

## **Autodétermination et séparatisme des territoires métropolitains dans un cadre constitutionnel démocratique : le cas de la Catalogne**

Prof. Dr. Jaume Saura Estapàr  
Professeur de Droit Public International (*Universitat de Barcelona*, UB).  
Président de l'Institut des Droits de l'Homme de la Catalogne.

### **Résumé**

Une déclaration institutionnelle du Parlement de la Catalogne du 23 janvier 2013 affirme que le peuple catalan a le droit de « décider » de son statut politique; elle dit également « initier le processus pour rendre [ce droit] effectif ». Le fondement d'un tel droit reposerait sur des « raisons de légitimité démocratique »; le peuple catalan serait donc un « sujet politique et juridique souverain ». Tenant compte du rôle que la déclaration attribue au « dialogue avec la communauté internationale », il peut être intéressant d'analyser le « droit de décider » dans une perspective du droit international contemporain.

Existe-t-il un droit à l'autodétermination pour la Catalogne (ou un droit de décider)? Oui, dès lors que nous acceptons qu'il existe un « peuple » catalan. Or, conformément au droit international, la Catalogne a le droit à l'autodétermination mais pas à la sécession. La Catalogne pourrait donc « décider », mais ne pas rompre l'intégrité de l'État, à moins qu'un accord ne soit trouvé. Et si l'accord était impossible? Alors, une déclaration unilatérale d'indépendance (par voie parlementaire ou populaire) serait contraire à l'ordre juridique espagnol, elle ne serait pas reconnue par le Droit international, mais ne serait pas contraire à ce dernier. L'effet d'une telle déclaration pose en fait une question d'un autre ressort. La déclaration ne serait effective que si elle était suivie d'éléments pouvant certifier l'existence d'une structure, en particulier l'exercice de la souveraineté, qui pourrait démontrer qu'un État réellement indépendant existe bel et bien. Ce n'est que dans ce cas de figure que la communauté internationale pourrait procéder, même contre la volonté du Royaume d'Espagne, à une reconnaissance du nouvel État.

### **Abstract**

An institutional declaration from the Parliament of Catalonia dated 23. January, 2013 states that the Catalan people has the right to « decide » on its future political status and that the declaration will hereby « initiate this process and give it effect ». The justification for the existence of such a right can be found in its « democratic legitimacy », which means that the Catalan people should be considered as a « sovereign entity », both « politically » and « legally ». If one considers that this declaration gives a prominent role to the « dialogue with the international community », it would be of interest to analyse this « right to decide » within the scope of contemporary international law.

Is there such a thing as self-determination for Catalonia? There is, if one accepts that there is such a thing as a “Catalan people”. Yet, according to international law, Catalonia has a right to self-determination but may not secede from Spain. It means that Catalonia may decide on its political destiny but must not breach the State's integrity without the mutual agreement of both parties. What would happen if no compromise could be reached? Then, a unilateral declaration of independence – by means of a parliamentary decision or a referendum – would run counter the Spanish legal order, and therefore would not be recognized under international law, but would not be prohibited by it either. The effects of such a declaration is in fact addressing another issue: the declaration would be effective on condition that it could show that the instruments for the exercise of sovereignty are already in place. This is the only possibility for the international community to accept the recognition of a the new state of Catalonia, even against the will of the Kingdom of Spain.

### **Plan**

1. Introduction.
2. Bref rappel du principe d'autodétermination des peuples : qu'en reste-t-il aujourd'hui ?
3. La situation actuelle en Catalogne. Des précédents internationaux pertinents.
4. Conclusions.

## I. Introduction

Le 11 septembre 2012, jour de la Fête nationale de la Catalogne (Diada), plus d'un million de personnes sont sorties dans les rues de la ville de Barcelone pour revendiquer l'indépendance de la Catalogne<sup>1</sup>. L'indépendantisme catalan, marginal et extraparlémentaire il y a trente ans, et clairement minoritaire il y a seulement vingt ans, est devenu transversal, en un peu moins de dix ans, socialement et politiquement. Selon les dernières enquêtes d'opinion, l'indépendantisme catalan attire près de 50% des personnes vivant en Catalogne<sup>2</sup>. Après les élections au Parlement catalan célébrées en novembre 2012, une déclaration institutionnelle de celui-ci a reconnu le « droit » du peuple catalan de « décider » et a posé les bases pour « initier le processus pour rendre [ce droit] effectif ». Le fondement du « droit de décider » serait le suivant : le peuple catalan incarne un « sujet politique et juridique souverain<sup>3</sup> pour des raisons de légitimité démocratique ».

Dans cette contribution, nous n'analyserons pas les causes de la poussée indépendantiste en Catalogne, ni les conséquences qu'aurait, en termes de succession d'États, une éventuelle sécession du Royaume d'Espagne. Étant donné le rôle que la déclaration institutionnelle attribuée au « dialogue avec la communauté internationale » (point quatre) et à l'europhisme (point six), il peut être intéressant d'analyser le « droit de décider » dans une perspective du droit international contemporain. Étant donné que ce droit n'est pas reconnu dans la pratique internationale, nous reformulerons la question pour savoir si la Catalogne (le peuple catalan) peut faire valoir le droit à l'autodétermination tel que le reconnaît le droit international contemporain et, si c'est le cas, de quelle façon la Catalogne pourrait l'exercer. Pour conclure, nous examinerons la sécession comme option légale et légitime en droit international. Nous diviserons notre présentation en deux parties. Nous verrons d'abord la portée

