparités socioéconomiques, mais aussi de promouvoir « la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels de ces peuples *dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes et traditions et de leurs institutions* » (article 2)²³.

4. Aperçu des tensions possibles

30. Dans certains contextes, les identités régionales peuvent générer des tensions. Il importe avant tout de noter que les tensions ne sont pas forcément mauvaises en soi ou à éviter à tout prix. Les tensions régionales peuvent résulter de l'expression légitime de griefs qu'il convient de ne pas ignorer. Elles peuvent ouvrir la voie à des débats constructifs et être des moteurs déterminants pour le changement et l'amélioration de la gouvernance. En effet, sachant que les relations internationales et les politiques nationales affectent généralement les différentes communautés et régions de manière différente, et que les décisions uniques de gouvernance conviennent rarement à toutes les entités, les tensions sont une expression utile des décalages et offrent une chance d'améliorer la gouvernance.

31. Pour autant, il est indispensable de gérer les tensions et d'empêcher leur escalade. La section ci-dessous donne un aperçu des tensions qui peuvent émerger de diverses revendications et causes. Cela montre que les tensions autour des identités régionales peuvent être très diverses. Ainsi, la catégorisation de ces tensions est utile afin d'identifier les mécanismes appropriés pour aborder et gérer ces tensions.

4.1 Échelle géographique et acteurs impliqués

32. Les tensions déclenchées, alimentées ou aggravées par différentes identités n'ont pas toutes la même portée géographique et peuvent à cet égard être divisées en tensions intrarégionales, interrégionales et « extrarégionales ».

33. *Les tensions intrarégionales* surviennent au sein d'une ou plusieurs unités infranationales d'un État. Elles opposent souvent les minorités et les majorités culturelles, linguistiques ou religieuses, ainsi que les minorités au sein des minorités – par exemple les locuteurs de différentes langues régionales ou les locuteurs de la langue régionale et ceux de la (seule) langue nationale. Les tensions intrarégionales peuvent aussi porter sur des aspects sociaux ou économiques et se caractérisent de plus en plus par un clivage urbain-rural qui oppose des centres régionaux de plus en plus multiculturels et économiquement dynamiques à des campagnes plus (ou moins) homogènes.

34. *Les tensions interrégionales* opposent les unités infranationales d'un même pays. Elles sont souvent liées aux aspects économiques, aux infrastructures, aux finances et à la péréquation financière, mais peuvent également concerner les migrations internes et les questions de frontières intérieures.

22 À cet égard, un autre instrument lié aux Nations Unies, à savoir la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, mérite d'être mentionné. Ce texte prévoit des droits encore plus étendus mais, en tant que déclaration, n'établit pas d'obligations contraignantes. Il exige notamment que les États protègent l'existence et l'identité des minorités et les invite à encourager la promotion de ces identités.

23 Voir aussi la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui « établit un cadre universel de normes minimales pour la survie, la dignité et le bien-être des peuples autochtones du monde ». <<https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-fr/drip.html>> (consulté le 20 janvier 2021).

35. La catégorie des *tensions* « *extrarégionales* » peut être subdivisée en tensions entre une région et l'État-nation et en tensions entre une région et des acteurs extranationaux, tels qu'un État-nation voisin ou une région voisine. La première sous-catégorie, la plus courante, à savoir les *tensions entre un État et une ou plusieurs de ses régions*, oppose souvent des majorités nationales et des minorités concentrées au niveau régional, mais peut également concerner d'autres marqueurs identitaires. La seconde peut être liée aux relations (ethniques) transfrontalières, aux questions frontalières, aux interventions ou aux relations et traités internationaux du pays, par exemple lorsqu'un traité international négocié entre deux États-nations a une incidence particulière sur une ou plusieurs régions. Cela peut être le cas pour les régions économiquement surdéveloppées ou sous-développées avec les accords commerciaux, ou pour les régions frontalières en ce qui concerne les politiques de migration.

36. Quelles que soient les catégories, les tensions régionales impliquent généralement plusieurs types d'acteurs, qui peuvent être des autorités locales, régionales et nationales, des États voisins ou des nations mères, des partis politiques, des civils appartenant à une identité régionale, des acteurs économiques, des organisations à but non lucratif et d'autres. Les différents acteurs d'un même conflit se comportent souvent différemment, défendent des causes différentes et ont des revendications différentes.

4.2 Les causes des tensions régionales

37. Il existe au moins autant de causes aux tensions régionales qu'il y a de marqueurs d'identité. La plupart d'entre elles n'aboutissent pas nécessairement à une action à grande échelle ni même à l'expression ouverte de griefs, mais le contexte, l'histoire et la situation politique peuvent contribuer à faire émerger une source potentielle de tensions. Tout comme les identités, les tensions sont pour la plupart liées à un certain nombre de questions complexes et dynamiques. En outre, les origines ou les raisons des tensions sont souvent contestées et une multitude de versions – généralement contradictoires – circulent.

38. La diversité ethnique et culturelle, y compris la diversité linguistique et religieuse, peut conduire à des tensions lorsque les acteurs craignent ou estiment que leur identité n'est pas respectée ou pas protégée. Plus important encore, les identités régionales ont tendance à se muer en identités controversées de protestation et de résistance lorsqu'elles sont menacées par des politiques d'assimilation, d'oppression ou de marginalisation. Les identités imposées sont une cause fréquente de tensions, car les régions qui ne les acceptent pas tendent en général à s'éloigner du centre. L'histoire a déjà connu des cas d'assimilation forcée, parfois conjuguée à des politiques d'ingénierie démographique et de réinstallation, qui ont souvent conduit à des spirales négatives au cours desquelles la culture du dialogue a été brisée (si elle a jamais existé) et à des traumatismes durables.

39. Les inégalités économiques et sociales sont également des causes majeures de tensions régionales. La possession et la gestion des ressources naturelles ainsi que les régimes fiscaux et le développement économique (régional) peuvent être source de conflit. Il en va de même pour la répartition des infrastructures, notamment dans les régions frontalières, insulaires, montagneuses ou autres zones éloignées et difficiles d'accès.

40. Souvent, les causes économiques et sociales s'ajoutent aux causes culturelles. Les tensions sont plus susceptibles de s'intensifier lorsque des régions présentant des marqueurs d'identité ethnique, linguistique ou religieuse sont ou se sentent économiquement désavantagées et/ou socialement négligées. On observe alors une superposition des griefs qui favorise la mobilisation et la polarisation ethniques.

4.3 Les revendications identitaires régionales

41. La diversité des causes et des griefs peut conduire à des revendications différentes. De la même manière, les revendications peuvent non seulement être la raison, mais aussi le résultat de tensions (régionales).

42. Les revendications régionales peuvent être classées en fonction de leurs implications vis-à-vis de l'État-nation, les plus ambitieuses étant probablement les revendications du droit à l'autodétermination externe, c'est-à-dire la sécession, suivies des revendications du droit à l'autodétermination interne et à des formes d'autonomie plus fortes et/ou plus larges de la région, des revendications pour une meilleure représentation et (plus) de participation, de consultation et d'information.

43. Par ailleurs, les revendications identitaires régionales peuvent viser à obtenir une reconnaissance en tant que groupe, société, nation ou minorité nationale distincts ou à faire reconnaître les injustices du passé. Les revendications peuvent également porter sur des garanties spécifiques et sur la protection de certains droits et minorités (régionales) (revendications de non-ingérence, mais aussi revendications de protection active de ces droits/minorités) ou revendications de certaines « admissibilités » (financières, infrastructurelles, liées aux ressources). Par exemple, une identité régionale peut faire valoir le droit de gérer des écoles, des universités, des centres de jeunesse et des centres culturels dans la langue régionale – et donc réclamer une plus grande autonomie dans le domaine de l'éducation – ou demander que le gouvernement central mette en place des écoles dans la langue régionale. Elle peut également exiger plus de respect et de protection de la diversité sans pour autant plaider pour plus d'autonomie. De même, une identité régionale associée à une zone montagneuse et reculée peut revendiquer une plus grande autonomie pour planifier son propre développement, demander plus de soutien financier et infrastructurel aux autorités centrales, ou une participation accrue à l'élaboration du budget national et à l'équivalence financière. La majorité des identités régionales font valoir certains droits à participer, à consulter et à être consultées ou informées, au moins en ce qui concerne les sujets qui les touchent directement (ou indirectement).

44. Les revendications régionales ne doivent pas être perçues *a priori* comme des menaces, mais plutôt comme des questions auxquelles il faut répondre et qui offrent la possibilité de mieux représenter les groupes et de renforcer la cohésion de l'État.

4.4 La nature et l'échelle temporelle des tensions

45. En ce qui concerne la nature des tensions, on peut distinguer les situations de conflit violent des situations où des moyens pacifiques sont utilisés pour attirer l'attention sur des problèmes (régionaux) qui doivent être réglés – il existe tout un éventail d'échelons intermédiaires entre « violent » et « pacifique ». On peut également différencier les situations dans lesquelles des instruments politiques entrent en jeu – comme l'exercice du droit de référendum ou de veto sur une décision donnée – et les situations de tensions juridiques, voire judiciaires – par exemple, lorsqu'une revendication régionale est qualifiée d'inconstitutionnelle par une cour constitutionnelle nationale. Une autre catégorie regroupe les situations dans lesquelles des mesures extralégales sont prises par une ou plusieurs parties, les situations de non-coopération, d'absence de confiance ou de blocage et les conflits gelés.

46. En ce qui concerne leur échelle temporelle, on distingue les tensions permanentes, c'est-à-dire celles qui durent longtemps, des tensions qui surviennent à un moment précis ou qui se répètent à l'occasion d'événements spécifiques, comme une fête traditionnelle par exemple. De même, les tensions économiques peuvent être permanentes (en raison d'un développement régional très inégal dans un État donné) ou apparaître soudainement en réaction à de nouvelles règles fiscales, à la modification d'accords de péréquation financière, à l'exploitation de ressources naturelles régionales ou à l'évolution de l'environnement économique.

5 Boîte à outils des mécanismes permettant d'accepter la diversité et de gérer pacifiquement les tensions

47. Cette boîte à outils explore divers mécanismes qui permettent de gérer et de prendre en compte la diversité, de faire face aux tensions et d'améliorer le dialogue afin de prévenir leur escalade. Cependant, il n'est pas toujours évident de traiter ou de prévenir les tensions d'une manière qui soit bénéfique pour tous les acteurs concernés. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il n'existe pas de culture propice au dialogue ou qu'elle est menacée, ou bien lorsque les tensions régionales sont de nature violente ou rendues plus préoccupantes par l'ingérence étrangère et les craintes relatives à la stabilité et à l'intégrité territoriale du pays.

48. La boîte à outils des mécanismes décrits ci-dessous devrait fournir des inspirations et des lignes directrices utiles – un cadre analytique pour cette entreprise complexe. Elle repose sur les postulats suivants : premièrement, les tensions régionales peuvent être traitées par la mise en place, l'utilisation et l'institutionnalisation de certaines formes et voies ou possibilités de dialogue. Toutefois, pour que le dialogue soit fructueux, il ne suffit pas toujours qu'un cadre de dialogue existe, mais il importe aussi de ne pas exclure systématiquement des débats certaines questions potentiellement délicates (par exemple, certaines causes ou revendications liées aux tensions régionales). Deuxièmement, les tensions régionales ne peuvent être évitées en ignorant l'existence des identités régionales ni en niant les tensions régionales sous-jacentes et les revendications régionales qui en découlent. Elles doivent au contraire être reconnues et traitées par un mécanisme ou par un autre, selon les cas.

49. En effet, selon la catégorie de tension en cause, certains mécanismes sont plus adaptés et efficaces que d'autres. Par exemple, si les tensions régionales en jeu se limitent à une échelle territoriale intrarégionale (voire interrégionale), il n'est pas forcément pertinent, en ce qui concerne le niveau horizontal de compétence, d'impliquer l'État-nation dans la résolution des tensions. Il vaut mieux faire appel aux autorités régionales compétentes. En revanche, l'implication de l'État-nation peut être nécessaire en cas de tensions régionales particulièrement violentes – même concentrées sur le plan territorial – ou si elles affectent l'État-nation ou d'autres régions qui ne sont pas directement concernées par les tensions. Lorsque les tensions régionales sont causées par des dissensions sur la répartition des ressources économiques, la mise en place d'une autonomie financière limitée est une réponse possible. Les tensions récurrentes ou permanentes peuvent nécessiter le recours à un mécanisme institutionnalisé – qui aura un effet préventif – plutôt que l'adoption d'une ou plusieurs procédures individuelles *ad hoc* en réaction à des tensions régionales spécifiques.

50. Lors du choix des outils et mécanismes appropriés, des différenciations supplémentaires en ce qui concerne l'aspect de la durée et du statut sont utiles. En effet, on peut différencier entre les mécanismes limités dans le temps ou permanent, ou bien entre les mécanismes qui visent à prévenir les tensions régionales avant qu'elles ne surviennent (« mécanismes de prévention ») et ceux qui réagissent aux tensions régionales après qu'elles se sont produites (« mécanismes résolutoires/de résolution des problèmes »). Les pays qui ont plusieurs identités territoriales doivent disposer de mécanismes intégrés et permanents d'échange d'informations, de consultation et de recherche de consensus et de compromis. En cas d'aggravation d'un conflit, il convient généralement de prendre des mesures spéciales et d'instaurer des espaces de dialogue. Dans une telle situation, les pays doivent entamer des négociations pour savoir comment gérer le conflit et ne pas hésiter à faire appel à des acteurs neutres – extérieurs, si nécessaire. Par exemple, les relations intergouvernementales, les conférences ministérielles et d'autres dispositifs similaires permettent aux responsables politiques et gouvernementaux de se rencontrer régulièrement ou selon les besoins. S'il est légitime pour un État d'enquêter sur les actes criminels commis par des individus, et de les sanctionner, il ne doit pas pour autant refuser de dialoguer avec les communautés, mais plutôt écouter leurs revendications et s'efforcer de trouver des solutions acceptables par les deux parties. Des instances *ad hoc* peuvent également être mises en place pour réparer les torts du passé et amorcer une dynamique de vérité et de réconciliation après un conflit violent.

5.1 Traiter et reconnaître la diversité et/ou l'autonomie

51. Le fait de promouvoir, d'encourager et de défendre l'unité dans la diversité permet de tenir compte des identités régionales et de prévenir ou de réduire les tensions régionales. En effet, il est essentiel de trouver un équilibre entre la prise en compte et la promotion de la diversité (régionale) d'une part, et la réduction ou la prévention des clivages préjudiciables entre les différentes identités régionales et la mise en exergue des avantages de la collaboration, d'autre part.

52. La protection efficace des droits et des libertés fondamentaux est primordiale pour les identités régionales et leur protection effective. Cela peut inclure la reconnaissance de la diversité et des mécanismes relatifs à l'autonomie, telles que les différentes formes d'autonomie et d'autorégulation prévues par les textes juridiques.

53. Le respect et la protection des identités régionales vont de pair avec le respect et la protection effectifs des droits et des libertés individuels pour tous. Les identités régionales sont avant tout préservées par la garantie du droit à l'égalité et à la non-discrimination, du droit d'utiliser et d'enseigner les langues régionales, du droit de pratiquer la religion et la culture, du droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association et du droit à la participation démocratique et à l'accès aux fonctions gouvernementales. La mise en œuvre effective des droits et des libertés ainsi que l'État de droit, l'indépendance du pouvoir judiciaire et une démocratie en ordre de marche sont donc des mécanismes essentiels pour gérer la diversité. Ces dispositions sont inscrites dans la Convention européenne des droits de l'homme, mais aussi dans les constitutions ou les lois fondamentales des États membres.

54. La garantie ou la reconnaissance par la loi d'un certain degré d'autonomie peut être un outil efficace de prévention et de gestion des tensions, car cela favorise la diversité et tient compte des différentes identités. Cela concerne différentes formes d'autonomie régionale en matière de prise de décision, de financement et/ou de mise en œuvre. On peut distinguer plus précisément le droit à la libre identification, à l'auto-administration, à l'auto-régulation et à l'auto-juridiction – c'est-à-dire différentes formes et divers degrés de reconnaissance et d'autonomie.

