



RAPPORT DU GROUPE INTERNA- TIONAL D'EXPERTS

LE RÉFÉRENDUM SUR L'INDÉPENDANCE
CATALANE : UNE ÉVALUATION DU
PROCESSUS D'AUTODÉTERMINATION

IRAI

Nina Caspersen
Professeure, Université de York

Matt Qvortrup
Professeur, Université Coventry

Daniel Turp
Professeur, Université de Montreal

Yanina Welp
Professeure, Université de Zurich

TABLE DES MATIÈRES

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteur-e-s et ne reflètent pas nécessairement celles de l'IRAI ou de son conseil d'administration.

Les rapports d'experts de l'IRAI sont rédigés par des chercheurs et des chercheuses réputé-e-s. Fondés sur une démarche scientifique, ils ont pour objectif d'examiner un enjeu d'actualité lié à l'autodétermination des peuples et aux indépendances nationales. Ils font l'objet d'un processus d'évaluation rigoureux.

Si vous désirez obtenir de plus amples renseignements sur nos publications, veuillez nous contacter à l'adresse **info@irai.quebec** ou visiter notre site Internet **www.irai.quebec**.

Sommaire	1
Remerciements	2
Liste des abréviations et des acronymes	3
Introduction	4
Le droit de décider? Le dilemme des Catalans – Yanina Welp	5
Le référendum sur l'indépendance de la Catalogne : revendications conflictuelles et réponses internationales - Nina Caspersen	21
Analyse comparative de référendums sur l'indépendance et du référendum catalan proposé du 1er octobre 2017 – Matt Qvortrup	37
Le « droit de décider » de la Catalogne selon le droit international, européen, espagnol, catalan et comparé – Daniel Turp	55
Conclusion	73
Annexe - Loi relative au Référendum d'autodétermination (projet)	75
À propos du Rapport du Groupe international d'experts	88
À propos de l'IRAI.....	89

SOMMAIRE

Le présent rapport aborde les différents aspects du référendum annoncé en Catalogne. Au chapitre un, la professeure Yanina Welp analyse et présente un point de vue politique et sociologique des évolutions respectives du soutien et du rejet catalans relativement à l'indépendance. Ce chapitre résume aussi les événements qui ont mené les Catalans à demander un référendum. Au chapitre deux, la professeure Nina Caspersen présente un aperçu comparatif et historique du contexte politique lié à la demande d'indépendance de la Catalogne et établit un certain nombre de scénarios pour l'avenir, selon les résultats du référendum. Dans le chapitre suivant, le professeur Matt Qvortrup analyse les moments où des référendums sont organisés et les facteurs qui déterminent les résultats; de plus, il analyse la loi qui régit la tenue des référendums proposés. Il conclut, avec quelques réserves, que la loi actuelle répond aux normes internationales. Enfin, le professeur Daniel Turp analyse et évalue la légalité du référendum proposé. Il étudie le droit de décider des habitants de la Catalogne à la lumière des règles que l'on retrouve dans le droit international, européen, espagnol, catalan et comparé.

This report addresses different aspects of the proposed referendum in Catalonia. In chapter one, Professor Yanina Welp analyzes and presents a political sociological perspective on the respective evolutions of the Catalan support for or rejection of independence. This chapter also summarizes the events that led to the demand for a referendum. In chapter two, Professor Nina Caspersen presents a comparative and historical overview of the political context of the demand for independence for Catalonia and draws up a number of scenarios for the future, depending on the outcome of the referendum. In the subsequent chapter, Professor Matt Qvortrup analyzes when referendums are held and what determines their outcome; as well, he analyzes the legislation governing the conduct of the proposed referendums. He concludes, with some reservations, that the current legislation meets international standards. Finally, Professor Daniel Turp analyzes and assesses the legality of the proposed referendum. Professor Daniel Turp examines the right to decide of the people of Catalonia in light of rules found in international, European, Spanish, Catalan and comparative law.

L'informe aborda diferents aspectes relatiu al referèndum proposat a Catalunya. Al primer capítol, la Doctora Yanina Welp analitza i presenta una perspectiva política i sociològica de l'evolució del suport o l'oposició a la independència per part del poble català. Així mateix, el capítol s'encarrega de resumir la cronologia d'esdeveniments que han propiciat la petició d'un referèndum. Al segon capítol, la catedràtica Nina Caspersen exposa una visió de conjunt comparativa i històrica del context polític de la demanda d'independència de Catalunya i formula una sèrie d'hipòtesis de futur en funció del resultat del referèndum. Al capítol que segueix, el catedràtic Matt Qvortrup estudia quan i en quines condicions se celebren els referèndums i què en determina els resultats; alhora, analitza la legislació que regeix els elements clau dels referèndums proposats. Conclou, amb algunes reserves al respecte, que la legislació actual compleix els estàndards internacionals. Per últim, el catedràtic Daniel Turp analitza i avalua la legalitat del referèndum proposat, i examina el dret a decidir del poble català tenint en compte la legislació internacional, europea, espanyola, catalana i el dret comparat.

REMERCIEMENTS

Au nom de l'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI), je tiens à exprimer mes remerciements à toutes les personnes qui ont contribué à la préparation du présent rapport. L'IRAI est particulièrement reconnaissant aux trois universitaires qui ont accepté de s'associer avec notre nouvel Institut, Nina Caspersen, Yanina Welp et Matt Qvortrup, avec lesquels j'ai eu le plaisir, en qualité de rapporteur, de rédiger ce rapport. Je tiens à exprimer une reconnaissance toute particulière au chercheur Anthony Beauséjour, qui a participé aux délibérations du groupe et a assisté ses membres et le rapporteur, avec grande compétence, dans la préparation de leurs contributions.

Le groupe éprouve également une profonde gratitude à l'égard de la coordonnatrice de la recherche de l'IRAI, Frida Osorio Gonsen, pour l'intense labeur qu'elle a déployé dans la préparation du rapport. Placée sous sa responsabilité, la coordination de révision et de traduction du rapport a été réalisée avec une grande efficacité. Je tiens aussi à remercier la directrice générale de l'IRAI, Geneviève Baril, qui a également joué un rôle décisif dans la définition des mandats des membres du groupe d'experts internationaux et dans la mise en œuvre d'un projet dont elle est, en définitive, l'éditrice. Elle doit aussi être remerciée pour l'organisation de la diffusion de ce rapport, tant en Catalogne qu'au Québec, pour laquelle elle a bénéficié de l'aide précieuse de Philippe Leclerc et de Élisabeth Émond de Nestor Stratégie.



Daniel Turp
Rapporteur

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

BNG	Bloc nationaliste galicien	PCE	Parti communiste d'Espagne
Cs	Citoyens	PDC	Pacte démocratique de la Catalogne
CC	Coalition canarienne	PDeCAT	Parti démocrate européen catalan
CDC	Convergence démocratique de Catalogne	PNV	Parti nationaliste basque
CiU	Convergence et Union	S.C.	Lois du Canada
CSQP	Catalogne oui c'est possible	S.C.R.	Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada
RLRQ	Recueil des lois et des règlements du Québec	Sess.	Session
CUP	Candidature d'unité populaire	Supp.	Supplément
DC	Démocrates de Catalogne	TC	Tribunal constitutionnel espagnol
Doc.	Document	TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
ERC	Gauche républicaine de Catalogne	TS	Recueil des traités des États-Unis d'Amérique)
CIJ	Cour internationale de Justice	TFUE	Traité sur l'Union européenne
ICV-EuiA	Initiative pour la Catalogne Verts-Gauche unie et alternative	UCD	Union du centre démocratique
IU	Gauche unie	R.-U.	Royaume-Uni
ILM	International Legal Materials	ONU	Nations Unies
MES	Mouvement des gauches	UNGAOR	Documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies
JO	Journal officiel (Union européenne)	UNTS	Recueil des traités des Nations Unies
PP	Parti populaire		
PSC	Parti des socialistes de Catalogne		
PPC	Parti populaire catalan		
PSOE	Parti socialiste ouvrier espagnol		

I. INTRODUCTION

En tant qu'institut de recherche indépendant ayant pour mandat de produire des recherches accessibles au citoyens et citoyennes du Québec et du monde sur des questions relatives à l'autodétermination et aux indépendances nationales, l'IRAI considère que le processus de détermination du statut politique de la Catalogne actuellement en cours et le référendum qui aura lieu le 1er octobre 2017 méritent une attention particulière.

Ce référendum fait partie d'un vaste processus qui fait explicitement appel au droit des peuples à l'autodétermination consacré dans la *Charte des Nations Unies* ainsi que dans d'autres traités et instruments internationaux. Ce droit est mentionné dans le projet de *Loi sur le référendum d'autodétermination (Llei del Referèndum d'autodeterminació)* qui a été présenté au Parlement catalan le 31 juillet 2017 et rendu ainsi public à mi-chemin des travaux du groupe. Ce projet de loi prévoit que les Catalans et les Catalanes exerceront leur droit et se verront offrir comme option l'indépendance. La question à laquelle les électeurs devront répondre est la suivante : « Voulez-vous que la Catalogne devienne un État indépendant sous la forme d'une république? »

En raison de l'importance des questions entourant le référendum à venir, l'IRAI a jugé approprié de former un groupe d'experts internationaux, de lui confier les mandats d'étudier les aspects historiques, politiques et juridiques du processus d'autodétermination lancé par le Parlement et le gouvernement de Catalogne, et de porter une attention particulière aux normes et règles contenues dans le projet de la *Loi sur le référendum d'autodétermination*.

Le groupe d'experts internationaux est composé de quatre universitaires de différentes nationalités et de divers milieux, ayant chacun une expertise particulière relativement aux questions sur l'autodétermination et l'indépendance. Le mandat général du groupe consistait à examiner le contexte dans lequel s'inscrit le processus d'autodétermination de la Catalogne. Les mandats spécifiques des quatre experts étaient les suivants :

Yanina Welp (Argentine, Université de Zurich) : étude du contexte historique du processus d'autodétermination de la Catalogne et de la question du soutien populaire à un tel processus;

Nina Caspersen (Danemark, Université York): étude du conflit entourant le processus d'autodétermination en Catalogne, des réponses internationales à ce conflit et des effets possibles du référendum annoncé;

Matt Qvortrup (Royaume-Uni, Université Coventry) : étude des expériences internationales en matière de référendums et évaluation du projet de la *Loi sur le référendum d'autodétermination* dans le contexte de ces expériences;

Daniel Turp (Québec-Canada, Université de Montréal) : étude du contexte juridique sous-jacent au processus d'autodétermination de la Catalogne, du point de vue du droit international, européen, espagnol, catalan et comparé.

L'IRAI espère que ce rapport contribuera de manière constructive au débat actuel sur l'autodétermination et l'indépendance en Catalogne.