<sup>1</sup> Un million et demi selon la *Guàrdia Urbana* (police municipale) de Barcelone et les *Mossos d'Esquadra* (la police catalane); 600.000 selon la Délégation du Gouvernement espagnol en Catalogne (équivalent de la préfecture de région). Cf. «El independentismo catalán logra una histórica demostración de fuerza», *El País*, 12 septembre 2012, [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/09/11/catalunya/1347375808\\_419590.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/09/11/catalunya/1347375808_419590.html). Voir aussi: «Démonstration de force de l'indépendantisme catalan, dopé par la crise», *Le Monde*, 12 septembre 2012, [http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/09/12/demonstration-de-force-de-l-independentisme-catalan-dope-par-la-crise\\_1759077\\_3214.html?xtmc=catalogne&xtcr=4](http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/09/12/demonstration-de-force-de-l-independentisme-catalan-dope-par-la-crise_1759077_3214.html?xtmc=catalogne&xtcr=4) (consultés en septembre 2012).

<sup>2</sup> Cf. Centre d'Estudis d'Opinió: *Baròmetre de l'Opinió Pública. 27 - 2<sup>a</sup> Onada 2012*, 27 juin 2012 et *Baròmetre de l'Opinió Pública. 30 - 3<sup>a</sup> Onada 2013*, 20 juin 2013, items 27 et 39. Les baromètres suivants (fin 2013 et début 2014) ne montrent aucun changement de tendance. Le CEO est un organisme public qui dépend du gouvernement de la Catalogne.

<sup>3</sup> «Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya», du 23 janvier 2013. Voir [http://www.parlament.cat/actualitat/R5\\_X\\_sobirania.pdf](http://www.parlament.cat/actualitat/R5_X_sobirania.pdf) (consulté en mai 2014). La résolution a été approuvée par 85 voix pour, 41 contre et 2 abstentions. Sur le processus politique qui conduit à cette Résolution et sa postérieure contestation par le Gouvernement espagnol, on peut consulter Galán Galán, A.: «Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada», *Istituzioni del Federalismo*, 1.2013, esp. p. 95-102.

et le contenu du droit à l'autodétermination aujourd'hui et, ensuite, comment comprendre et appliquer les précédents internationaux comparables au cas catalan.

## 2. Bref rappel du principe de l'autodétermination des peuples: qu'en reste-t-il aujourd'hui ?

Le principe de l'autodétermination des peuples est un principe fondamentalement anticolonialiste devenu principe général du droit international au cours de la seconde moitié du vingtième siècle. En 1945, la *Charte des Nations Unies* fait du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes un objectif de l'Organisation (art. 1.2). Cependant, au sortir de la *Seconde Guerre mondiale*, et malgré les déclarations d'intention de la *communauté internationale*, de nombreux pays et de peuples sont encore sous la sujétion *coloniale*. Le mouvement de *décolonisation*, déjà enclenché avant la guerre, s'accélère après celle-ci. Le processus est parfois pacifique (*Commonwealth* britannique), parfois violent (*guerres de libération nationale*), toujours complexe. Le principe de l'autodétermination est défini en 1960 dans la *Résolution 1514 (XV)* comme le droit de « tous les peuples » à déterminer « librement leur statut politique » et de poursuivre « librement leur développement économique, social et culturel ». Mais le titre de la Résolution (dite « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux ») limite la portée du principe aux peuples coloniaux. En 1970, la Déclaration des principes de droit international [Rés. 2625 (XXV)] confirme cette définition, mais consacre le caractère universel du principe à « tous les peuples ». En 1966, le principe acquiert une nouvelle dimension quand les deux Pactes des Nations Unies sur les Droits de l'Homme proclament l'autodétermination comme pré-condition pour jouir des Droits de l'Homme (article 1 commun aux deux Pactes). Au niveau régional, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) a aussi consacré l'autodétermination comme un droit collectif qui peut être revendiqué auprès d'un organe quasi-juridictionnel tel que la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>4</sup>.

Concernant les modalités d'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la résolution 1541 (XV) du 15 décembre 1960 en précise trois autres: Indépendance et souveraineté ; libre association avec un état indépendant ; ou intégration à un État indépendant. Dix ans après, la Résolution 2625 (XXV) ajoute une quatrième modalité aux trois modalités d'exercice prévues par la résolution précédente, à savoir : « l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple ».

<sup>4</sup> « Article 20 : 1. Tout peuple a droit à l'existence. Tout peuple a un droit imprescriptible et inaliénable à l'autodétermination. Il détermine librement son statut politique et assure son développement économique et social selon la voie qu'il a librement choisie. 2. Les peuples colonisés ou opprimés ont le droit de se libérer de leur état de domination en recourant à tous moyens reconnus par la Communauté internationale. 3. Tous les peuples ont droit à l'assistance des États parties à la présente Charte, dans leur lutte de libération contre la domination étrangère, qu'elle soit d'ordre politique, économique ou culturel. »

Nous savons bien que, dans le contexte colonial, l'immense majorité des territoires non autonomes ont opté pour la pleine souveraineté.

La Cour Internationale de Justice a affirmé à plusieurs reprises le caractère contraignant du principe d'autodétermination des peuples<sup>6</sup>. Mais, dans tous les cas, avec un avertissement : « toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies » [paragraphe 6 de la Résolution 1514 (XV)]. On explique facilement cette limitation car le territoire colonial n'appartient pas à l'État métropolitain.

