

CATALONIA BACKGROUND INFORMATION [SÉRIE E / 2017 / 1.3 / FR]

Date: 19/04/2017

LA COUR CONSTITUTIONNELLE ESPAGNOLE ET LA SIGNIFICATION DE LA DIPLOMATIE PUBLIQUE

L'arrêt bien connu de la Cour constitutionnelle espagnole de 2010 par lequel celle-ci a statué contre le Statut d'autonomie de la Catalogne, adopté en 2006 tant par la Catalogne que par le Parlement espagnol sur la base d'un large consensus, n'a pas touché de façon identique tous les domaines d'action de la Generalitat de Catalogne (institutions autonomes catalanes). Curieusement, le domaine des affaires étrangères en est sorti indemne.

Dès lors, le Parlement de Catalogne a adopté la *Llei d'Acció Exterior i Relacions amb la Unió Europea* (loi relative à l'action extérieure et aux relations avec l'Union européenne), en application du mandat conféré par le Statut d'autonomie de promouvoir la projection de la Catalogne à l'extérieur. Cette loi a néanmoins été attaquée par le gouvernement espagnol et la Cour constitutionnelle a rendu une décision en décembre 2016 par laquelle elle annulait plusieurs articles de ladite loi.

De manière surprenante, l'arrêt refuse à la Catalogne le droit d'exercer la diplomatie publique. En tant que Conseil de Diplomatie Publique de la Catalogne, nous croyons qu'il nous incombe d'expliquer clairement à quel titre notre mission principale et l'exercice de nos activités sont non seulement légitimes, mais aussi pleinement conformes à la législation en vigueur, tant catalane qu'espagnole.

La diplomatie publique catalane est-elle anticonstitutionnelle ?

Dans son arrêt 228/2016 du 22 décembre 2016¹ portant sur la loi 16/2014 relative à l'action extérieure, la Cour constitutionnelle espagnole déclare que l'exercice de la diplomatie publique par la Generalitat de Catalogne ou par des acteurs qui y sont liés est contraire à la Constitution. Cette affirmation se fonde sur une définition erronée et injustifiée de la diplomatie publique. La diplomatie publique en tant que telle est pleinement comprise dans les compétences que le Statut d'autonomie et la Constitution espagnole confèrent à la Catalogne. La déclaration d'inconstitutionnalité n'est possible qu'en raison de la modification du sens de ce terme qu'a opérée la Cour — sans le moindre raisonnement. Afin d'expliquer cela, il convient tout d'abord d'examiner précisément ce que dit l'arrêt et ce à quoi il fait référence, avant d'établir exactement en quoi consiste l'erreur de la Cour en matière de diplomatie publique.

¹ http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25212#complete_resolucion

De manière liminaire, l'arrêt rappelle une décision antérieure qui établissait une distinction entre les actions extérieures que peuvent mettre en œuvre les communautés autonomes et celles qui relèvent de la compétence exclusive de l'État espagnol ² :

*« **Les communautés autonomes**, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, **peuvent mener des activités avec projection extérieure**, mais elles doivent le faire en respectant les réserves que la Constitution établit en faveur de l'État et notamment la réserve prévue à l'article 149, paragraphe 1, point 3, de la Constitution espagnole, qui lui confère une compétence exclusive en matière de relations internationales. »*

À cet égard, l'article de la Constitution espagnole auquel se réfère la Cour dispose ce qui suit :

« Article 149

L'État jouit d'une compétence exclusive pour les matières suivantes :

[...]