II. LE DROIT DE DÉCIDER? LE DILEMME DES CATALANS

Yanina WELP

Professeure, Center for Democracy Studies, Université de Zurich

1. **Introduction**
2. **La transition démocratique espagnole et le nouvel aménagement territorial**
3. **L'arène électorale**
4. **La fin de la stratégie d'accommodement**
5. **Le soutien social à l'indépendance ou au référendum**
6. **Crise économique, scandales de corruption et soutien international**
7. **En route vers le 1er octobre**
8. **Conclusions**

1. Introduction

La situation politique créée par les élections régionales « plébiscitaires », telles qu'elles ont été définies par les partis pro-indépendantistes catalans, du 27 septembre 2015, a radicalement changé les options politiques offertes aux citoyens catalans. La plateforme pro-indépendantiste Ensemble pour le oui (Junts pel si), résultat de l'alliance électorale de la Convergence démocratique de Catalogne (CDC) de centre droit, de la Gauche républicaine de Catalogne (ERC), des Démocrates de Catalogne (DC) et du Mouvement des gauches (MES), a gagné l'élection avec 62 sièges. Or, contrairement aux attentes, elle n'a pas obtenu la majorité absolue. Par la suite, la coalition Ensemble pour le oui est parvenue à une entente avec la Candidature d'unité populaire (Candidatura d'Unitat Popular, CUP) pro-indépendantiste des masses populaires de la gauche radicale, qui a connu une élection historique en septembre en gagnant 10 sièges à l'échelle régionale. Tous les partis pro-indépendantistes réunis sont parvenus à obtenir 72 sièges sur un total de 135, ce qui a ouvert la possibilité d'amorcer le processus de « déconnexion » (*disconnexió*) avec l'Espagne promis par ces partis pendant la campagne électorale.

De ce fait, le 9 novembre 2015 a été présentée la *Déclaration sur le lancement du processus d'indépendance de la Catalogne*, qui « ne sera pas assujettie à l'autorité des institutions espagnoles, et en particulier à celle du Tribunal constitutionnel espagnol » [traduction libre] (voir *Catalan News*, 9 novembre 2015). Tous les autres groupes ont voté contre la déclaration : Citoyens (Ciutadans, Cs), le Parti des socialistes de Catalogne (Partit Socialista de Catalunya, PSC), le Parti populaire catalan (Partit Popular de Catalunya, PPC) et la coalition de gauche alternative 'Catalunya Sí que es Pot' (*Vilaweb*, 11 septembre 2015).

Le présent rapport se concentre sur l'évolution du soutien et du rejet catalan de l'indépendance et sur la demande d'un référendum sur cette question, deux sujets d'actualité en Catalogne depuis le début des années 2000 et qui représentent un réel défi politique pour le gouvernement espagnol depuis 2010. Si, par le passé, le soutien à l'indépendance n'était qu'une question de spéculation ou basé sur de potentiels scénarios futurs, depuis janvier 2016 –

quand le nouveau gouvernement de la *Generalitat* dirigé par Carles Puigdemont l'a finalement assumé – il est devenu un élément du programme politique mettant de l'avant un référendum unilatéral, non reconnu à l'échelle internationale, annoncé pour le 1^{er} octobre 2017. Même s'il est difficile d'anticiper le succès à court terme d'une telle démarche, elle nous permet d'explorer le possible soutien électoral d'un référendum au cas où le référendum aurait bien lieu. En d'autres mots, que pourrait-il se produire en termes de participation et d'options pour le Oui et le Non dans ces conditions spécifiques?

De nombreux facteurs forment les préférences politiques. Plus particulièrement, le cadre juridique espagnol ainsi que les antécédents historiques constituent des éléments clés qui encadrent l'appui ou le rejet des citoyens au droit à l'autodétermination et à l'option indépendantiste. En ce qui a trait au cadre juridique, un référendum portant sur le droit à l'autodétermination n'est pas permis par la Constitution espagnole de 1978, et il n'y a eu ni accord ni appui international pour demander un tel référendum sur un fondement juridique. Même si un cadre juridique pourrait être un jour discuté et approuvé, comme cela s'est produit dans des contextes démocratiques semblables, par exemple au Québec (1980 et 1995) et en Écosse (2014), le rejet ferme du gouvernement espagnol fait en sorte que cette éventualité est peu probable pour le moment. Au-delà de la reconnaissance internationale d'un référendum sur le droit à l'autodétermination en Catalogne et de la discussion relative au cadre juridique (voir Caspersen, Qvortrup et Turp sur ces sujets, dans le présent rapport), nous nous concentrons ici sur les causes ou les raisons principales expliquant la revendication de plus en plus grande des citoyens d'organiser un référendum sur le droit à l'autodétermination et sur les possibles résultats de la consultation annoncée pour le 1^{er} octobre.

Le présent rapport est structuré de la manière suivante : d'abord, le rôle de la dimension territoriale et des acteurs catalans pendant la transition démocratique est brièvement présenté; ensuite, l'évolution des partis politiques (positions, alliances et soutien électoral) est analysée; une section ultérieure aborde la fin de la stratégie d'accommodement; par la suite, le soutien social pour l'indépendance et le «droit de décider» dans un référendum sont étudiés à l'aide de données de différents sondages et liés à des événements politiques majeurs; la section cinq est axée sur les plus récents événements; enfin, des conclusions sont tirées.

2. La transition démocratique espagnole et le nouvel aménagement territorial

L'Espagne est considérée comme un cas classique de transition rapide et de consolidation démocratiques. Le décès du général Francisco le 22 novembre 1975 (au pouvoir depuis 1939, après la longue guerre civile débutée en 1936) a conduit ses successeurs à entrer en contact avec une Europe qui ne considérait plus les dictatures comme acceptables. Dans un tel scénario, le cas espagnol est parfois décrit comme un cas de transition initiée par le régime, mais engendrée sous la pression de la société civile (Linz y Stepan, 1996 : 88). Après la mort de Francisco, Juan Carlos de Borbón est devenu chef d'État et il a joué un rôle clé en favorisant le changement tout en préservant la continuité avec les institutions franquistes. Adolfo Suarez, chef du gouvernement de la transition post-Franco (après le retrait de Rodriguez Arias), a convaincu les Cortes d'adopter la *Loi pour la réforme politique*, qui envisageait sa propre dissolution et la création d'un nouveau parlement bicaméral. Cette loi, qui a aussi convoqué les premières élections libres et ouvert la porte à la légalisation de tous les partis politiques, a été approuvée avec 425 votes pour et 59 votes contre. Elle a été soumise à un référendum le 15 décembre 1976 lors du premier vote libre depuis des décennies.

² Le nationalisme catalan cumule un long historique avec différentes lectures, qui ont été largement étudiées. Voir par exemple Fontana 2014, Miley 2006, Balcells 1991, Serrano 2013.

En Catalogne, la campagne menée dans les médias de masse a été organisée en langue catalane, sous le slogan « Lors de grandes décisions, vous devez être présents. Si vous votez aujourd'hui, demain vous pourrez décider. » (« En les grans decisions, cal ser-hi presents. Si votes avui, demà podràs decidir »). Les résultats finaux étaient en faveur de la réforme avec 94 pour cent des électeurs sur un taux de participation de 77 pour cent; en Catalogne, 97 pour cent des votes étaient positifs sur un taux de participation de 74 pour cent ([données du ministère de l'Intérieur](#)). Après le référendum, le processus de démantèlement des structures autoritaires s'est accéléré.

En avril 1977, le parti communiste a été légalisé et en juin de la même année, les premières élections ouvertes et concurrentielles ont eu lieu pour un parlement qui servirait aussi d'assemblée constituante. Après les élections, le pouvoir a été distribué entre les différentes forces politiques, notamment parmi : l'Union du centre démocratique de centre droit de Suarez (47,4 pour cent des sièges); l'Alliance populaire de droite (4,6); le Parti socialiste ouvrier espagnol de gauche (33,7) et le Parti communiste d'Espagne (5,4). Les partis régionalistes étaient représentés par le Pacte démocratique de la Catalogne (3,1) et le Parti nationaliste basque (2,3) ([données du ministère de l'Intérieur](#)). Les partis politiques bénéficiant d'une représentation parlementaire ont servi de canaux de communication avec la société civile lors des discussions qui se sont tenues à La Moncloa, ce qui a préparé la voie au processus d'élaboration d'une constitution. Le cadre institutionnel choisi a permis la représentation de tous les principaux acteurs ainsi qu'un équilibre inclusif des forces, mais en même temps, il a largement relégué les membres de la société civile au statut d'observateurs dans un processus qui était dirigé et piloté par les partis ayant un degré élevé de légitimité (Welp, 2013).

Pendant le processus d'élaboration de la Constitution, les parlementaires et le gouvernement espagnol ont participé à de longues conversations privées et publiques afin de définir les institutions politiques futures. La disposition territoriale et administrative du pays ainsi que la reconnaissance des nationalismes historiques faisaient partie des sujets les plus controversés en raison des acteurs qui avaient à plusieurs reprises exigé l'autodétermination pour leurs territoires et de la position radicale des partis centralistes. Les nationalismes catalan et basque, plus particulièrement, ont cherché à créer une nouvelle organisation territoriale décentralisée, mais la violence de l'organisation armée basque ETA (Pays basque et liberté) a renforcé l'opposition militaire, qui a associé le nationalisme régional au terrorisme. Il est à noter que durant la période précédant l'élaboration de la Constitution, de nombreux membres des forces armées ont été tués par l'ETA, notamment le successeur choisi par Franco, Carrero Blanco (Linz et Stephan, 1996). Pour certaines personnes, le conflit territorial avait le potentiel de provoquer une guerre civile. Pour des raisons historiques et à cause du contexte (la présence de l'ETA), le problème a profondément divisé les différents groupes politiques, c'est pourquoi il est particulièrement remarquable qu'on soit parvenu à un consensus pour ce qui est de la création d'une nouvelle structure du pouvoir décentralisée, basée sur 17 régions, et du transfert sans précédent du pouvoir aux nations périphériques.

La Constitution espagnole a été soumise à référendum le 6 décembre 1978, moment où elle a été approuvée par 91,8 pour cent de votes valides sur un taux de participation de 67,1 pour cent. Elle a également été approuvée dans les territoires où le nationalisme périphérique était fort. En Catalogne, 95,1 pour cent ont approuvé la constitution sur un taux de participation de 67,9 pour cent, alors qu'au Pays basque, elle a été approuvée à 74,6 pour cent malgré un taux de participation bien inférieur (44,7 pour cent).

Lorsque la Constitution est entrée en vigueur, le Statut d'autonomie de la Catalogne (Estatut d'Autonomía) a fait l'objet de discussions, a été rédigé et soumis à un référendum. De tous les partis représentés au Parlement en Catalogne, seul un était contre, soit Nouvelle force (Fuerza Nueva), un parti d'extrême droite qui s'opposait aux autonomies en général, affirmant qu'elles détruiraient l'unité de l'Espagne. Le Statut a été appuyé par tous les autres partis sous prétexte que les autonomies résoudraient les problèmes que le centralisme n'avait pas résolus. Lors du référendum, le Statut a été appuyé par 88,1 pour cent des électeurs sur un taux de participation de 59,3 pour cent (Ollero Butler, 1979-1980). Ce résultat démontre l'approbation de la création d'un Parlement et d'un gouvernement exécutif catalans, la Generalitat de Catalunya. Les premières élections au Parlement catalan ont eu lieu en 1980.

