

CATALONIA BACKGROUND INFORMATION [SÉRIE E / 2013 / 2.1 / FR]

Date : 27/05/2013

PROCÉDURES LÉGALES EN VUE D'UNE CONSULTATION CITOYENNE SUR LE FUTUR POLITIQUE DE LA CATALOGNE

Synthèse

- Diverses procédures sont possibles en vue de la convocation d'une consultation sur le futur politique de la Catalogne : quelques-unes nécessitent de l'intervention du Gouvernement espagnol (en réglementant et convoquant un référendum, en autorisant le Gouvernement catalan à le convoquer dans le cadre de la loi 4/2010 du Parlement de Catalogne, en lui transférant les facultés de réglementation et convocation du référendum, en réformant la Constitution espagnole (CE) afin d'y inclure la possibilité de convoquer des référendums autonomiques), tandis que l'approbation d'une loi de consultations non référendaires par le Parlement de Catalogne permettrait au Gouvernement catalan de convoquer cette consultation sans une intervention du Gouvernement espagnol.
- Un élément commun à toutes ces procédures est le besoin de discuter et négocier avec le Gouvernement espagnol jusqu'où ce sera possible, pour essayer de parvenir à des accords préalables concernant non seulement la tenue même de la consultation mais aussi l'ultérieure reconnaissance et mise en œuvre des résultats.
- Il serait convenable de choisir la ou les voies de convocation de la consultation qui vraisemblablement susciteraient les moindres problèmes vis-à-vis de la Cour constitutionnelle espagnole. Il s'agit d'assurer au maximum que le Gouvernement espagnol ne puisse opposer des chefs d'inconstitutionnalité qui s'avèreraient consistants car les éventuelles actions en justice à l'encontre de la consultation pourraient extrêmement retarder tout le processus.
- La voie de la négociation renforcera aussi le constat que le refus du Gouvernement espagnol à la consultation répond à des motivations politiques, et non pas juridiques. C'est là un fait crucial à l'heure de justifier, sur le plan interne et devant la communauté internationale, que le verrouillage des voies légales de consultation internes aurait obligé à ouvrir d'autres issues alternatives (des consultations « non officielles » ou des élections plébiscitaires).

Développement

1. LES CINQ PROCÉDURES RETENUES

D'après les principes démocratiques et de l'état de droit, il y a au moins cinq procédures pouvant être mises en œuvre en toute légitimité juridique afin de mener à bien une consultation auprès des citoyens de Catalogne sur le futur politique de leur pays :

- a) Consultation populaire référendaire, réglementée par la loi 4/2010 du Parlement de Catalogne du 17 mars 2010 sur les consultations populaires par voie de référendum.
- b) Référendums réglementés et autorisés par le Gouvernement espagnol : ceux prévus par l'article 92.1 CE et par l'actuelle loi sur les référendums (loi « organique » 2/1980 réglementant les différentes modalités de référendum, ou LORMR) ainsi que ceux pouvant être créés moyennant l'adoption d'une nouvelle loi « organique » *ad hoc*.
- c) Transfert ou délégation de facultés du Gouvernement espagnol en matière de référendums, conformément à l'article 150.2 CE.
- d) Réforme de la Constitution afin d'y inclure expressément un référendum de portée autonome.
- e) Approbation par le Parlement de Catalogne d'une loi de consultations non référendaires, en vertu de l'article 122 du Statut d'Autonomie.

2. TRAITS ESSENTIELS DE CHACUNE DES PROCÉDURES

a) Consultation populaire référendaire, réglementée par la loi 4/2010 du Parlement de Catalogne du 17 mars 2010 portant sur les consultations populaires par voie de référendum

La loi catalane 4/2010 permet les consultations populaires par voie de référendum. Malgré qu'un recours avait été interjeté à l'encontre de cette réglementation par le Gouvernement espagnol, et que la Cour constitutionnelle l'avait suspendue temporairement, la Cour a par la suite levé cette suspension. La réglementation de la loi 4/2010 est donc pleinement en vigueur et conserve sa force d'obligation vis-à-vis de tous les pouvoirs publics et citoyens en général.