3) relations internationales ; »

Par la suite, la Cour précise en quoi consistent les relations internationales :

*« Sans prétendre décrire de manière exhaustive la réserve en faveur de l'État prévue à l'article 149, paragraphe 1, point 3, de la Constitution espagnole, la Cour a déterminé qu'en constituent des éléments essentiels, notamment, la **conclusion de traités** (ius contrahendi), la **représentation extérieure de l'État** (ius legationis), ainsi que la **création d'obligations internationales** et la **responsabilité internationale de l'État**. »*

Ces précisions correspondent aux compétences accordées à la Generalitat en vertu du Statut d'autonomie, qui dispose en son article 193 :

*« 1. **La Generalitat doit encourager la projection de la Catalogne à l'extérieur** et promouvoir ses intérêts dans ce domaine, dans le respect de la compétence de l'État en matière de relations extérieures.*

*2. **La Generalitat a la capacité de mener à bien des actions de projection extérieure** découlant directement de ses compétences, soit de manière directe, soit au travers des organes de l'Administration générale de l'État. » ³*

Il est donc constant que les communautés autonomes peuvent mettre en œuvre une action extérieure n'impliquant pas ce qui est considéré comme constituant des « relations internationales ». Par la suite, l'arrêt 228/2016 indique ce qui suit :

² Caractères gras ajoutés dans l'ensemble des citations du présent document.

³ Pour justifier sa décision, la Cour constitutionnelle se réfère dans son arrêt à l'article 200 du Statut d'autonomie de la Catalogne, qui oblige la Generalitat à promouvoir les organisations sociales, culturelles et sportives catalanes à l'étranger. Cet article n'est toutefois pas directement pertinent pour définir la diplomatie publique.

« [...] ce que la loi 16/2014 désigne sous le nom de “ **diplomatie publique** ” est défini comme un ensemble d’actions ayant une incidence extérieure, non liées à l’exercice des compétences de la communauté autonome, qui sont dirigées et coordonnées par la Generalitat et **dont les destinataires peuvent parfaitement être les États** ou les organisations internationales en tant que sujets de droit international, au regard des objectifs poursuivis.

*Ainsi, les définitions de “ diplomatie ” énoncées aux points i), j), k) et l) de l’article 2 et les dispositions contenues à l’article 38 de la loi 16/2014 sont inconstitutionnelles et nulles en ce qu’elles mettent en place une action extérieure de la Generalitat sans lien avec ses compétences, qu’elles **assument en tant que destinataires des sujets du droit international** et qu’il est prévu qu’elles sont dirigées et coordonnées par la Generalitat elle-même, sans respecter la compétence exclusive de l’État en matière de relations internationales visée à l’article 149, paragraphe 1, point 3, de la Constitution espagnole ni les fonctions de direction de la politique extérieure qui, en vertu de l’article 97 de la Constitution espagnole, incombent à l’État. »*

Ce passage fait référence aux sujets du droit international, une catégorie qui, selon la Cour, relève de la seule compétence de l’État espagnol et, par extension, des autres États reconnus internationalement. Cependant, toutes les dispositions visées découlent du point i) de l’article 2, qui définit la diplomatie publique en ces termes :

« **i) Diplomatie publique de la Catalogne** : toute action d’un agent public ou privé ayant une incidence efficace et positive **sur l’opinion publique extérieure** dans le but de renforcer l’image, l’influence et le prestige de la Catalogne à l’extérieur. »

Il apparaît donc que le conflit réside dans le fait que la loi relative à l’action extérieure définit la diplomatie publique comme une action adressée aux publics étrangers, tandis que la Cour constitutionnelle a écarté cette définition et l’a remplacée par une autre, selon laquelle la diplomatie publique s’adresse à des acteurs étatiques. Il est surprenant que l’arrêt ne fournisse aucune justification pour cette nouvelle définition, bien que le terme ne soit pas défini par le dictionnaire de la Real Academia Española (Académie royale espagnole) ni par aucun document avec validité juridique dont l’Espagne est signataire.

Qu’est-ce que la diplomatie publique ?

Afin de pouvoir apprécier si c’est à bon droit que la Cour constitutionnelle a établi cette définition de la diplomatie publique, il y a lieu d’examiner la définition qui en a été donnée par ceux qui sont le plus en prise avec ce concept, notamment les universitaires, les diplomates et les organisations internationales. Deux éléments ressortent de ce recueil des définitions existantes. Tout d’abord, aucun document présentant une autorité absolue à l’égard des autres sources ne fournit de définition en la matière. D’autre part, il apparaît qu’il existe un consensus entre les différentes définitions, et ce consensus est plutôt contraire à la définition retenue par la Cour constitutionnelle et proche de celle qui en est donnée dans la loi 16/2014 relative à l’action extérieure.

