

## CATALONIA BACKGROUND INFORMATION [SÉRIE E / 2017 / 2.1 / FR]

Date: 20/04/2017

### LA CATALOGNE A-T-ELLE UN DROIT À L'AUTODÉTERMINATION ?

Josep Costa

En 2014, le ministère espagnol des Affaires étrangères a élaboré un rapport qui visait spécifiquement à nier la possibilité pour la Catalogne d'invoquer le droit à l'autodétermination pour légitimer une éventuelle déclaration d'indépendance<sup>1</sup>. Le rapport se fondait sur le principe selon lequel seuls les peuples coloniaux jouissent de ce droit, une thèse qui n'est pas originale mais qui fait l'objet d'interprétations très erronées et tendancieuses.

En effet, en droit international, l'autodétermination est un droit de « tous les peuples », en vertu duquel ceux-ci « déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel »<sup>2</sup>. Cette définition, si claire en apparence, n'a pas empêché des débats approfondis sur la titularité de ce droit, sur sa portée ou sur son mode d'exercice.

#### La thèse des colonies

---

La voie la plus aisée pour ne pas reconnaître le droit à l'autodétermination ou pour ne le reconnaître que de façon limitée a traditionnellement été de refuser la qualité de peuple à ceux qui le revendiquent. La position défendue dans le rapport du gouvernement espagnol est précisément que, en dehors du contexte colonial, « *peuple* » est synonyme de population résidant sur le territoire d'un État existant. L'objectif visé par ce raisonnement est de faire du droit à l'autodétermination un attribut lié à la souveraineté de l'État.

<sup>1</sup> Rapport intitulé « Sobre la eventual declaración unilateral de independencia de Cataluña y el Derecho Internacional » (« Sur l'éventuelle déclaration unilatérale d'indépendance de la Catalogne et le Droit international » [date de consultation : mars 2017]

([http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Actualidad/Paginas/Articulos/20140517\\_ACTUALIDAD\\_1.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Actualidad/Paginas/Articulos/20140517_ACTUALIDAD_1.aspx)). Plus d'un an après, l'Instituto Elcano a publié un mémoire du chef du service juridique du ministère, José Martín y Pérez de Nanclares, qui reproduisait littéralement des paragraphes entiers de ce rapport. [date de consultation : mars 2017].

([http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c/MartinPerezDeNanclares\\_reflexiones\\_juridicas\\_independencia\\_Catalunya.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c/MartinPerezDeNanclares_reflexiones_juridicas_independencia_Catalunya.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bb469e0049f77f9298de9e207bacc4c)).

<sup>2</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques [date de consultation : mars 2017] (<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>).

À l'appui de cette thèse, le rapport invoque la célèbre résolution 2625 de l'ONU (relative aux principes généraux du droit international)<sup>3</sup>, et en particulier le paragraphe qui fait référence à la sauvegarde de l'unité politique et de l'intégrité territoriale des États existants. En se fondant sur cette clause, et sur d'autres déclarations ou résolutions, il est ainsi avancé que le principe d'intégrité territoriale l'emporte toujours sur le droit à l'autodétermination, sauf dans le cas des colonies et des territoires non autonomes.

Or, le fait est que cette allégation est dépourvue de fondement. En effet, la Cour internationale de justice a déjà dit dans son avis bien connu relatif à l'indépendance du Kosovo que le principe d'intégrité territoriale ne régit que les relations entre États<sup>4</sup>. Il s'ensuit qu'il n'y a pas conflit entre les deux principes dans la mesure où l'autodétermination est revendiquée par un peuple qui n'a pas son propre État.

En outre, bien que le rapport du gouvernement espagnol omette curieusement ce passage de la résolution 2625 dans sa citation, ladite résolution conditionne expressément le principe d'unité politique et d'intégrité territoriale des États au respect par ceux-ci du droit à l'autodétermination et du principe d'égalité des droits. Partant, ce n'est pas l'unité de tous les États existants qui est protégée, mais seulement celle des États qui sont dotés « *d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire* », sans distinction aucune<sup>5</sup>.

## La thèse de l'autodétermination interne

---

Il apparaît donc que le droit international n'établit pas que seules les colonies sont titulaires du droit à l'autodétermination. Il est très clair qu'il s'agit d'un droit de tous les peuples, bien qu'il n'y ait pas de définition de ce qui constitue un peuple. La particularité des colonies, c'est qu'elles ont directement droit à la sécession, ce qui n'est pas la même chose. Les autres peuples ne se voient pas nier le droit à l'autodétermination, mais il est établi que ce droit doit être de préférence interne. C'est-à-dire, dans le cadre d'un État représentant l'ensemble de sa population.

