



HAL
open science

Edito : Le dialogue, seule voie pour surmonter la crise en Catalogne

Jean-Pierre Massias, Eneritz Zabaleta

► To cite this version:

Jean-Pierre Massias, Eneritz Zabaleta. Edito : Le dialogue, seule voie pour surmonter la crise en Catalogne. 2018, pp.7-9. hal-04123615

HAL Id: hal-04123615

<https://univ-pau.hal.science/hal-04123615v1>

Submitted on 9 Jun 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les élections pour la désignation des membres du parlement catalan organisée en décembre 2017 revêtaient une importance considérable dans le cadre d'un scrutin proprement exceptionnel tant en ce qui concerne le déroulement de la crise (1) que quant aux perspectives de son dépassement (2).

1- Une nouvelle étape dans le déroulement de la crise en Catalogne

Inscrites dans le contexte spécifique de la tension opposant le gouvernement espagnol et les dirigeants catalans à l'origine de la déclaration unilatérale d'indépendance, les élections de décembre 2017 devaient marquer une nouvelle étape du déroulement de la crise qui touche la Catalogne depuis l'automne 2017.

Cette crise, qui couvait depuis de nombreuses années et qui a pris une intensité particulière dans les dernières semaines, est, sans conteste, la plus importante et la plus radicale qu'a eue à affronter l'Espagne post-franquiste. En effet, l'une des plus grandes communautés autonomes a décidé de rompre sciemment avec l'ordre constitutionnel espagnol en déclarant unilatéralement son indépendance en violation assumée des dispositions constitutionnelles telles qu'affirmées régulièrement par le tribunal constitutionnel et relayées par le Gouvernement de Mariano Rajoy. En réponse à cette position non violente mais radicale, les autorités de Madrid ont décidé de mesures également radicales tant policières que pénales. Ainsi, non seulement les forces de sécurité espagnoles sont violemment intervenues pour s'opposer à la tenue du référendum organisé en Catalogne, mais les principaux dirigeants ayant participé au processus indépendantiste furent aussi arrêtés et demeurent incarcérés. Le président catalan, Carles Puigdemont, a quant à lui choisi de se réfugier en Belgique.

Les élections du 21 décembre 2017 ont d'abord été exceptionnelles en raison des circonstances de leur organisation. Destinées à former le Parlement régional catalan, elles furent en effet convoquées par le Président du Gouvernement espagnol, M. Rajoy, lors de l'application de l'article 155 de la Constitution, qui lui permet de placer sous tutelle l'autonomie catalane, de destituer le gouvernement de Carles Puigdemont et de dissoudre le Parlement catalan. Pour la première fois depuis l'instauration de la démocratie en Espagne après la mort du Général Franco, les élections législatives catalanes ont donc été convoquées par le Gouvernement de Madrid et non par le Président de la *Generalitat*.

Les élections catalanes ont également été exceptionnelles en raison du contexte extrêmement tendu et confus résultant de la déclaration unilatérale d'indépendance et des suites judiciaires et politiques du processus indépendantiste. Avec une partie du gouvernement destitué en prison et une autre à Bruxelles, la question de la suite du processus indépendantiste et de la réponse de Madrid à ce processus – mise sous tutelle de l'autonomie catalane et poursuites judiciaires – a non seulement envenimé les débats de la campagne électorale, mais aussi conditionné la tenue normale du processus électoral. Ainsi, les deux principaux partis indépendantistes – ERC et le PdeCAT qui se présentaient sous la plateforme électorale *Junts Per Catalunya* – ont fait le choix d'investir comme tête de liste des candidats étant soit en prison pour Oriol Junqueras, leader du parti ERC, ou en exil à Bruxelles pour Carles Puigdemont leader de la candidature *Junts Per Catalunya*. Difficile, dans ces conditions, d'assister à une campagne électorale normale, et aux meetings via Skype ont ainsi succédé les courriers et messages téléphoniques envoyés depuis la prison.

Les élections catalanes ont été exceptionnelles, enfin, en raison de l'exacerbation des tensions au sein de la société catalane. Aux appels à la grève générale pour dénoncer la « répression de Madrid » et appeler à la poursuite du processus indépendantiste ont en effet répondu des manifestations monstres soutenant l'action du Gouvernement central et défendant l'unité de l'Espagne.

Les élections du Parlement de Catalogne ont ainsi semblé se transformer en un nouveau plébiscite pour ou contre l'indépendance. C'est d'ailleurs bien cette logique de bloc qui a rencontré le succès dans les urnes. Du côté des partisans de l'unité de l'Espagne, le parti *Ciudadanos* a réussi le coup de force de remporter les élections en étant le premier parti de Catalogne, avec 25,37 % des suffrages et 36 parlementaires, ce qui représente une progression de 11 parlementaires par rapport aux élections

de 2015. Le parti populaire a, quant à lui, vécu une défaite historique en reculant de 11 à 4 parlementaires, seuil qui rend impossible la constitution d'un groupe parlementaire.