C'est ce qu'il ressort, en premier lieu, des déclarations de l'un des premiers à avoir utilisé le terme, le journaliste et diplomate Edward J. Murrow, qui a dirigé la United States Information Agency (USIA), institution pionnière dans le domaine de la diplomatie publique :

*« La diplomatie publique se distingue de la diplomatie traditionnelle en ce qu'elle consiste en une interaction **non seulement avec les gouvernements, mais surtout avec les particuliers et les organisations non gouvernementales**. De plus, les activités de diplomatie publique rendent souvent compte de points de vue nombreux et variés défendus par des particuliers et des organisations privées des États-Unis, en sus de la position officielle du gouvernement. »*

(Edward Murrow, 1963, s'exprimant en qualité de directeur de l'USIA) ⁴

Ce concept a eu une grande importance dans les affaires étrangères des États-Unis, qui l'ont défini en ces termes en 1987 :

*« La diplomatie publique désigne des programmes soutenus par le gouvernement **qui visent à informer ou à influencer l'opinion publique dans d'autres pays** ; ses principaux instruments sont les publications, les films, les échanges culturels, la radio et la télévision. »*

(Département d'État des États-Unis, Dictionnaire des termes des relations internationales, 1987, p. 85) ⁵

En 1965, la Fletcher University a inauguré un centre de diplomatie publique, l'Edward J. Murrow Center for Public Diplomacy, dédié au créateur du concept. L'une de ses premières brochures faisait référence en ces termes à la diplomatie publique :

*« La diplomatie publique [...] porte sur l'influence de l'attitude du public en matière de formation et de mise en œuvre de la politique étrangère. Elle englobe des dimensions des relations internationales qui vont au-delà de la diplomatie traditionnelle : **l'orientation par les gouvernements de l'opinion publique dans d'autres pays** ; l'interaction des groupes et des intérêts privés entre les pays ; la diffusion des affaires étrangères et son impact sur la politique ; la communication entre ceux qui œuvrent dans le domaine de la communication, par exemple entre des diplomates et des correspondants étrangers ; et les processus de communication interculturelle.*

[...]

Le flux transnational d'informations et d'idées est au cœur de la diplomatie publique. » ⁶

Plus récemment, Crocker Snow Jr., alors directeur par intérim de l'Edward J. Murrow Center, y a ajouté une dimension supplémentaire :

⁴ <http://fpc.org.uk/fsblob/35.pdf> (p. 1)

⁵ http://pdaa.publicdiplomacy.org/?page_id=6

⁶ http://pdaa.publicdiplomacy.org/?page_id=6

« **La diplomatie publique**, qui désigne traditionnellement les actions des gouvernements visant à influencer les publics étrangers dans le cadre de la politique étrangère, **s'est élargie aujourd'hui** — accidentellement ou intentionnellement — **au-delà de la sphère des gouvernements pour inclure les médias, les entreprises multinationales, les ONG et les organisations religieuses** en tant que participants actifs dans ce domaine. »

(Crocker Snow Jr., directeur par intérim de l'Edward J. Murrow Center, mai 2005)⁷

D'autres instituts académiques et chercheurs ont apporté leurs points de vue sur le concept. Parmi eux, on peut citer le Center on Public Diplomacy (CPD) de l'Université de Caroline du Sud, qui définit le concept en ces termes sur son site Internet :

« L'étude de la diplomatie publique est un domaine nouveau et en pleine croissance. Le CPD définit la diplomatie publique comme la dimension publique et interactive de la diplomatie, qui est non seulement mondiale par nature, mais qui **concerne aussi une multitude d'acteurs et de réseaux**. Elle constitue un mécanisme essentiel par lequel les nations favorisent la confiance mutuelle et les relations fructueuses, et elle est devenue un élément crucial pour la création d'un environnement mondial sûr. Il n'existe pas une seule définition généralement acceptée de ce terme ; cette absence de consensus dans la définition du concept peut être perçue comme positive. »