55. L'octroi de l'autonomie régionale est souvent considéré comme la voie royale pour gérer pacifiquement et concilier différentes identités régionales. En effet, accorder à une région un certain degré d'autonomie dans certains domaines politiques peut être un moyen très efficace de réconcilier un groupe empreint d'une forte identité régionale avec la prise de décision démocratique au niveau national. Après tout, en l'absence de tels mécanismes, les minorités régionales risquent d'être les éternels perdants des systèmes majoritaires, en particulier lorsque les divergences culturelles ou ethniques sont ou deviennent profondes et polarisantes. En effet, dans des situations de prise de décision culturalisée ou ethnicisée, les minorités peuvent percevoir la démocratie comme une menace pour leur identité et saper le processus de démocratisation en suivant des tendances autoritaires ou en se coupant de la prise de décision nationale. Dans de tels contextes, la préservation, le renforcement ou la création d'un espace pour l'autonomie régionale et l'existence de différentes sphères de débat et de prise de décision démocratiques offrent une issue au conflit (éventuel).

56. Les espaces d'autonomie portent généralement sur les caractéristiques de l'identité régionale, à savoir l'autonomie culturelle, la langue et l'éducation, la religion de même que – surtout lorsqu'il existe de graves griefs dans ces domaines – la santé, les services publics, les infrastructures et le développement économique. Ainsi, les minorités régionales n'ont plus à craindre d'être (systématiquement) sous-représentées dans ces domaines, mais peuvent régler les problèmes qui se posent de façon autonome. Plus globalement, l'autonomie régionale favorise aussi l'innovation, l'expérimentation et les laboratoires d'apprentissage. Ce faisant, elle ne menace pas l'unité, puisque les régions sont soumises au droit international et national, en particulier les droits de l'homme et les droits des minorités. Par ces obligations, elles sont également tenues de traiter « leurs » propres minorités (« les minorités au sein des minorités ») de manière égale et équitable.

57. L'autonomie régionale en tant que mécanisme permettant de respecter et de prendre en compte les diversités régionales fonctionne mieux lorsque la communauté représente une minorité nationale, mais une majorité régionale. L'autonomie démocratique peut alors porter les dirigeants régionaux au pouvoir régional et donner à la communauté des droits effectifs à l'autogestion dans des domaines non centralisés ou décentralisés de la politique. Toutefois, si les identités et les entités politiques ne coïncident pas, d'autres options peuvent être envisagées, comme la décentralisation sous-régionale, la coopération transfrontalière ou le réajustement des limites territoriales.

58. Dans tous les cas, les droits de l'homme et des minorités ainsi que l'autonomie locale doivent être garantis par la Constitution nationale et effectivement appliqués. Ces mécanismes, qui garantissent des droits et libertés minimaux à tous, sont indispensables pour rendre l'autonomie acceptable aux communautés qui vivent dans la région mais ne se reconnaissent pas dans l'identité régionale, à l'instar des minorités au sein des minorités ou des membres de la communauté majoritaire.

59. Les mécanismes qui contribuent à la reconnaissance de la diversité peuvent revêtir différentes formes. La forme la plus poussée est sans doute l'institutionnalisation constitutionnelle d'un système d'État fédéral – qui peut être symétrique²⁴ ou asymétrique²⁵ – ou l'octroi de formes d'autonomie plus ou moins étendues à (certaines) régions infranationales, sans forcément instaurer un système fédéral. Les domaines de compétence respectifs de l'État et des entités infranationales, et donc l'étendue de l'autonomie infranationale, peuvent être définis par les constitutions, ce qui est le cas notamment en Belgique, Bosnie-Herzégovine, en Allemagne et en Suisse. En ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine, le système fédéral de répartition des compétences est reproduit au niveau de l'une de ses unités constitutives.

60. Dans d'autres cas, l'autonomie infranationale peut être garantie par la Constitution ou spécifiée par des statuts d'autonomie négociés bilatéralement – c'est le cas, par exemple, des régions autonomes d'Italie et d'Espagne – ou par des lois infraconstitutionnelles spéciales – comme en Belgique ou dans de nombreuses régions infranationales autonomes au sein d'un État par ailleurs unitaire, notamment l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie en République de Moldova, la Voïvodine en Serbie, les îles Åland en Finlande ou la Crimée et la ville de Sébastopol en Ukraine²⁶. Dans d'autres cas encore, l'autonomie (plus ou moins étendue) accordée à une région infranationale peut être dépourvue de tout fondement constitutionnel et reposer uniquement sur des statuts infraconstitutionnels (par exemple, l'Écosse au

24 Toutes les unités infranationales se voient attribuer les mêmes droits et obligations et la même représentation auprès des autorités centrales.

25 Certaines unités infranationales se voient attribuer plus d'autonomie et de compétences que d'autres et/ou plus de droits de participation au niveau central.

26 La République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol (Ukraine) sont occupées illégalement par la Fédération de Russie depuis 2014.

Royaume-Uni ou la Corse en France), ou au contraire être placée sous la protection supplémentaire (et souvent temporaire) d'un accord international (par exemple, le Tyrol du Sud [dans le passé] ou les îles Åland).

61. La garantie constitutionnelle et juridique peut également jouer un rôle déterminant dans la reconnaissance de la diversité d'un pays, que ce soit par l'insertion des différentes identités dans le préambule (le préambule de la Constitution de Bosnie-Herzégovine dispose « les Bosniaques, les Croates et les Serbes, en tant que peuples constitutifs [avec d'autres] [...] ») ou par la désignation de différentes langues comme langues nationales ; dans l'octroi de droits spécifiques à des groupes particuliers ; ou dans l'obligation faite à l'État de respecter, protéger et promouvoir les identités régionales (pour le peuple sâme en Norvège, par exemple, avec la Constitution et la loi sur les Sâmes).

62. Toutefois, les différentes formes d'autonomie régionale ne sont pas les seuls mécanismes à pouvoir être inscrits dans la Constitution ou légalement institutionnalisés. Il peut en être de même pour la représentation parlementaire des identités régionales par l'intermédiaire d'une seconde chambre parlementaire ou par un nombre minimum de représentants garanti (par la Constitution ou par la loi), l'institutionnalisation de certains droits (régionaux) de véto, l'obligation (constitutionnelle ou garantie par la loi) d'informer et de consulter les identités régionales sur les questions qui les concernent, et bien d'autres.

63. Les mécanismes individuels *ad hoc* aussi peuvent être institutionnalisés par la Constitution ou par la loi – par exemple sous la forme de la possibilité garantie par la Constitution de porter les litiges (régionaux) devant une cour (constitutionnelle). Cependant, ils se distinguent de la première catégorie décrite ci-dessus en ce que, même si les mécanismes sont institutionnalisés en tant que tels, leur utilisation s'inscrit dans le cadre d'un contexte spécifique de tensions régionales – d'où le terme *ad hoc*. Ces mécanismes individuels *ad hoc* peuvent prendre la forme d'une décision (unilatérale) de nature judiciaire, politique ou arbitrale, mais aussi la forme d'une concession, d'un traité ou d'un pacte multilatéral ou bilatéral. L'exemple le plus courant est probablement la décision judiciaire d'une cour (constitutionnelle), que nous avons déjà évoquée. En effet, ce type de procédure juridique formelle de prise de décision par un tribunal indépendant peut être nécessaire dans certains cas, notamment en cas de violations (présumées) des droits de l'homme. Dans d'autres cas toutefois, il peut être plus efficace d'« engager » plus souplement les acteurs impliqués dans les tensions régionales dans le processus de résolution de ces tensions, par exemple en les associant en tant que parties prenantes à la procédure de décision politique ou arbitrale – certains exemples ont déjà été cités en ce qui concerne les acteurs compétents impliqués – ou par le biais de procédures de négociation bi-/multilatérales. Certains États fédéraux et régionaux entretiennent en outre des formes bien établies de relations intergouvernementales et utilisent de nombreux modèles de « dialogue fédéral » pour réunir les différents acteurs²⁷.

64. Qu'il s'agisse des mécanismes institutionnalisés ou des mécanismes *ad hoc*, il est recommandé, voire indispensable dans certains cas – par exemple si la coopération entre l'État-nation et les identités régionales n'est pas encore bien établie, ou si une culture du dialogue fait défaut – de considérer ces mécanismes comme obligatoires et d'établir certaines règles de procédure. Par exemple, la Constitution peut définir que les identités régionales doivent – obligatoirement – être consultées sur les questions qui affectent leur identité régionale et préciser les paramètres cadres de cette procédure de consultation (procédure écrite ou orale, délai, etc.) ainsi que la valeur attribuée à l'avis rendu par l'entité consultée²⁸.

65. Enfin, il existe des mécanismes souples ou informels de reconnaissance des identités régionales. Ces mécanismes ont l'avantage d'être très flexibles, de proposer des solutions adaptables et de « sortir des sentiers battus ». En revanche, ils ont l'inconvénient – du moins la plupart du temps – de ne pas être (légalement ou politiquement) contraignants et donc pas nécessairement applicables. Les mécanismes qui relèvent de cette catégorie peuvent être très variés.

66. Certains mécanismes revêtent surtout une dimension « symbolique », par exemple en mentionnant les identités régionales dans les constitutions, ne serait-ce que dans le préambule ou dans les normes programmatiques ; ou, dans le domaine de l'éducation et de la recherche universitaire, en privilégiant les livres d'histoire qui donnent une autre image des identités nationales et régionales ou en promouvant la recherche universitaire axée sur les similitudes culturelles et ethniques (au sein de divers groupes) au lieu de renforcer les clivages culturels/ethniques ; enfin, en reconnaissant plus généralement – dans les déclarations de politique nationale, les manuels scolaires, les musées, etc. – les multiples cultures et

²⁷ Voir les exemples dans le chapitre 5.2.2.

²⁸ Voir par exemple la procédure de consultation en Suisse (*Vernehmlassung*).

identités d'un pays et les contributions de tous les groupes à l'identité nationale, en respectant les journées de célébration nationales et en permettant aux journées de célébration régionales d'être également honorées, pour ne citer que quelques modèles.

5.2 Institutionnaliser le dialogue

5.2.1 Déterminer les compétences pour faciliter le dialogue

67. Lorsque l'on étudie les divers mécanismes qui permettent de gérer différentes identités, il est essentiel d'identifier le niveau de gouvernement le plus pertinent pour répondre efficacement aux revendications. Le mandat pour invoquer et faciliter le dialogue ainsi que le choix de la forme, du moment et du statut de l'espace de dialogue sont généralement répartis entre différents acteurs. Les compétences peuvent être analysées verticalement – entre différents niveaux de gouvernance – et horizontalement – entre différents acteurs d'un même niveau.

68. Le niveau vertical de compétence peut être attribué à une région ou à l'État-nation, mais il peut aussi s'agir d'une compétence parallèle, partagée ou concurrente entre les deux entités, ou même impliquer la participation d'autres niveaux verticaux de compétence tels que les autorités locales ou extrarégionales. Par exemple, si une collectivité locale souhaite passer de l'appartenance à une région à l'appartenance à une autre – ce qui peut susciter des tensions –, les autorités et les circonscriptions locales et régionales concernées doivent être impliquées, mais pas nécessairement l'État-nation²⁹. S'agissant des questions transfrontalières, il peut être préférable, selon les cas, de permettre à une région frontalière de conclure des accords bilatéraux avec les régions ou acteurs correspondants. Les choses sont plus complexes – et discutables – lorsque des frontières internationales sont en jeu. Dans de nombreux pays, les affaires étrangères relèvent de la compétence exclusive de l'État-nation. Toutefois, cette compétence ne doit pas être utilisée pour entraver les relations transfrontalières infranationales.

69. En ce qui concerne les acteurs qui sont – ou devraient être – impliqués dans la résolution des tensions régionales, il peut s'agir d'organes législatifs, exécutifs ou judiciaires, mais aussi de circonscriptions locales, régionales ou nationales, d'acteurs privés, de comités spéciaux ou d'arbitres. Par exemple, les différends entre l'État et les régions autonomes infranationales du Groenland et des îles Féroé sont soumis à des comités mixtes spéciaux composés de fonctionnaires de l'État et des régions infranationales, ce qui peut être considéré comme une forme souple d'arbitrage. La mise en place d'un processus de médiation pour résoudre les tensions régionales figure expressément dans la Constitution suisse – le rôle de médiateur peut être assumé par l'État-nation ou par d'autres acteurs. Lorsque le canton de Berne s'est trouvé dans l'incapacité de faire face à un mouvement séparatiste de plus en plus vigoureux au sein de sa population jurassienne, le gouvernement fédéral a facilité les négociations et aidé les parties en conflit à s'entendre sur un processus permettant de traiter les questions de limites territoriales et d'identité³⁰. Une autre méthode pourrait être de mettre en place des médiateurs chargés de résoudre – voire de prévenir – les conflits ou les tensions régionales³¹. En Belgique, les groupes linguistiques peuvent tirer la sonnette d'alarme en déclarant qu'un projet de loi ou une motion est de nature à « porter gravement atteinte aux relations entre les Communautés ». La procédure parlementaire est alors suspendue et la motion est soumise au Conseil des ministres³².

70. Dans de nombreux pays, les cours constitutionnelles jouent un rôle majeur dans la résolution des conflits. Le pouvoir judiciaire a l'immense avantage de faire respecter les règles en toute indépendance, ce qui accroît la confiance dans les constitutions et les accords conclus. Toutefois, la résolution judiciaire des conflits se fait le plus souvent au prix de l'émergence de gagnants et de perdants. Lorsqu'il existe une marge d'interprétation – ou qu'il devrait en exister une –, il vaut mieux recourir à des mécanismes plus souples. Ceux-ci permettent aux deux parties de s'exprimer librement, de négocier et de parvenir à des compromis. En règle générale, ces solutions mutuellement approuvées – où chaque partie fait la moitié du chemin – sont plus facilement mises en œuvre et s'avèrent plus durables. Dans certains pays, les secondes chambres parlementaires (par exemple, en Bosnie, en Allemagne ou en Suisse) et/ou les organes intergouvernementaux jouent un rôle crucial dans la médiation entre divers intérêts régionaux.

29 En Suisse, par exemple, différentes formes d'ajustement des frontières intérieures appellent différentes formes d'implication de l'État-nation : les ajustements des frontières intercantionales ne nécessitent aucune implication de l'État-nation – voir l'article 53 de la Constitution suisse.

30 Voir les exemples dans le chapitre 5.4.

31 La Constitution de Bosnie-Herzégovine, par exemple, prévoit l'institution de « médiateurs » des droits de l'homme. On peut également envisager de recourir à de tels médiateurs dans le cadre de la résolution des tensions régionales.

32 Art. 54 de la Constitution belge

71. Dans certains cas, pour traiter l'aspect vertical et horizontal de la compétence, il peut même être utile de prévoir un mécanisme en deux phases – un type d'acteur aurait la possibilité de résoudre les tensions en premier lieu, puis un autre acteur pourrait intervenir si le ou les premiers n'ont pas trouvé de solution. Prenons le cas de la Suisse : les cantons (et la Confédération) doivent, dans la mesure du possible, résoudre les conflits intercantonaux ou les conflits entre les cantons et la Confédération par la négociation ou la médiation³³. S'ils ne parviennent pas à s'entendre sur une solution négociée, leur différend est porté devant le Tribunal fédéral³⁴.

5.2.2 Favoriser les compétences partagées et les processus politiques inclusifs

72. Lorsqu'il s'agit de prendre en compte les différentes identités régionales, le partage des compétences est aussi important que l'autonomie. Le partage des compétences fait référence aux mécanismes de codécision et à la participation régionale aux processus décisionnels nationaux. Il concerne les systèmes électoraux et le droit d'être informé, entendu, consulté, représenté et de participer aux décisions, voire de les initier (politiques et lois nationales, relations internationales, budgets nationaux), mais aussi les systèmes d'alerte précoce, les sonnettes d'alarme, la possibilité de décider au cas par cas (*opt-in* ou *opt-out*) et d'autres outils qui créent des espaces de dialogue sans imposer de réponses uniformes. Tous ces mécanismes sont essentiels à l'amélioration du dialogue.