La position intransigeante de *Ciudadanos* vis-à-vis de l'indépendance de la Catalogne a été plébiscitée par les électeurs du bloc unitariste, face aux options qui se voulaient plus conciliantes. Ainsi, le PSC ne progresse que faiblement d'un député avec 17 parlementaires, tandis qu'En Comú-Podem, marque locale de Podemos, qui avait axé sa campagne sur l'alternative entre les blocs indépendantiste et unitariste, n'a obtenu que 8 députés, soit 3 de moins qu'en 2015.

Du côté des indépendantistes, la plateforme de M. Puigdemont a devancé la candidature d'ERC, recueillant 21,66% des suffrages et 34 parlementaires, contre 32 députés pour le parti républicain catalan. Le charisme particulier de M. Puigdemont et sa position de « Président légitime » destitué ont sûrement joué en sa faveur, de même que son discours plus résolu en faveur de l'indépendance, alors que le parti ERC laissait entendre une volonté de revenir à une solution bilatérale avec le Gouvernement de Madrid.

Malgré la victoire de *Ciudadanos*, le bloc indépendantiste est donc sorti vainqueur des élections du 21 décembre dernier, avec une majorité absolue au Parlement catalan de 70 sièges sur 135, contre les 58 des trois partis résolument opposés à l'indépendance de la Catalogne (*Ciudadanos*, PSC et PP) et les 8 sièges de *En Comú-Podem*, opposé à l'indépendance unilatérale mais favorable à la tenue d'un référendum d'autodétermination négocié avec Madrid.

Cette victoire indépendantiste reste, toutefois, relative. La stratégie des indépendantistes se trouve confrontée à ses propres limites. Le choix d'intégrer dans leurs listes les membres du Gouvernement destitué a pour conséquence que trois députés indépendantistes (M. Junqueras, M. Sanchez et M. Forn) soient en prison et que cinq autres se trouvent actuellement en exil à Bruxelles.

Leur situation judiciaire est d'ailleurs ubuesque, puisqu'ils ne risquent aucune interpellation en Belgique, leur mandat d'arrêt européen ayant été retiré, mais risquent en revanche d'être immédiatement arrêtés et incarcérés en cas de retour en Espagne, leur mandat d'arrêt national restant en vigueur. Cette situation est une source d'interrogations majeures, car le candidat à l'investiture pour la Présidence de la *Generalitat*, M. Puigdemont, est menacé d'arrestation s'il se présente au Parlement afin d'y être investi. La majorité absolue indépendantiste est également en suspens, puisque les cinq parlementaires réfugiés à Bruxelles se trouvent dans l'impossibilité de voter et réduisent donc potentiellement le nombre de députés indépendantistes pouvant exercer leur vote à 65, alors que le seuil de la majorité absolue est de 68.

Au-delà de ces implications politiques immédiates, les élections de décembre 2017 doivent être analysées quant à leur signification profonde et aux perspectives d'évolution qu'elles sous-tendent pour le dépassement de la crise de Catalogne.

2 - Une étape fondamentale dans le dépassement de la crise ?

D'un point de vue politique, la crise est consommée et le blocage apparaît aujourd'hui total. Variant du ridicule au dramatique, elle représente une véritable menace pour la crédibilité et la réalité de la démocratie espagnole et doit donc être dépassée. La victoire indépendantiste démontre bien que l'exceptionnalité demeure en Catalogne et que la politique menée par M. Rajoy pour restaurer « la normalité constitutionnelle » n'a pas abouti aux résultats escomptés par le Gouvernement de Madrid.

Dès lors, de nouvelles voies de règlement de cette crise doivent donc être pensées. Certes, elles ne pourront émaner que des acteurs concernés, de même qu'apprécier l'opportunité de l'indépendance catalane relève de préférences idéologiques. Toutefois, des pistes méthodologiques – notamment issues du droit comparé – peuvent être explorées pour sortir de la crise.

Sortir de la crise implique d'abord de dépasser la logique d'une réponse strictement juridique en acceptant de prendre en compte la véritable nature de la revendication d'indépendance.

L'argument peut paraître paradoxal dans une publication juridique, mais il est des circonstances dans lesquelles le juriste doit savoir faire preuve de retenue et même d'humilité sous peine de voir ses analyses s'inscrire dans une forme de virtualité sociale susceptible de participer à la radicalisation de

la crise. Nul ne conteste la validité des décisions prises par les autorités espagnoles qui, face à une violation manifeste de la Constitution, ont mobilisé l'arsenal répressif inscrit dans la loi. Toutefois, les normes juridiques ne peuvent à elles seules rendre compte de la substance et de la réalité profonde de l'opération de sécession et ne peuvent donc constituer la seule réponse. La notion même d'indépendance implique une rupture radicale avec le contrat social à l'origine de la Constitution. Tout comme la révolution, l'indépendance ne peut donc qu'être interdite par le texte constitutionnel, instrument de la stabilité politique et territoriale. L'autorité constitutionnelle et la procédure de révision ne peuvent alors être mobilisées pour rejeter un projet indépendantiste, par nature « anticonstitutionnel ».