Aujourd'hui, le contenu anticolonial du principe est presque épuisé, puisqu'il n'y a qu'une douzaine et demie de territoires en attente de décolonisation<sup>7</sup>. Une fois le contenu anticolonialiste dépassé, que reste-t-il du droit à l'autodétermination?

1. Le principe d'autodétermination conserve tout son potentiel là où une occupation militaire étrangère ininterrompue est venue s'ajouter à une domination coloniale antérieure. C'est le cas du Sahara occidental ou de la Palestine<sup>8</sup>.

2. Il reste valable et nécessaire en tant que droit collectif des groupes humains qui ont des affinités culturelles, religieuses, linguistiques, en définitive « nationales », et se trouvent en situation de vulnérabilité. C'est le cas des populations autochtones: voir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007) qui reconnaît le droit de ces peuples à l'autodétermination<sup>9</sup>, mais non à la sécession<sup>10</sup>. Ceci pourrait être aussi le cas des minorités nationales, ethniques, religieuses...: voir

5 Sur le web de l'ONU, on peut consulter le statut actuel des territoires non autonomes: <http://www.un.org/fr/decolonization/nonselgovs.shtml>; et des territoires sous tutelle (<http://www.un.org/fr/decolonization/selfdet.shtml>) (consulté en mai 2014).

6 Parmi les plus récentes, Affaire relative au Timor Oriental (Portugal c. Australie), Arrêt du 30 juin 1995, paragraphe 37; Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Avis consultatif du 9 juillet 2004, paragraphe 88; et Conformité au droit international de la Déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Avis consultatif du 22 juillet 2010, paragraphes 79 et 82.

7 Parmi les 16 territoires qui figurent dans les territoires autonomes du Comité spécial de la Décolonisation de l'ONU (<http://www.un.org/es/decolonization/nonselgovterritories.shtml>, consulté en mai 2014), seuls les cas du Sahara occidental et de la Nouvelle-Calédonie peuvent s'envisager comme étant problématiques en termes d'exercice du droit d'autodétermination.

8 À ce propos, Cf. Soroeta Licerias, J.: « El derecho a la libre determinación de los pueblos en el siglo XXI: Entre la realidad y el deseo », *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 2011, Tecnos, Madrid, 2013, particulièrement pages 496-500.

9 « Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel » (article 3).

10 Art. 46.1, Déclaration de 2007: « Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être (...) considérée comme autorisant ou encourageant aucun acte ayant pour effet de détruire ou d'amoindrir, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain et indépendant ».

la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes qui appartiennent aux minorités (1992) qui ne fait pas cette même reconnaissance.

3. Et, en général, pour toutes les « personnes » qui constituent « le peuple » de toute communauté étatique ou politique organisée, dans la mesure où ce droit devient un droit à la démocratie réelle et pas seulement formelle: une démocratie radicale, de base, participative. Comme condition préalable à l'exercice d'autres droits, on peut sans doute affirmer qu'il est encore valide et nécessaire comme un droit collectif des peuples, c'est-à-dire des groupes humains qui ont des affinités culturelles, religieuses, linguistiques, en définitive « nationales ». Il est valable comme condition préalable à l'exercice d'autres droits (le droit d'avoir des droits, comme dirait Hanna Arendt)<sup>11</sup>. Quand un peuple se trouve sous l'oppression d'une majorité quelconque, ses individus peuvent jouir difficilement de leurs pleins droits et de leurs libertés fondamentales comme la liberté d'association, d'opinion ou de vote... Même les droits sociaux (emploi, santé, éducation) peuvent être gravement touchés. Par ailleurs, il existe une dimension démocratique interne au principe : le droit des personnes à déterminer librement leur statut politique dans un État déjà constitué.

C'est cette dernière dimension qui nous intéresse dans le cas catalan. Mais il faut reconnaître aussi que le droit des peuples à l'autodétermination, particulièrement dans cette dernière dimension contemporaine, a ses limites. Comme nous l'avons déjà établi, le droit est exercé dans des cadres territoriaux préexistants, autrement dit, il ne remet pas en question le principe de l'intégrité territoriale des États. Comme l'a dit Soroeta, « il faut bien comprendre que le principe d'intégrité territoriale agit face à des réclamations sécessionnistes (séparatistes, si l'on veut) dans des États déjà constitués, mais n'agit pas face à des revendications indépendantistes dans des territoires qui n'ont pas encore accédé à la condition d'État, ou qui se trouvent, pour le dire autrement, soumis à une domination coloniale ou à une occupation étrangère<sup>12</sup> ».

Ceci pourrait être remis en cause lorsque l'« État » commet des violations flagrantes et systématiques des droits du peuple en question. Selon la résolution 2625 (XXV) « Rien (...) ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action (...) qui démembrerait ou menacerait (...) l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur ». La plupart des États

11 Hannah Arendt, « Le déclin de l'État-nation et la fin des droits de l'homme », deuxième partie (« L'Impérialisme »), chap. 9 des *Origines du totalitarisme* (édition française : Points-Seuil, 1998).