73. Si l'autonomie permet de préserver les identités régionales et de défendre la diversité, le partage des compétences garantit que toutes les régions contribuent équitablement à l'unité. Dans un système de compétences partagées, les dirigeants régionaux sont également actifs dans la capitale et les minorités sont écoutées et contribuent au bien commun. En définitive, le partage des compétences renforce l'appartenance nationale, car il transforme la sphère nationale en une sphère dans laquelle l'identité régionale, ses besoins, ses priorités et ses aspirations comptent. D'une façon ou d'une autre, les mécanismes de partage des compétences atténuent les effets de la démocratie majoritaire et ajoutent des approches contre-majoritaires à la prise de décision démocratique. Ils créent en outre des espaces de dialogue et assurent des boucles d'information et de rétroaction entre le centre et la région ainsi qu'entre les régions. Ces mécanismes sont d'autant plus stabilisateurs qu'ils sont mis en place dans un cadre institutionnalisé. En effet, l'institutionnalisation peut non seulement conduire à la régularité des échanges mais aussi, à terme, à une « culture du dialogue », y compris entre des acteurs qui n'étaient pas forcément enclins au dialogue au départ.

Participation équitable et représentation des identités régionales dans la vie politique

74. Un élément crucial pour des dialogues politiques efficaces est la représentation politique adéquate de la diversité régionale d'un pays ainsi que la mise en place de moyens de participation appropriés. La représentation politique et la participation des identités régionales peuvent concerner le pouvoir législatif national et ses commissions, le gouvernement central et le pouvoir judiciaire, l'administration centrale de même que les organes indépendants, les conseils consultatifs et autres, mais aussi le regroupement des circonscriptions électorales au niveau des électeurs. La représentation politique et le caractère inclusif de tous les organes centraux, des autorités et des circonscriptions en particulier peuvent être qualifiés de première étape incontournable vers des moyens de consultation, de coopération et de participation plus étendus. Plus généralement, la représentation adéquate et le caractère inclusif des institutions gouvernementales ainsi que les moyens de participation politique des identités régionales permettent vraisemblablement de consolider la démocratie et de renforcer la cohésion sociale.

75. Pour parvenir à une représentation et à une participation politiques optimales, en théorie mais aussi en pratique, des mesures spécifiques doivent être prises pour créer un environnement d'égalité des droits qui permette ou facilite la participation politique de certaines identités régionales au regard de difficultés pratiques. Ainsi, les mesures destinées à soutenir et à faciliter la diversité, telles que les cours de langues pour l'administration, le multilinguisme comme critère de recrutement des fonctionnaires ou d'autres mesures ayant le même objectif, sont essentielles. Un autre mécanisme peut consister à mettre en place des équipes de vote à distance ou un système de vote électronique qui favorise la participation politique des identités régionales situées dans des zones éloignées ou difficilement accessibles, ou bien à fournir en plusieurs langues les informations sur les élections ou sur les votes populaires – à supposer que ce type de vote existe dans le pays. En Suisse, l'*Abstimmungsbüchlein*, qui fournit les informations officielles

33 Article 44, paragraphe 3 de la Constitution suisse.

34 Article 189, paragraphe 2 de la Constitution suisse. Toutefois, même s'il existe une forte incitation politique à négocier ou à arbitrer leurs différends, les cantons et la Confédération n'ont aucune obligation légale de le faire. Le Tribunal fédéral peut également traiter leur litige sans qu'aucune négociation ou médiation préalable n'ait eu lieu.

sur les votes populaires nationaux, est publié en français, en italien ou en allemand, selon la région linguistique. Il peut également s'agir d'un mécanisme lié au fonctionnement des institutions politiques, comme la possibilité pour les représentants des identités régionales de communiquer dans leur langue (minoritaire) pendant les sessions parlementaires et/ou la fourniture de traductions le cas échéant.

76. Une première série de mécanismes concerne les systèmes électoraux. Les circonscriptions électorales peuvent être conçues de façon à garantir la représentation des intérêts régionaux. En Finlande, par exemple, la région autonome de l'île d'Åland est l'une des circonscriptions électorales pour les élections législatives³⁵, ce qui garantit la présence de représentants de cette région au parlement finlandais, quel que soit le nombre proportionnel de voix de la région. Pour les États confrontés à des différences régionales, une représentation géographique adéquate peut renforcer le sentiment d'appartenance et améliorer la qualité et l'acceptabilité du processus décisionnel central. En conséquence, des mécanismes constitutionnels doivent être mis en place pour renforcer la représentativité des organes centraux et pour, d'une part, interdire les manœuvres visant ou conduisant à désavantager les groupes minoritaires et, d'autre part, prévenir toute manipulation politique. En règle générale, les systèmes électoraux proportionnels sont plus susceptibles d'assurer la représentation adéquate de divers groupes de population. Le système majoritaire peut également aboutir à une représentation équitable des groupes minoritaires si des régions qui ont leur propre identité sont reconnues comme des circonscriptions électorales ou s'il existe un électorat spécial ou un double électorat. Au sein du Parlement slovène, par exemple, deux représentants des minorités italienne et hongroise sont élus séparément par leurs groupes respectifs³⁶. De même, La communauté germanophone de Belgique constitue une circonscription électorale distincte en ce qui concerne les élections au niveau de l'UE (et non au niveau national), et est garantie d'y être représentée.³⁷

77. Afin d'améliorer encore la représentation – et la participation – des identités régionales, il peut être bénéfique, voire indispensable, de prévoir des sièges réservés au parlement, au gouvernement, au sein de l'appareil judiciaire ou des autorités locales et régionales pour les personnes appartenant à une certaine communauté. Les sièges réservés soulignent l'existence et l'importance de ces identités et communautés et leur permettent d'accéder aux « sièges du pouvoir » politique. Ce dispositif peut être utilisé comme un outil de protection et de promotion des groupes marqués par les injustices du passé et victimes de stéréotypes négatifs. Ces mesures sont parfois sujettes à controverse et leur légitimité dépend par ailleurs de l'égalité de traitement de tous les groupes et minorités se trouvant dans la même situation. Elles ne doivent pas être réservées à certains groupes en particulier.

78. En effet, de nombreux pays européens ont des sièges réservés pour certaines communautés, y compris au niveau infranational. Au Kosovo*, 20 des 120 sièges parlementaires sont réservés aux minorités du pays³⁸. En Belgique, les trois groupes linguistiques ont des sièges réservés au Sénat (niveau national), une règle qui est d'autant plus importante pour la communauté germanophone qui se voit réserver un siège au Sénat³⁹. Au niveau régional, le Parlement de la région de Bruxelles-Capitale réserve un nombre fixe de sièges à la minorité flamande (mais il n'y a pas d'électorat séparé)⁴⁰. Un autre exemple de sièges réservés au niveau régional est le canton suisse de Berne, qui a un nombre fixe de sièges réservés aux représentants de la région du Jura bernois⁴¹.

79. La représentation peut également être renforcée au sein des gouvernements locaux et nationaux. En effet, le canton de Berne ne réserve pas seulement des sièges aux représentants du Jura bernois au sein du parlement cantonal, mais aussi dans son gouvernement. Au niveau national, la Constitution suisse stipule que lors de l'élection du Conseil fédéral, les différentes régions géographiques et communautés linguistiques du pays doivent être représentées de façon appropriée⁴². Cela témoigne non seulement – tant sur le plan symbolique que constitutionnel – de l'importance de la représentation

35 Article 5 (361/2016), paragraphe 5 de la loi finlandaise sur les élections.

36 Article 80 de la Constitution slovène, ainsi que la législation qui en découle.

37 Art. 9 par. 4 et Art. 10 par. 5 Loi belge concernant les élections des membres du Parlement européen.

*Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

38 Article 64 de la Constitution du Kosovo.

39 Art. 67 par. 1 3°, 4° et 5° de la Constitution belge

40 Article 118, paragraphe 2, de la Constitution belge, ainsi que la législation qui en découle ; voir aussi POPELIER/LEMMENS, *The Constitution of Belgium*, p. 113 et suivantes.

41 Article 73, paragraphe 3, de la Constitution du canton suisse de Berne.

42 Article 175, paragraphe 4, de la Constitution suisse.

institutionnalisée des identités régionales, mais cela permet aussi de garantir le respect de la représentation des régions linguistiques la plupart du temps⁴³.

80. Les exceptions aux critères de seuil sont un autre mécanisme permettant d'assurer ou au moins de faciliter la représentation et la participation politiques des identités régionales. Ce type de règle électorale de discrimination positive a été mise en œuvre en Allemagne par exemple. Alors que les partis politiques doivent normalement réunir au minimum 5 % des voix électorales pour obtenir des sièges au Parlement, les partis politiques qui représentent des minorités nationales sont exemptés de ce seuil⁴⁴. Cette exception aux critères de seuil revêt une importance particulière lorsque les minorités nationales occupent des territoires distincts et forment des identités régionales. En effet, même si les minorités au niveau national ne sont pas assez importantes pour bénéficier de l'exception au seuil dans la pratique, la situation est tout à fait différente au niveau des Länder, où les minorités nationales formant des identités régionales sont exemptées du seuil de 5 %. C'est notamment le cas dans le Schleswig-Holstein où la minorité danoise est représentée au parlement au niveau des Länder (*Landtag*) depuis 1947, sous la forme de l'Association des électeurs du Schleswig du Sud⁴⁵.

81. Lorsqu'il existe un système parlementaire bicaméral, dans les systèmes fédéraux en particulier, les secondes chambres peuvent jouer un rôle clé en faisant entendre les voix régionales au niveau du centre et en établissant une culture de dialogue et de compromis – en Belgique, Bosnie-Herzégovine, en Allemagne et en Suisse par exemple. Leur représentation et leur niveau de participation, comme par exemple des pouvoirs égaux ou le droit de veto varient selon les pays.

82. Dans certains cas, des mécanismes permettant une participation (encore plus) active des identités régionales peuvent être envisagés. En effet, les identités régionales peuvent se voir accorder des moyens de participer aux affaires étrangères ou même le droit d'initier des processus politiques comme la procédure législative. En Belgique, par exemple, les compétences internes d'une région portent sur les affaires étrangères, de sorte que les compétences internes et externes se rejoignent. En conséquence, les régions peuvent opposer leur veto à de nombreux traités internationaux. En Suisse en revanche, les compétences des cantons en matière d'affaires étrangères sont moins étendues : ils peuvent contribuer aux discussions, mais pas les bloquer. Les relations extérieures sont du ressort de la confédération. Cependant, les cantons sont non seulement consultés sur les décisions de politique étrangère qui affectent leurs compétences ou leurs intérêts essentiels, mais ils peuvent même conclure des traités avec des États étrangers sur des questions qui relèvent de leurs compétences ou traiter directement avec des autorités étrangères de rang inférieur⁴⁶. Le parlement d'Åland en Finlande peut soumettre des initiatives aux autorités nationales sur des questions qui relèvent du pouvoir législatif de l'État. Ces initiatives doivent être présentées au parlement national pour examen⁴⁷. Ces modes de participation active des identités régionales – dont d'autres modèles restent à imaginer – constituent des moyens légaux de porter les préoccupations régionales à l'attention des autorités nationales et peuvent ainsi contribuer à réduire, voire à prévenir les tensions.

83. En lieu et place (ou en complément) des mécanismes permettant aux identités régionales d'initier activement des processus politiques au niveau national, il peut dans certains cas être bénéfique d'établir des systèmes d'alerte précoce, des mécanismes qui accordent aux identités régionales un pouvoir de veto limité ou des exigences de majorité qualifiée lorsque des intérêts régionaux sont en jeu. La Constitution belge, par exemple, prévoit que certaines lois doivent être votées à une double majorité – la majorité générale et la majorité de chaque groupe linguistique – afin de protéger les intérêts des deux groupes. Elle établit en outre la procédure dite de la « sonnette d'alarme », qui peut être assimilée à un système d'alerte précoce. En application de cette procédure, les groupes linguistiques belges ont la possibilité de provoquer la suspension d'une procédure parlementaire concernant un projet de loi national s'ils estiment que certaines de ses dispositions sont de nature à « porter gravement atteinte aux relations entre les Communautés »⁴⁸. La Constitution oblige ainsi les autorités nationales concernées à tenir compte des intérêts régionaux et à justifier les mesures qu'elles entendent adopter.

84. On observe des mécanismes similaires pour les Autonomies nordiques en Finlande et au Danemark. En effet, les projets de loi nationaux ou autres dispositions qui ne concernent que les territoires

43 Toutefois, la question se pose de savoir si la représentation des non-germanophones est suffisamment garantie avec deux représentants de la Suisse « latine » au sein du Conseil fédéral.

44 Voir l'article 6, paragraphe 3 de la loi électorale fédérale allemande ; mais cette exception aux critères de seuil est également mise en œuvre dans d'autres Länder, notamment dans le Brandebourg et le Schleswig-Holstein.

45 Voir <<https://www.ssw.de/en>> (consulté pour la dernière fois le 8 février 2022).

46 Voir l'article 54 et suivantes de la Constitution suisse, en particulier les articles 55 et 56, paragraphe 1 et 3.

47 Article 22 de la loi finlandaise sur l'autonomie d'Åland.

48 Article 54 de la Constitution belge ; les communautés représentent les trois groupes linguistiques en Belgique.

autonomes, qui sont particulièrement importants pour eux ou qui peuvent les affecter d'une manière ou d'une autre, doivent être soumis aux gouvernements infranationaux qui peuvent alors rendre un avis sur la question⁴⁹. On trouve également d'autres exemples de systèmes d'alerte précoce, qui vont des exigences de majorité qualifiée à des pouvoirs de veto appropriés, dans de nombreux États d'Europe de l'Est. La Macédoine du Nord et le Kosovo* ont tous deux adopté des dispositions constitutionnelles qui exigent une majorité qualifiée – c'est-à-dire une majorité non seulement parmi l'ensemble des parlementaires, mais aussi parmi les représentants des « communautés n'appartenant pas à la majorité ». Alors qu'en Macédoine du Nord, une telle majorité qualifiée est généralement requise pour les « lois relatives à la culture, l'usage des langues, l'éducation, les pièces d'identité et l'emploi des symboles »,⁵⁰ la Constitution du Kosovo* cite expressément les lois pour lesquelles une majorité qualifiée est exigée⁵¹. La Bosnie-Herzégovine reconnaît un droit de veto dit d'« intérêt vital », selon lequel « les décisions qui concernent l'intérêt vital de l'un des peuples constitutifs » nécessitent, à la Chambre des Peuples, un vote à la majorité des délégués bosniaques, croates ou serbes présents et votants. Si la majorité des délégués bosniaques, croates ou serbes s'opposent à l'invocation de l'intérêt national vital, le président de la Chambre des Peuples convoque immédiatement une commission mixte composée de trois délégués élus parmi les délégués bosniaques, croates et serbes pour résoudre la question. Si la Commission n'y parvient pas, la question est tranchée par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. De telles exigences de majorité qualifiée équivalent à un droit de veto et peuvent être extrêmement bénéfiques dans la mesure où elles favorisent la prise en compte des intérêts régionaux. Ces mécanismes peuvent même avoir un effet préventif indirect dans le sens où la simple éventualité qu'un projet de loi fasse l'objet d'un veto peut inciter les parties concernées et les différentes communautés à trouver des solutions qui constituent un compromis acceptable pour tous. Toutefois, lors de la mise en place et de la conception de tels mécanismes, il convient d'être attentif aux effets négatifs possibles et de mettre en œuvre des procédures pour contrer ces effets. En effet, les mécanismes décrits ci-dessus peuvent être problématiques en ce sens qu'ils peuvent conduire à des situations de blocage ou aggraver les clivages entre les différentes identités régionales au lieu de les combler, et que l'« effet préventif indirect » susmentionné peut, dans la pratique, se transformer au contraire en un effet négatif si les parties – sachant qu'elles ont un droit de veto – sont moins enclines à faire des compromis. Pour compenser un tel effet, il est possible d'utiliser une option de sortie (*opt-out*) pour accepter le veto d'une région tout en permettant au reste du pays de mettre en œuvre son consensus (« géométrie variable »). Le veto d'intérêt vital mis en place en Bosnie-Herzégovine est d'autant plus critiqué qu'il n'existe pas de définition (constitutionnelle) de la notion d'« intérêt vital » – une critique à laquelle on peut, au moins en partie, opposer le fait que la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine peut, et a effectivement contribué à définir l'« intérêt vital ». Les mécanismes de ces trois pays peuvent être critiqués en ce que, en exigeant une double majorité, ils peuvent entraver ou du moins compliquer l'établissement ou la modification de règles relatives à la culture, à la langue et à d'autres facteurs identitaires en donnant à (certaines) communautés le droit d'exprimer leur avis dans les affaires culturelles et identitaires d'autres communautés – alors que les identités régionales et leurs droits culturels seraient davantage favorisés par l'octroi d'une certaine forme d'autonomie dans les affaires culturelles, linguistiques ou identitaires.