(USC Center on Public Diplomacy)⁸

Un autre chercheur qui a écrit sur le sujet est l'expert en diplomatie Jan Melissen, qui définit la diplomatie publique comme « *la relation entre les diplomates et les publics étrangers avec lesquels ils travaillent.* » Les universitaires Bruce Gregory, Joseph Nye, Hans Tuch ou Ellen Huijgh ont également apporté leurs contributions.

« De nos jours, la diplomatie publique est devenue un instrument utilisé par les États, les associations d'États et certains acteurs infra-étatiques ou non étatiques, qui **visent à comprendre les cultures, les attitudes et les comportements ; à construire et à gérer les relations ; et à influencer les pensées et à mettre en œuvre des actions** pour promouvoir leurs intérêts et leurs valeurs. »

(Bruce Gregory, ancien directeur du Public Diplomacy Institute de la George Washington University, 2011)⁹

« En politique internationale, les ressources qui produisent un "soft power" découlent des valeurs qu'une organisation ou un pays expriment dans leur culture dans les exemples qu'ils établissent de par leurs politiques et leurs pratiques internes, et dans la manière dont ils gèrent leurs relations avec les autres. **La diplomatie publique est un instrument utilisé par les gouvernements pour mettre en œuvre ces ressources en vue de communiquer et d'attirer les**

⁷ <http://www.publicdiplomacymagazine.com/operationalizing-the-responsibility-to-protect-the-potential-for-transnational-public-diplomacy-to-advance-effective-domestic-responsibility/> (note v)

⁸ <https://uscpublicdiplomacy.org/page/what-pd>

⁹ https://smpa.gwu.edu/sites/smpa.gwu.edu/files/downloads/BGregory_HJD_AmericanPD.pdf

publics d'autres pays, plutôt que de le faire uniquement avec leurs gouvernements. La diplomatie publique cherche à attirer en orientant l'attention vers ces ressources potentielles grâce à la radiodiffusion, en finançant les exportations culturelles, en organisant des échanges, etc. »

(Joseph Nye, politologue américain et co-fondateur du concept de néolibéralisme dans les relations internationales, 2008) ¹⁰

« La diplomatie publique est le processus par lequel un gouvernement communique avec les publics étrangers en vue de générer une compréhension des idées et des idéaux de sa nation, de ses institutions et de sa culture, ainsi que de ses politiques et de ses objectifs. »

(Hans Tuch, diplomate américain et ancien directeur adjoint de " Voice of America ", 1990) ¹¹

Au-delà du domaine académique, la diplomatie publique s'est répandue dans des zones géographiques du monde entier, devenant ainsi un outil de l'action extérieure tant des pays que des acteurs non étatiques. Par exemple, l'OTAN dispose d'un comité entièrement consacré à la diplomatie publique, tandis que l'Union européenne évoquait en ces termes son action de diplomatie publique :

« La diplomatie publique a trait à l'influence des attitudes du public. Elle vise à promouvoir les intérêts de l'Union européenne par la compréhension, l'information et l'influence. Elle suppose d'expliquer clairement les objectifs, les politiques et les activités de l'Union européenne et de promouvoir la compréhension de ces objectifs par le dialogue avec les citoyens, les groupes, les institutions et les médias. »

[Commission européenne, *The EU's 50th anniversary celebrations around the world : A glance at EU public diplomacy at work* (" Célébrations du 50^e anniversaire de l'Union européenne dans le monde : Un aperçu de la diplomatie publique de l'Union européenne en action "), 2007] ¹²