12 Cf. Soroeta Licerias, J.: « La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre Kosovo de 22 de julio de 2010: Una interpretación judicial *sui generis* para un caso que no lo es. Aplicabilidad de la cláusula de salvaguardia de la Resolución 2625 (XXV) o de la 'secesión como remedio' », [25] *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (2013), p. 15.

de la communauté internationale tendent à accepter la possibilité abstraite de cette clause potentiellement dissolvante d'États déjà constitués, dans des cas extrêmes de violation de la dimension interne du droit à l'autodétermination, même si, dans les faits, ces mêmes États ont de sérieuses difficultés à voir son applicabilité concrète.<sup>13</sup> Cela aurait pu être le cas du Kosovo par rapport à la Serbie tout au long des années quatre-vingt-dix, par exemple, même si la Cour Internationale de Justice, dans son Opinion Consultative de 2010, a évité de se prononcer sur cette possibilité.<sup>14</sup>

La Cour suprême du Canada (cas du Québec) et la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples (cas du Katanga) ont pris position sur les mêmes points: affirmation théorique du démembrement d'un État pour violation grave du principe démocratique et inapplicabilité nette sur ce cas concret. Ainsi la Commission africaine a-t-elle déclaré:

En l'absence de preuve tangible à l'appui des violations des droits de l'homme à tel point qu'il faille mettre en cause l'intégrité territoriale du Zaïre et en l'absence de toute preuve attestant le refus au peuple Katangais du droit de participer à la direction des affaires publiques conformément à l'article 13(1) de la Charte africaine, la Commission maintient que le Katanga est tenu d'user d'une forme d'autodétermination qui soit compatible avec la souveraineté et l'intégrité territoriale du Zaïre.<sup>15</sup>

La Commission africaine a même souligné la dimension démocratique du droit d'autodétermination en condamnant la Gambie pour un putsch militaire commis en 1994:

« Il est évident que les militaires ont pris le pouvoir par la force, quoique cela se soit passé dans le calme. Ce n'était pas la volonté du peuple qui jusque-là ne connaissait que la voie des urnes comme moyen de désigner ses dirigeants politiques. Le coup d'état perpétré par les militaires constitue par conséquent « une violation grave et flagrante du droit du peuple gambien à choisir son système de gouvernement » tel que prévu par l'article 20(1) de la Charte ». <sup>16</sup>

Avec ces contournements et avec ces limites, le droit à l'autodétermination de tous les peuples, coloniaux ou non, a toujours du sens au XXI<sup>e</sup> siècle.

### 3. La situation actuelle en Catalogne. Des précédents internationaux pertinents.

<sup>13</sup> C'est ce qui se déduit, avec plus ou moins d'intensité, des nombreuses interventions des États dans les audiences qui ont conduit à l'Avis du Kosovo. Ibidem, p. 21-22. Curieusement, parmi les rares pays qui ont nié la viabilité de la clause, se trouvent l'Espagne, la Serbie et l'Iran.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 20-23.

<sup>15</sup> Cf. *Congrès du Peuple Katangais c. Zaïre* (2000) RADDH 298 (CADHP 1995), paragraphe 6.

<sup>16</sup> Cf. *Jawara c. Gambie* (2000) RADDH 90 (CADHP 2000), paragraphe 73.

Nous allons voir dans cette partie si la Catalogne réunit les éléments pour jouir du droit à l'autodétermination et les modalités d'exercice dont elle pourrait faire usage. Par ailleurs, quelles seraient les conséquences d'une déclaration d'indépendance au-delà du droit d'autodétermination ?

### 3.1. Droit et volonté d'autodétermination

#### La Catalogne en tant que peuple

La Catalogne possède un territoire façonné par l'Histoire, une population partageant des caractéristiques communes –notamment une langue qui lui est propre– et surtout un sentiment identitaire très étendu, y compris par une grande partie des personnes issues des différents flots migratoires du vingtième siècle<sup>17</sup>. Il existe donc un « peuple » catalan. Il semble indéniable que « la Catalogne » ou « le peuple catalan » peuvent s'envisager comme sujet politique, ce qui le convertirait en titulaire du droit à l'autodétermination. Mais toute population installée dans un territoire ne constitue pas nécessairement un peuple: à notre avis, la population de la région du « Baix Llobregat » (périphérie de Barcelone) ou de la ville de « Barcelone », par exemple, ne constituent pas un « peuple ». Le cas du Val d'Aran (occitanophone) serait plus discutable.

De toute façon, force est de constater que ce peuple catalan n'est pas séparé physiquement du peuple espagnol. On ne peut pas non plus nier à la population espagnole son caractère de « peuple » au sens du droit international. Par conséquent, le peuple espagnol est aussi titulaire du droit à l'autodétermination dans sa dimension démocratique<sup>18</sup>. En fait, une grande partie de la population qui vit en Catalogne partage un sentiment d'appartenance double : à l'Espagne et à la Catalogne.<sup>19</sup>

#### Inapplicabilité de la sécession comme remède

Le Royaume d'Espagne est un État démocratique et décentralisé depuis la Constitution de 1978, ce qui permet à la Catalogne de disposer d'un gouvernement

<sup>17</sup> Le sentiment d'« appartenance » à la Catalogne est très ancré depuis des décennies et il est visible dans les enquêtes d'opinion indépendamment de la récente poussée indépendantiste. Un classique sur l'histoire et l'identité de la Catalogne est Trueta, J.: *The Spirit of Catalonia*, Oxford University Press, 1946 (reprinted in 2005) at: <http://10anys.vilaweb.com/trueta/pdf/spiritofcatalonia.pdf> (consulté en septembre de 2012).