85. Les analyses d'impact territorial constituent un autre exemple intéressant de système souple d'alerte précoce. Ce mécanisme n'est pas seulement utilisé au niveau national, mais également à un certain niveau européen, notamment dans le cadre de l'Union européenne, par exemple dans le contexte du Comité des régions. Le Comité des régions plaide « pour que les analyses d'impact territorial deviennent une pratique courante encouragée par la Commission européenne » et rappelle la nécessité et l'importance d'« examiner et évaluer l'incidence territoriale de la législation européenne sur le marché unique et concernant des initiatives destinées à avoir une telle incidence »⁵². En effet, l'évaluation de l'incidence territoriale des politiques (de l'UE) peut largement conforter les identités régionales, même si les analyses d'impact territorial et leurs résultats sont souvent de nature politique plutôt que strictement juridique, et ne sont donc pas juridiquement applicables.

49 Voir par exemple l'article 33 de la loi sur l'autonomie d'Åland.

*Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

50 Voir l'amendement X, paragraphe 2, de la Constitution de Macédoine du Nord, qui remplace son article 69.

51 Ces lois sont les suivantes : les lois modifiant les limites municipales, les lois portant création ou abrogation des municipalités et les lois définissant l'étendue des pouvoirs des municipalités et leur participation aux relations intercommunales et transfrontalières ; les lois accordant des droits à des communautés et à leurs membres, autres que ceux énoncés dans la Constitution ; les lois sur l'usage des langues ; les lois sur les élections locales ; les lois sur la protection du patrimoine culturel ; les lois sur la liberté religieuse ou sur les accords avec les communautés religieuses ; les lois sur l'éducation ; les lois sur l'emploi des symboles, y compris les symboles communautaires, et sur les jours fériés ; voir l'article 81 de la Constitution du Kosovo.

52 Comité des régions, Résolution sur les priorités du Comité européen des régions pour le sixième mandat 2015-2020, Journal officiel de l'Union européenne 2015/C 260/01, paragraphes 19 et 27.

Mécanismes institutionnalisés et mécanismes ad hoc de consultation et de coopération

86. Les mécanismes de consultation, de coopération et de résolution des conflits peuvent également induire ou contribuer à améliorer le dialogue et à réduire les tensions régionales. De tels mécanismes peuvent avoir un effet plus stabilisateur et positif s'ils sont établis sous forme institutionnalisée. Cependant, en particulier dans les situations où l'institutionnalisation de tels mécanismes n'est pas possible, des mécanismes ad hoc de consultation, de coopération et de résolution des conflits peuvent conduire à un dialogue fructueux.

87. La Constitution suisse, par exemple, prévoit expressément une procédure de consultation (*Vernehmlassungsverfahren*), selon laquelle les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer lors de l'élaboration d'actes législatifs importants ou d'autres projets de grande portée, ainsi que sur les traités internationaux majeurs⁵³. Bien que seules certaines entités, dont les gouvernements cantonaux, soient invitées à participer à une procédure de consultation par les autorités fédérales concernées, toute personne et toute (autre) organisation peut y participer et exprimer un avis⁵⁴. Ce mécanisme donne aux identités régionales qui sont sous la forme de cantons – mais aussi à toutes les autres formes d'identité régionale – la possibilité d'être consultées. La procédure de consultation vise à associer les entités consultées « à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions » et « permet de déterminer si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté »⁵⁵. La procédure est une procédure de consultation au sens strict du terme, en ce sens que les participants peuvent soumettre un avis – ou participer à des réunions de consultation si l'autorité responsable de la mise en œuvre de la procédure de consultation les y invite –, mais il ne leur est pas possible d'échanger (directement et de façon bi-/multilatérale) avec d'autres participants (ou avec la Confédération) ni de participer à la révision du projet en question – par exemple par des révisions conjointes ou en accompagnant un projet d'une autre manière. Même ainsi, la procédure est d'une grande valeur pour les cantons, et pour les autres identités régionales éventuelles. En effet, les avis exprimés par les entités consultées sont pris en compte, pondérés et évalués et les résultats de la procédure de consultation sont résumés dans un rapport⁵⁶. En outre, la plupart des documents relatifs à la procédure de consultation – en particulier les documents soumis à consultation, les avis exprimés et les procès-verbaux de la procédure de consultation, ainsi que le résumé des résultats de la procédure de consultation – sont mis à la disposition du public⁵⁷. Ainsi, les incitations (politiques) à tenir compte des avis des entités consultées sont très fortes – surtout en combinaison avec la possibilité constitutionnelle d'organiser un référendum facultatif⁵⁸ – même s'il n'existe aucune obligation légale de réviser les projets de loi en fonction des avis exprimés.

88. Parmi les autres mécanismes susceptibles d'encourager la coopération et la participation (limitée), on peut citer les « conseils des minorités ». Mis en place dans différents pays, ces conseils attribuent un rôle consultatif aux représentants des minorités nationales, mais pas de droit de veto ni de droit de représentation au sens strict. En Croatie (qui s'est inspirée du modèle hongrois), le droit de former des conseils des minorités nationales pour participer à la vie publique et à l'autonomie locale a été accordé aux minorités nationales par la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales. Cette loi régit également les conditions d'élection de ces conseils des minorités nationales⁵⁹. Les conseils des minorités nationales sont élus afin de promouvoir, de préserver et de protéger la situation des minorités nationales au sein de la société. Ils agissent au niveau des collectivités autonomes et sont habilités à proposer des mesures visant à améliorer la situation de leur minorité nationale au niveau national ou dans une région donnée ; à proposer des candidats pour des postes dans la fonction publique d'État et au sein des collectivités autonomes ; à être tenus informés de toute question devant être discutée par les comités des organes représentatifs d'une collectivité autonome et qui concerne cette

53 Article 147 de la Constitution suisse, ainsi que la loi fédérale sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, LCo). Une consultation est généralement organisée en ce qui concerne les modifications de la Constitution, les projets de lois fédérales, les traités de droit international qui sont soumis au référendum ou qui touchent des intérêts essentiels des cantons, les ordonnances et autres projets qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle, les ordonnances et autres projets qui touchent particulièrement les cantons ou certains d'entre eux ou dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale. Par ailleurs, une consultation peut également être organisée pour les projets qui ne remplissent aucune des conditions citées ci-dessus (voir l'article 3 de la LCo).

54 Article 4 de la LCo.

55 Article 2 de la LCo.

56 Article 8 de la LCo.

57 Article 9 de la LCo.

58 Selon laquelle un nombre déterminé d'électeurs ou de cantons peuvent demander que les lois fédérales (et autres décisions fédérales) soient soumises au vote du peuple, voir l'article 141 de la Constitution suisse.

59 Article 7, paragraphe 9, et article 23 et suivants de la loi constitutionnelle croate sur les droits des minorités nationales.

minorité nationale ; et à donner des avis et soumettre des propositions relatives aux émissions de radio et de télévision locales et régionales destinées aux minorités nationales ou traitant de leurs affaires⁶⁰.

89. Dans le cadre de la préparation des projets d'ordonnances, les conseils des minorités nationales sont également invités à exprimer leur avis et à formuler des propositions sur les dispositions qui régissent les droits et libertés des minorités nationales⁶¹. À l'instar de la « procédure de la sonnette d'alarme » en Belgique, les conseils des minorités nationales peuvent aller jusqu'à provoquer la suspension de l'exécution d'une ordonnance prise par une collectivité autonome et à demander l'évaluation de la conformité des ordonnances avec la loi. Alors qu'en Belgique, les communautés ont le droit, mais pas l'obligation, d'enclencher la « procédure de sonnette d'alarme » si elles estiment qu'une disposition « porte gravement atteinte aux relations entre les Communautés », le conseil d'une minorité nationale en Croatie est tenu d'informer l'autorité compétente s'il estime qu'une ordonnance – ou l'une de ses dispositions – émise par une collectivité autonome est contraire à la Constitution, à la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales ou à une législation spéciale régissant les droits et libertés des minorités nationales⁶². Outre ces conseils des minorités nationales opérant au niveau des collectivités autonomes, la loi constitutionnelle croate sur les droits des minorités nationales établit aussi un conseil consultatif des minorités nationales, dont le rôle est de promouvoir l'intérêt de la participation des minorités nationales à la vie publique au niveau national et, en particulier, d'examiner et de proposer des modes de réglementation et de résolution des problèmes liés à l'exercice et à la protection des droits et libertés des minorités. Dans ce but, il coopère avec les organes gouvernementaux, non gouvernementaux et autonomes concernés, ainsi qu'avec les conseils des minorités nationales et d'autres entités impliquées dans des activités par lesquelles les droits des minorités et libertés sont exercés⁶³. De la même manière, un comité parlementaire pour les relations intercommunautaires a été mis en place en Macédoine du Nord. Il est chargé d'étudier les problèmes de relations intercommunautaires, de réaliser des évaluations et de formuler des propositions pour les résoudre – évaluations et propositions que le parlement est obligé de prendre en considération⁶⁴.

90. Les parlements sâmes de Finlande, de Norvège et de Suède offrent un exemple similaire. Malgré leur dénomination, ces instances n'ont pas de fonction législative, mais sont essentiellement des organes consultatifs qui représentent le peuple sâme et défendent ses intérêts – au niveau national et international. La création de ces parlements se fonde sur la reconnaissance internationale des droits des populations autochtones et sur la législation nationale⁶⁵. Les trois parlements sâmes sont élus par et parmi le peuple sâme. Leurs attributions diffèrent (légèrement), mais leur structure et leur rôle sont similaires. Les parlements sâmes peuvent exprimer leur avis et formuler des déclarations, soumettre des propositions et des initiatives aux autorités et être consultés par celles-ci pour toutes les questions concernant les intérêts sâmes. Les parlements sâmes jouent donc un rôle important dans la préservation du droit à l'autodétermination culturelle du peuple sâme, en traitant des questions telles que la langue, les moyens de subsistance traditionnels, les droits fonciers et le bien-être social.

91. Il peut également y avoir une coopération entre différents acteurs étatiques à différentes échelles territoriales. Ces mécanismes de coopération peuvent être particulièrement bénéfiques si les identités régionales sont représentées par une forme ou une autre d'entité étatique politique ou administrative. La Suisse, par exemple, a établi différents modes de coopération intergouvernementale qui sont de bons exemples de mécanismes d'amélioration du dialogue politique pour réduire ou prévenir les tensions régionales. D'une part, les cantons ont créé une « Conférence des gouvernements cantonaux » au sein de laquelle chaque gouvernement cantonal a droit à un siège et dont le but est de favoriser la coopération entre les cantons et d'assurer la coordination et l'information nécessaire des cantons⁶⁶. D'autre part, les chefs des différents départements des gouvernements cantonaux se retrouvent au sein des « *Direktorenkonferenzen* » (conférences des directeurs), qui sont des espaces de promotion et de coordination des activités des départements cantonaux dans leurs domaines de compétence. Ils arrêtent aussi des prises de position communes à l'intention de la Confédération lorsque des intérêts cantonaux sont en jeu. La Conférence des gouvernements cantonaux et les conférences des directeurs servent donc de forums de coopération et de consultation. Elles constituent une plateforme politique pour la formation de l'opinion parmi les cantons, par le biais de laquelle les gouvernements cantonaux peuvent

60 Article 31, paragraphe 1, de la loi constitutionnelle croate sur les droits des minorités nationales.

61 Article 32 de la loi constitutionnelle croate sur les droits des minorités nationales.

62 Article 32, paragraphe 6, de la loi constitutionnelle croate sur les droits des minorités nationales.

63 Article 35 de la loi constitutionnelle croate sur les droits des minorités nationales.

64 Voir l'amendement XII de la Constitution de la République de Macédoine du Nord, remplaçant son article 78.

65 Loi finlandaise sur le Parlement sâme, loi sâme norvégienne et loi suédoise sur le Parlement sâme. Les gouvernements de ces trois pays ont rédigé conjointement une Convention nordique sâme, qui n'est pas encore entrée en vigueur.

66 Voir les articles 1 et 2 de la Convention sur la Conférence des gouvernements cantonaux.

apporter une contribution ciblée et coordonnée à la politique fédérale lorsque des intérêts cantonaux sont concernés. En outre des conférences intergouvernementales regroupant tous les cantons, d'autres conférences permanentes et institutionnalisées existent. Par exemple, il existe six conférences intergouvernementales régionales composées par les gouvernements de plusieurs cantons – mais pas de tous – travaillant ensemble pour promouvoir leurs intérêts.

92. Un système intéressant de coopération intergouvernementale existe également en Belgique où un comité de concertation (*overlegcomité*) composé de membres des différents gouvernements du pays (le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux et communautaires) dans le respect d'une double parité – parité linguistique (francophone et néerlandophone) et parité entre les représentants du niveau fédéral et des entités fédérées – a été mis en place. Son but est de prévenir ou régler les conflits d'intérêts et les conflits de compétence susceptibles d'opposer différentes entités infranationales ou une entité infranationale et l'État fédéral. Le comité de concertation est le point central de consultation, de coopération et de coordination entre l'État, les communautés et les régions pour atteindre des objectifs communs ou individuels, dans le respect des compétences de chacun⁶⁷. Pour favoriser la concertation et la coopération entre l'État, les communautés et les régions, le Comité de Concertation peut créer des commissions spécialisées dites "conférences interministérielles" composées de membres du Gouvernement et des exécutifs des communautés et des régions.⁶⁸ Ces conférences interministérielles sont des moyens de coopération et de concertation dans des secteurs spécifiques de l'activité gouvernementale, où les ministres respectifs peuvent dialoguer dans leur domaine de compétence. Elles se concentrent donc sur les politiques dans des domaines spécifiques. En principe, le Comité de concertation peut décider librement dans quels secteurs il institue une conférence interministérielle. Cependant, il est tenu d'établir une conférence interministérielle sur la politique étrangère, au sein de laquelle le gouvernement (national) informe régulièrement les gouvernements régionaux des questions de politique étrangère.⁶⁹ Il existe à ce jour 19 conférences interministérielles spécialisées sur des sujets aussi variés que les réformes institutionnelles, la santé publique, la culture ou l'environnement.

93. L'Italie⁷⁰ et l'Espagne⁷¹ ont mis en place des mécanismes utiles de coopération intergouvernementale (multilatérale) via des conférences intergouvernementales composées de représentants des niveaux régional et national. Cependant, les mécanismes bilatéraux entre l'État-nation et une région autonome spécifique sont plus appréciés pour prévenir et résoudre les conflits dans ces pays (à organisation asymétrique). En effet, des commissions bilatérales – des organes mixtes composés d'un nombre égal de représentants de l'État et de la région, donc basés sur le principe de la parité – ont été établies. Certaines de ces commissions bilatérales sont expressément institutionnalisées dans le Statut d'autonomie de la région concernée – c'est le cas des régions autonomes italiennes et de certaines régions autonomes espagnoles⁷². Certaines des commissions bilatérales espagnoles sont des instruments plutôt informels, qui n'ont pas de fondement juridique dans les statuts d'autonomie respectifs. Ces commissions bilatérales offrent un espace propice à l'échange d'informations, à la consultation et à la coopération et permettent de prévenir et de régler les conflits par la négociation politique – en particulier en ce qui concerne le développement du régime d'autonomie de la région autonome spécifique.

