

institutions éducatives, mais aussi de faire face à l'éphémère et au tourbillon de la mode (cf. approche par compétences).

Il ne s'agit pas non plus d'établir comme pourrait suggérer ma communication, une censure qui serait l'ennemi de l'intelligence et de la liberté des professionnels, mais seulement de poser des garde-fous, car en fait tout se ramène à un choix continu entre COHERENCE et CHAOS. Malheureusement, c'est la cohérence qui semble être la chose la moins bien partagée chez nous. Aussi est-il nécessaire de dépasser parfois les technicités de l'enseignement et d'inscrire nos démarches dans une perspective projective et critique pour un réel projet de société où le savoir serait le maître-mot et l'amateurisme banni à jamais.

L'expression des collectivités régionales et locales dans le système fédéral Autrichien

Thomas Michael BAIER

Dans mon discours, je voudrais parler, d'un point de vu historique et constitutionnel, des expériences que nous, les Autrichiens, avons eues avec les collectivités régionales et locales autonomes, expériences qui, entre autre, ont amené à une reconsidération générale de notre Constitution Fédérale.

Dans le cas de l'Autriche, ainsi que dans le cas d'autres pays de l'Europe, les droits et les institutions qui régissent une démocratie moderne, et qui semblent évidents à beaucoup d'entre nous, ont été acquis après de grands obstacles durant des décennies. Au cours de son histoire, l'Autriche a connu de nombreux bouleversements aussi bien de son territoire que des formes de son état et de son gouvernement. Depuis 1156, les provinces d'origine ainsi que celles qui sont venues s'ajouter par la suite, demeuraient en tant qu'États de la Couronne¹ dans la monarchie des Habsbourg et finalement en tant que Pays Fédéraux (*Bundesländer*) dans la République. Ainsi, **un des principes fondamentaux de notre Constitution**, à savoir **celui du fédéralisme, remonte aux origines de notre identité étatique.**

La période qui a suivi l'année 1848, celle de la révolution en Europe, a été marquée par d'incessantes luttes provoquées par l'établissement d'une constitution et par des conflits de nationalités. Les principales zones de tensions étaient :

- le conflit entre la noblesse au pouvoir et la bourgeoisie naissante,
- les mouvements séparatistes hongrois, ainsi que l'antagonisme entre les partisans d'un maintien des États

¹ Les pays réunis par un cumul sous la couronne des Habsbourg.

de la Couronne au sein de la Confédération germanique² et de ceux d'une séparation.

C'est sur cette toile de fond que se sont succédées les premières constitutions autrichiennes, à peu de temps les unes des autres. **Elles oscillaient entre un constitutionalisme et un néo-absolutisme ainsi qu'entre un centralisme et un fédéralisme**³. Mais c'était aussi l'époque durant laquelle prenaient origine les principes fondamentaux de notre législation communale. Le **Code impérial communale** (*Reichsgemeindegesetz*), qui reste en vigueur à ce jour, a déjà défini le domaine autonome de la commune comme « **toutes affaires qu'elle peut gérer elle-même dans l'intérêt de ses citoyens, sur son territoire et dans son pouvoir** ».

Les années 1866 et 1867 ont été celles de deux éléments historiques qui ont influencé de façon durable l'évolution étatique de l'Autriche : la victoire de la Prusse sur l'Autriche eut pour conséquence l'exclusion de cette dernière de la Confédération germanique, de sorte qu'elle ne pouvait plus compter que sur elle-même dans son cheminement vers la démocratie. En outre, la perte de sa suprématie en Allemagne a contraint la monarchie des Habsbourg à s'entendre avec la Hongrie. C'est ce qui amenait à ce que l'on a appelé le *Compromis*, c'est à dire une union pragmatique de deux états indépendants qui n'avaient plus en commun que la couronne ainsi que la politique étrangère, la défense et les finances. Cependant, le *Compromis* bien qu'il ait créé une forme très particulière de fédéralisme, l'a aussi affaibli, étant donné que **la moitié autrichienne de l'Empire suivait une voie plus inclinée vers le**

² La fédération des états individuels allemands en une confédération d'états fut réalisée en 1815 lors du Congrès de Vienne. La Confédération germanique vola en éclats en 1866 lors du conflit austro-prussien.

³ Mars 1948, mars 1849 (*la Constitution octroyée de mars*), décembre 1851 (*la Patente de la Saint-Sylvestre*), octobre 1810 (*le Diplôme d'octobre*) et décembre 1867.

fédéralisme, pendant que **la moitié hongroise se transformait en pays centralisé**.