3. L'arène électorale

Selon Keating (1994), il existe trois explications à l'émergence du nationalisme. La première est principalement basée sur la dimension ethnique, dont la présence était plus forte par le passé comparativement aux démocraties consolidées. La seconde se fonde sur la volonté du peuple. La troisième explique l'émergence du nationalisme comme un instrument d'une élite politique cherchant à créer ou à renforcer un état grâce à l'appel nationaliste. Comme le souligne Keating, dans l'analyse d'un cas donné, bon nombre de facteurs différents et de combinaisons de conditions, tout comme des situations très contrastées sont à considérer. Les éléments précédemment énumérés sont sans nul doute présents dans le cas catalan. Même si la construction du nationalisme catalan cache une longue histoire, ses fondements, qui ne sont pas ethniques, ont été grandement développés lors des premiers stades de l'industrialisation et de la modernisation de la Catalogne, et le rôle des élites politiques a été essentiel. Qu'il soit stratégique ou authentique (voir l'argument de Carpsen dans le présent rapport), le nationalisme catalan est inclusif en termes d'ethnicité et il ne favorise pas la primauté d'une race. Toutefois, la défense, la protection et la promotion de la langue catalane ont été parmi ses principaux moteurs, élaborés en réaction à la période de Franco, durant laquelle le Catalan a été interdit, entre autres restrictions (Skerret, 2007).

Jordi Pujol, fondateur en 1974 du parti politique Convergence démocratique de Catalogne (Convergència Democràtica de Catalunya, CDC), parti légalisé en 1977, est arrivé au pouvoir en 1980 lors de la première élection libre catalane réalisée après la transition. Il a été élu par une coalition de son parti et de l'Union démocratique de Catalogne (Unió Democràtica per Catalunya), qui a donné place à Convergence et Union (Convergència i Unió, CiU), une solide alliance qui est arrivée à terme en juin 2015, après 37 ans de coalition, en raison du tournant pro-indépendance du premier parti et de la résistance du second. La fin de cette alliance a aussi signifié la fin d'une période durant laquelle les deux partis ont défendu un modèle fédéral pour l'Espagne (c.-à-d. ni l'indépendance ni la tenue d'un référendum ne faisaient partie de leur programme). Entre 1980 et 2003, CiU était le principal acteur politique de la Catalogne. Or, les choses ont commencé à changer en 1999 (voir le Graphique 1). Cette année-là, CiU a gagné l'élection grâce au nombre de sièges, mais non au nombre de votes. Sans une majorité, le parti avait besoin d'un accord pour former le gouvernement. C'est là qu'est arrivé le pacte du Majestic (Pacte del Majestic), un accord conclu entre le parti catalan et le Parti populaire espagnol (PP) de centre droit.

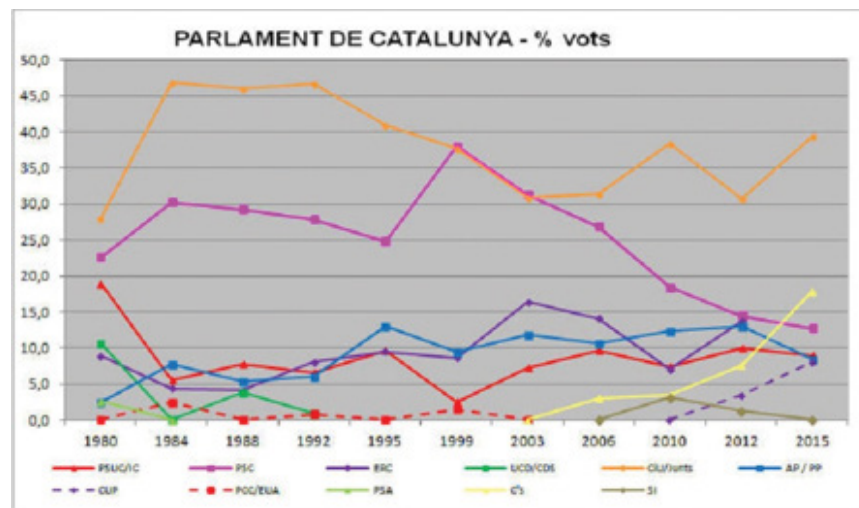
3 Même si, durant le processus de transition, le référendum a été choisi comme mécanisme visant à accorder une légitimation populaire aux décisions de l'élite, la Constitution espagnole empêche les citoyens d'amorcer des mécanismes démocratiques directs à l'échelle nationale, comme c'est possible en Suisse et en Italie, ou à l'échelle régionale, comme aux États-Unis et en Allemagne. Cette situation est indubitablement liée à l'absence historique de réponse politique aux conflits de souveraineté. Néanmoins, sous la précédente constitution de 1931, les citoyens avaient le droit de soumettre à un référendum des lois adoptées par le Parlement s'ils étaient appuyés par 15 pour cent du corps électoral. Ce droit avait également prévu qu'il faudrait des référendums pour valider les questions d'autonomie.

4 Données tirées de Boletín Oficial del Estado n° 305, 22 décembre 1978 (BOE-A-1978-30906) (http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-30906)

En 2003, les élections parlementaires en Catalogne ont donné lieu à une nouvelle alliance gauchiste, le « Tripartit », entre le Parti des socialistes de Catalogne, la Gauche républicaine de Catalogne et l'Initiative pour la Catalogne Verts-Gauche unie et alternative (PSC, ERC et ICV-EuiA). Le nouveau président de la Generalitat, Pasqual Maragall, a dirigé l'élaboration d'un nouveau Statut d'autonomie pour la Catalogne pour remplacer celui approuvé en 1979. Le système des partis politiques avait alors déjà subi d'autres transformations : l'UCD avait disparu et un nouveau parti avait été créé, Ciutadans, un parti catalan pro-Espagne qui jouerait plus tard, en 2015, un rôle important dans les élections nationales.

Plus ou moins en parallèle de l'arrivée du Tripartit au gouvernement catalan, l'ancien président basque Juan Jose Ibarretxe (1999-2009) a présenté un plan controversé pour transformer la région basque en un État « librement associé » à l'Espagne. Le Plan Ibarretxe, tel qu'il est connu, serait exécuté par des moyens pacifiques et démocratiques, notamment par le biais d'un référendum. Mais le 28 novembre de la même année, le gouvernement espagnol, dirigé par José María Aznar (1996-2004) du Parti populaire, a réagi en mettant en application le style de réponses adopté par le PP pour les revendications nationalistes : il fit appel à la justice pour bannir toute tentative de consultation populaire. Par conséquent, le Code pénal a été modifié pour inclure un article punissant, par une peine d'emprisonnement ou par une peine d'inéligibilité aux fonctions officielles, quiconque organiserait des élections ou des référendums sans l'autorisation du Parlement. Le Parlement basque a approuvé le Plan Ibarretxe, qui a été ensuite envoyé à Madrid où il a été présenté, puis bloqué au Parlement national et interdit dans les discussions parlementaires.

Graphique 1 : Partis politiques et résultats électoraux (1980-2015)



Source : <http://www.historiaelectoral.com/heauto2.html>

Peu de temps après, les élections générales de 2004 ont changé la distribution du pouvoir, accordant le gouvernement espagnol (en minorité) au PSOE. Dirigée par José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011), la période a jeté les bases d'un climat beaucoup moins conflictuel. En Catalogne, le Tripartit – dont le parti plus important, le PSC, une

division catalane du PSOE – a annoncé son plan d'élaboration d'un nouveau Statut qui était théoriquement appuyé par le président Zapatero (El País, 2003-11-14). Son solide appui exprimé durant une réunion de campagne à Barcelone en novembre 2003 fut probablement une erreur de jugement de la part de Zapatero, puisque les garanties données lors de cet appui étaient hors de sa portée, comme le prouveraient les futures controverses juridiques.

Le 30 septembre 2005, le Parlement catalan a approuvé le nouveau Statut avec 120 votes (tous les partis représentés – CiU, PSC, ERC et ICV-EuiA – à l'exception du Parti populaire, 11 votes). Le texte a été soumis au Parlement espagnol, où les députés ont apporté de nombreux changements. Il a également été soumis au Tribunal constitutionnel (TC). Cette soumission a mené à une nouvelle ronde de négociations qui a pris fin avec une proposition révisée du Statut et accordée entre CiU et le PSOE. Cette nouvelle proposition a reçu l'appui du PSOE, de CiU, du PNV, l'IU, le BNG et la CC, mais a été rejetée par le PP, l'ERC (malgré que ce parti ait été l'un des principaux promoteurs, il n'a pas accepté les changements apportés à Madrid) et l'EA; avec l'abstention de la Chunta Aragonesista et de Nafarroa Bai.

Une fois approuvé à Madrid, le Statut a dû être ratifié par le Parlement catalan, bien qu'il ait bénéficié d'un appui moindre comparativement à la version originale, puisque cette fois, en plus du PP, l'ERC s'y est aussi opposée (pour un total de 28 pour cent du Parlement). Enfin, le texte a été soumis à un référendum le 18 juin 2006. Malgré le faible taux de participation (48,9 pour cent), l'option du Oui a reçu 73 pour cent des votes et celle du Non, 20 pour cent. L'ERC s'y est opposée durant la campagne.

Le 28 juin 2010, le Tribunal constitutionnel s'est prononcé contre le Statut en retirant la plupart de ses principaux articles. La décision a appuyé les exigences du PP et les six autres récusations présentées par le gouvernement aux communautés autonomes, soit Aragón, Balears, Comunidad Valenciana, La Rioja et Murcia, toutes contrôlées par le Parti populaire. Ces décisions ont eu des effets importants. Le 10 juillet, l'organisation de la société civile catalane, Xarxa Omnium, a organisé une manifestation sous le slogan « Nous sommes une nation, nous décidons » (*Som una nació, nosaltres decidim*), qui a reçu l'appui des organisations syndicales, des organisations de la société civile, de nombreux partis politiques et la participation d'environ un demi-million à un million et demi de personnes, selon les différentes sources (BBC News, 10 juillet 2010). Le président de la Generalitat José Montilla (appartenant au PSC) a dû quitter les lieux (Carrer de Casp) sous protection en raison du rejet des manifestants (RTVE, 10 juillet 2010). Le mécontentement social grandissant était encore plus évident puisque le Tripartit ne pouvait plus être modifié.

En novembre 2010, CiU est retourné au pouvoir. La crise économique a ensuite eu ses premiers effets et le nouveau gouvernement catalan a entamé un processus visant à réduire les dépenses sociales. Dans un scénario de polarisation, le Parti populaire a gagné avec une majorité absolue les élections générales de novembre 2011. Le président de la Generalitat Artur Mas s'est rendu à Madrid pour négocier un nouvel accord fiscal. Il a essuyé un refus et est revenu avec la décision de promouvoir la tenue d'un référendum. À ce moment, le début d'un important mouvement social visant à appuyer l'indépendance s'est mis en marche, accompagné d'une vague de référendums informels (*La Vanguardia*, 25 septembre 2012).