94. D'autres exemples de comités mixtes fondés sur le principe de la parité qui offrent un espace – institutionnalisé – de consultation, de coopération et de résolution des conflits entre l'État-nation et les entités régionales peuvent être trouvés dans le cas des Autonomies nordiques. En effet, les différends entre l'État et les Autonomies nordiques infranationales⁷³ doivent être résolus par des comités mixtes spéciaux qui regroupent des fonctionnaires de l'État et du niveau infranational. Par exemple, la délégation d'Åland⁷⁴ est composée de quatre membres, deux représentants de l'État finlandais et deux représentants de la région des îles Åland. La délégation d'Åland peut non seulement donner des avis au Conseil d'État, à ses ministères, au gouvernement d'Åland et aux tribunaux s'ils en font la demande⁷⁵, mais aussi résoudre les différends entre l'État-nation et la région des îles Åland dans les cas prévus par

67 Voir l'article 31/1 de la Loi ordinaire de réformes institutionnelles de Belgique, 1980.

68 Voir l'article 31 bis de la Loi ordinaire de réformes institutionnelles de Belgique, 1980.

69 Voir l'article 31 bis de la Loi ordinaire de réformes institutionnelles de Belgique, 1980.

70 « Système des conférences » : Conférence permanente pour les relations entre l'État, les Régions et les Provinces autonomes ; Conférence sur les relations entre l'État, les villes et l'autonomie locale ; Conférence sur les relations entre l'État, les régions, les provinces autonomes, les villes et les autonomies locales.

71 Différentes Conférences des ministres sectorielles (certaines informelles, d'autres avec un fondement juridique formel) et la Conférence des présidents (conférence intergouvernementale régulière des Premiers ministres de l'État et des communautés autonomes).

72 Pour des exemples, voir l'article 183 du Statut d'autonomie de la Catalogne et l'article 107 du Statut spécial pour le Trentin-Tyrol du Sud.

73 Åland, Groenland, Îles Féroé.

74 Voir l'article 55 et suivants de la loi finlandaise sur l'autonomie d'Åland.

75 Article 56 de la loi sur l'autonomie d'Åland.

la loi sur l'autonomie d'Åland⁷⁶. Ce mécanisme peut donc être décrit comme une forme de procédure de médiation/arbitrage pour résoudre les conflits entre la région et l'État-nation.

95. Par opposition à ces mécanismes (plus ou moins) formalisés et institutionnalisés de coopération, de consultation et de résolution des conflits, des relations intergouvernementales informelles et des mécanismes informels de résolution des conflits ont été établis au Royaume-Uni pour les administrations décentralisées d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord. En effet, les principes qui sous-tendent les relations entre ces entités territoriales sont définis dans un protocole d'accord et dans plusieurs accords complémentaires (bilatéraux ou quadrilatéraux) appelés concordats. Ces instruments ne constituent que des déclarations d'intention politique et ne doivent pas être interprétés comme étant juridiquement contraignants. Ils n'en revêtent pas moins une importance politique et fixent des normes en matière de communication, de consultation et de coopération entre les entités (administratives) nationales et infranationales. L'un des accords complémentaires établit même un comité ministériel conjoint (*Joint Ministerial Committee*), qui rassemble des ministres du gouvernement britannique et des ministres d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord. Ce comité doit organiser des réunions plénières au moins une fois par an et peut également se réunir dans d'autres formats « fonctionnels ». Il a principalement un rôle de coordination mais peut aussi examiner les différends entre les administrations décentralisées ou tenter de résoudre les divergences entre le gouvernement britannique et l'une des administrations décentralisées⁷⁷.

5.3 Promouvoir l'unité tout en tenant compte de la diversité linguistique et culturelle

96. La langue est l'un des facteurs clés d'une communication réussie, ce qui en fait un élément essentiel pour l'instauration d'un dialogue efficace entre les différentes identités régionales ou entre les identités régionales et l'État. Cela est d'autant plus vrai que les identités régionales impliquent souvent une diversité linguistique. Les mécanismes relatifs aux langues, à leur reconnaissance, à leur usage et à leur enseignement sont donc une condition préalable importante à la mise en œuvre d'autres droits – de représentation, de participation, de consultation, de coordination, de résolution des conflits.

97. Avant d'étudier plus avant certains exemples, il convient de souligner que bon nombre des mécanismes décrits ci-dessous ne sont pas seulement des « bonnes pratiques », mais sont requis par la loi. En effet, de nombreux pays (européens) ont ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et/ou ont adopté une législation interne sur la protection des langues régionales ou minoritaires.

98. La reconnaissance d'une langue en tant que langue officielle ou en tant que langue régionale ou minoritaire est un mécanisme-clé de prise en compte de la diversité linguistique⁷⁸. Il y a plusieurs modalités possibles. D'une part, un État peut reconnaître plusieurs langues officielles sur l'ensemble de son territoire. D'autre part, la reconnaissance de plusieurs langues officielles ou d'une langue officielle divergente peut être limitée à une région en particulier. Il existe différents degrés de reconnaissance d'une langue régionale ou minoritaire.

99. Par exemple, la Suisse est un pays où plusieurs langues officielles sont reconnues. Au niveau national, l'allemand, le français, l'italien et le romanche sont reconnus comme langues officielles⁷⁹. En effet, son quadrilinguisme est considéré comme « l'une des caractéristiques fondamentales de la Suisse » et la réglementation de l'usage des langues officielles ainsi que la promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques visent à « consolider la cohésion nationale »⁸⁰. Au niveau régional, les cantons peuvent décider de leurs langues officielles. Toutefois, ce faisant, ils doivent respecter la répartition territoriale traditionnelle des langues et tenir compte des minorités linguistiques autochtones afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques⁸¹. Ainsi, même si le quadrilinguisme de la Suisse est plus sociétal qu'individuel – en ce sens que la Suisse

76 Article 62 combiné à l'article 30, paragraphe 12, et à l'article 61, paragraphes 1 ou 2 de la loi sur l'autonomie d'Åland.

77 Voir l'Accord complémentaire du Royaume-Uni sur le Comité ministériel conjoint.

78 Les langues régionales ou minoritaires sont définies dans la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comme les langues « pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un État par des ressortissants de cet État qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'État » et qui sont différentes de la ou des langues officielles de cet État (article 1, paragraphe a).

79 Article 70, paragraphe 1 de la Constitution suisse. Le statut de langue officielle du romanche est toutefois limité à la communication avec les personnes qui parlent le romanche.

80 Article 1, paragraphes a et b, et article 2, paragraphes a et b de la Loi fédérale sur les langues.

81 Article 70, paragraphe 2 de la Constitution suisse. À l'heure actuelle, un canton est officiellement trilingue (Grisons : allemand, italien, romanche), trois cantons et une ville sont bilingues (Berne, Fribourg, Valais, la ville de Biel/Bienne : allemand et français), un canton a l'italien comme langue officielle, 4 cantons ont le français comme langue officielle et 17 cantons ont l'allemand comme langue officielle.

est composée de quatre régions linguistiques, mais que les habitants de ces régions sont pour la plupart unilingues ou tout au plus bilingues –, les élèves sont tenus, au terme de leur scolarité obligatoire, d'avoir des compétences dans au moins une deuxième langue nationale⁸².

100. Un autre exemple d'État où plusieurs langues officielles sont reconnues est la Belgique, qui reconnaît trois langues officielles : le néerlandais, le français et l'allemand. Le principe directeur en matière de langues est la territorialité : dans chaque région linguistique, la langue du territoire est la langue officielle. En effet, la Belgique est divisée en quatre régions linguistiques – la région néerlandophone, la région francophone, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région germanophone – qui sont inscrites dans la Constitution et ne peuvent être modifiées que par un majorité.⁸³ En termes d'entités fédérées, la Belgique est composée de trois communautés reflétant les groupes linguistiques (néerlandophone, francophone et germanophone).⁸⁴ En effet, la réglementation de l'usage des langues pour les questions administratives, l'enseignement et certains autres domaines relève de la compétence des communautés⁸⁵. Ainsi, le néerlandais, le français et l'allemand sont utilisés comme langues publiques dans leur aire linguistique respective, la région de Bruxelles-Capitale est bilingue (français, néerlandais). Cependant, certaines municipalités frontalières bénéficient de « facilités linguistiques », ce qui signifie que les résidents – au lieu d'utiliser la langue officielle du territoire – ont le droit d'utiliser la langue officielle du territoire adjacent en matière administrative⁸⁶. La division linguistique en général est un aspect très important en Belgique, les groupes linguistiques au Parlement étant pertinents pour les lois à majorité spéciale ou pour la procédure de sonnette d'alarme, la parité linguistique au sein du gouvernement central. La parité linguistique est également un aspect important en ce qui concerne la composition des tribunaux. Le système linguistique belge est très sophistiqué. Cependant, il a été critiqué pour son manque d'incitations à la coopération entre les différents groupes linguistiques, se concentrant principalement sur la fracture linguistique, conduisant peut-être à ce que les communautés "vivent côte à côte dans l'isolement".⁸⁷

101. Un autre exemple est la Finlande, où le finnois et le suédois sont les langues nationales et où, au niveau national, chacun a le droit d'utiliser sa propre langue, finnois ou suédois, devant les tribunaux et autres autorités, et de recevoir des documents officiels dans cette langue (article 17 de la Constitution finlandaise). Dans les îles Åland⁸⁸, le suédois est non seulement la langue officielle d'Åland utilisée par l'administration et par la délégation d'Åland, mais c'est aussi la langue de correspondance entre les fonctionnaires d'Åland et les fonctionnaires d'État établis dans la province d'Åland et les autres fonctionnaires d'État dont les compétences s'étendent à tout ou partie de la province d'Åland. Toutefois, les ressortissants finlandais ont le droit d'utiliser le finnois dans les affaires qui les concernent⁸⁹ et les pouvoirs publics d'Åland peuvent être contraints de fournir des traductions en finnois dans certaines circonstances⁹⁰.

102. La Croatie et la Serbie – avec la province autonome serbe de Voïvodine – sont de parfaits exemples de la reconnaissance d'une ou plusieurs autres langues – en plus de la langue officielle nationale applicable à l'ensemble du territoire national – en tant que langues officielles dans certaines régions. En effet, la loi constitutionnelle croate sur les droits des minorités nationales stipule que dans les municipalités où les membres d'une communauté ou d'une minorité ethnique et nationale constituent la majorité du nombre total d'habitants, leur langue et leur alphabet doivent être utilisés officiellement – en plus de la langue croate et de l'alphabet latin⁹¹. En Voïvodine, le Statut d'autonomie de la région reconnaît six langues officielles et leurs alphabets respectifs – la langue nationale serbe et l'alphabet cyrillique ainsi que cinq autres⁹². Ces langues officielles ne s'appliquent pas toutes à l'ensemble du territoire de la Voïvodine ; d'autres statuts précisent quelles langues officielles s'appliquent à quelle municipalité, ville ou certaines localités.

103. La reconnaissance d'une langue comme langue officielle – et, quoique dans une moindre mesure, comme langue régionale ou minoritaire – a plusieurs conséquences. Non seulement les services publics

82 Article 15, paragraphe 3 de la loi fédérale sur les langues de Suisse.

83 Art. 4 Constitution de la Belgique.

84 Art. 2 Constitution de la Belgique; Outre les Communautés, le système fédéral belge comprend également trois Régions – la Région flamande, la Région wallonne et la Région bruxelloise – en tant qu'entités fédérées, voir art. 3 Constitution belge.

85 Art. 129 par. 1 et art. 130 par. 1 Constitution de la Belgique.

86 Cependant, de nombreuses controverses existent en ce qui concerne ces facilités linguistiques, voir par ex.. POPELIER, power-sharing, p. 96 f.

87 POPELIER, Power-Sharing, P. 104.

88 Article 36 et suivants de la loi sur l'autonomie d'Åland.

89 Article 37 de la loi sur l'autonomie d'Åland.

90 Article 39 de la loi sur l'autonomie d'Åland.

91 Article 7 de la loi constitutionnelle croate sur les droits des minorités nationales.

92 Article 24 du Statut de la Province autonome de Voïvodine.

doivent être assurés dans ces langues et l'administration et les autres autorités de l'État doivent être en mesure de communiquer dans ces langues avec les personnes concernées. Par ailleurs, les textes réglementaires nationaux – du moins les plus importants et ceux qui touchent spécifiquement les utilisateurs de ces langues – doivent être disponibles dans ces langues. En outre, les modalités de travail au sein des autorités de l'État – notamment en ce qui concerne le parlement et le gouvernement – doivent être conçues de façon à permettre aux locuteurs des différentes langues officielles ou des langues régionales ou minoritaires de participer activement, malgré la diversité linguistique. Cela peut aller jusqu'à prévoir que la signalisation routière, la dénomination des rues, des lieux, des pouvoirs publics, des institutions et autres soient bi- ou multilingues. Toutes ces conséquences exigent que les pouvoirs publics soient organisés de manière à répondre aux exigences linguistiques. Ils doivent donc disposer d'un personnel – en nombre suffisant – capable de communiquer non seulement dans la langue officielle majoritaire, mais aussi dans d'autres langues nationales, régionales ou minoritaires reconnues. Au mieux, les membres du personnel doivent être bi/multilingues, ou au moins avoir une connaissance suffisante de plus d'une seule langue reconnue officiellement.

104. Par exemple, le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a salué l'adoption d'une série de programmes pour la langue galloise (*Welsh Language Schemes*) en tant que « méthode innovante pour protéger et promouvoir le gallois »⁹³ – programmes qui ont depuis été remplacés par des normes qui restent à définir par les ministres gallois⁹⁴. Ces mécanismes visent à garantir le principe selon lequel, dans la conduite des affaires publiques et l'administration de la justice au Pays de Galles, l'anglais et le gallois sont traités sur un pied d'égalité⁹⁵. Les normes peuvent concerner la prestation de services, la tenue de dossiers, l'élaboration de politiques, mais aussi plus largement la promotion ou la facilitation de l'utilisation de la langue galloise en général. Les institutions ont l'obligation de se conformer aux normes et différents mécanismes d'application ont été mis en place⁹⁶. Un autre exemple intéressant est celui de la loi finlandaise sur la langue sâme, qui accorde à (certains) fonctionnaires d'État – dans certaines circonstances – le droit de prendre un congé payé ou un congé de travail pour étudier la langue sâme⁹⁷. En outre, cette loi prévoit que le Parlement sâme bénéficie d'un Bureau de la langue sâme pour la traduction – notamment des textes officiels (dont le coût est pris en charge par l'État, sous certaines conditions)⁹⁸ – et pour d'autres tâches⁹⁹.

105. Outre les exigences linguistiques concernant les autorités et les activités de l'État, un autre facteur important est la mise en place de structures d'enseignement des langues (régionales ou minoritaires) et, plus encore, d'un enseignement général dispensé dans ces langues. En effet, de nombreux pays inscrivent dans la loi l'enseignement dans une langue régionale ou minoritaire. À cet égard, il importe de souligner qu'il ne suffit pas de prévoir un nombre adéquat d'établissements et de personnel – sur le plan quantitatif – pour assurer l'enseignement dans les langues régionales ou minoritaires, mais qu'il faut aussi et surtout s'assurer que les enseignants eux-mêmes soient suffisamment préparés et formés – sur le plan qualitatif. Par exemple, la Finlande a introduit des quotas d'étudiants parlant la langue sâme dans la formation des enseignants du primaire. Toutefois, la formation de ces enseignants de la langue sâme et en langue sâme s'est avérée insuffisante, en particulier au niveau de l'enseignement supérieur. Il a été remédié à cette situation.