¹⁰ <http://www.publicdiplomacymagazine.com/soft-power-and-cultural-diplomacy/>

¹¹ <http://dosfan.lib.uic.edu/usia/usiahome/USIA-S~1/PUBLIC.HTM>

¹² http://europa.eu/50/around_world/images/2007_50th_anniv_broch_en.pdf

Même l'Espagne consacre une section à la diplomatie publique dans le texte de sa stratégie pour l'action extérieure :

*« Au cours des premières années du XXI^e siècle, nous sommes en train d'assister à un phénomène déjà mentionné dans les chapitres antérieurs de cette Stratégie, à savoir **la nouvelle capacité d'influence des individus qui découle de la possibilité de transmettre ses actions et ses opinions à un public de centaines de millions de personnes** qui peuvent réagir et modifier l'agenda politique national ou international.*

[Cette évolution est étroitement liée] à la diplomatie publique. »

(AECID, Stratégie pour l'action extérieure, 2014) ¹³

La diplomatie publique infra-étatique dans le monde

Enfin, le phénomène de la diplomatie publique s'est également implanté de manière significative dans des territoires infra-étatiques tels que le Québec, la Flandre, le Groenland ou l'Écosse. Ellen Huijgh, chercheuse du think tank néerlandais Clingendael et experte en diplomatie publique, a fait un résumé très précis en 2012 de l'état de la diplomatie publique dans trois de ces régions, ainsi qu'en Catalogne.

Le Québec, par exemple, a élaboré une stratégie de diplomatie publique en 2007. Par cette stratégie, le Québec visait à créer « *une manière spécifique de travailler à l'étranger* » en identifiant et en intégrant des éléments de diplomatie publique déjà présents dans l'action extérieure de la province. Ceux-ci serviraient de complément aux autres activités diplomatiques et seraient incorporés dans le domaine pertinent de la politique internationale, tel que l'environnement.

La Flandre, quant à elle, en partie inspirée par le cas du Québec, a développé sa diplomatie publique par divers moyens. Ceux-ci comprennent des programmes de visites internationales, des contacts avec les flamands de l'étranger, des accords avec des institutions éducatives et des efforts visant à accroître le soutien interne à sa politique étrangère.

Dans le cas du Groenland, l'autonomie a été octroyée à l'issue du référendum de 2009, mais les relations internationales ont continué de relever du gouvernement danois. Le Groenland s'est dès lors investi dans la diplomatie publique pour trouver sa place dans le domaine de l'action extérieure, avec une forte composante intérieure. Une autre région qui a également combiné les projections intérieure et extérieure dans ses actions de diplomatie publique est l'Écosse. Ce pays a bâti sa diplomatie publique autour de sa stratégie de « *nation branding* » avec une activité particulièrement intense avant et après le référendum sur l'indépendance de septembre 2014.

¹³ http://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Estrategia_Acci%C3%B3n%20Exterior-2014.pdf (p. 128)

De l'ensemble de ces contributions, il est possible de tirer trois conclusions. La première est qu'il n'existe pas de définition unique de la diplomatie publique établie par un organisme jouissant d'autorité en la matière. C'est pourquoi chaque personne ou organisation qui mentionne le terme présente habituellement de façon liminaire des éclaircissements quant au sens qu'il lui donne. La seconde conclusion est que, malgré l'existence de variations, les différentes définitions présentent certaines similitudes. En particulier, il s'avère que la diplomatie publique se concentre sur les publics étrangers plutôt que sur des acteurs étatiques. Enfin, il apparaît que la Catalogne n'est pas le seul ni le premier acteur non étatique à avoir développé des actions de diplomatie publique. Celles-ci sont également le fait d'organisations multinationales telles que l'OTAN et l'Union européenne, ou de territoires infra-étatiques tels que le Québec, la Flandre, le Groenland ou l'Écosse. Par conséquent, il n'est pas licite d'écarter la définition de la diplomatie publique établie dans la loi relative à l'action extérieure, car il est auparavant nécessaire de préciser ce à quoi ce terme fait référence, et ladite définition est, en outre, conforme aux autres définitions utilisées depuis des années par les organisations, les institutions et les experts.