En novembre 2012, de nouvelles élections ont été annoncées, mais contrairement à ce qu'attendait Mas, CiU a perdu le soutien du parti pro-indépendance de gauche, Esquerra Republicana de Catalunya. L'ERC a été un acteur central du Tripartit et est demeurée l'un des acteurs clés. Le parti a décidé d'entrer au gouvernement sous la condition

de tenir un référendum sur le droit à l'autodétermination. Le 27 septembre 2012, le Parlement catalan a approuvé une motion visant à organiser un référendum et le 19 décembre de la même année, CiU et l'ERC ont signé une entente appelée « Pacte de la liberté » (*Pacte per la Llibertat*), qui a jeté les bases pour les étapes suivantes (le départ de l'Unió de la coalition, de laquelle elle faisait partie depuis 37 ans, et l'entente future dont fut issue la coalition Ensemble pour le oui).

4. La fin de la stratégie d'accommodement

La section précédente résume la complexité et la souplesse des ententes conclues entre les partis (sauf pour ce qui concerne le PP et, plus tard, Cs, qui ont toujours eu la même position unioniste). Si, depuis la transition jusqu'au début des années 2000, la principale préférence politique était l'accommodement dans la structure des communautés autonomes, durant la période s'étendant de 2003 à 2006, une tentative d'accroître la marge de manœuvre des communautés autonomes a dominé le débat politique. Depuis 2010, le changement des préférences électorales se traduit autant dans les élections générales que dans les élections catalanes. Ces changements s'expliquent par les changements des programmes politiques, mais également par les manifestations de la société civile. Le tableau 1 présente comment ces dynamiques ont interagité entre elles.

En 2006, le nouveau Statut promu par le « Tripartit » (PSC, ERC et ^{ICV-EuiA}) avait passé par le Parlement espagnol avec l'accord de CiU et du PSOE. L'ERC en a fait la promotion au sein du gouvernement du Tripartit, puis s'y est opposé durant la campagne en 2006 après les modifications appuyées par CiU. À ce moment-là, les partis politiques ont mis l'accent sur la nécessité d'accroître les possibilités de déployer un nouveau Statut, y compris l'ERC qui s'est finalement opposée à sa version finale et qui a voté non au référendum. Il est important de noter que pour les élections de 2006, CiU n'a même pas mentionné le « droit de décider » dans son programme électoral et a mis davantage l'accent sur les questions politiques qui pouvaient être soulevées par le nouveau Statut (Serrano, 2015). La stratégie d'accommodement était alors toujours hégémonique dans l'arène politique. Fait intéressant, Keating et Bray (2006) ont suggéré que l'échec des efforts basques pour créer une troisième voie entre le séparatisme et l'unionisme en 2004 avait eu ironiquement l'effet de renforcer les termes traditionnels dans lesquels était revendiquée la souveraineté. Cette grille de lecture pourrait s'appliquer pour comprendre le cas de la Catalogne où toutes les portes aux négociations visant une nouvelle entente ont été fermées et où, de ce fait, la distance entre les préférences politiques en Espagne et en Catalogne s'est accrue.

À partir de 2010, le parti communément connu comme Convergència a été le parti ayant pris le tournant le plus radical (électoralement parlant). L'Unió a presque disparu alors que Convergència a remplacé son nom par le Parti démocrate européen catalan (Partit Demòcrata Europeu Català, PDeCAT), changeant par le fait même sa position de soutien du fédéralisme à l'appui marqué à l'indépendance. En réaction à ce retournement de situation, l'ERC a explicitement fait référence à la possibilité d'effectuer une déclaration d'indépendance unilatérale s'il obtenait une majorité suffisante au Parlement (ERC, 2010, p. 9 et p. 154, citation par Serrano, 2014).

Ainsi, depuis 2012, l'idée de tenir un référendum a occupé une place centrale en Catalogne. Dans ce nouveau contexte, certains partis sont d'accord avec l'option référendaire (dans ce groupe, on retrouve aussi une distinction entre les options d'unilatéralité et de négociation) et d'autres en désaccord. La première tentative pour organiser

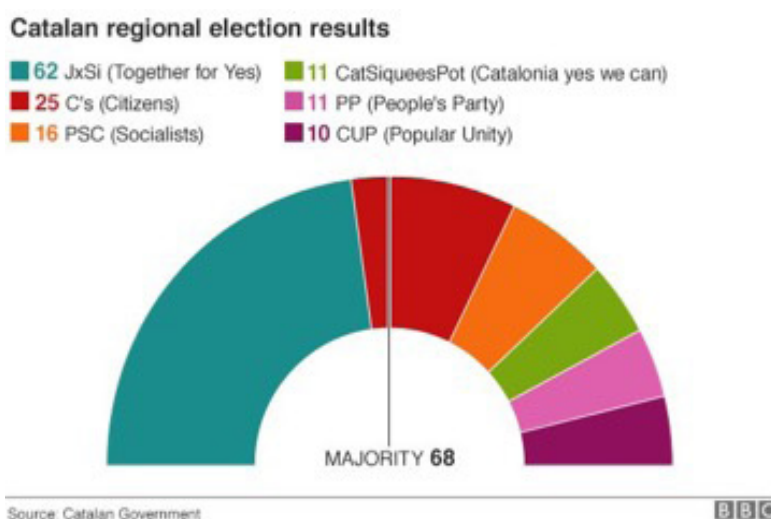
Tableau 1. Élections de représentants 1999-2016

DATE	TYPE	GAGNANT	PRINCIPAUX ENJEUX	PARTICIPATION
17/10/1999	Catalan	CiU (en accord avec PP)	Pacto del Majestic (PP-CiU)	59.2%
12/04/2000	Général	PP (majorité absolue)	Plan Ibarretxe (Pays basque)	68.7%
16/11/2003	Catalan	« Tripartit » (PSC, ERC, ICV-EUiA)	Proposition d'un nouveau Statut	62%
14/04/2004	Général	PSOE (gouverne en minorité)	Appui du Statut	75.6%
01/11/2006	Catalan	« Tripartit » (PSC, ERC et ICV-EUiA)	Nouveau Statut approuvé le 30 oct. 2005	56.7%
09/04/2008	Général	« Tripartit » (PSC, ERC et ICV-EUiA)	Le TC s'est opposé à de nombreux articles. Crise économique et politique	73.8%
28/11/2010	Catalan	CiU	Vague de référendums informels	58.7%
20/11/2011	Général	PP (majorité absolue)	Vague de référendums informels	68.9%
25/11/2012	Catalan	CiU et l'ERC forment le gouvernement. La condition pour l'ERC est l'appel à un référendum.	Un référendum est annoncé. 2014-12-09 un processus de consultation informel non contraignant	67.8%
27/09/2015	Catalan	« Junts pel Si » (Convergència, ERC)	Après l'élection « plébiscitaire », le nouveau gouvernement lance un processus unilatéral en vue de déclarer l'indépendance.	77.5%
20/11/2015	Général	Aucun gouvernement pendant un		69.7%
26/06/2016	Général	PP (gouverne en minorité)	Pacte national proréférendum (2016-12-23) Référendum annoncé pour le 1 ^{er} oct. 2017	66.5%

Source : Élaboration personnelle.

un référendum a été légalement bloquée par Madrid et elle s'est soldée par une consultation informelle le 9 novembre 2014 (pour les détails, consulter la section suivante). L'année suivante, des élections générales « plébiscitaires » ont été annoncées. Lors de ces élections, les forces pro-indépendance de l'ERC et de Convergència, encore appelée ainsi, ont présenté une liste d'union indépendantiste dans le cadre du pacte « Junts pel Si ». Toutefois, ces partis n'ont pas obtenu les résultats attendus en acquérant des votes bien en deçà de la majorité absolue. Dans ce contexte, les 10 sièges obtenus par le parti de la gauche radicale d'Unité Populaire (Candidatura d'Unitat Popular, CUP), sont devenus cruciaux.

Graphique 2 : Résultats des élections 2015



L'ancien président Mas s'attendait à diriger la coalition, mais la CUP a refusé d'appuyer un leader lié aux scandales de corruption auxquels ont fait face la famille de Jordi Pujol et CiU (*The Independent*, 29 juillet 2014; *Vilaweb*, 1^{er} mars 2017). Après des négociations difficiles durant lesquelles une entente semblait impossible, Mas a dû se retirer et Carles Puigdemont a été élu président. À partir de ce moment, le processus de déconnexion devait être élaboré en 18 mois pour créer les structures du nouveau Statut, pour mettre en place une nouvelle constitution, pour établir un nouveau système fiscal, etc. La majeure partie du plan n'a pas été mise en œuvre, mais l'idée d'organiser un référendum a pris de l'ampleur au fur et à mesure où s'est renforcé le rejet de l'option indépendantiste par le gouvernement espagnol et les partis non nationalistes de Catalogne (PPC, PSC, Cs) et d'Espagne (PP, PSOE, etc.). De plus, le conflit judiciaire s'est également intensifié à un point tel que de nombreux représentants de la Catalogne ayant participé au processus de consultation en novembre 2014 font aujourd'hui face à une possible inhabilitation politique et à des peines d'emprisonnement.

5. Le soutien social à l'indépendance ou au référendum

Dans cette section est principalement analysée l'évolution des préférences de la société civile concernant le statut territorial de la Catalogne. Pour ce faire, de nombreux sondages ont été analysés. Même s'il existe certaines diffé-

⁵ Par exemple, le 13 mars 2017, le Tribunal constitutionnel a condamné le Président de la Generalitat à deux ans d'inéligibilité

rences entre eux, il est possible d'en dégager une tendance. On peut suggérer en toute honnêteté que le mécontentement des citoyens a augmenté en raison de l'échec de la réforme du Statut d'autonomie de la Catalogne, ce qui a accru l'appui électoral pour les partis pro-indépendantistes. Cette situation a eu comme conséquence la polarisation du climat politique (le PSC est devenu opposé à l'indépendance, alors que la Convergencia a pris le tournant opposé). Fait intéressant à noter, les partis pro-Espagne de droite (le PP et Cs ensemble) n'ont jamais obtenu le soutien de plus du tiers du corps électoral (voir le graphique 1).

Un sondage d'opinion organisé par le Centre de recherches sociologiques (Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS) en 1996 avait démontré que 33 pour cent des Catalans étaient en faveur de l'indépendance alors que 53 pour cent s'y opposaient (CIS, n° 2228). Les sondages jusqu'en 2003 semblaient s'accorder sur cette tendance élevée mais encore bien loin d'une majorité en faveur de l'indépendance (p. ex., en 2000, un sondage réalisé par l'ICPS a évalué le soutien à l'indépendance à 32 pour cent, alors qu'en 2001, le CIS a démontré une légère augmentation avec un appui à 35,9 pour cent) (voir Belzunces, 2008). En 2003, l'ICPS a démontré une nouvelle hausse avec un soutien à 43 pour cent. Toutefois, la tendance observée par la même source n'est pas constante puisqu'elle oscille autour de 30 pour cent de 2004 à 2009. En 2010, l'appui était clairement en hausse, ce qui s'explique par l'insatisfaction produite à la fois par la décision du Tribunal constitutionnel, les vagues de référendums informels (qui ont constitué une réponse à la résolution du TC et qui, par ce fait, ont joué également un rôle dans l'intensification des revendications souverainistes), les effets de la crise économique (qui ont accru le sentiment en faveur d'un État indépendant au sein de l'Europe) et le renforcement des partis pro-indépendance. En juin 2010, le journal *El Periódico* a établi le soutien au choix indépendantiste à 47 pour cent (*El Periódico*, 19 juin 2010).