106. La promotion des langues régionales peut non seulement permettre, voire créer un climat réglementaire propice aux mesures (privées), mais aussi d'impliquer l'État (ou certaines sous-unités) dans la mise en place de mécanismes, d'institutions et projets et contribuer au financement nécessaire à des projets et initiatives publics ou privés. En Finlande par exemple, en plus de la dotation annuelle destinée à la mise en œuvre de la loi sur la langue sâme, les autorités octroient des financements à des projets pilotes sur l'enseignement à distance, à un projet pilote sur la sauvegarde de l'enseignement des langues sâmes en dehors du territoire sâme et à la préservation des nids (culturels et) linguistiques sâmes. À l'origine, le concept de « nids linguistiques » a été mis au point en Nouvelle-Zélande pour les familles ayant des racines Māori, puis il a été repris pour d'autres populations autochtones. Le principe des nids linguistiques consiste à immerger les jeunes enfants – de la naissance à l'âge de 5 ans environ – dans un environnement où ils interagissent avec des personnes parlant couramment leur langue autochtone, dans un environnement semblable à celui d'une maison. Il s'agit de permettre à ces enfants

93 Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Rapport sur l'application de la Charte au Royaume-Uni, Rapport du 24 mars 2004, n° 144.

94 Article 145 et Partie 4 (article 25 et suivants), Loi sur la langue galloise (Pays de Galles) de 2011.

95 Ces mécanismes peuvent également contribuer à « sauver » une langue minoritaire menacée d'extinction (parce que ses locuteurs sont contraints de s'assimiler et de parler la langue majoritaire).

96 Article 25 et Partie 5 (article 71 et suivants), Loi sur la langue galloise (Pays de Galles) de 2011.

97 Article 25 de la loi finlandaise sur la langue sâme.

98 Article 21 et suivants de la loi finlandaise sur la langue sâme.

99 Article 26 de la loi finlandaise sur la langue sâme.

d'acquérir cette langue de façon naturelle, comme leur langue maternelle, plutôt que de la leur enseigner¹⁰⁰. Un petit nombre de ces nids linguistiques (en partie) financés par l'État ont même été créés à Helsinki, une ville située en dehors du territoire sâme (mais où vivent actuellement de nombreux Sâmes qui s'y sont installés pour travailler). Dans les nids linguistiques, on ne se contente pas de parler aux enfants en langue sâme, on joue aussi avec eux, on leur chante des chansons et on leur enseigne la culture sâme¹⁰¹. Ces programmes immersifs sont considérés comme des outils très efficaces pour la promotion des langues autochtones – il pourrait d'ailleurs en être ainsi pour toutes les langues minoritaires – et le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires recommande même de privilégier l'institutionnalisation des projets qui ont fait leurs preuves (comme les nids linguistiques) plutôt que d'accorder des financements par projet¹⁰².

107. Un autre mécanisme intéressant mérite d'être cité en ce qui concerne la promotion et la protection des langues sâmes, à savoir le centre linguistique *Sámi Giellagáldu*. Il s'agit d'un projet coopératif mené par les parlements sâmes de Finlande, de Norvège et de Suède et qui était, à l'origine, cofinancé par l'UE. Ce centre linguistique regroupe des experts professionnels et vise à instaurer, coordonner et renforcer la coopération entre les langues sâmes, ainsi qu'à préserver et promouvoir le patrimoine culturel lié aux langues sâmes. Plus concrètement, il fonctionne comme un centre de ressources et de formation professionnelle en proposant des services en langue sâme destinés aux locuteurs de ces langues, y compris des tâches telles que la planification linguistique, le travail de terminologie par rapport à l'évolution des langues et des services de normalisation et de toponymie¹⁰³. Outre les centres linguistiques destinés à promouvoir une langue régionale ou minoritaire, la création de centres pour le multilinguisme, axés sur la recherche et la promotion du multilinguisme, peut également être pertinente. Parmi ces centres, on peut citer le *Centre for Multilingualism in Society across the Lifespan* en Norvège¹⁰⁴, qui a récemment mis en ligne une base de données dotée d'une documentation complète sur les minorités linguistiques autochtones et immigrées en Europe¹⁰⁵, ou bien l'Institut du plurilinguisme en Suisse¹⁰⁶.

108. La création d'organismes – officiels ou semi-officiels – (conseils linguistiques, commissaires linguistiques ou autres) dont l'objectif est la promotion de ces langues/l'une de ces langues est une autre piste à envisager. À titre d'exemple, citons le *Bòrd na Gàidhlig*¹⁰⁷ écossais et le commissaire à la langue galloise¹⁰⁸ (anciennement le bureau de la langue galloise), dont les buts respectifs sont de promouvoir et de faciliter l'utilisation de la langue gaélique et de la langue galloise et d'assurer le statut de ces langues en tant que langues officielles (sur leurs territoires respectifs), en exigeant un respect égal à la langue anglaise. Le commissaire à la langue galloise, en particulier, dispose de compétences étendues en matière de protection et de promotion de la langue galloise. Non seulement il ou elle doit rédiger des rapports sur la situation de la langue galloise, mais son rôle est également essentiel dans l'établissement et l'application de normes relatives à la langue galloise. Le commissaire peut aussi mener des enquêtes, engager ou intervenir dans des procédures judiciaires (en Angleterre et au Pays de Galles) et fournir à une personne une assistance juridique pour toute question relevant de sa fonction (à savoir la protection et la promotion de la langue galloise)¹⁰⁹. À cette fin, il ou elle bénéficie du soutien d'un Groupe consultatif¹¹⁰. Le commissaire à la langue galloise doit même établir une procédure d'enquête sur les plaintes (déposées par des particuliers) concernant les actes ou omissions liés à l'utilisation (facilitée) et à la promotion de la langue galloise – la « procédure de plainte »¹¹¹. Les décisions rendues par le commissaire à l'égard de ces plaintes peuvent faire l'objet d'une procédure d'appel devant un tribunal indépendant de langue galloise¹¹². Le commissaire à la langue galloise a une autre compétence intéressante qu'il convient de noter. Il ou elle peut conclure un accord amiable avec une personne ayant

100 Voir notamment *Language Nest Handbook for B.C. First Nations Communities by the First People's Cultural Council*, accessible en ligne à l'adresse suivante : <https://fpcc.ca/wp-content/uploads/2020/08/FPCC_LanguageNestHandbook_EmailVersion2.pdf> (consulté le 4 mars 2022).

101 Voir par exemple <<https://finland.fi/life-society/sami-languages-making-gains-in-finland/>> (consulté le 4 mars 2022).

102 Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Évaluation sur la mise en œuvre des recommandations pour action immédiate contenues dans le cinquième rapport d'évaluation du Comité d'experts sur la Finlande, Évaluation n° 13 du 7 octobre 2020.

103 Voir <<https://www.samediggi.fi/finished-projects/giellagaldu-project/?lang=en>> (consulté le 4 mars 2022).

104 Voir <<https://www.hf.uio.no/multiling/english/>> (consulté le 7 mars 2022).

105 Voir <<https://www.degruyter.com/database/lme/html>> (consulté le 7 mars 2022).

106 Voir <<https://institut-mehrsprachigkeit.ch/fr/>> (consulté le 7 mars 2022).

107 Article 1 de la loi sur la langue gaélique (Écosse) de 2005 et Annexe 1 de ladite loi ; voir aussi <<https://www.gaidhlig.scot/en/>> (consulté le 7 mars 2022).

108 Partie 2 (article 2 et suivants) de la Loi sur la langue galloise (Pays de Galles) de 2011 et Annexe 1 de ladite loi ; voir aussi <<https://www.welshlanguagecommissioner.wales/>> (consulté le 7 mars 2022).

109 Article 4 et suivants de la Loi sur la langue galloise (Pays de Galles) de 2011.

110 Partie 3 (article 23 [f]) de la Loi sur la langue galloise (Pays de Galles) de 2011.

111 Article 14 de la Loi sur la langue galloise (Pays de Galles) de 2011.

112 Article 95 et suivants, article 120 et suivants et Annexe 11 de la Loi sur la langue galloise (Pays de Galles) de 2011.

enfreint une norme relative à la langue galloise et demander à un tribunal de comté de rendre une ordonnance pour contraindre la personne concernée à respecter cet accord amiable, le cas échéant¹¹³.

109. Les médias peuvent également participer à la promotion et à la protection des langues régionales et minoritaires. En effet, la Charte européenne des langues régionales et minoritaires contient plusieurs exigences en ce qui concerne les journaux, les chaînes de radio et de télévision et/ou les programmes dans les langues régionales et minoritaires¹¹⁴. De nombreux pays multilingues ont mis en place divers mécanismes pour encourager, garantir ou soutenir financièrement les efforts déployés à ce titre. La Société suisse de radiodiffusion et de télévision, par exemple, fournit à l'ensemble de la population des programmes de radio et de télévision de même valeur dans les trois langues officielles (allemand, français et italien) et diffuse au moins un programme de radio pour la Suisse d'expression romanche¹¹⁵. Au Royaume-Uni, en ce qui concerne la langue galloise, une station de radio entièrement en langue galloise a été créée et différentes chaînes de télévision galloises diffusent une partie de leurs programmes – y compris aux heures de grande écoute – en langue galloise. En outre, plusieurs périodiques d'actualité sont publiés en gallois¹¹⁶. En Belgique,¹¹⁷ les médias sont un domaine typique de compétence des communautés,¹¹⁸ c'est pourquoi les médias publics sont divisés selon des critères linguistiques. Chaque communauté a son propre radiodiffuseur public, chaque organisme de radiodiffusion étant mutuellement indépendant ainsi qu'indépendant du niveau national. Les questions fédérales et autres informations importantes sont couvertes par tous les organismes de radiodiffusion. Cependant, la couverture par les radiodiffuseurs publics des informations concernant les régions ou les communautés autres que sa propre communauté fait parfois défaut, les radiodiffuseurs publics étant beaucoup plus orientés vers les régions ou d'autres États (nations) de la même affiliation linguistique. L'intensification de la coopération actuellement limitée entre les radiodiffuseurs publics peut ainsi contribuer à améliorer le dialogue intercommunautaire.

110. Outre la prise en compte des langues régionales et minoritaires, d'autres facteurs (plus généraux) sont pertinents en ce qui concerne la promotion du dialogue et de la compréhension entre les identités régionales et l'État, ce qui permet l'unité tout en acceptant la diversité. La culture est l'un de ces facteurs. En effet, supprimer par la force la diversité culturelle dans le but supposé de promouvoir l'unité nationale porte non seulement préjudice aux identités culturelles régionales concernées, mais aussi à la cohésion nationale. Il est préférable d'embrasser et de protéger les cultures régionales, tout en évitant d'exagérer les différences qui conduisent à des clivages et en soulignant plutôt les points communs qui contribuent à l'unité nationale et justifient ses avantages.

111. Pour favoriser la compréhension culturelle, un mécanisme souple peut consister à célébrer le multiculturalisme en rappelant son importance dans les préambules ou d'autres dispositions (programmatiques). Ainsi, l'article 7 du Statut de la province autonome de Voïvodine stipule que le multilinguisme, le multiculturalisme et la liberté de confession sont des valeurs d'une importance particulière et que la province autonome doit encourager et aider à préserver et à développer le multilinguisme et le patrimoine culturel des minorités nationales – les communautés nationales qui vivent sur son territoire – et contribuer, par des mesures et activités spéciales, à la connaissance mutuelle et au respect des langues, des cultures et des confessions. Le préambule de la Constitution suisse proclame la volonté du peuple suisse et des cantons de vivre ensemble leurs diversités dans le respect de l'autre et l'équité. Même si ces dispositions ne sont pas juridiquement applicables, elles ont une grande valeur politique, diplomatique et symbolique. Une manière plus concrète de célébrer la diversité culturelle serait d'autoriser non seulement les jours fériés nationaux, mais aussi les jours fériés régionaux. En effet, les symboles, monuments, héros, etc. nationaux devraient être inclusifs et célébrer également les cultures minoritaires.

112. Outre l'affirmation de l'importance et de la valeur de la diversité culturelle, il peut être bénéfique, voire nécessaire, de mettre en place des mécanismes qui renforcent des identités culturelles régionales spécifiques – notamment les identités minoritaires et vulnérables – leur visibilité, leur conservation et leur prospérité. Parmi ces mécanismes, on peut citer la création d'organes (consultatifs) dans le domaine

113 Article 91 (f) de la Loi sur la langue galloise (Pays de Galles) de 2011.

114 Article 11 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

115 Article 24, paragraphe 1 (a), et paragraphe 2 de la Loi fédérale sur la radio et la télévision. Il convient par ailleurs de tenir compte des besoins de la région linguistique romanche en matière de radio et de télévision (article 24, paragraphe 2, de la même loi).

116 Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Rapport sur l'application de la Charte au Royaume-Uni, Rapport du 24 mars 2004, n° 160 et suivants.

117 Qui n'est pas partie à la Charte européenne des langues régionales et minoritaires.

118 Art. 127 par. 1 and Art. 130 par. 1 de la Constitution belge; les Communautés représentant les différents groupes linguistiques (et culturels), voir art. 2 Constitution belge.

culturel. Deux exemples ont déjà été évoqués dans le présent rapport pour d'autres aspects : les parlements sâmes scandinaves et le *Bòrd na Gàidhlig* écossais. L'un des principaux objectifs des parlements sâmes est de promouvoir et de protéger non seulement les langues sâmes, mais aussi la culture sâme dans son ensemble. À ce titre, les parlements sâmes peuvent prendre des initiatives, soumettre des propositions aux autorités et publier des déclarations. Le *Bòrd na Gàidhlig* écossais (Bòrd), même s'il a été créé par la loi sur la langue gaélique dans le but premier de promouvoir la langue gaélique, a également pour mission de promouvoir plus généralement l'éducation et la culture gaéliques¹¹⁹. En particulier, le Bòrd peut conseiller les ministres écossais, les organismes publics et autres personnes exerçant des fonctions de nature publique ainsi que d'autres personnes sur des questions relatives à la culture gaélique¹²⁰. Un autre mécanisme similaire pour renforcer les identités culturelles spécifiques consiste à créer des centres culturels, à l'instar du centre culturel sâme Sajos, qui abrite non seulement le siège et le lieu de réunion permanent du parlement sâme finlandais, mais aussi d'autres organisations sâmes. Ce centre finlandais de l'administration, de la culture, de l'éducation et du savoir-faire sâme héberge des installations permettant d'accueillir des réunions, des congrès, des séminaires et des événements, et propose également d'autres services¹²¹.

113. Outre la culture, un autre facteur propice à l'amélioration du dialogue sur les identités régionales est la manière dont les identités régionales sont prises en compte et considérées dans l'historiographie, l'éducation et la recherche universitaire. En effet, reconnaître les identités régionales dans l'historiographie et informer les populations de leur existence, de leur culture et de leurs particularités contribue à réduire les éventuelles tensions régionales. Cela présuppose l'intégration de l'étude des identités régionales dans les programmes scolaires et l'existence de supports pédagogiques, notamment des livres d'histoire, qui dépeignent ces identités de façon appropriée. Ceci implique à son tour que les identités régionales concernées aient les moyens et la possibilité de contribuer ou d'être consultées sur la consolidation historique, éducative et académique des connaissances. La recherche académique sur les identités régionales, leurs particularités et plus largement leur intégration est donc importante. Cependant, au-delà des seules différences régionales, il peut être tout aussi bénéfique de se concentrer sur les traits, les fondements et les intérêts communs, afin de promouvoir l'unité dans la diversité.

5.4 Traiter les revendications territoriales et les modifications des limites territoriales

114. Comme nous l'avons déjà souligné, les identités ne sont jamais tranchées, mais plutôt fluides et dynamiques. Les personnes et leurs familles sont mobiles et passent souvent d'une région à l'autre, notamment en raison de l'urbanisation. En outre, comme les identités régionales ne coïncident pas nécessairement avec les limites territoriales internes des États, certaines communautés dotées d'identités régionales n'ont pas leur région propre, mais sont réparties sur plusieurs régions ou fusionnées dans des entités plus grandes. Toutes ces situations peuvent inciter les communautés à remettre en question les limites territoriales et à demander qu'elles soient modifiées.