La question démocratique est ici fondamentale : une majorité peut-elle s'opposer à une revendication d'indépendance conséquente et vérifiée exprimée par une communauté minoritaire incapable de mobiliser un niveau de soutien suffisant dans les autres groupes sociaux pour atteindre le seuil de majorité nécessaire pour réviser la Constitution ? La majorité peut-elle constitutionnellement s'opposer à ce type de revendication sans remettre en cause les fondements démocratiques du régime politique porté par la Constitution ? Considérer que tout ce qui est légal est démocratique sans prendre en compte cette réalité ne risque-t-il pas de transformer « l'Etat de Droit » en une véritable « Dictature de la loi » ?

Ce questionnement explique qu'apparaissent les prémices pragmatiques d'un droit constitutionnel de la sécession, même si la plupart des Constitutions la prohibent. Il ne consiste pas à l'autoriser, mais bien à la réguler en préservant un ensemble de garanties fondamentales. La Cour suprême du Canada a ainsi fixé les principes régissant le droit à la sécession, de même que les gouvernements britannique et écossais en dépit des règles juridiques en vigueur l'interdisant en Grande Bretagne.

Outre l'avantage de permettre la continuité des garanties démocratiques face à une crise impliquant de dépasser la Constitution formelle, cette méthode contribue à une pacification sociétale, dont les dernières élections catalanes démontrent la nécessité impérieuse en Espagne.

Les principes para constitutionnels, souvent édictés en réaction aux revendications d'indépendance et dans la perspective d'organiser un référendum à leur sujet, obligent en effet à une modération mutuelle et à la recherche d'un compromis bilatéral. Tant en Grande Bretagne qu'au Canada, trois notions ont ainsi été privilégiées.

Ce « droit de la sécession » a en premier lieu reposé sur la nécessité d'une validation démocratique des différentes étapes du processus. L'incontestabilité démocratique de l'option indépendantiste fut ici posée en valeur cardinale : le choix de l'indépendance doit être tout à la fois précis dans sa formulation et validé par des consultations populaires ou par le vote d'une assemblée elle-même élue au suffrage universel. La question posée et la réponse obtenue ne doivent donc être contestées ni dans leur signification radicale, ni dans leur validité démocratique.

Il s'est ensuite fondé sur l'idée que le principe, comme les modalités de la sortie de l'Etat, devaient obligatoirement être négociés. La complexité de l'indépendance a ainsi été considérée comme imposant de trouver un compromis acceptable par toutes les parties en présence et permettant un traitement dans le temps des modalités de sécession et des difficultés pouvant en découler.

Cette reconnaissance d'une temporalité spécifique s'est enfin traduite par l'imposition d'un délai entre la formulation de la demande et la tenue du référendum. En Grande Bretagne, un délai supplémentaire fut même prévu entre le vote favorable à l'indépendance et sa prise d'effets. De même, en cas de vote négatif, un laps de temps fut imposé avant qu'un nouveau référendum ne puisse être organisé. Cette chronologie est particulièrement symbolique du particularisme de l'usage du référendum dans le cadre d'un processus sécessionniste.

S'ils sont apparus dans des contextes politiques et culturels distincts de ceux de l'Espagne, ces droits constitutionnels de la sécession s'inscrivent en contradiction avec les positions prises par les protagonistes de la crise catalane et qui les ont conduits à l'impasse réaffirmée par le résultat des dernières élections. La solution qui lui sera apportée est pourtant fondamentale, au-delà même de la Catalogne.

Plus de 50 ans après l'adoption de la Constitution post franquiste, c'est en effet la question de son évolution qui est posée. Aucun ordre constitutionnel n'est définitivement figé et aucun constituant,

aussi légitime soit-il dans l'histoire d'un pays, ne peut prétendre arrêter le temps. La crise de la Catalogne ne se résoudra pas seulement par l'application de la constitution. Cette crise doit au contraire être envisagée comme le reflet d'une demande de mutation de la structure constitutionnelle de l'Espagne de 2018. Les conséquences de cette crise pourraient se révéler préjudiciables pour l'image de la démocratie espagnole, ainsi l'indice accordé par « the Economist intelligence unit » en 2017 a été considérablement abaissé et pourrait inscrire l'Espagne au rang des « démocraties imparfaites » en 2018 alors même que depuis la création de cet indice elle figurait au rang des « démocraties consolidées ». Selon Joan Hoey (responsable de la branche Européenne de cette structure), « Ce légalisme exacerbé pour répondre à ce qui est essentiellement une question démocratique (...) n'est pas vraiment la marque d'un gouvernement qui chérit pour de bon la démocratie et qui veut l'étendre ». Le rapport publié par l'EIU évoquant les accusations de « rébellion et de sédition » portées contre les dirigeants catalans emprisonnés parle de « chefs d'accusation qui semblent pour le moins archaïques ».

En 1975, la démocratie espagnole est née de la capacité des démocrates à dialoguer et construire un compromis conduisant à amnistier des auteurs de crimes contre l'humanité. Ces mêmes principes, dans un contexte heureusement bien plus pacifique, ne devraient-ils pas conduire le Gouvernement espagnol à engager des négociations avec les dirigeants politiques désignés et récemment confirmés démocratiquement par les électeurs catalans ? J.-P.M. et E.Z.