Les principaux événements ayant contribué à augmenter la préférence sociale pour l'indépendance en Catalogne ont commencé peu de temps après le référendum sur la ratification du nouveau Statut (18 juin 2006). Les controverses judiciaires survenues après la ratification ont mené à une première vague de référendums informels. Le premier référendum a eu lieu le 13 septembre 2009. Entre septembre et décembre 2009, 167 municipalités ont organisé des consultations informelles. Une deuxième vague de référendums informels a eu lieu dans au moins 80 municipalités le 28 février, ainsi qu'une troisième dans 211 municipalités le 24 avril 2010. Le 20 juin, 48 municipalités se sont jointes aux consultations informelles. Le 10 juillet 2010, une manifestation massive contre la résolution du Tribunal constitutionnel a été organisée. Le 6 octobre, des référendums informels ont eu lieu à L'Ametlla de Mar, à Tarragona, à Rubí, à Gavà et aux États-Unis. Le 10 avril 2011, un référendum informel a été organisé à Barcelone (*Guardian*, 10 avril 2011).

La vague précédente de manifestations populaires lors des référendums non officiels, mais appuyés de manière officielle (c.-à-d., appuyés et organisés par des organisations de la société civile soutenues par des gouvernements locaux), a contribué à renforcer les deux principales organisations activistes de la société civile : l'Assemblée nationale catalane (ANC, créée en mars 2012) et Òmnium Cultural⁶. L'objectif de l'ANC consistait à parvenir à l'indépendance par des moyens démocratiques et pacifiques. Elle a été composée de plus de 500 groupes régionaux réunissant des milliers de bénévoles, et elle a joué un rôle clé dans l'organisation des référendums informels.

La *Diada* a constitué un autre événement important démontrant la puissance du mouvement pro-indépendance et proréférendum. Depuis 1986, le 11 septembre, on célèbre la fête nationale de la Catalogne, connue sous le nom de « Diada ». Cette fête commémore la chute de Barcelone pendant la guerre de Succession d'Espagne, quand les

⁶ Òmnium Cultural existe depuis juillet 1961, elle a été créée lorsqu'un groupe d'artistes a décidé de lutter contre la censure de la culture catalane par Franco (voir Serrano, 2013).

troupes catalanes ont appuyé la dynastie de Habsbourg jusqu'à ce qu'elle soit défaite par l'armée du roi Bourbon Philippe V d'Espagne en 1714. Au cours des dernières années, elle est devenue un grand événement appuyant la revendication de l'indépendance ou d'un référendum sur le droit à l'autodétermination. La *Diada* est devenue une manifestation massive en faveur de l'indépendance en 2012.

Le graphique 3, qui contient des données du Centre d'Estudis d'Opinió catalan (CEO), démontre que jusqu'en 2010, le soutien pour un État indépendant se trouvait toujours sous la barre des 20 pour cent, alors que l'appui pour un nouveau modèle d'État au sein de l'Espagne était plus élevé, et que l'appui au modèle existant l'était encore davantage (communautés autonomes). En 2012, la situation a changé radicalement pour atteindre un sommet en 2014 (voir le graphique 3). De nombreuses sources ont évalué le soutien à l'indépendance à plus de 50 pour cent en 2012 et 2013. Bien que les résultats des sondages varient selon les sources, il est évident que l'appui au choix indépendantiste s'est accru pendant cette période et a atteint un sommet dans les sondages : p. ex., 53,6 pour cent (*El Periódico*, octobre 2012); 54,8 pour cent (*La Vanguardia*, septembre 2012); 57,8 pour cent (*El Periódico*, mai 2013); 52,3 pour cent (*Cadena Ser*, septembre 2013). Depuis 2015, les sondages ont noté une baisse d'environ 44 pour cent du soutien.

Graphique 3 :



Le 26 juin 2013, le Pacte national pour le « droit de décider » (*Dret a decidir*) a été signé au Parlement de la Catalogne, avec l'appui des organisations de la société civile et notamment de l'ANC qui a joué un rôle clé. Lorsque la décision du parlement catalan d'organiser un référendum a été finalement suspendue par le Tribunal constitutionnel espagnol, les forces pro-indépendantistes locales se sont unies pour organiser ce qu'ils ont appelé le « processus participatif ». Puisque plus de deux millions de personnes ont pris part au vote symbolique du 9 novembre 2014, le président de la Generalitat Artur Mas a déclaré que le processus participatif avait été un « franc succès » et an-

noncé qu'il ferait pression pour organiser une réunion avec Rajoy pour négocier un référendum ayant force de loi. Or, Rajoy a qualifié le vote d'« exercice non démocratique et inutile, n'ayant aucune portée juridique » (*El diario*, 9 novembre 2014). Dans ce contexte, les 36 pour cent des électeurs qui ont participé au vote symbolique ont jugé que leurs droits démocratiques avaient été bafoués, tandis que de nombreux Catalans n'ayant pas pris part au vote exprimèrent leur mécontentement envers le gouvernement central et le gouvernement catalan, faisant valoir que des ressources publiques avaient été investies dans un projet qui n'avait pas donné des garanties suffisantes aux opposants et qui ne leur avait pas ouvert des espaces pour exprimer leur opinion.

Il est intéressant de noter qu'un sondage publié par *La Vanguardia* en janvier 2017 a démontré la façon dont le soutien donné au référendum dépasse le soutien à l'indépendance et reflète une valeur qui touche toute la société catalane. Selon ce sondage, 76,6 pour cent de la population se prononçaient en faveur d'un référendum alors que seulement 19 pour cent étaient contre. Parmi les personnes interrogées, 59,1 pour cent défendaient le droit à une consultation convenue avec le gouvernement espagnol alors que 37 pour cent appuyaient un processus unilatéral.

6. Crise économique, scandales de corruption et soutien international

Les préférences des Catalans pour ou contre l'indépendance ne sont pas seulement façonnées par le rapport qu'ils entretiennent avec l'Espagne et le modèle territorial. D'autres éléments valent la peine d'être mentionnés, notamment la crise économique, les scandales de corruption et le (futur) rôle de la Catalogne au sein de l'Union européenne, dans le cas où le référendum se solde par un succès. La crise économique a commencé en 2008 lorsque Lehman Brothers, une société de services financiers de classe mondiale, a fait faillite. Cet événement a joué un rôle majeur dans le déroulement de la crise financière mondiale vers la fin des années 2000, lorsque les marchés mondiaux ont chuté et que le risque systémique a fait surface. La crise n'a pas immédiatement touché l'Espagne, mais au milieu de l'année 2010, le taux de chômage était généralisé. Les gouvernements catalan et espagnol ont réagi en essayant de réduire le déficit en réduisant les dépenses sociales. Les mesures mises en œuvre suscitérent le mécontentement des citoyens. La corruption a également joué un rôle important. En juin 2009, un scandale de corruption connu sous le nom « d'affaire Palau » a attiré l'attention sur le financement illégal du parti nationaliste Convergence démocratique de Catalogne. Avec le scandale de corruption touchant la famille Pujol, la crise au sein du parti fut évidente (et de nombreuses personnes y voient une explication au changement de cap vers l'indépendance, comme une stratégie pour conserver des sympathisants à la cause souverainiste).

En ce qui a trait à la crise, il faut noter que la réforme constitutionnelle convenue par le PP et le PSOE en septembre 2011, et visant à mettre en place une loi de stabilité budgétaire, faisant de la dette une dépense prioritaire par rapport à toutes les autres dépenses (et par conséquent, accordant la priorité aux marchés pendant la crise sociale), a suscité une insatisfaction croissante des citoyens (*Guardian*, 26 août 2011). Plus particulièrement, compte tenu du fait que le principal argument pour empêcher un référendum catalan par le PP était que la constitution ne le permettait pas, la rapide modification de la constitution en 2011 a contribué à miner encore davantage la confiance des Catalans envers le gouvernement fédéral.

En 2011, le mécontentement des citoyens s'intensifiait partout, tout comme le mécontentement politique. Le mouvement, nommé plus tard 15M ou *Indignados* (origine du nouveau parti politique Podemos), s'est disséminé rapidement et en organisant des manifestations dans tout le pays. En Catalogne, ce parti a joué un rôle important en

offrant d'appuyer le référendum comme moyen de résoudre le problème catalan, tout en défendant la permanence de la Catalogne en Espagne. À Barcelone, la coalition de gauche au gouvernement a également joué un rôle important dans le renforcement de l'association d'un référendum ou du « droit de décider » avec les valeurs démocratiques. Force est de constater que ce lien a terminé par s'imposer même pour ceux qui donnaient leur appui à la permanence de la Catalogne en Espagne.

Outre la politique intérieure, et plus particulièrement au-delà du processus d'approbation d'un nouveau Statut étudié dans la section précédente, d'autres facteurs ont eu une incidence sur les préférences des Catalans concernant la question de l'indépendance. Selon Serrano, la possibilité de l'indépendance a soulevé la question à savoir si la Catalogne serait un État viable et quels seraient ses effets en termes de bien-être et d'économie (pour une discussion détaillée à ce sujet, voir l'analyse de Caspersen dans le présent rapport). La question de la viabilité d'une Catalogne indépendante est liée, entre autres, aux affaires européennes contemporaines, à l'austérité fiscale mise de l'avant par les institutions centrales de l'Union Européenne (UE) et à la question visant à savoir si une Catalogne indépendante demeurerait membre ou si elle serait considérée comme candidate et devrait refaire une demande comme membre à part entière de l'UE (Serrano, 2014). Bien qu'il soit possible qu'un État ayant une dimension et une structure semblables à celui de la Catalogne puisse s'intégrer facilement à l'UE, l'accord (ou le désaccord) politique concernant sa permanence ou son intégration demeurent des questions qui restent ouvertes à discussion.

7. En route vers le 1^{er} octobre

Que pouvons-nous attendre le 1^{er} octobre si le référendum a bien lieu? L'une des principales questions se rapporte à l'organisation du vote. Qvortrup (dans ce rapport) a analysé les défis auxquels fait face le gouvernement catalan pour organiser un vote équitable malgré les conditions compliquées. En outre, selon un nouveau sondage réalisé par le CEO, 62,4 pour cent des électeurs voteraient Oui au référendum sur l'indépendance prévu le 1^{er} octobre. Avec un taux de participation prévu de 67,5 %, le sondage indique que 37,6 pour cent des électeurs qui prévoient voter le feraient contre l'indépendance. Généralement, les référendums sur l'indépendance qui ne sont pas sanctionnés par les gouvernements centraux accordent souvent un soutien écrasant à l'indépendance. Contrairement à cette tendance, le sondage du CEO met en relief l'importance d'un éventuel Non, qui contribuerait à légitimer le référendum dans son ensemble (CEO, juillet 2017).