115. Si de nombreuses raisons justifient la stabilité des frontières internationales et infranationales, un dialogue ouvert est indispensable lorsque des revendications de scissions, de fusions ou d'ajustements des limites territoriales sont formulées. Les revendications territoriales ne doivent pas être perçues comme une menace pour l'intégrité territoriale ou la sûreté nationale, mais comme une revendication politique – généralement fondée sur des injustices réelles ou perçues du passé et/ou du présent et sur des craintes concernant l'identité d'un groupe – à laquelle la sphère politique doit répondre. Ces revendications, ou plutôt les mécanismes destinés à les résoudre, sont analysés ci-après.

5.4.1 La réorganisation territoriale

116. L'un des principaux défis de la réorganisation territoriale est de savoir si et comment les identités régionales doivent être prises en compte dans le cadre de la délimitation ou des réformes territoriales (internes). L'ajustement des limites territoriales internes avec les identités régionales et la transformation des minorités nationales en majorités régionales capables d'utiliser le droit à l'autonomie (limitée) reposent généralement sur de bons arguments. Cependant, les arguments ne sont pas moins solides pour défendre les limites territoriales internes existantes, car la fluidité de ces limites peut générer une certaine instabilité et inciter à l'ingénierie démographique. En outre, les délimitations territoriales basées sur les identités régionales engendrent souvent des régions très inégales en matière de taille, de population, de richesse et d'autres caractéristiques, et appellent des formes asymétriques d'autonomie

119 Article 1, paragraphe 2.a.ii de la loi sur la langue gaélique.

120 Article 1, paragraphes 2.b et 2.c de la loi sur la langue gaélique.

121 Voir <<https://www.sajos.fi/frontpage/>> (consulté le 30 mars 2022).

et de partage des compétences. Enfin, les ajustements des limites territoriales ou leur éventualité font craindre que la fédéralisation, la régionalisation ou la décentralisation n'ouvrent la porte à d'autres velléités et ne soient qu'une étape sur la voie de l'indépendance ou de revendications en ce sens.

117. Les tensions frontalières peuvent être réduites de différentes manières, notamment par la réorganisation de la répartition des pouvoirs entre le niveau central et le niveau régional (par exemple en garantissant au niveau national la reconnaissance, les droits et la représentation des minorités intrarégionales), par le renforcement de l'autonomie locale, par l'autorisation ou la promotion de la coopération transfrontalière, ou par d'autres moyens tels que le soutien infrastructurel ou économique des régions frontalières – à supposer que ce soit effectivement la cause des tensions régionales. Toutefois, en cas de revendications territoriales fortes et persistantes, il convient de trouver des solutions politiques de remaniement territorial. Certains États prévoient des règles pour la restructuration territoriale, d'autres non. Dans tous les cas, des normes internationales s'appliquent, notamment les principes de la démocratie (même si la question se pose de savoir qui est véritablement le « *demos* »), les principes de l'État de droit et le droit de toutes les régions et communautés concernées à être entendues et consultées. Selon le Cadre de référence, « les limites territoriales régionales ne peuvent être modifiées sans consultation préalable de la collectivité ou des collectivités régionales concernées. La consultation préalable peut comporter un référendum. » (paragraphe 31). Les modifications territoriales importantes nécessitent généralement la coopération de la ou des régions et de l'échelon central. Des ajustements plus modestes peuvent parfois faire l'objet d'un accord entre deux régions (et leurs populations).

118. La création du canton suisse du Jura et les réajustements de limites territoriales internes qui ont suivi, notamment sur la commune de Moutier, sont un exemple de gestion par le dialogue politique et par la coopération de modifications territoriales déclenchées par des tensions régionales. Les règles *ad hoc* négociées au cours de ce processus ont ensuite été inscrites dans la Constitution fédérale et servent de lignes directrices pour d'autres revendications territoriales. La région du Jura a été incorporée au canton de Berne en 1815, à la suite du Congrès de Vienne, sans consultation des Jurassiens. Ce rattachement a toutefois donné lieu à des tensions – parfois violentes – qui s'apparentent à un véritable « *Kulturkampf* » entre le canton de Berne, majoritairement germanophone et protestant, et le Jura minoritaire, en grande partie francophone et catholique. Après plusieurs tentatives infructueuses, les nouveaux élus du gouvernement cantonal ont ouvert la voie à la création d'un nouveau canton du Jura, en prônant une politique de dialogue et de coopération. En effet, à l'époque, la Constitution suisse ne prévoyait pas de procédure pour la création de nouveaux cantons, mais protégeait plutôt leur autonomie et leur territoire. En conséquence, la procédure suivante a dû être établie par le dialogue politique : premièrement, la Constitution cantonale a dû être modifiée pour créer une base juridique cantonale qui accorde un droit à l'autodétermination à la population de la région du Jura ; deuxièmement, le nouveau canton et son territoire ont été établis par trois plébiscites – un plébiscite au niveau cantonal, un plébiscite au niveau régional et un plébiscite au niveau municipal ; enfin, la Constitution nationale a dû être modifiée par un vote à double majorité – donc par l'électorat national dans son ensemble ainsi que par tous les cantons. La procédure en trois étapes des plébiscites visait à obtenir une convergence maximale entre les électeurs qui décident et ceux qui sont affectés par la décision. Lors d'un premier plébiscite, les électeurs de la région du Jura ont été invités à exprimer leur volonté de créer ou non un nouveau canton. Après l'approbation de la création d'un nouveau canton du Jura, les districts jurassiens qui avaient voté contre cette proposition ont pu décider, lors d'un nouveau plébiscite au niveau du district, s'ils préféraient rejoindre le nouveau canton du Jura ou rester dans le canton de Berne. Enfin, lors d'un dernier plébiscite, les communes limitrophes d'un district qui avait décidé de rester dans le canton de Berne ou de s'en séparer ont pu voter une dernière fois pour choisir leur appartenance territoriale. Toute cette procédure a conduit les parties nord du Jura à former un nouveau canton du Jura et les districts sud du Jura à rester dans le canton de Berne.

119. Alors que les tensions territoriales s'étaient apaisées, des revendications persistantes – notamment de la part des districts du nord formant le nouveau canton du Jura – en faveur d'une réunion des districts du sud de la région jurassienne avec le canton du Jura ont, à la suite d'un nouvel épisode, provoqué des tensions régionales plus ou moins violentes. De nouvelles approches ont dû être élaborées pour faire face à ces conflits et tensions régionales persistantes, et les gouvernements cantonaux bernois et jurassien ont pour cela fait appel à la médiation du gouvernement suisse. En conséquence, un dialogue tripartite entre les deux cantons a été institutionnalisé sous la direction du gouvernement fédéral et l'Assemblée dite interjurassienne, composée à parts égales de représentants des deux cantons et dirigée par un président choisi par le gouvernement fédéral, a vu le jour. Le dialogue et la coopération politiques institutionnalisés ainsi établis ont conduit à l'organisation d'un plébiscite « final » dans les régions jurassiennes pour déterminer si ces régions devaient être réunies dans le canton du Jura. Les districts du sud du Jura ont – une fois de plus – rejeté cette réunification et choisi de rester dans le canton de

Berne. Seule une commune d'un district du sud, la commune de Moutier, avait voté en faveur de la réunification, raison pour laquelle elle avait été autorisée à voter à nouveau pour savoir si elle voulait rester dans le canton de Berne ou rejoindre celui du Jura. Après l'annulation d'un premier vote en raison d'irrégularités (ce qui démontre le rôle crucial de l'État de droit et de la justice), les électeurs de Moutier ont décidé, lors d'un second vote en mars 2021, de changer d'appartenance territoriale et de rejoindre le canton du Jura. La finalisation de cette modification territoriale prendra fin avec l'approbation de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral. En attendant, l'Assemblée interjurassienne a été dissoute en 2017.

5.4.2 Les réponses aux revendications sécessionnistes

120. Dans certains cas, les tensions régionales conduisent non seulement à des revendications d'ajustement des limites territoriales intérieures, mais aussi à des mouvements sécessionnistes. Comme ces revendications menacent l'intégrité territoriale de l'État, elles sont souvent qualifiées d'illégitimes. En effet, la grande majorité des États-nations¹²² ne prévoient pas de droit de sécession dans leur Constitution ni par d'autres moyens légaux. En outre, la question de savoir si le droit à l'autodétermination inclut un droit à la sécession (externe) est très controversée et généralement rejetée en droit international. Cependant, s'il n'existe pas de droit général à la sécession, il est nécessaire et bénéfique de rechercher un véritable dialogue pour aborder les questions sous-jacentes et les revendications politiques qui sont au cœur des aspirations sécessionnistes. En effet, ces aspirations sont généralement fondées sur des injustices réelles ou perçues et il est peu probable qu'elles disparaissent en niant leur existence ou en les déclarant inconstitutionnelles et illégitimes.

121. Plusieurs mécanismes peuvent être envisagés pour traiter les revendications sécessionnistes, notamment : associer les identités sécessionnistes aux procédures nationales de prise de décision par le biais de consultations ou de participation et de représentation politiques ; accorder un certain degré d'autonomie régionale ou négocier une autonomie élargie ; permettre et encourager la coopération transfrontalière ; et fournir un soutien financier et infrastructurel si nécessaire. Toutefois, face à des revendications sécessionnistes déterminées et durables, il convient d'instaurer un dialogue politique avec l'autorité centrale pour aborder la possibilité d'un droit de sécession – au sens d'une procédure individuelle *ad hoc* négociée (en l'absence d'une institutionnalisation constitutionnelle d'un tel droit) –, sa procédure et les concessions qui devraient être faites pour empêcher une sécession.

122. Le référendum sur l'indépendance de l'Écosse de 2014 est un exemple de dialogue politique réussi qui a abouti à la tenue légale d'un référendum sur l'indépendance. En effet, après que le parti national écossais (*Scottish National Party*, SNP) – dont l'un des objectifs politiques était d'organiser un référendum sur l'indépendance – a remporté une majorité absolue au Parlement écossais en 2011, les revendications politiques en faveur de la sécession ont gagné en importance et en poids politique. Même si le gouvernement britannique n'était pas favorable à un référendum sur l'indépendance, il était ouvert au dialogue politique. Le Premier ministre David Cameron s'est rendu en Écosse pour discuter des solutions possibles et le dialogue politique a finalement abouti à un accord entre les gouvernements du Royaume-Uni et de l'Écosse (accord d'Édimbourg de 2012). En déléguant les compétences et les pouvoirs pertinents – qui relevaient normalement du Parlement britannique – au Parlement écossais, cet accord a offert un fondement juridique clair à l'organisation du référendum sur l'indépendance de l'Écosse de 2014¹²³. La question de savoir si l'accord d'Édimbourg était juridiquement contraignant a fait l'objet de controverse. Toutefois, un décret rédigé par le gouvernement national après l'accord d'Édimbourg et signé et approuvé par les deux chambres du Parlement ainsi que par la Reine, a accordé au Parlement écossais les pouvoirs nécessaires à l'organisation d'un référendum sur l'indépendance de l'Écosse et a ainsi légitimé constitutionnellement la tenue du référendum sur l'indépendance de l'Écosse de 2014. Ainsi, si les autorités nationales, en particulier le gouvernement du Royaume-Uni lors des négociations de l'accord d'Édimbourg, ont participé à la mise en place d'un cadre pour la tenue du référendum sur l'indépendance de l'Écosse de 2014, la législation finale sur la tenue du référendum a été adoptée par le Parlement écossais. Contrairement à ce qui s'est passé en Suisse pour le canton et la région du Jura, la question de l'indépendance de l'Écosse a été tranchée par un seul référendum – et non par différents plébiscites à différents niveaux locaux – et seule la population écossaise a été autorisée à voter. Les citoyens des régions voisines et la population britannique dans son ensemble ont été exclus du vote. Le référendum a eu lieu en septembre 2014 et l'indépendance a été rejetée par une majorité de 55,3 %,

122 Les constitutions de l'Éthiopie et de la Principauté du Liechtenstein contiennent toutes deux une disposition explicite concernant la sécession externe. Toutefois, ces dispositions constitutionnelles et le droit de sécession qui en découle sont pour le moins controversés.

123 Les représentants écossais n'ont pas eu à se déplacer à Londres, ce qui a certainement eu une valeur symbolique essentielle pour le processus de dialogue.

avec un taux de participation globale relativement élevé. Ce résultat a été accepté par toutes les parties concernées. Ainsi, le dialogue politique qui a conduit au référendum de 2014 sur l'indépendance peut être qualifié de succès et servir d'exemple pour de nouvelles discussions, même avec les tensions territoriales qui pourraient voir le jour en Écosse en raison de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

123. En cas de conflit violent, de perte de confiance ou d'enlèvement, la médiation internationale doit être considérée comme un mécanisme utile pour rouvrir le dialogue. Les négociations de l'Accord de Belfast de 1998 (accord du Vendredi Saint), par exemple, ont été présidées par un envoyé spécial américain, le sénateur George Mitchell. Les pourparlers ont abouti à un accord entre les gouvernements britannique et irlandais et la plupart des partis politiques d'Irlande du Nord sur la manière dont l'Irlande du Nord devrait être gouvernée. Sur la question constitutionnelle de savoir si l'Irlande du Nord devait rester dans le Royaume-Uni ou faire partie d'une Irlande unie, il a été convenu qu'aucun changement ne pourrait avoir lieu sans le consentement de la majorité (« principe du consentement »).

5.4.3 Promouvoir la coopération transfrontalière

124. Comme cela a été souligné à différentes occasions, la coopération transfrontalière est un mécanisme qui sert d'outil pour résoudre les tensions régionales. Il est donc louable de permettre et d'encourager cette coopération, et de la soutenir sur le plan politique, financier, des infrastructures et/ou de toute autre manière. L'objectif (politique) qui consiste à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière est en effet reconnu par divers instruments juridiques, comme le règlement de l'UE relatif à un groupement européen de coopération territoriale¹²⁴. Les obligations légales en matière de coopération transfrontalière de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, y compris ses protocoles,¹²⁵ ont déjà été mentionnées dans un chapitre précédent. La Convention-cadre prévoit que les parties contractantes s'engagent à faciliter et à favoriser la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de leur compétence et les collectivités ou autorités territoriales relevant de la compétence d'autres parties contractantes, qu'elles s'efforceront de favoriser la conclusion de tous accords et dispositions qui pourraient s'avérer nécessaires à cet effet,¹²⁶ et fixe des objectifs supplémentaires et plus détaillés.

125. La coopération transfrontalière peut résoudre les tensions régionales en encourageant et en stimulant le développement régional des zones frontalières – parfois considérées comme un fardeau du fait de leur situation périphérique et parce que les frontières peuvent compliquer le commerce et la circulation des informations et des personnes – ; en coordonnant les politiques publiques ; en exploitant conjointement un potentiel de développement commun ; en contribuant à créer et à tirer profit des synergies ; en favorisant le commerce transfrontalier ; et en offrant des possibilités de mise en réseau. En outre, la coopération transfrontalière peut relier des communautés séparées par des frontières nationales mais appartenant à la même identité régionale, en facilitant les échanges culturels transfrontaliers par exemple. Une telle coopération transfrontalière nécessite une autonomie régionale pour prévoir le droit d'entamer des négociations avec les régions voisines, d'entretenir des relations internationales régionales et de signer des traités transfrontaliers. La coopération transfrontalière a notamment été mise en œuvre avec succès au Tyrol et au Tyrol du Sud, dans la région du lac de Constance, dans l'Euregio Meuse-Rhin, en Baltique centrale, en Baltique du Sud, la « Grande Région » (Saar – Lorraine – Luxembourg – Rheinland-Pfalz – Wallonie), etc.