<sup>18</sup> Le seul peuple reconnu par la Constitution espagnole est justement le peuple espagnol: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (art. 1.2)

<sup>19</sup> Dans les dernières enquêtes du CEO déjà citées (celles de 2012 et 2013), moins de 8% de la population de la Catalogne s'identifie comme « seulement espagnole » ou comme « plus espagnole que catalane », alors que plus de 20% se sentent « seulement catalans » et plus de 30% « plus catalans qu'espagnols ». Malgré tout, le groupe majoritaire atteint 40% de la population qui se sent « aussi espagnol que catalan ». Cf. *Baròmetre...*, cit. supra, item n°25.

et d'institutions autonomes, renforcés par un ensemble de pouvoirs exécutifs et législatifs supérieurs à la plupart de régions européennes, à l'exception peut-être des länders allemands ou des régions belges. Cette « dévolution » a eu son lot de tensions et tout indique qu'en termes d'exercice du droit à l'autodétermination, elle ne satisfait plus une majorité du peuple catalan. Certes, le Statut d'Autonomie de la Catalogne de 1979 a été réformé en profondeur en 2006<sup>20</sup>, avec un nouveau texte qui prétendait aller au bout de l'autogouvernement autorisé par la Constitution espagnole et accentuer le fédéralisme de l'organisation territoriale de l'État. Pourtant, le processus n'a pas été satisfaisant. En juin 2010<sup>21</sup>, dans un arrêt fort controversé, le Tribunal Constitutionnel □à la légitimité discutable<sup>22</sup>– a déclaré la nullité de plusieurs articles du texte et a fait une interprétation restrictive des articles les plus sensibles. Ce rabotement statutaire a rapidement eu des conséquences, notamment des procès à la Cour Suprême qui remettaient en question la législation éducative catalane, fondée sur un système d'« immersion linguistique » en catalan et qui garantit la connaissance des deux langues officielles de la communauté autonome à la fin de l'enseignement secondaire obligatoire à tous les écoliers. L'ensemble des pouvoirs catalans ont un point faible très net aussi dans le domaine fiscal : le gouvernement central perçoit la plupart des impôts et les redistribue entre les différentes communautés autonomes de l'État (en forme de transfert direct au gouvernement d'une communauté autonome ou bien d'investissement dans le territoire) selon des critères de compensation assez obscurs qui, de fait, engendrent un déficit fiscal pour la Catalogne d'environ 8% du PIB ; c'est-à-dire, plus de 2.000 euros par an et par habitant de la communauté<sup>23</sup>.

Malgré ce qui a été dit, nous ne pouvons pas affirmer, dans les termes de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples, qu'il y ait une épreuve tangible à l'appui des violations des droits de l'homme à tel point qu'il faille mettre

<sup>20</sup> Comme l'indique la Constitution espagnole, le processus de réforme statutaire requiert l'approbation d'un nouveau texte par le Parlement de la Catalogne (septembre de 2005), la négociation de ce texte avec la Commission des Affaires Constitutionnelles du Congrès des Députés (chambre basse du Parlement espagnol), l'approbation du subséquent texte par le Congrès comme Loi Organique de l'État (2006) et son adoption finale en référendum par le peuple catalan.

<sup>21</sup> STC 31/2010, du 28 juin 2010.

<sup>22</sup> Trois des membres du Tribunal Constitutionnel (TC) avaient dépassé de trois ans la date limite de leur mandat, un magistrat décédé deux ans avant l'arrêt n'avait toujours pas été remplacé et un autre magistrat avait été exclu (« recusado ») pour des motifs « ni consistants, ni raisonnables ». En outre, il s'agit de la première et unique fois que le TC a émis un avis sur une Loi adoptée par voie référendaire. Cf. Albertí Rovira, E.: «La sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'Estatut i l'estat de les autonomies», en *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut* (2010), p.12. En [http://www10.gencat.cat/eapc\\_revistadret/recursos\\_interes/especial%20estatut/ca\\_ese/les](http://www10.gencat.cat/eapc_revistadret/recursos_interes/especial%20estatut/ca_ese/les) (consulté en mai 2014).

<sup>23</sup> Cf. le document officiel du gouvernement catalan, élaboré par les professeurs de l'Université de Barcelone Maite Vilalta et Marta Espasa: *Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2006-2009*, Departament d'Economia i Coneixement, Generalitat de Catalunya, Mars 2012, en [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/docs/2012/03/13/12/06/5692262d-9372-4a9e-b08b-2f3d1c2845bc.pdf](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2012/03/13/12/06/5692262d-9372-4a9e-b08b-2f3d1c2845bc.pdf) (consulté en septembre 2012), en particulier les pages 61 et 62. Les auteurs signalent que le taux négatif par habitant a doublé en 15 ans, de 1.076 euros en 1996 à 2.251 en 2009.

en cause l'intégrité territoriale » [de l'Espagne] ni un « refus au peuple [catalan] du droit de participer à la direction des affaires publiques ». Par ailleurs, en reprenant la déclaration de la Cour suprême du Canada, dans l'affaire du Québec, le Royaume de l'Espagne pourrait affirmer:

“Canada [Spain] is a sovereign and independent state conducting itself in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction<sup>24</sup>”.

La Catalogne fait partie d'un État démocratique et de droit où ont lieu régulièrement des élections législatives. Lors de ces élections, des partis politiques ouvertement indépendantistes ainsi que d'autres partis « catalanistes », plus ambigus vis-à-vis des rapports Catalogne-Espagne, se présentent. Il y a aussi des partis « fédéralistes » et d'autres qui s'identifient clairement avec l'Espagne actuelle. Les indépendantistes obtiennent des résultats significatifs, mais discrets : 24 députés sur un total de 135 lors des dernières élections du 25 novembre 2012, où la question du « droit de décider » était au centre du débat électoral. Ce chiffre augmente de façon significative si nous comptons les partis qui réclament de plus grands volets d'autogouvernement et une consultation sur l'autodétermination –avec une option sur l'indépendance– dans le cadre de ce « droit de décider » de la Catalogne (63 députés)<sup>25</sup>. En nette opposition à ces 87 députés, se situeraient les groupes politiques pour qui les compétences actuelles d'une communauté autonome semblent suffisantes voire excessives : ils obtiennent 28 sièges. À mi-chemin entre ces deux visions, se situent les 20 députés du Parti Socialiste de la Catalogne (PSC), où nous trouvons –non sans difficultés– une âme catalaniste et fédéraliste ainsi qu'un esprit clairement centraliste. La somme de tout le spectre « catalaniste » est largement majoritaire aux élections régionales (grosso modo, deux tiers du total), mais son poids diminue lors des élections législatives au Congrès des Députés du Royaume<sup>26</sup>.