Fait intéressant, le même sondage suggère qu'une nouvelle élection n'apporterait pas un changement radical en faveur des partis pro-indépendance. Dans le cas hypothétique d'une élection parlementaire catalane, la coalition pro-indépendance Ensemble pour le oui gagnerait encore avec 60 à 63 sièges (actuellement 62), suivie par le parti de l'opposition Citoyens avec 20 à 22 sièges (actuellement 25). Le troisième parti en puissance serait le PSC, qui obtiendrait de 17 à 20 sièges (actuellement 16). Catalogne oui c'est possible (CSQP) ferait également partie des gagnants avec 15 à 17 sièges (actuellement 11) et le Parti populaire catalan (PPC) récolterait de 11 à 13 sièges (actuellement 11). Le parti anticapitaliste CUP perdrait son appui en passant de 10 sièges à 6 à 8 seulement (*Vilaweb*, 21 juillet 2017). Cela signifie que l'option unilatérale pour l'indépendance perdrait de son énergie vitale tandis que le nouveau pouvoir modérateur serait entre les mains de CSQP⁷, une coalition ouvertement en faveur d'un référendum et de la promotion d'une participation directe des citoyens, mais divisée à l'interne pour ce qui est de l'appui favorable ou défavorable à l'indépendance (*Guardian*, 24 septembre 2015). Enfin, il convient de remarquer que les conditions

⁷ Le 24 mai 2015, lors de l'élection du maire de la ville de Barcelone, Ada Colau de Barcelone en Comú a récolté une majorité simple et a obtenu le gouvernement

pour organiser un référendum légal ne sont pas respectées, mais un nouveau processus participatif visant un haut taux de participation pourrait laisser place à des négociations.⁸

8. Conclusions

Après la transition démocratique en 1978, le nouvel accord politique basé sur les 17 communautés autonomes semblait fonctionner en tant que cadre pour la compréhension fédérale de l'Espagne. Ce n'est que plus tard, et particulièrement depuis 2006, que le sentiment favorable à l'égard de l'indépendance s'est accru. Depuis, un mélange d'un sentiment profond favorable à l'indépendance, qui a eu son origine dans les milieux populaires, et d'un leadership politique fort, issu des élites, a donné lieu à une incroyable tension explosive. Dans le présent rapport, nous avons défendu l'idée selon laquelle le soutien catalan à un référendum sur l'indépendance ou le droit à l'autodétermination – les préférences pour ces deux options ne sont pas également distribuées – s'explique par trois principales dynamiques politiques :

i) une revendication légitime en faveur d'un gouvernement plus autonome a été exprimée depuis le début des années 2000. Cette revendication s'est accompagnée d'une proposition visant à élaborer un nouveau Statut (Estatut d'Autonomia), proposition mise de l'avant par une nouvelle coalition (le gouvernement « Tripartit », formé par le PSC, l'ERC et l'Initiative pour la Catalogne Verts–Gauche unie et alternative, ou Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa, ICV-EuiA) qui est entrée au gouvernement catalan (Generalitat) en 2003 et qui a mis fin à l'hégémonie de Convergence et Union (Convergència i Unió, CIU), au pouvoir depuis 1980;

ii) une forte réaction sociale des Catalans contre les limites imposées par le Tribunal constitutionnel (Tribunal Constitucional, TC) sur le statut approuvé en 2006 par le Parlement catalan, modifié par le Parlement espagnol et ratifié en Catalogne. Le TC a déclaré que 14 articles étaient inconstitutionnels alors que 27 autres étaient sujets à interprétation (STC, 2010-31). Ce processus a vivifié à la fois les préférences pour un référendum sur le droit à l'autodétermination et le rejet du gouvernement espagnol dirigé par le Parti populaire, toujours réticent à tout processus de négociation;

iii) la mise en place d'un processus unilatéral de « déconnection » (*disconnexió*) qui, malgré les efforts déployés par le gouvernement catalan, n'a obtenu ni l'appui international ni la reconnaissance, même s'il avait acquis la majorité au gouvernement, mais pas dans les votes (47 % des votes). Durant ce bref mais intense processus de déconnection (janvier 2016 à août 2017, période qui correspond au moment d'écriture du présent rapport), l'activité unilatérale visant à créer les structures du nouveau Statut a redéfini les préférences, une fois de plus en générant un niveau incroyable de polarisation.

Pour ce qui est de la légitimité du processus, on peut dire que le « droit de décider » est fortement appuyé par une majorité des Catalans. Cependant, quand vient le temps de parler des décisions unilatérales, le scénario change considérablement. En d'autres mots, l'appui à l'indépendance (fondé principalement sur des bases nationalistes) et la revendication pour un référendum (bien que non exclusive, principalement basée sur un appel démocratique) ne sont pas également distribués parmi les électeurs catalans. Ceci est aussi valable pour l'attitude face au processus unilatéral non reconnu par la communauté internationale. L'appui majoritaire catalan au « droit de

⁸ Toutefois, après les attaques terroristes qui ont eu lieu à Barcelone (18 août 2017), le scénario est ouvert. obtenu le gouvernement

décider » (traduit dans une revendication de pouvoir tenir un référendum), le faible soutien dont bénéficie le Parti populaire en Catalogne, ainsi que les nouvelles forces politiques émergentes en Espagne, et particulièrement à Barcelone, suggèrent que le problème catalan ne sera pas résolu en octobre, mais que ce qui se produira préparera le terrain pour une solution démocratique (négociée) ou pour une escalade du conflit.

9. Références

- Balcells, A. (1991). «El nacionalismo catalán», *Historia*, vol. 89, no 16.
- Barceló I Serramalera, M., Corretja Torrens, M.; López Hernández, J. (2015). *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Barcelona, Ed. Atelier.
- Belzunces, Marc (2008). « Suport social a la independència de Catalunya (1991-2008) », Cercle d'Estudis Sobiranistes.
- Fontana, Josep (2014). *La formació d'una identitat. Una història de Catalunya*, Vic, Eumo Editorial.
- Keating, Michael (1994) « Naciones, nacionalismos y estados », *RIFP*, p. 39-59
- Keating, Michael and Bray, Zoe (2006). « Renegotiating Sovereignty: Basque Nationalism and the Rise and Fall of the Ibarretxe Plan », *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*, vol.5, n° 4, p. 347-364.
- Linz, Juan and Stepan (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Miley, T. J. (2006). «Nacionalismo y política lingüística: el caso de Cataluña», *Centro de estudios políticos y constitucionales*, vol. 30.
- Ollero Butler, Fernando (1979-1980). « El Referéndum para la autonomía de Cataluña ». *Revista de Derecho Político*, vol. 5.
- Serrano, Ivan (2013). *De la nació a l'estat*, Barcelone, Angle Editorial.
- Serrano, Ivan (2015). « Catalonia, a failure of accommodation? », dans K.-J. Nagel et S. Rixen, (éds.), *Catalonia in Spain and Europe*, Baden-Baden, Nomos, p. 97-113.
- Skerrett, Delaney Michael (2007). « La represion de lenguas nacionales bajo el autoritarismo en el siglo XX: Los casos de Estonia y Cataluna », *Revista de Llengua i Dret*, vol.48, p. 251-311.
- Welp, Yanina (2013). « Transitions from Above: The Constitution-making Process and the Consolidation of Democracy. The Cases of of Spain, Brazil and Poland », dans Fernando Méndez et Jonathan Wheatley (éds.), *Constitution-Making and Popular Participation*, R.-U, Ashgate, p. 87-102.

Résultats électoraux

Ministère de l'Intérieur, www.infoelectoral.mir.es

Presse et sondages

BBCNews (2010-07-10). « Catalan protesters rally for greater autonomy in Spain », <http://www.bbc.com/news/10588494>

Cadena SER (2013-09-11). « El 52% a favor de la independència ».

Catalan News (2015-11-09). « The Parliament declares the start of the independence process », <http://www.catalannews.com/politics/item/the-parliament-declares-the-start-of-the-independence-process>.

CEO, juillet 2017

CIS, numéro d'étude 2228, question 33. Voir www.cis.es

El País (2003-11-14). « Zapatero promete apoyar la reforma del Estatuto que salga del Parlamento », https://elpais.com/diario/2003/11/14/espana/1068764421_850215.html

El País (2003-12-11). « El PP vota en solitario la reforma legal para castigar a Ibarretxe », https://elpais.com/diario/2003/12/11/espana/1071097210_850215.html

El Periódico (2010-06-19). « Quasi la meitat de Catalunya trencaria avui amb Espanya ». <http://www.elperiodico.cat/ca/politica/20100619/quasi-la-meitat-de-catalunya-trencaria-avui-amb-espanya-335765>

El Periódico de Catalunya (25.10.2012). « El 57% dels catalans estan a favor que Catalunya es converteixi en un nou Estat de la UE ». <http://www.elperiodico.cat/ca/elections-2012/20121025/57-catalans-volen-estat-propi-dins-ue-2233583>

El Periódico (2013-06-08). « El 75% dels catalans reclamen a Rajoy que autoritzi una consulta » La Vanguardia (2012-09-25) « Mas traza hoy la ruta de la soberanía », <http://www.lavanguardia.com/politica/20120925/54351805281/mas-soberania.html>

La Vanguardia (2012-09-30). « CiU se sitúa a un paso de la mayoría absoluta » https://politica.elpais.com/politica/2012/11/17/actualidad/1353186124_694676.html ///

La Vanguardia (2017-01-08). « Más del 76% de los catalanes son partidarios del referéndum » <http://www.lavanguardia.com/politica/20170108/413187818639/referendum-catalunya.html>

TRVE (2010-07-10). « Montilla abandona la marcha por Estatut escoltado tras perseguirle un grupo de manifestantes » <http://www.rtve.es/noticias/20100710/montilla-abandona-marcha-estatut-escoltado-tras-perseguirle-grupo-manifestantes/339222.shtml>

The Guardian (2011-04-10). « Barcelona votes on Catalan independence from Spain », <https://www.theguardian.com/world/2011/apr/10/barcelona-votes-catalan-independence>

The Guardian (2011-08-26). « Spain changes constitution to cap budget deficit », <https://www.theguardian.com/business/2011/aug/26/spain-constitutional-cap-deficit>

The Guardian (2015-09-24). « Catalonia election: a guide to its most important vote yet », <https://www.theguardian.com/world/datablog/2015/sep/24/guide-catalonia-most-important-election-ever>

The Independent (2014-07-29). « Former Catalan President Jordi Pujol to be stripped of his titles after admitting to more than 30 years of tax fraud », <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/former-catalan-president-jordi-pujol-to-be-stripped-of-his-titles-after-admitting-to-more-than-30-9636343.html>;

Vilaweb (2017-03-01). « 'Palau case' one of the major corruption scandals in Catalonia arrives to the court », <http://www.vilaweb.cat/noticies/palau-case-one-of-the-major-corruption-scandals-in-catalonia-arrives-to-the-court/>.