126. Un exemple à mentionner sont les programmes de coopération Interreg Europe cofinancés par l'Union européenne. Interreg Europe soutient les gouvernements locaux, régionaux et nationaux à travers l'Europe en finançant des projets visant à développer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, contribuant ainsi à créer un environnement et des opportunités pour partager des solutions aux problèmes de développement régional et en facilitant l'échange de bonnes pratiques et l'apprentissage des politiques entre les régions européennes de 29 pays. Actuellement, environ 250 projets ont été approuvés et contribuent à apporter des changements politiques dans les régions respectives¹²⁷.

124 Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil (2006) du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale, Journal officiel de l'Union européenne L210/19, 31 juillet 2006, dans sa version consolidée du 22 juin 2014.

125 Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ; Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale ; Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC).

126 Art. 1 Convention Cadre.

127 Voir <https://www.interregeurope.eu/>, consulté le 11 mai 2022.

127. L'accord multipartite de Belfast (accord du Vendredi Saint), dont la médiation a été assurée par des personnes extérieures, est un exemple intéressant de coopération transfrontalière. En plus de la décentralisation, il régit les relations nord-sud entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande. Le Conseil ministériel Nord/Sud est composé de ministres de l'exécutif d'Irlande du Nord et du gouvernement d'Irlande et établit des mécanismes de consultation et de coopération dans douze domaines d'intérêt mutuel. Dans le cadre de cet accord, l'Assemblée d'Irlande du Nord et le Parlement national d'Irlande ont créé une association interparlementaire Nord/Sud. Enfin, l'accord prévoit également la création d'un forum consultatif indépendant Nord/Sud, représentatif de la société civile.

6. Observations finales

128. Le présent rapport montre et décrit les mécanismes qui permettent ou améliorent le dialogue, la consultation et la coopération entre des acteurs qui partagent un pays mais pas nécessairement tous les marqueurs identitaires, afin de mieux prendre en compte les identités régionales.

129. Le concept d'identité régionale – ou plutôt d'identités régionales – est complexe et multidimensionnel, et il existe différentes formes et manifestations d'identités régionales, en théorie comme en pratique. Ces identités régionales sont une source d'enrichissement mutuel et doivent être acceptées et prises en compte. Cela étant, les identités régionales faisant l'objet d'obligations légales, les approches positives des identités régionales sont non seulement bénéfiques, mais bien souvent exigées par la loi.

130. Si les identités régionales sont généralement une source d'orientation, de richesse et d'inspiration (en plus d'être l'objet d'obligations légales), elles peuvent également susciter des tensions dans certains contextes. Il est indispensable de gérer ces tensions éventuelles et d'empêcher leur escalade. À cette fin, il convient d'esquisser une vue d'ensemble des tensions, une catégorisation sur laquelle se fonde la boîte à outils des mécanismes permettant de traiter pacifiquement les tensions, de prendre en compte la diversité et d'améliorer le dialogue pour prévenir l'aggravation des tensions régionales.

131. Différents exemples illustrent ces propos plutôt analytiques et théoriques. Le présent rapport se concentre sur les cadres institutionnels du dialogue, les limites territoriales et leurs modifications ainsi que sur les mécanismes de promotion de l'unité dans la diversité en général et ceux liés aux langues en particulier, car ces domaines sont considérés comme revêtant une importance particulière pour les identités régionales. Ces exemples sont illustratifs, pas exhaustifs. Non seulement il existe d'autres exemples de mécanismes, mais il est aussi envisageable d'adapter et de modifier un mécanisme déjà mis en œuvre en fonction de la situation spécifique du moment, voire de concevoir et de mettre en œuvre des mécanismes qui ne l'ont pas encore été ailleurs. En effet, les possibilités de mécanismes envisageables ne sont pas limitées par la liste d'exemples donnée dans ce rapport.

132. Comme le rapport le souligne, le choix des mécanismes et des outils appropriés, leur adaptation et leur combinaison dépendent des cadres internationaux, des accords nationaux, des aspirations régionales ainsi que des contextes politiques, culturels, sociaux et économiques. C'est l'une des raisons pour lesquelles il est difficile de recenser les meilleures – et même les bonnes – pratiques : un mécanisme peut très bien fonctionner pour la prise en compte d'une identité régionale dans un pays donné, mais pas dans d'autres, et vice versa. En outre, l'efficacité d'un mécanisme dépend non seulement de sa conception, mais aussi de sa mise en œuvre concrète. Pour autant, les exemples évoqués ci-dessus doivent être considérés comme des sources d'inspiration – malgré leurs éventuelles lacunes. En effet, les (quelques) défauts éventuels d'un mécanisme ne signifient pas nécessairement qu'il constitue une « mauvaise pratique », mais plutôt qu'il peut être corrigé. De fait, la prise de conscience et l'examen attentif de ces défauts éventuels permettent d'approfondir la connaissance du mécanisme, de ses effets positifs et négatifs, et incitent à mettre en place des procédures pour compenser les possibles effets négatifs, de manière à obtenir les meilleurs résultats possibles.

133. Ainsi, la grande boîte à outils et ses mécanismes présentés dans ce rapport pourront être en permanence affinés dans un processus itératif d'apprentissage les uns des autres. En effet, les possibilités sont innombrables en ce qui concerne les processus de partage d'expérience, d'apprentissage et de rétroaction à l'échelle transnationale ; et ces processus sont la solution pour un avenir – et un présent – marqué par une cohabitation pacifique et un vivre ensemble riche de différentes identités régionales.

Références

- ABELS GABRIELE (éd.), « *From Takers to Shapers?, Challenges for Regions in a Dynamic EU Polity* », dans : Occasional Papers Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF), 2021, Vol. 43.
- AIKIO-PUOSKARI ULLA, « *Revitalization of Sámi Languages in Three Nordic Countries Finland, Norway and Sweden* », dans : Hinton Leanne/Huss Leena/Roche Gerald (éd.), *The Routledge Handbook of Language Revitalization*, New York, 2018, p. 355-363.
- BELSER EVA MARIA, « *The Swiss Ständerat: a Model of Perfect Bicameralism* », dans : Anna Gamper (éd.), *Representing Regions, Challenging Bicameralism, Special Issue, Perspectives on Federalism*, 2018, Vol. 10, n° 2, accessible à l'adresse suivante : <<https://www.on-federalism.eu/index.php>> (consulté le 4 mars 2022).
- BELSER EVA MARIA/MAZIDI SIMON, *Linguistic Diversity in Switzerland: Going Beyond Territorial Accommodation*, in: Alber Elisabeth/Cardinal Linda/Saranghi Asha (eds.), *Occasional Paper Series Number 57, Forum of Federations*, 2022
- BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA KAROLINA, « *Regional parliamentary empowerment in EU affairs, Building an analytical framework* », *The Journal of Legislative Studies*, 2017, Vol. 23, n° 2, p. 144-161.
- BUCHANAN ALLEN, « *Self-Determination and the Right to Secede* », dans : *Journal of International Affairs, Rethinking Nationalism and Sovereignty*, 1992, Vol. 45, n° 2, p. 347-365.
- MINISTERE DE L'INTERIEUR ALLEMAND, *National minorities, minority and regional languages in Germany*, 2015, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/national-minorities-minority-and-regional-languages-in-germany-735972>> (consulté le 4 mars 2022).
- CECCHERINI ELEONORA, « *Intergovernmental relationships in Italy, a feeble but useful model* », dans : Arban Erika/Martinico Giuseppe/Palermo Francesco (éd.), *Federalism and Constitutional Law, The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, Oxon/New York, 2021, p. 65-81.
- COMITE EUROPEEN DES REGIONS, *Nouvelle stratégie d'évaluation de l'impact territorial*, 164^e réunion du Bureau du Comité européen des régions, Point 7, Bruxelles, 2015.
- DEL BIAGGIO CRISTINA, « *Investigating regional identities within the pan-Alpine governance system: The presence or absence of identification with a "community of problems" among local political actors* », dans : *Environmental Science & Policy*, 2015, Vol. 49, p. 45-56.
- DOBLER CAMILLE, « *Ambiguous Identities at the Rhine border, Failures and Successes of Europeanisation in a Pioneering Laboratory of European Integration* », dans : Donat Elisabeth/Meyer Sarah/Abels Gabriele (éd.), *European Regions: Perspectives, Trends and Developments in the 21st Century*, Bielefeld, 2020 (disponible en ligne), p. 59-82.
- DONAT ELISABETH, « *Regional Identity between Inclusion and Exclusion* », dans : *European Regions: Perspectives, Trends and Developments in the 21st Century*, Donat Elisabeth/Meyer Sarah/Abels Gabriele (éd.), 2020, p. 25-42.
- DONAT ELISABETH/MEYER SARAH, « *European Regions, Perspectives, Trends and Developments in the 21st Century* », dans : *European Regions: Perspectives, Trends and Developments in the 21st Century*, Donat Elisabeth/Meyer Sarah/Abels Gabriele (éd.), 2020, p. 11-24.
- ENACHE CHRISTINA/CRACIUN CERASELLA, « *The Role of the Landscape in the Identity Generation Process* », dans : *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 2013, Vol. 92, p. 309-313.
- FITJAR RUNE DAHL, « *Explaining variation in sub-state regional identities in Western Europe* », dans : *European Journal of Political Research*, 2010, Vol. 49, n° 4, p. 522-544.
- FOY TODD/THIELE CARMEN, « *The legal status of the Sorbian minority in the Federal Republic of Germany* », dans : *International Journal on Minority and Group Rights*, 1996/1997, Vol. 4, n° 1, p. 41-47.
- GUÉROT ULRIKE, « *'Europe of Regions', A Genealogy of an Ambiguous Concept* », dans : *European Regions: Perspectives, Trends and Developments in the 21st Century*, Donat Elisabeth/Meyer Sarah/Abels Gabriele (éd.), 2020, p. 231-244.

- HILDEBRANDT ACHIM/TRÜDINGER EVA-MARIA « *History is not Bunk. Tradition, Political Economy and Regional Identity in the German Länder* », dans : *German Politics*, 2021, Vol. 30, n° 2, p. 249-266.
- JOSEFSEN EVA, *Les Saamis et les parlements nationaux : Canaux d'influence politique*, étude de cas publiée par l'Union interparlementaire/le Programme des Nations Unies pour le développement, 2010, <<http://archive.ipu.org/splz-f/chiapas10/saami.pdf>> (consulté le 4 mars 2020).
- KEIL SOEREN, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, Farnham 2013.
- KOIVUROVA TIMO, « *The Draft Nordic Saami Convention: Nations Working Together* », dans : *International Community Law Review*, 2008, Vol. 10, p. 279–293.
- KÖSSLER KARL, « *Regional Identities in Europe, Their Manifestations in Constitution- and Policy-Making* », dans : *European Regions: Perspectives, Trends and Developments in the 21st Century*, Donat Elisabeth/Meyer Sarah/Abels Gabriele (éd.), 2020, p. 83-98.
- LINDER WOLF/VATTER ADRIAN, « *Institutions and outcomes of Swiss federalism: The role of the cantons in Swiss politics* », dans : *West European Politics*, 2001, Vol. 24, n° 2, p. 95-122.
- MAROŠ FINKA/MILAN HUSÁR/MATEJ JAŠŠO, « *Centrope Initiative – Lessons Learned and Inspirations for the Western Balkans* », dans : *Annual Review of Territorial Governance in the Western Balkans*, 2020, Vol. 2, p. 150-167.
- MARTINENKO ALEXANDER, « *The Right of Secession as a Human Right* » dans : *Annual Survey of International & Comparative Law*, 1996, Vol. 3, n° 1, p. 19-25.
- MAZIDI SIMON/MINDER LILIANE DENISE, « *The Case of Jura in Switzerland* », dans : *Fédéralisme-Régionalisme, Exploring Self-Determination Referenda in Europe*, 2019, Vol. 19, n° 1, disponible à l'adresse : <<https://popups.uliege.be/1374-3864/index.php?id=1894>> (consulté le 4 mars 2022).
- MÉRILLAT LORANNE, *Accommodation of Diversity in Unity through Federalism, A Comparison of the Spanish State of Autonomies and the Swiss Federal State*, Diss. Université de Fribourg, 2013, Berne, 2014.
- NAUCLÉR ELISABETH, « *The Autonomy of Åland and Conflict Resolution* », dans : Hara Kimie/Jukes Geoffrey (éd.), *Northern territories, Asia-Pacific regional conflicts and the Åland experience: untying the Kurillian knot*, Milton Park/Abingdon/Oxon/New York, p. 15-24.
- PAASI ANSSI, « *Bounded Spaces in the Mobile World: Deconstructing 'Regional Identity'* », dans : *Journal of Economic and Human Geography*, 2002, Vol. 93, n° 2, p. 137-148.
- PAASI ANSSI, « *Regional Planning and the Mobilization of 'Regional Identity': From Bounded Spaces to Relational Complexity* », dans : *Regional Studies*, 2013, Vol. 47, n° 8, p. 1206-1219.
- PAASI ANSSI, « *The Resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity': Theoretical Perspectives and Empirical Observations on Regional Dynamics in Europe* », dans : *Review of International Studies*, 2009, Vol. 35, *Globalising the Regional, Regionalising the Global*, p. 121-146.
- PALERMO FRANCESCO, « *Asymmetries in the Italian regional system and their role model?* », dans : Arban Erika/Martinico Giuseppe/Palermo Francesco (éd.), *Federalism and Constitutional Law, The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, Oxon/New York, 2021, p. 136-151.
- PETRIČUŠIĆ ANTONIJA, « *Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia* », dans : *European Yearbook of Minority Issues*, 2002, Vol. 2, n° 3, p. 607-629.
- PETŘÍKOVÁ DAGMAR/JAŠŠO MATEJ, « *Perception of Regional Identity – Case Study of River Basins of the Morava River (Slovakia, Czech Republic)* », dans : *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 2019, Vol. 67, n° 1, p. 133-145.
- PETERLINI OSKAR, « *Åland und Südtirol – Autonomien auf dem Prüfstand, Analyse und Gegenüberstellung der Verfassungen und Autonomiestatuten* », dans : *Europa Ethnica*, 2021, Vol. 78, n° 8, p. 2-20.
- POHL JÜRGEN, « *Regional Identity* », dans : Smelser Neil J./ Baltes Paul B. (éd.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Saint Louis, 2001 (disponible en ligne), p. 12917-12922.
- POPELIER PATRICIA/LEMMENS KOEN, *The Constitution of Belgium, A Contextual Analysis*, Oxford/Portland, 2015.

- PRAPROTNIK KATRIN, « *Regional Europeans, The Relationship between Social Identities and EU Support in Austria* », dans : *European Regions: Perspectives, Trends and Developments in the 21st Century*, Donat Elisabeth/Meyer Sarah/Abels Gabriele (éd.), 2020, p. 43-58.
- ROMAN-KAMPHAUS URSZULA, « *Cross-border Cooperation in Central Europe, A Comparison of Culture and Policy Effectiveness in the Polish-German and Polish-Slovak Border Regions* », dans : Donat Elisabeth/Meyer Sarah/Abels Gabriele (éd.), *European Regions: Perspectives, Trends and Developments in the 21st Century*, Bielefeld, 2020 (disponible en ligne), p. 163-194.
- ŠERÝ MILOSLAV/DAŇKOVÁ MARCELA, « *When Regional Identities differ over Generation: Deinstitutionalisation of regions and regional identities in a regional amalgam* », dans : *Journal of Rural Studies*, 2021, Vol. 82, n° 4, p. 430-441.
- VATTER ADRIAN, « *The transformation of access and veto points in swiss federalism* », dans : *Regional & Federal Studies*, 2005, Vol. 15, n° 1, p. 1-17.
- VENY LUDO/WARNEZ BRECHT, « *Techniques for Protecting Minority Languages under Belgian Federalism* », dans : *International Journal on Minority and Group Rights*, 2016, Vol. 23, p. 211-236.
- WOELK JENS, « *Loyal Cooperation, Systemic principle of Italy's regionalism?* », dans : Arban Erika/Martinico Giuseppe/Palermo Francesco (éd.), *Federalism and Constitutional Law, The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, Oxon/New York, 2021, p. 170-188.