### L'opinion publique

Après le poids des forces politiques en fonction de leur vision d'intégration de la Catalogne en Espagne, les enquêtes d'opinion qui se publient régulièrement sont un autre aspect intéressant à prendre en compte. Selon les sondages les plus récents, une majorité qualifiée de citoyens catalans sentent aujourd'hui que leur pays jouit d'une autonomie insuffisante (68,4%)<sup>27</sup> et une majorité absolue, tout

<sup>24</sup> Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. par. 136.

<sup>25</sup> Les 50 députés de la coalition majoritaire (*Convergència i Unió, CiU*) et les 13 des éco-socialistes d'*Iniciativa Verds – Esquerra Alternativa* (ICV-EUiA).

<sup>26</sup> Aux élections législatives espagnoles de novembre 2011, les partis catalanistes (CiU, ICV-EUiA, ERC) ont obtenu un total de 22 députés, alors que les autonomistes (PP et PSC) ont obtenu 30 sièges. Cf. [http://elecciones.mir.es/generales2011/almacen/documentos/publicacion\\_resultados.pdf](http://elecciones.mir.es/generales2011/almacen/documentos/publicacion_resultados.pdf) (consulté en septembre 2012).

<sup>27</sup> CEO, *Baròmetre...* (2012), cit. supra, item 27.

juste, voterait pour l'indépendance lors d'un éventuel référendum : 51,1% pour, 21,1%, contre 28. Cependant, si l'on demande la formule préférée pour définir la relation de la Catalogne avec l'Espagne, les chiffres varient : 34% voudraient un État indépendant ; 28,7% un État au sein d'une Fédération ; 25,4% sont satisfaits avec l'actuelle autonomie; seuls 5,7% voudraient moins d'autonomie<sup>29</sup>. En général, donc, les chiffres montrent une volonté très nette d'un autogouvernement plus large où l'indépendance devient, à son tour, l'option majoritaire; cette tendance s'est accrue au cours de ces 10 ou 20 dernières années.

### 3.2. Autodétermination et sécession dans le cas catalan

Au vu des chiffres donnés précédemment, la sécession est-elle une option légale du point de vue du droit international contemporain? Y-a-il un émergent « droit de décider » pour les peuples et les territoires non coloniaux? Et quels seraient les effets d'une déclaration d'indépendance du Parlement de la Catalogne?

La pratique internationale et jurisprudentielle la plus importante de ces 20 dernières années, en dehors du cadre colonial, donne quelques pistes qui pourraient s'appliquer au cas catalan mais en dehors du droit à l'autodétermination. Ainsi, selon l'avis de la Cour Internationale de Justice du 22 juillet 2010, une déclaration unilatérale d'indépendance émise par un pouvoir politique non étatique ne constitue pas une violation du droit international.

« La Cour a conclu ci-dessus que l'adoption de la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 n'a violé ni le droit international général, ni la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, ni le cadre constitutionnel<sup>30</sup>. En conséquence, l'adoption de ladite déclaration n'a violé aucune règle applicable du droit international<sup>31</sup>».

Ainsi, si le Gouvernement ou le Parlement de la Catalogne approuvait une déclaration d'indépendance, elle ne pourrait être considérée comme une infraction du droit international mais serait clairement inconstitutionnelle pour le droit espagnol.

« La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles<sup>32</sup>»

<sup>28</sup> CEO, *Baròmetre...*, cit. supra, item 39. Le reste des personnes enquêtées s'abstiendraient ou ne répondent pas.

<sup>29</sup> CEO, *Baròmetre...*, cit. supra, item 28. Toutes ces données coïncident globalement avec les enquêtes privées publiées dans des journaux comme *El País*, *El Periódico de Catalunya* ou *La Vanguardia*.

<sup>30</sup> Remarquons que le « cadre constitutionnel » auquel se rapporte l'Opinion Consultative est celui établi par la résolution 1244 (1999) du Conseil de Sécurité (donc, par le droit international) et non par la Constitution de la République de Serbie ou, en son temps, de la République Fédérative de Yougoslavie.

<sup>31</sup> Cour Internationale de Justice : Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, Avis consultatif de 22 juillet 2010, paragraphe 122.

<sup>32</sup> Article 2 de la Constitution espagnole de 1978.

Cependant, ces manifestations constitutionnelles grandiloquentes n'ont pas vraiment d'importance dans une perspective du Droit international ou d'une simple évolution historique. Il suffit de se reporter aux constitutions espagnoles du XIX<sup>e</sup> siècle qui affirmaient que l'« indissoluble » territoire espagnol comprenait Cuba ou les Philippines<sup>33</sup>. Comme il a été dit, « la contradiction entre la sécession et la norme constitutionnelle de l'État ne comporte pas l'illégitimité de la sécession »<sup>34</sup>.