Vilaweb (2015-11-09). « Catalonia launches process of separation from Spain », <http://english.vilaweb.cat/noticies/catalonia-launches-process-of-separation-from-spain/>

Vilaweb (2017-07-21). « 'Yes' vote ahead in Catalan referendum, with 67.5% turnout, says poll », <http://www.vilaweb.cat/noticies/yes-vote-ahead-in-catalan-referendum-with-67-5-turnout-says-poll-independence-ceo/>

III. LE RÉFÉRENDUM SUR L'INDÉPENDANCE DE LA CATALOGNE : REVENDICATIONS CONFLICTUELLES ET RÉPONSES INTERNATIONALES¹

Nina CASPERSEN

Professeure, Département de politique, Université de York

1. **Introduction**
2. **De l'autonomie à l'indépendance**
3. **Arguments et contre-arguments**
4. **Réponses**
5. **Scénarios post-référendaires**

1. Introduction

Quelles retombées aura le référendum catalan, s'il a bel et bien lieu? Advenant une victoire du Oui, devons-nous nous attendre à ce que l'indépendance soit déclarée dans les 48 heures suivant le vote, comme le président de la Catalogne l'a dit? Quelle sera la réponse internationale à une telle déclaration? Pour répondre à ces questions, nous devons étudier les arguments formulés par les deux camps, ainsi que les divisions que nous trouvons à l'intérieur de la Catalogne et parmi les partis politiques espagnols, avant d'analyser les réponses internationales formulées jusqu'ici. Des leçons peuvent également être tirées d'autres conflits sur l'autodétermination. Ces conflits ont-ils donné lieu à des revendications similaires? Le cas échéant, comment ont-elles été reçues sur la scène internationale?

Ce texte présente d'abord une analyse de l'évolution des demandes faites par les partis nationalistes catalans. Qu'est-ce qui a provoqué le passage de l'autonomie à l'indépendance? D'autres mouvements d'autodétermination ont-ils évolué de manière similaire? Le texte examine ensuite les arguments en faveur et en défaveur du référendum, ainsi que les arguments pour et contre l'indépendance catalane. Cette section mobilise elle aussi des données comparatives. Comment comparer ces arguments avec ceux que nous observons dans d'autres conflits sur l'autodétermination? Nous analysons ensuite les réponses internationales. Enfin, nous évaluons les résultats probables du référendum. Quelles seront les conséquences d'une victoire du Non? À quoi pouvons-nous nous attendre si le Oui l'emporte?

Ce texte affirme que la non-acceptation du référendum catalan par le gouvernement central risque d'être un facteur déterminant. Cette non-acceptation a influencé les dynamiques des deux côtés du débat et elle rend improbable qu'une déclaration d'indépendance reçoive une reconnaissance internationale élargie. Cependant, la reconnaissance est une décision politique, en dernière analyse, et le taux de participation au référendum tout comme les réactions du gouvernement espagnol pourraient être des facteurs importants.

¹ Traduit de l'anglais par Simon Labrecque. NDT : Nous traduisons toutes les citations, sauf indication contraire.

2. De l'autonomie à l'indépendance

Un référendum sur l'indépendance ne tombe pas du ciel. Il est précédé par une période de radicalisation (habituellement graduelle) des demandes et par une augmentation des tensions. Pendant plusieurs années, les nationalistes catalans ont cherché à augmenter l'autonomie de la Catalogne dans le cadre constitutionnel existant (voir Elias 2015, 85; Gillepsie 2015, 11). Dans une très grande majorité, les électeurs catalans ont soutenu la nouvelle Constitution espagnole dans le référendum de 1978 et la régionalisation de l'Espagne a semblé se consolider dans les années 1980 (Gillepsie 2015, 9). Toutefois, à partir du milieu des années 1990, des demandes pour un nouveau pacte politique et fiscal ont émergées en Catalogne (Elias 2015, 92-93), culminant dans des demandes généralisées pour l'indépendance. Suite aux élections régionales de 2015, remportées par la coalition indépendantiste Ensemble pour le Oui, le Parlement régional catalan a voté en faveur d'une résolution qui proclamait « l'instigation du processus pour créer un État catalan indépendant » et qui établissait que le gouvernement catalan devrait uniquement obéir à des lois et des règlements votés par le Parlement de la Catalogne. La résolution énonçait explicitement que la Cour constitutionnelle espagnole n'était désormais plus compétente pour juger de la validité des lois catalanes (Comella 2015). Cela a donc marqué une étape importante vers la proclamation de l'indépendance et il a été annoncé qu'un référendum exécutoire aurait lieu le 1^{er} octobre 2017. Le projet de loi référendaire charge le Parlement catalan, suivant la victoire du Oui, de déclarer l'indépendance par rapport à l'Espagne dans les 48 heures suivant la tenue du scrutin (Torres 2017a).

Comment expliquer cette évolution plutôt rapide des demandes? Deux facteurs seront abordés plus bas : 1) la relation avec le gouvernement espagnol, incluant les effets de l'arrangement sur l'autonomie; 2) les développements à l'intérieur de la Catalogne. Ces dynamiques sont assez typiques des mouvements d'autodétermination et elles affectent les types de demandes qui sont faites par les deux camps en conflit, ainsi que les réponses internationales probables.

La relation avec le centre

Les actions ou les inactions du gouvernement espagnol constituent le facteur que le gouvernement catalan mentionne le plus souvent comme raison pour l'indépendance, ainsi que le facteur qui a reçu le plus d'attention dans les médias et dans la littérature académique. Gillepsie (2015, 12, 15) avance que le soutien accru à l'indépendance catalane a principalement été nourri par des doléances politiques et économiques et par la perception, répandue parmi les nationalistes catalan, d'une renaissance du nationalisme espagnol. Dans le même sens, Guiberneau (2013, 380) signale l'absence de réponse du gouvernement Aznar (2000-2004) aux demandes pour une plus grande autonomie de la Catalogne « à une époque où la sécession n'était même pas mentionnée ».

En 2003, la force qui dominait jusqu'alors la politique catalane, Convergence et Union (Convergència i Unió, CiU), a perdu le pouvoir aux mains d'une coalition qui promettait un nouveau statut d'autonomie accrue (Gillepsie 2015, 11). Selon Elias (2015, 89), il y avait une frustration grandissante dans la société catalane à propos de l'arrangement existant sur l'autonomie, qu'on trouvait « de plus en plus lacunaire face aux nouveaux défis que doivent affronter les politiques publiques », incluant l'immigration, la faible croissance économique et le déclin des services publics.

Le nouveau statut d'autonomie a été dilué pour s'assurer qu'il reçoive l'appui nécessaire des deux tiers des parlements catalan et espagnol (Gillepsie 2015, 12). Toutefois, ce statut était toujours trop ambitieux aux yeux du

principal parti d'opposition espagnol, Partido Popular, qui a entamé des procédures judiciaires contestant la moitié du texte (Guiberneau 2013, 381). Quatre ans plus tard, la Cour constitutionnelle a déclaré plusieurs dispositions inconstitutionnelles; 14 furent suspendues et 30 autres furent modifiées (Guiberneau 2013, 384). Cette décision est décrite comme un véritable point tournant. Plusieurs l'ont interprété comme une attaque frontale à l'endroit de la souveraineté catalane et Arthur Mas, le chef de CiU, raconte que c'est à ce moment précis qu'il est passé de l'appui à l'autonomie catalane à l'intérieur de l'Espagne à l'appui de la sécession de la Catalogne (Elias 2015, 93).

En 2012, les divisions furent de surcroît approfondies par le rejet d'un nouveau pacte fiscal (Gillepsie 2015, 13). CiU a interprété la crise économique de 2008, qui a frappé la Catalogne de plein fouet (Guiberneau 2013, 385), en termes explicitement territoriaux (Elias 2015, 94), mais le gouvernement espagnol a utilisé cette crise pour introduire des mesures de recentralisation (Muro 2015). Gillepsie avance que la crise a offert au Partido Popular une occasion unique de modifier la configuration des relations de pouvoir entre le centre et la périphérie (2015, 17).

La réduction des pouvoirs autonomes, ou sa perception, a mené à d'importantes pressions du bas vers le haut. En 2009, la société civile a organisé une série de « référendums symboliques non-exécutoires » (Guiberneau 2013, 384). La décision de la Cour constitutionnelle a participé à nourrir cette mobilisation populaire; elle a donné lieu à d'importantes manifestations, coordonnées par des organisations de la société civile (Gillepsie 2015, 8), et les sondages ont indiqué une augmentation substantielle du soutien à l'indépendance (Elias 2015, 93). En 2012, le discours de CiU s'est transformé de manière décisive lorsque le parti a commencé à prioriser les appels à un référendum sur l'indépendance (Gillepsie 2015, 7). Le 23 janvier 2013, le Parlement catalan a approuvé une déclaration qui reconnaissait la souveraineté du peuple catalan et affirmait le droit de la nation à décider de la nature de la relation entre la Catalogne et le reste de l'Espagne. Cela a pavé la voie pour un « référendum consultatif non-officiel », tenu en 2014 (Elias 2015, 83).

Les politiciens catalans peuvent dès lors avancer qu'ils ont répondu à la volonté exprimée par le peuple, ainsi qu'à l'insatisfaction face aux actions de l'État espagnol. Cependant, des calculs politiques internes semblent également avoir joué un rôle dans le passage de l'autonomie à l'indépendance.

Facteurs au sein de la Catalogne

Gillepsie avance que les positions sur l'autonomie et l'indépendance ont été utilisées tactiquement dans la lutte électorale, en particulier entre CiU et la Gauche républicaine de Catalogne (Esquerra Republicana de Catalunya, ERC); il décrit cela comme un « processus compétitif de surenchère » (Gillepsie 2015, 8, 10). Dans le même sens, Elias affirme que CiU a changé de stratégie après avoir perdu le pouvoir en 2003; le parti a alors abandonné son objectif de maximisation de l'autonomie gouvernementale catalane à l'intérieur du cadre constitutionnel existant et, au lieu, il a fait plusieurs propositions impliquant une révision de la Constitution espagnole (Elias 2015, 80). Cependant, l'action de CiU a été contrainte par des divisions internes et Elias avance que la position indépendantiste du parti a pu manquer de crédibilité aux yeux des électeurs, en raison de son appui historique à l'autonomie (Elias 2015, 98). La question de l'indépendance a finalement mené à la dissolution de CiU; la Convergence démocratique de la Catalogne (Convergència Democràtica de Catalunya, CDC), sa plus importante composante, a créé l'alliance Ensemble pour le Oui puis, en 2016, elle a pris le nom de Parti démocrate européen catalan (Partit Demòcrata Europeu Català, PDeCAT). Si l'ERC fait partie de l'alliance Ensemble pour le Oui, elle ne fait pas partie de PDeCAT, et les deux partis affirment qu'ils ne seraient pas des alliés naturels au sein d'une Catalogne indépendante.

La littérature académique démontre généralement que de telles divisions internes et que ce type de compétition mène à une radicalisation de la politique : les décideurs sont contraints par leurs rivaux à se radicaliser sans quoi ces derniers tireront profit de toute hésitation sur la question de l'indépendance (voir, par ex., Mitchell 1995). Cependant, cela peut aussi suggérer que la demande pour l'indépendance n'est pas aussi absolue qu'elle semble l'être, qu'il pourrait y avoir du jeu pour une forme de pragmatisme, si les calculs politiques venaient à changer. Quoiqu'il en soit, il est probable que de tels calculs politiques influencent les formulations particulières de la demande d'un référendum et de la demande d'indépendance. Nous explorons cet aspect plus bas.