Cette procédure est celle que, le moment arrivé, le Gouvernement catalan a retenu comme étant approprié pour soumettre au référendum des citoyens de Catalogne les questions politiques d'une transcendance toute particulière. Du point de vue de l'efficacité pratique, cette voie est très probablement une de celles permettant une convocation plus rapide de la consultation, car le

Gouvernement espagnol n'interviendrait pas formellement dans son déroulement, quoiqu'il retiendrait la faculté de l'autoriser.

Or, si l'on tient compte des avantages et des inconvénients de cette procédure, il est important de ne pas sous-estimer la possibilité que le Gouvernement espagnol, qui avait déjà contesté la constitutionnalité de la loi, refuse d'autoriser la convocation du référendum. Pour ce faire il va tout probablement alléguer que le Gouvernement catalan manque de compétences pour convoquer un référendum de ce genre : il faut donc tenir bien présente cette possibilité de contestation par le Gouvernement espagnol, malgré qu'il y a de très bons arguments juridiques pour réfuter cette prétention.

b) Référendums réglementés et autorisés par le Gouvernement espagnol : ceux prévus par l'article 92.1 CE et par l'actuelle loi sur les référendums (loi « organique » 2/1980 réglementant les différentes modalités de référendum, ou LORMR), ou moyennant l'adoption d'une loi « organique » *ad hoc*

Cette deuxième voie est basée sur l'analyse de l'article 92.1 CE qui permet d'arriver à la conclusion que cette norme constitutionnelle protège la convocation de référendums de portée territoriale autonome seulement.

La modalité de référendum de l'article 92.1 CE peut être directement appliquée sans aucun autre détour. Afin d'activer cette voie il faudrait tout simplement que le Gouvernement catalan s'adresse au Gouvernement espagnol pour que celui-ci à son tour demande au Parlement espagnol l'autorisation de convoquer la consultation. Dans cette demande, le Gouvernement espagnol avancerait « les termes précis dans lesquels la consultation doit être formulée » (art. 6 LORMR).

Bien que du point de vue juridique ce ne soit pas nécessaire, la modification de l'actuelle loi sur les référendums [LORMR] pourrait être intentée ; ou bien, l'approbation d'une nouvelle loi. Ceci permettrait de prévoir expressément l'existence de référendums de seule portée autonome ou de réglementer de manière générale quelques-unes des conditions dans lesquelles le référendum devrait être tenu afin de connaître l'opinion des Catalans sur leur futur.

c) Transfert ou délégation de facultés du Gouvernement espagnol en matière de référendums, conformément à l'article 150.2 CE

Le Gouvernement catalan pourrait aussi convoquer un référendum de portée autonome dans l'hypothèse où, après en avoir fait la demande au Gouvernement espagnol, celui-ci, moyennant une loi « organique », lui déléguerait ou transférerait cette faculté qui a été considérée comme étant comprise dans la compétence de l'article 149.1.32 CE. Dans ce cas, le transfert ou délégation pourrait être fait *ad casum*, c'est à dire, en vue uniquement de convoquer la consultation –et, le cas échéant, la réglementer en partie-, non pas de façon générale.

Cette procédure constitue une voie ayant des aspects positifs, par exemple du point de vue de la relative facilité et rapidité du déroulement, ainsi que de celui de la clarté et de la publicité aussi bien de ce déroulement que de son résultat.

Si le Gouvernement catalan choisissait d'utiliser cette voie conjointement avec d'autres, il faudrait se rappeler que celle-ci doit en toute logique précéder dans le temps les propositions de convocation de référendums, car si le Gouvernement espagnol avait refusé ces convocations il ne serait pas cohérent de lui demander de déléguer ce qu'il n'a pas voulu faire de lui-même. En revanche, ce qui s'avérerait cohérent c'est de lui demander qu'il fasse de lui-même ce qu'il n'a pas voulu déléguer.

d) Réforme de la Constitution en vue d'y inclure expressément un référendum de portée autonome

Une quatrième voie est celle de la réforme de la Constitution afin d'y inclure explicitement le référendum de portée autonome. Cependant, après la réforme il faudrait encore solliciter la mise en application du nouvel article 92.1 CE, et le processus négociateur se prolongerait donc encore davantage.

La voie de proposer une réforme de la Constitution a l'avantage de ne pas avoir de limites constitutionnelles et, par conséquent, de mettre en évidence que tout refus de la proposition répondrait exclusivement à des motivations politiques.