En d'autres termes, la protection de l'unité politique et de l'intégrité territoriale des États n'est pas absolue, contrairement à ce qui est avancé, mais limitée aux États qui respectent l'autodétermination des peuples et qui sont dotés d'un gouvernement pleinement représentatif et juste. De toute évidence, une colonie n'est ni libre ni capable de s'autodéterminer, motifs pour lesquels il n'est pas contesté qu'elle jouit du droit de sécession. Dans les autres cas, il convient d'interpréter qu'un peuple n'a pas le droit de faire sécession si l'État auquel il appartient respecte le droit à

<sup>3</sup> Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies [date de consultation : mars 2017] ([http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)&Lang=F&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)&Lang=F&Area=RESOLUTION)).

<sup>4</sup> Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo (requête pour avis consultatif) [date de consultation : mars 2017] (<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&case=141&p3=4&lang=fr>).

<sup>5</sup> La résolution 2625 faisait référence à l'origine à toute « *distinction de race, de croyance ou de couleur* ». Cependant, ce même principe a été réitéré dans la résolution 50/6, adoptée à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'ONU, où il a été actualisé par l'emploi de l'expression « *sans distinction aucune* » [date de consultation : mars 2017]. (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/50/6&Lang=F>).

l'autodétermination, étant entendu que ce droit peut s'exercer sans qu'il soit nécessaire de modifier les frontières. Il suffit pour cela d'un gouvernement démocratique reflétant les aspirations de toute la population, de tous les peuples. C'est en cela que consiste l'autodétermination intérieure.

## La relation entre autodétermination et sécession

---

Le droit à l'autodétermination n'est pas toujours lié à la sécession. Cette dernière n'est qu'un mécanisme pour l'exercice de ce droit, et elle n'en est d'ailleurs pas le mécanisme principal. Par opposition à ce qui est désigné comme l'autodétermination interne, la sécession est une autodétermination externe. La sécession ne fait pas l'objet d'une interdiction générale et elle n'est pas non plus limitée uniquement aux seules colonies. En effet, la Cour internationale de Justice a confirmé dans l'avis susmentionné que, selon la coutume — l'une des principales sources du droit international —, la sécession n'est pas interdite. Cette affirmation conforte la thèse selon laquelle la sécession est licite lorsque l'autodétermination interne est impossible ou a échoué.

Pour certains, il suffit qu'un État soit une démocratie formelle pour refuser la sécession de toute partie de son territoire. Mais une telle interprétation serait trop restrictive. L'autodétermination exige que les peuples soient libres de décider de leur statut politique et de poursuivre leur développement économique, social et culturel. Et tel ne sera pas le cas lorsqu'ils sont victimes de discrimination ou s'ils constituent une minorité permanente incapable de se gouverner de manière autonome ou de devenir ce à quoi elle aspire.

En définitive, la légitimité de la sécession dépend de la question de savoir si le peuple en question a, oui ou non, la possibilité de s'autodéterminer au sein de l'État auquel il appartient dans l'actualité. C'est d'ailleurs l'interprétation du droit international défendue dans l'avis bien connu de la Cour suprême du Canada relatif à la sécession du Québec<sup>6</sup>. La Cour ne nie à aucun moment aux Québécois leur qualité de peuple ni leur droit à l'autodétermination, tout au contraire : elle conclut que le système constitutionnel canadien permet l'exercice de ce droit et que, dès lors, le Québec ne peut pas invoquer l'autodétermination pour abandonner unilatéralement ce cadre juridique.

## La Catalogne a-t-elle un droit à l'autodétermination ?

---

Malgré les efforts soutenus des élites espagnoles et de la Cour constitutionnelle espagnole, en particulier, pour nier à la Catalogne la qualité de nation et tout attribut de souveraineté, le fait est que le « peuple de Catalogne » est reconnu en tant que communauté politique différenciée. La Constitution espagnole elle-même se réfère à l'objectif de protéger « *les peuples d'Espagne dans l'exercice des droits de l'homme, de leurs cultures et de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions* ». Par

---

<sup>6</sup> Renvoi relatif à la sécession du Québec. [date de consultation : mars 2017] (<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>).

ailleurs, le Statut d'autonomie définit la Catalogne comme une « *nationalité* » et déclare que les pouvoirs de ses institutions émanent directement du peuple catalan.

Il convient également de mentionner les différentes résolutions du Parlement catalan revendiquant solennellement le droit à l'autodétermination du peuple catalan, par exemple en 1989, 1998, 2010 et 2011. Ces déclarations n'ont jamais été attaquées et, selon la doctrine la plus récente de la Cour constitutionnelle espagnole, elles sont susceptibles d'avoir des effets politiques et juridiques.

Dans cette perspective, la question n'est pas de savoir si la Catalogne est un peuple, sinon de dégager les implications qu'a cette qualité de peuple. La question n'est pas non plus de savoir si elle a un droit à l'autodétermination, mais d'établir dans quelles conditions elle peut exercer ce droit. En ce sens, il est surprenant que la Constitution espagnole proclame dans une même disposition l'indivisibilité de l'Etat tout en la liant à la garantie du droit à l'autonomie des nationalités telles que la Catalogne. Il est difficile de ne pas établir un parallèle avec la résolution 2625, en ce que l'unité est liée au respect de l'autodétermination interne des peuples d'Espagne. Par conséquent, on peut affirmer que c'est à l'Espagne qu'il incombe de prouver qu'elle respecte et qu'elle garantit un accommodement plein et entier des aspirations du peuple catalan dans le cadre constitutionnel actuel.