Nous avons déjà signalé que pour légitimer un projet de sécession unilatérale, un État doit refuser le droit à l'autodétermination à l'un des peuples qui l'intègre –disposition de ses propres sujets dans la légalité et sans discrimination, réalisation des options politiques en liberté ainsi que développement économique, social et culturel–<sup>35</sup>. Nous ne pouvons affirmer que tel est le cas de la Catalogne. Or, la Cour Suprême canadienne signale également que le Droit international n'interdit pas la sécession à condition que la question soit formulée « clairement » et qu'une majorité « nette » des Québécois s'y montre favorable (un soutien plus large que la moitié plus un des suffrages). Dans ce cas, dit le Tribunal, le système constitutionnel canadien devrait respecter la volonté des Québécois. Afin de concrétiser ces termes, la Chambre des Communes a approuvé la « Clarity Act », du 29 juin 2000, qui donne au Parlement le pouvoir de décider de la validité d'une question proposée en référendum et de la majorité des voix et de la participation suffisante pour entreprendre une réforme constitutionnelle permettant la sécession<sup>36</sup>. De toute façon, il est important de souligner que l'opinion consultative de la Cour Suprême du Canada n'est pas fondée sur le droit à l'autodétermination du Québec, mais sur le principe démocratique.

Parmi les sécessions récentes dans des États déjà constitués, nous pouvons citer les cas du Monténégro (2006) et du Sud-Soudan (2011). Au Monténégro, sur proposition de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, l'Union Européenne a exigé une formule consistant à obtenir en référendum une participation de 50% + 1 de l'électorat avec 55% des voix pour l'indépendance. Le référendum, organisé en

<sup>33</sup> Cf., par exemple, article 10 de la Constitution de 1812: «El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia y península del Yucatán, Guatemala, provincias internas de Occidente, isla de Cuba, con las dos Floridas, la parte española de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico, con las demás adyacentes a éstas y el Continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las islas Filipinas y las que dependen de su gobierno.»

<sup>34</sup> Cf. López Bofill, H.: «Evolució jurídica cap a un estat propi», *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut* (2010), cit. supra, p. 479.

<sup>35</sup> Cf. Chacón Piquer C. – Ruiz Robledas, A.: *El dictamen sobre la secesión de Quebec. Un comentario*, Fundació Pi Sunyer, Punt de vista n°5, 1999, p. 13.

<sup>36</sup> Cf. Pérez Tremps, P.: *El marco (a) constitucional del debate sobre la secesión de Quebec*, Fundació Pi Sunyer, Punt de vista n°21, 2004.

2006, a remporté une très grande participation (86,5%) avec une majorité favorable à l'indépendance qui a dépassé le seuil européen de quelques dixièmes (55,5%)<sup>37</sup>. Dans le cas du Sud-Soudan, le référendum a obtenu un résultat de près de 99% pour l'indépendance<sup>38</sup>. Dans les deux cas il était question de consultations accordées entre les deux parties, après quarante ans de guerre civile au Soudan et un contexte fort compliqué aux Balkans une décennie plus tôt.

Par conséquent, les « divorces à l'amiable » entre des régions sécessionnistes et des États déjà constitués sont plutôt l'exception dans l'histoire des relations internationales: le cas de l'ancienne Tchécoslovaquie serait un exemple aussi paradigmatique qu'exceptionnel dans ce type de séparations de velours. Une éventuelle séparation de l'Écosse vis-à-vis du Royaume-Uni constituerait un intéressant précédent pour le contexte pacifique et pactisé dans laquelle elle se produirait. En revanche, l'exemple de l'ancienne URSS ne nous convient pas car c'est la Russie qui a téléguidé l'implosion de l'ancien empire, et la Russie, comme les nouvelles républiques, a affirmé catégoriquement le principe d'intégrité territoriale face à des régions sécessionnistes comme la Tchétchénie (Russie), Nagorno-Karabagh (Azerbaïdjan), l'Ossétie du Nord et Abkhazie (Géorgie) ou Transdniéster (Moldavie). Dans tous ces territoires, nous trouvons de puissantes majorités en faveur de la sécession. Nous pouvons en dire de même des territoires de Somaliland et Puntland, en Somalie, qu'aucun État n'a reconnus.

Avec tous ces précédents, nous pourrions affirmer, d'une part, que la Catalogne et les Catalans ont déjà exercé leur droit à l'autodétermination avec leur participation au processus constitutionnel et l'exercent encore, de façon cyclique, dès qu'il y a des élections législatives espagnoles et autonomes catalanes. Les Catalans exerceraient donc déjà leur droit à l'autodétermination qui, dans le cas catalan, n'engendre pas un droit à la sécession.

Néanmoins, il ne serait pas illégal (en droit international) que le Parlement de la Catalogne approuve, par une large majorité, une motion exigeant que le Gouvernement espagnol mette en œuvre les réformes constitutionnelles nécessaires pour autoriser une consultation sur l'autodétermination, voire l'indépendance, de la Catalogne. Une consultation contraignante si une majorité assez qualifiée de voix affirmatives venait la remporter. Or, aucun gouvernement espagnol, dans une perspective présente ou future (ni même passée), ne peut assumer cette pétition. Même dans un scénario où l'option indépendantiste n'obtiendrait qu'une majorité

<sup>37</sup> Cf. l'analyse du processus dans Rubio Plo, Antonio: "Referéndum en Montenegro: Muerte de una unión de papel y expectativas para los nacionalismos", ARI n° 63/2006, Real Instituto Elcano, en [http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/981/981\\_RubioPloMontenegro.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/981/981_RubioPloMontenegro.pdf) (consulté en mai 2014).