Du point de vue de la procédure, il faut signaler que, conformément à l'article 166 CE, le Parlement de Catalogne pourrait solliciter la réforme constitutionnelle à travers les voies envisagées par l'article 87 CE (en sollicitant au Gouvernement espagnol la présentation du projet de réforme ou en présentant une proposition de réforme au Parlement espagnol).

La voie de la réforme constitutionnelle peut être utilisée en tant que voie « subsidiaire », une fois aurait été constaté l'échec d'autres alternatives, ou bien en tant que voie « autonome », en marge de cet échec. On pourrait même l'utiliser en tant que première option pour mettre en évidence de prime abord si le Gouvernement espagnol a réellement la volonté politique de chercher une quelconque procédures moyennant laquelle les citoyens de Catalogne puissent exprimer leur avis sur leur futur politique collectif.

e) Approbation, par le Parlement de Catalogne, d'une loi de consultations non référendaires, en vertu de l'article 122 du Statut d'Autonomie

Le Parlement de Catalogne travaille sur l'adoption d'une nouvelle loi qui permettra au Gouvernement catalan la tenue des consultations populaires non reprises dans l'actuelle définition légale de référendum. L'option de la consultation populaire non référendaire organisée par le Gouvernement catalan et articulée à partir du projet de loi qui est en cours au Parlement de Catalogne a l'avantage d'être une procédure pouvant être mise en œuvre dans un délai relativement bref et pour laquelle la décision sur sa convocation et les termes de celle-ci dépendent du Gouvernement catalan, et ne nécessitent pas de la part

du Gouvernement ou du Parlement espagnols d'aucune démarche de convocation ou d'autorisation de la consultation, qu'ils pourraient considérer comme étant politiquement coûteuse. La seule chose qui est exigée du Gouvernement espagnol est de ne pas contester la loi ni la consultation devant la Cour constitutionnelle.

Afin que le caractère politiquement contraignant et la capacité de persuasion des résultats de la consultation non référendaire soient comparables à ceux des référendums, il faudrait que la réglementation de la future loi des consultations, au moment de la détermination des personnes pouvant y participer et de l'établissement des garanties de transparence et de sûreté devant régir leur mise en œuvre, le fasse de manière sensiblement similaire à la réglementation des consultations référendaires, sans convertir les consultations en des référendums déguisés.

3. CONSIDÉRATIONS FINALES

Les cinq procédures retenues permettent de convoquer, en toute légitimité juridique, une consultation populaire de portée autonome sur le futur collectif des citoyens de Catalogne. Un élément commun à toutes ces procédures est le besoin de dialoguer et de négocier avec le Gouvernement espagnol jusqu'où ce sera possible. Il faudra y consacrer tous les efforts pour essayer d'arriver à des accords préalables à la tenue de la consultation, y compris ceux concernant l'ultérieure mise en œuvre des résultats. Et ce de la manière la plus publique et formelle possible afin de faire preuve « probante » d'un côté de cette volonté de négociation et de l'autre côté, le cas échéant, des motifs allégués par le Gouvernement espagnol en cas de refus éventuels.

Entre les critères dont le Gouvernement catalan doit tenir compte à l'heure de choisir la voie ou les voies pour convoquer la consultation ressort celui de favoriser les procédures suscitant vraisemblablement moins de problèmes de constitutionnalité au Gouvernement espagnol. Il s'agit d'assurer au maximum que le Gouvernement espagnol ne pourra opposer à la proposition des chefs d'inconstitutionnalité consistants, de telle sorte que d'un côté des difficultés accrues lui apparaissent lorsqu'il voudra tenter des actions juridiques à l'encontre de la consultation, qui pourraient extrêmement retarder tout le processus, et de l'autre côté devienne évident que les motifs réels de l'éventuel refus ne sont pas juridiques mais politiques : de manque de volonté politique de permettre la consultation.

Le constat que le refus de la proposition répond à des motifs politiques et non pas juridiques est une donnée cruciale à l'heure de justifier, sur le plan interne et devant la communauté internationale, le verrouillage des voies légales de consultation internes et l'ouverture de voies alternatives -consultations « non officielles », élections plébiscitaires...- dont la mise en œuvre des résultats pourrait donner lieu, entre autres, à des déclarations unilatérales du Parlement.