## Les raisons de l'échec de l'autodétermination interne de la Catalogne en Espagne

---

L'Espagne est-elle dotée d'un gouvernement pleinement représentatif traitant les citoyens de Catalogne avec une considération et un respect égaux ? Le cadre institutionnel espagnol reflète-t-il en substance les aspirations de la majorité des Catalans ? Le simple fait que l'organisation territoriale de l'État ait été un cheval de bataille dans tous les débats constitutionnels modernes et une source permanente d'insatisfaction politique, dans les périodes tant démocratiques que non démocratiques, fournit déjà des pistes sur la façon dont il faut répondre à ces questions.

L'Espagne n'est pas, ni ne semble vouloir être, un État qui représente, gouverne et protège les peuples qui la composent sur un pied d'égalité, comme le promettait la Constitution de 1978. La rigidité de la Constitution et son interprétation restrictive et arbitraire, combinées au statut de minorité structurelle qui caractérise les Catalans dans les institutions de l'État, empêchent le peuple catalan d'accéder à l'autodétermination interne. On peut estimer que cette absence d'autodétermination interne s'exprime dans trois domaines : autonomie, représentation et inclusion, et possibilités d'expression.

En matière d'autonomie, il apparaît que le pacte politique qui avait permis l'adoption de la Constitution espagnole de 1978, avec la participation active des partis politiques catalanistes, n'a tenu qu'à peine plus de deux ans. Le modèle territorial issu du processus d'élaboration de la Constitution a été corrigé peu après le coup d'État de 1981, et il a été défini depuis lors de manière unilatérale par les élites et les institutions de l'État. Le mécontentement catalan face à cette situation a conduit à la rédaction d'un nouveau Statut d'autonomie en 2006, adopté à une écrasante majorité

par le Parlement catalan, puis revu à la baisse par le Parlement espagnol, mais néanmoins ratifié par référendum. Le démantèlement de ce Statut d'autonomie par la Cour constitutionnelle espagnole a tronqué cette nouvelle tentative précaire de pacte constitutionnel. De fait, l'arrêt de la Cour constitutionnelle de 2010 a entraîné pour la Catalogne une diminution de ses compétences réelles et effectives par rapport à sa situation avant la réforme — ce qui se traduit par moins de garanties d'autonomie.

La représentation des Catalans dans les institutions de l'État ne reflète pas leur poids démographique ni leur dynamisme social et politique. Si la Cour suprême du Canada a donné l'exemple de la présence de Québécois à la tête des institutions fédérales pour affirmer le caractère représentatif de ces dernières, le même exercice ne saurait être appliqué au cas de l'Espagne. Aucun des pouvoirs ni des institutions d'importance au sein de l'État n'est présidé par un Catalan, ce qui est une constante depuis près d'un siècle et demi. Cette sous-représentation reste manifeste dans les échelons inférieurs, mais, qui plus est, la liste des motifs pour lesquels les Catalans peuvent légitimement se sentir exclus, discriminés ou maltraités, voire persécutés, par les institutions espagnoles serait interminable.

Plus récemment, notamment depuis l'arrêt contraire au Statut d'autonomie —rejeté à une immense majorité par le Parlement catalan, à savoir 86 % —, diverses initiatives se sont succédées pour permettre de satisfaire les demandes d'autodétermination. Jusqu'à ce jour, les élites et les institutions espagnoles ont refusé d'étudier toute proposition à cet effet. Au contraire, la situation est désormais telle qu'un droit aussi fondamental que l'expression de la volonté politique des Catalans, que ce soit au travers des représentants choisis par le peuple ou via des instruments de démocratie directe tels qu'un référendum, fait l'objet de poursuites judiciaires.

## **Conclusion : la Catalogne a-t-elle le droit de faire sécession ?**

---

Au regard de tout ce qui précède, il y a lieu de conclure que la Catalogne pourrait légitimement invoquer le droit à l'autodétermination pour proclamer son indépendance, en invoquant le fait que son statut politique lui est imposé et qu'elle ne peut pas se développer librement à l'intérieur de l'Espagne.

Le débat sur la question catalane se pose en ces termes depuis un certain temps déjà, même s'il n'est pas habituel qu'il s'exprime en termes d'autodétermination interne contre sécession.

En tout état de cause, il est difficile de concevoir une situation fournissant plus d'arguments favorables à l'autodétermination externe dans une démocratie occidentale.

### **Josep Costa**

Avocat et professeur associé de théorie politique à l'Universitat Pompeu Fabra (UPF) de Barcelone.