<sup>38</sup> Cf. Soroeta Licerias, J.: « El derecho a la libre determinación de los pueblos... », p. 490-491. Dans aucun de ces cas, ou d'autres semblables, nous n'avons fait de distinction « ethnique » ou « linguistique » (...). Les majorités dessinées s'obtiennent sur l'ensemble de la population résidant habituellement sur le territoire concerné.

qualifiée des voix. Par ailleurs, aucune instance internationale ne prévoit qu'un peuple, comme le catalan, puisse exiger, a minima, un nouveau pacte constitutionnel avec « le reste de l'État ».

Faute d'accord entre l'État et l'entité qui veut se séparer, ici la Catalogne, une déclaration unilatérale d'indépendance n'est pas, per se, illégale. Dans le cas où le Conseil de Sécurité a condamné ces déclarations (Rodhésie du Sud, Chypre du Nord, Republika Srpska), « l'illicéité de ces déclarations découlait donc non de leur caractère unilatéral, mais du fait que celles-ci allaient ou iraient de pair avec un recours illicite à la force ou avec d'autres violations graves de normes de droit international général, en particulier de nature impérative<sup>39</sup> ».

Or, que la déclaration d'indépendance ne soit pas contraire au droit international ne signifie pas qu'elle produise nécessairement des effets dans le contexte international. Comme il est dit pour le Kosovo: « le Droit international n'interdit pas qu'un organe décentralisé d'un État effectue une déclaration unilatérale d'indépendance. [Mais] ce qui importe réellement, ce sont les conséquences juridiques de tels actes et c'est précisément cela que la Cour décide d'ignorer ». Certes, cela dépendra de la situation sur le terrain, que les autorités de la Catalogne démontrent un contrôle effectif et généralisé du territoire, de la population et des institutions politiques. Dans ces conditions, et si la déclaration d'indépendance a une légitimité démocratique suffisante, la Catalogne a des possibilités réelles d'obtenir la reconnaissance d'une partie significative de la communauté internationale d'États souverains, mais aucune garantie de réussite: « la reconnaissance d'un État dépend presque exclusivement de facteurs d'opportunité politique ». Cette reconnaissance « joue de nombreuses fois (...) un rôle clef au moment de consolider un État ».<sup>40</sup>

La disparité des cas précédemment cités ne permet pas de parler d'un nouveau « droit de décider » en droit international contemporain, notamment si cela se fait sans l'accord des parties. En somme, miser sur une action unilatérale peut porter à l'impasse où se trouvent les anciennes républiques soviétiques sécessionnistes dont nous parlions, qui n'ont pas réussi, ou si peu, à obtenir de reconnaissance internationale.

#### 4. Conclusions

Le peuple catalan, comme n'importe quel peuple, est titulaire du droit à l'autodétermination reconnu par le droit international. Comme l'a signalé la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples, ce droit "peut s'opérer dans l'une des formes suivantes: indépendance, auto-gouvernement, gouvernement local, fédéralisme, confédéralisme, unitarisme ou toute autre forme de relations

<sup>39</sup> Cour Internationale de Justice: *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, paragraphe 81.

<sup>40</sup> Cf. Soroeta Licerias, J.: "La opinión consultiva...", p. 24-25.

correspondant aux aspirations du peuple, mais tout en reconnaissant les autres principes établis tels que la souveraineté et l'intégrité territoriale<sup>41</sup>. Mais ces modalités ne sont pas totalement égales. Seule l'indépendance constitue une forme légale d'exercice du droit à l'autodétermination, à condition qu'elle se fasse sans rupture du principe d'intégrité territoriale des États, ce qui n'est possible que dans un contexte colonial (où il n'y a pas d'intégrité territoriale à sauvegarder), violation grave du principe démocratique ou en cas d'accord entre les parties. Conformément au Droit international, la Catalogne a donc droit à l'autodétermination mais pas droit à la sécession. En revanche, elle peut réclamer légitimement une nouvelle relation avec l'État, dans la logique de l'autonomie plus large qu'une majorité de Catalans réclament. Mais le droit international n'offre pas une solution satisfaisante si cette réclamation n'obtient pas une réponse raisonnable de la part du gouvernement central.

D'autre part, une consultation populaire suivie d'une déclaration unilatérale d'indépendance ne serait pas contraire au Droit international, mais ne serait pas pour autant protégée par celui-ci. Par conséquent, pour que cette déclaration d'indépendance puisse entraîner une reconnaissance généralisée d'un nouvel état souverain, même à l'encontre du Royaume d'Espagne, il faudrait que l'on constate des structures d'État, notamment l'exercice de la souveraineté. Mais alors, nous serions déjà hors du milieu juridique et en pleine politique internationale.

<sup>41</sup> Cf. *Congrès Katangais...*, cit. supra, paragraphe 4.

## Pour citer cet article

### Référence électronique

Jaume Saura Estapà « Autodétermination et séparatisme des territoires métropolitains dans un cadre constitutionnel démocratique : le cas de la Catalogne » *Revue Miroirs* [En ligne], 1 | 2014, mis en ligne le 15 juin 2014, consulté le 9 août 2014, <http://www.revuemiroirs.fr/links/Article5.pdf>

### Auteur

Prof. Dr. Jaume Saura Estapà  
Professeur de Droit Public International (Universitat de Barcelona, UB).  
Président de l'Institut des Droits de l'Homme de la Catalogne.

### Droits d'auteur

© RevueMiroirs.fr