Au cours de la **Première Guerre mondiale**, il devint de plus en plus évident que la double-monarchie était sur son déclin. Lorsque durant le dernier trimestre de 1918 quelques états membres de la monarchie ont déclaré leur indépendance, les pays germanophones de la partie autrichienne de l'Empire se sont fédérés. Après l'armistice et la renonciation aux affaires de l'État du dernier empereur autrichien, une *Assemblée Nationale Provisoire* s'est réunie le 19 novembre 1918 et a voté une loi déclarant que l'Autriche devenait une République démocratique. Des élections ont eu lieu dès le début de 1919 pour mettre en place une *Assemblée Nationale Constituante*. Après la conclusion d'un traité de paix avec les forces alliées à St.Germain en Laye en 1919, il restaient sept États de la Couronne, qui s'appelaient les Pays Fédéraux (*Bundesländer*) et formaient la nouvelle Autriche. Il s'agit de: la Basse-Autriche, l'Haute-Autriche, Salzbourg, le Tyrol, le Vorarlberg, la Carinthie et la Styrie. En 1922 les territoires germanophones de la Hongrie occidentale ont, après un referendum, rejoint l'Autriche sous le nom de le Burgenland.

En 1920, a été établi la loi définissant la **Constitution Fédérale Autrichienne** (B-VG), dont nous disposons encore aujourd'hui, même si c'est sous une forme modifiée. Pour une évolution démocratique, l'Autriche disposait ainsi de bases juridiques absolument fiables. En revanche, ce qui lui manquait, c'était la volonté politique pour y parvenir. Les deux camps politiques, sociaux-démocrates et conservateurs, développaient des divergences de plus en plus fortes en raison d'une profonde méfiance réciproque. Cette évolution a mené aux événements qui ont accompagné l'incendie du palais de justice à Vienne, le 15 juillet 1927, lorsque la police a ouvert le feu sur des manifestants issus de la masse des travailleurs,

jusqu'à la suspension du Parlement et, finalement, à la guerre civile de 1934, catastrophe de laquelle la Première République ne s'est plus jamais relevée jusqu'à sa chute en 1938. Elle s'est achevée avec l'annexion de l'Autriche au *Deutsches Reich* (l'*Anschluss*). En 1945, immédiatement après la conquête de l'Autriche orientale par l'armée de l'occupation soviétique, un *gouvernement provisoire* a été formé, qui remet en vigueur la Constitution de 1920. Après la reconnaissance du *gouvernement provisoire* par les alliés occidentaux⁴, les premières élections libres de la Deuxième République ont eu lieu le 25 novembre 1945. En vertu du Traité d'État⁵ de 1955, l'Autriche a regagné sa pleine souveraineté le 15 mai 1955.

Passons maintenant à la Constitution actuelle, à ses principes et à sa signification pour les collectivités autrichiennes. Les principes essentiels de la Constitution Fédérale Autrichienne sont : le **principe démocratique**, le **principe républicain**, le **principe de l'État de droit** et le **principe fédéral** dont fait partie le **principe de l'autodétermination des collectivités**. En Autriche, ce sont la **Fédération** (le *Bund*), les **Pays Fédéraux** (*Bundesländer*) ainsi que les **Communes**, qui constituent les collectivités autonomes. Les départements (*Bezirke*), des unités administratives de découpage des *Länder*, ne constituent eux-mêmes pas de collectivité autonome. Cependant, il existent des exceptions : certaines grandes villes ont un double-statut : elles sont à la fois communes que départements et disposent donc de compétences adéquates. La capitale Vienne a acquis en 1945 en outre le statut d'un Pays Fédéral ; son maire est donc aussi son Gouverneur.

⁴ La France, la Grande-Bretagne et les États-Unis

⁵ Le Traité d'État du 15 mai 1955 concernant le rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique.

Comme nous l'avons vu précédemment, le **principe fédéral** est ancré depuis longtemps dans l'histoire du droit autrichien. L'article 2 de la Constitution de 1920 concerne uniquement cette constatation pragmatique et significative selon laquelle **l'Autriche est un État fédéral**. Mais la signification normative de l'article 2 s'explique comme suit :

- toute abrogation du caractère fédéral de la constitution constituerait un changement fondamental de celle-ci et devrait donc être soumise à un référendum.
- en cas de doutes, une disposition constitutionnelle devrait être interprétée en faveur du principe du fédéralisme, ce qui explique la compétence générale des Provinces fédérales.
- Toutefois, le principe fédéral n'a pas été mis en oeuvre que par le partage des compétences des deux fonctions étatiques que sont le législatif et l'exécutif, au niveau central et au niveau des Pays Fédéraux. Enfin, le Conseil fédéral, qui est la seconde chambre du Parlement, accorde aux Provinces Fédérales une représentation au niveau de la législation centrale.

Le principe fédéral implique l'**autodétermination**, ce qui constitue en soi un principe de l'organisation communale autrichienne au niveau constitutionnel. Nous le trouvons dans les articles 115 – 120 de la Constitution de 1920. Sur ce point il faut dire, qu'étant donné la compétence générale des Provinces Fédérales, les domaines autonomes de la commune sont, en comparaison aux dispositions du Code impérial communal, évoqué précédemment, limités à ceux qui ne relèvent pas expressément du domaine de la Fédération. Le champ d'application de ce code, qui date du XIXe siècle et qui est encore en vigueur, a donc été réduit par la Constitution de 1920. Cependant, la Constitution accorde certaines libertés dans le cadre de la législation communale des Pays Fédéraux : par exemple, le choix du mode de scrutin du maire par le

Conseil Communal (dans le cas de la plus part des *Länder*) ou par élection directe (dans le cas uniquement du *Land Vorarlberg*).

Durant l'histoire récente, des **critiques se sont parfois manifestées à l'encontre de la mise en place du principe fédéral en Autriche**. Il y a pour cela deux raisons :

- La première raison n'était pas d'ordre juridique mais bien d'avantage politique. Pendant longtemps, les actions des Gouvernements régionaux, des Parlements régionaux et du Conseil fédéral étaient moins inspirés par des motifs géographiques que par des motifs partisans. Cela signifiait que le gouvernement d'un Pays Fédéral suivait généralement la ligne politique décidée par le bureau central du parti majoritaire. A ce propos toutefois, et au cours des dernières décennies, est apparu un changement d'attitude. Essentiellement, dans un domaine important de compétence régionale conservé par les Pays Fédéraux, à savoir la protection de l'environnement, des divergences se sont manifestées dans un passé récent, même entre des ministères et des gouvernements provinciaux dominés tous deux par le même parti politique.

- Le deuxième exemple du noyautage du principe fédéral a des racines purement juridiques: certes, dans son article 15 alinéa 1, notre Constitution confère aux Pays Fédéraux une compétence générale. Du point de vue législatif, cela signifie que tous les domaines qui ne sont pas expressément réservés à la Fédération sont de la compétence des provinces fédérales. En effet, l'article 10 met précisément les fonctions étatiques les plus importantes dans la compétence de l'État, comme par exemple les Affaires étrangères, la défense du territoire national, la sécurité, la justice, le droit au travail et le droit social, les finances, les sciences et l'enseignement. Comparé à la situation dans d'autres pays fédéraux, tels que la Suisse, les

Etats Unies ou l'Allemagne, on peut en déduire **que la Constitution autrichienne est restée certes fédéraliste d'un point de vue formel, mais relativement unitaire dans sa concrétisation**.

Mis à part ces imperfections, auxquels nous nous intéressons en raison de leur rapport avec les collectivités, notre système constitutionnel connaît d'autres défauts qui ont éveillé le souhait de soumettre la Constitution fédérale à une révision générale. Je n'en mentionne que deux :

- le manque d'un catalogue des droits fondamentaux⁶
- l'absence d'un recueil unifié des lois constitutionnelles (une particularité spécifique du droit constitutionnel autrichien)⁷.

Après de longues réflexions et recherches, une **Convention Nationale** s'est constituée le 30.06.2003, ce que nous fait penser immédiatement à la Convention Européenne qui s'est réunie à la même époque, bien que celle-ci ait été chargée de créer une constitution européenne, pendant que celle-la devait reformer une constitution déjà existante. Une particularité de la Convention autrichienne était l'ampleur considérable de sa composition, qui englobait surtout des représentants des partis politiques, des organisations socioprofessionnelles (chambres professionnelles et sociales, syndicats) et notamment des collectivités autonomes.

⁶ En raison de l'incapacité des partis politiques, en 1920, de trouver un accord sur des questions essentielles tels que, par exemple, celles des droits fondamentaux, des éléments de la constitution de 1867 ont dû y être intégrés. C'est pourquoi l'antique *Loi fondamentale d'État* est encore en vigueur de nos jours.

⁷ Parallèlement à la Constitution fédérale adoptée autrefois, subsistent aujourd'hui encore quelques douzaines de lois constitutionnelles, voire même plusieurs centaines de dispositions législatives et traités d'État ayant rang constitutionnel. Ils se distinguent des lois ordinaires du fait qu'elles doivent être approuvées à une majorité des 2/3 et non à une simple majorité. Ce n'est que leur ensemble qui constitue le droit constitutionnel autrichien.

La Convention avait pour objectif de :

- élaborer les propositions d'une réforme de base de la Constitution Fédérale
- trouver des moyens pour faciliter l'administration
- préparer le texte d'une nouvelle constitution qui unira de la façon la plus concise toutes les dispositions constitutionnelles.

En effet, les travaux de la Convention se sont achevés à la fin de l'année 2004 par un rapport de plus d'un millier de pages. Ce rapport, qui contient aussi un projet de Constitution, reflète d'un côté la grande sincérité avec laquelle les membres ont exercé leur devoir, de l'autre côté le manque de consensus dans des domaines importants. Cependant, nous trouvons parmi les matières consensuelles quelques éléments très importants, tels que

- la création d'un catalogue de droits fondamentaux ou bien
- l'élimination des dispositions constitutionnelles qui existent en dehors de la constitution
- la création de tribunaux administratifs additionnels.

Quant aux domaines n'ayant pas trouvé de consensus, je me limiterais à ceux qui concernent les Collectivités autonomes :

Tout d'abord la question de la **répartition des compétences** entre la Fédération et les Pays Fédéraux, pour ainsi dire l'indice de base du fédéralisme, **n'a pas été résolue.**

De plus, aucune solution n'a été trouvée pour le régime du contrôle parlementaire et de la constitution financière. Le Président de la Convention a conclu qu'une solution de ces questions dépasse les possibilités de la dite convention et doit par conséquent être traitée par voie politique.

Avant de vous quitter, je voudrais vous parler d'une question qui nous préoccupe depuis des décennies: celle des **panneaux**

bilingues, affaire exemplaire des rapports entre l'autodétermination des collectivités et du droit constitutionnel d'un côté, et le droit international, de l'autre. Dans l'article 7 du Traité d'État autrichien évoqué précédemment, l'Autriche s'engage à prendre des mesures en faveur des minorités, aussi des minorités Croates du Burgenland que des minorités Slovènes de Carinthie. Ceci signifiait, entre autres, la mise en place de panneaux indiquant le nom des localités en deux langues, ce qui provoqua en automne 1972 des agressions de la part des adversaires des minorités. Après des négociations pénibles, un compromis a été trouvé qui prévoyait de nouveau la mise en place de panneaux bilingues. Entre temps, des organes, tels que les Conseils consultatifs des groupes ethniques, ont été créés pour surveiller avec sensibilité le développement. Moyennant un amendement à la Constitution fédérale autrichienne, la protection des minorités a été portée en l'an 2000 au rang constitutionnel en tant que disposition portant sur un objectif poursuivi par l'État. Le gouvernement fédéral a de ce fait mis en œuvre une proposition des Conseils consultatifs des groupes ethniques datant de 1997. Ce n'est que récemment que les groupes ethniques se sont mis d'accord pour trouver, par moyen d'une table ronde, une solution définitive à cette question. Dans ce contexte, il ne faut pas oublier que la question des panneaux bilingues relève, comme d'autres cas juridiques concernant directement le citoyen, de la **juridiction constitutionnelle**⁸ et, au-delà, de celle du tribunal des droits de l'homme européen.

J'espère avoir réussi, dans mon discours, à illustrer, que dans un état fédéral, un système de collectivités autonomes ne peut,

⁸ En vertu du principe de l'État de droit de la Constitution autrichienne, une cour de justice constitutionnelle a été installée. Sa tâche consistait autrefois dans le contrôle des lois quant à leur conformité avec la Constitution. De nos jours, toute personne qui s'estime d'avoir été violée dans ses droits constitutionnels peut s'adresser à la cour de justice constitutionnelle. Dans la seconde moitié du XXe siècle, la juridiction constitutionnelle a été très appréciée et imitée dans le monde entier.

malgré sa légitimation historique, être considéré comme acquis, mais qu'il faut sans cesse le remettre en question et aussi, si le besoin s'en faisait ressentir, le mettre à l'épreuve ou même le corriger.



Dialog punkt Deutsch
 بالتعاون مع معهد جوته

bibliothèque et multimédia
 ouverte tous les jours au public
 4, rue mekki Khelifa Maraval
 Oran Algérie