Optique comparative

Les gouvernements centraux autorisent parfois la tenue de référendums sur l'indépendance dans leurs régions constituantes. Le gouvernement britannique a autorisé le référendum sur l'indépendance écossaise, alors que le gouvernement canadien a consenti implicitement au référendum du Québec. Des référendums sur l'indépendance ont aussi été inclus dans certains accords de paix, comme l'Accord de Paix Global au Soudan en 2005, qui a pavé la voie à l'indépendance du Soudan du Sud. Par contre, les gouvernements centraux refusent habituellement de telles demandes et la Catalogne n'est d'aucune façon la première région autonome à tenir un référendum sur l'indépendance sans l'accord du gouvernement central. Les autres exemples incluent la Crimée (Ukraine), le Kosovo (Yougoslavie) et le Haut-Karabagh (Azerbaïdjan). En fait, certains chercheurs avancent que l'autonomie est un facteur important dans la radicalisation des demandes, qu'elle fournit les moyens et les motifs pour chercher à faire l'indépendance (voir, par ex., Erk et Anderson 2009). Roeder affirme que l'autonomie prend la politique au piège « entre deux périls – la centralisation et la dissolution – sans équilibre stable entre ces deux extrêmes » (2009, 208). Les partisans de l'autonomie peuvent être prêts à admettre que l'autonomie a « un bilan désastreux » (Snyder 2000, 327), mais ils rétorquent que les échecs majeurs, comme l'Union soviétique et la Yougoslavie, étaient pour une bonne part « des simulacres ou des pseudo-fédérations » (McGarry et O'Leary 2009, 9) qui offrent un enseignement sans grande portée quant à l'autonomie dans des démocraties consolidées.

Quoiqu'il en soit, la recentralisation semble plus fréquemment être un déclencheur d'instabilité dans les cas d'autonomie territoriale que dans les tentatives de sécession. Par exemple, l'abolition de l'autonomie a soit déclenché ou significativement renforcé les mouvements sécessionnistes dans les cas comme le Kosovo, l'Abkhazie et le Haut-Karabagh. De façon similaire, mon analyse des accords de paix après la guerre froide a révélé plusieurs exemples de tensions accrues et, dans certains cas, de reprises des violences, lorsque les arrangements sur l'autonomie n'étaient pas mis en œuvre ou lorsque des clauses étaient affaiblies à un moment ultérieur (Caspersen 2017). Le cas de la Catalogne montre qu'un changement de l'appui populaire à l'indépendance ne requiert pas nécessairement l'abolition complète de l'autonomie, ni même une réduction non-équivoque des pouvoirs dévolus. La perception que l'autonomie est affaiblie, qu'elle ne permet plus l'autodétermination interne et le refus de se pencher sur de telles doléances peuvent être les causes suffisantes d'une radicalisation des demandes.

Comme nous le montrerons plus bas, l'arrangement sur l'autonomie occupe une place importante dans les arguments mis de l'avant par les partisans et les opposants de l'indépendance catalane. Lorsqu'il s'agit de la légitimité des demandes faites par les camps opposés d'un conflit sur l'autodétermination, il est souvent difficile d'établir si l'autonomie est effectivement en cours d'érosion ou si des promesses demeurent non-tenues. Cela est particulièrement vrai lorsque l'arrangement sur l'autonomie est délibérément vague ou souple, comme c'est le cas de la Constitution espagnole. Cela peut toutefois être sans grande importance pour la réponse internationale au conflit.

En effet, l'autonomie est habituellement considérée comme une question domestique, sans conséquence sur le droit à l'autodétermination (externe).

Un autre facteur commun au cas de la Catalogne et à d'autres conflits sur l'autodétermination est la souplesse relative des demandes. Les revendications d'autodétermination sont rarement figées et nous observons souvent un mouvement entre des demandes d'autonomie (de différents degrés et de différentes formes) et des demandes d'indépendance. Cela est également évident dans le cas de la Catalogne, où l'ERC, par exemple, est passée d'un objectif d'indépendance à un objectif d'autonomie avant de revenir à l'indépendance (Elias 2015, 91). De plus, l'insistance sur le « droit de décider » autorise une plus grande souplesse qu'une campagne strictement en faveur de l'indépendance. Les mouvements d'autodétermination ont souvent recours à une forme d'ambiguïté constructive pour accroître leur marge de manœuvre. Dans le cas de l'Abkhazie, par exemple, l'indépendance a uniquement été déclarée en 1999, même si le territoire était de facto indépendant depuis 1993. La déclaration de souveraineté qui l'a précédé laissait du jeu pour une solution qui préservait l'État existant (Caspersen 2012). Cependant, dès qu'une demande non-ambiguë d'indépendance est formulée, il peut être difficile de faire marche arrière, surtout si les décideurs risquent une surenchère de la part de leurs rivaux plus engagés. Plus bas, nous aborderons la signification de ce facteur pour la Catalogne.

3. Arguments et contre-arguments

Bien que, dans le cas de la Catalogne, la demande pour un référendum sur l'indépendance soit en grande partie une réponse à la pression populaire, les arguments mis de l'avant ne s'adressent pas uniquement à un public local. Le soutien international est essentiel aux mouvements séparatistes et ce besoin affecte leurs revendications de façon significative (Caspersen 2012). Les arguments indépendantistes doivent également refléter la réalité démographique de la Catalogne. Pour sa part, le gouvernement central sera plus réticent à internationaliser le conflit, surtout qu'il n'a pas reconnu la légitimité ni même la légalité du référendum. Cela structurera les stratégies adoptées par les forces politiques opposées à l'indépendance et les arguments qu'elles mettent de l'avant.

Arguments pour l'indépendance

Le premier argument mis de l'avant par les partis catalans pour le référendum et pour l'indépendance est centré sur la Catalogne comme nation historique. Lorsque, par exemple, le président de la Catalogne, Carles Puigdemont, a annoncé la tenue du référendum, il a fait référence au « droit légitime à l'autodétermination que possède une nation vieille de mille ans, comme la Catalogne » (Catalan News Agency 2017). Arthur Mas, son prédécesseur, a également souligné que la Catalogne est « l'une des plus anciennes nations d'Europe » et qu'elle a « l'un des parlements les plus anciens du monde... Sa propre culture, sa propre langue, sa propre identité, son propre droit civil » (Catalonia Votes 2014a).

Il s'agit là d'une revendication d'autodétermination classique. Comme l'avance Puigdemont, « la Catalogne est une nation qui a le droit de décider » (Al Jazeera 2017). En 2014, Mas a lui aussi prétendu que la Catalogne, « comme toutes les nations du monde... a le droit de décider de son avenir politique » (TV3 2014). Cette revendication se fonde sur l'affirmation d'un droit historique au statut d'État, qui repose lui-même sur l'idée que la Catalogne est l'une des nations fondatrices de l'Espagne, caractérisée par une histoire d'indépendance. Comme l'avance le site internet Catalonia Votes, « [l]a Catalogne a toujours possédé une culture et un langage différent ainsi qu'une forte volonté

d'autonomie gouvernementale. Depuis la perte de son indépendance en 1714, la Catalogne a vécu au XIX^{ème} siècle une renaissance culturelle et politique, qui a abouti à la proclamation de la République Catalane en 1931 » (Catalonia Votes 2017b; traduction officielle).

Contrairement à plusieurs revendications d'autodétermination, ceci n'est pas une revendication ethno-nationale. Mas a présenté la Catalogne comme « une sorte de *melting pot* » et il remarque que « 70% de notre population est d'origine non-catalane » (Catalonia Votes 2014a). De façon similaire, Puigdemont avance qu'il s'agit d'un « conflit politique » et il souligne que « la Catalogne ne veut pas d'un État identitaire » (Al Jazeera 2017).

Ce sont principalement les réalités démographiques de la Catalogne qui dictent une telle stratégie. Les partis indépendantistes savent qu'ils seront incapables d'assurer une majorité en faveur de l'indépendance s'ils misent uniquement sur les membres de l'ethnie catalane. Cela rappelle le cas du Monténégro, où l'absence d'une majorité ethnique monténégrine a obligé les forces indépendantistes à créer une alliance plus vaste, incluant les minorités non-serbes du pays, en faveur de leur référendum sur l'indépendance (voir, par ex., Deloy 2006). Dans le cas de la Catalogne, nous observons une tentative similaire pour rejoindre l'importante population immigrante de la région et la convaincre des avantages de l'indépendance (Saeed 2017a). S'assurer un appui d'une telle ampleur exige une définition non-ethnique et inclusive de la nation qui exercera son droit à l'autodétermination.

Une raison supplémentaire qui explique probablement la réticence face à la mise de l'avant d'une revendication ethnique est le besoin d'obtenir un appui international. Les revendications ethno-nationalistes sont généralement discréditées et elles ont peu de chances de susciter une sympathie internationale. De surcroît, un programme ouvertement ethno-nationaliste se conjugue difficilement avec les orientations gauchistes de certains partis indépendantistes. Gillepsie avance que plusieurs « acteurs politiques *soberanista* insistent pour dire qu'ils ne sont pas nationalistes, de peur d'être associés avec le nationalisme ethnique ou le nationalisme de l'extrême-droite en Europe » (2015, 12).

Une revendication d'autodétermination si inclusive pose problème car elle rend la nation plus difficile à définir. Qu'est-ce qui constitue cette nation historique, sinon l'origine ethnique? La solution de repli, dans le cas de la Catalogne, semble être la langue catalane et, de manière moins bien définie, la culture catalane. Cependant, la première peut aussi être exclusive, ce qui a donné lieu à la formulation de plaintes pour discrimination à l'endroit des locuteurs du castillan. Blanco (2017), par exemple, avance que la Catalogne est « le seul gouvernement régional au monde à nier le droit de la majorité de sa population à être éduquée dans sa langue maternelle ». Dans d'autres conflits sur l'autodétermination où le groupe ethnique central ne constitue pas une majorité – comme en Abkhazie ou en Transnistrie –, nous avons observé des difficultés qui peuvent être associées à une revendication d'autodétermination plus inclusive : cela crée des tensions entre le besoin d'un soutien majoritaire pour l'indépendance et le besoin d'un récit cohérent, auxquelles s'ajoute la difficulté particulière qui consiste à inclure la communauté constituant une majorité dans l'ensemble de l'État (Caspersen 2012).

La revendication de démocratie est constitutive de la revendication d'autodétermination catalane. L'autodétermination nationale concerne la possibilité pour le peuple de décider de son avenir politique et le discours démocrate occupe une place importante dans l'argumentaire indépendantiste. Mas, par exemple, a mis en valeur les manifestations populaires et il a avancé qu'une « vaste majorité du peuple catalan désire voter » (Catalonia Votes 2014a); de plus, lors de son passage en cour en 2015, il a affirmé que « la population poussait les institutions catalanes à ... laisser le peuple parler, laisser le peuple voter » (Harris 2015). Dans le même sens, Jordi Turull affirme : « C'est

démocratique, c'est légal, c'est pacifique »; il demande : « qui a peur de la démocratie en Europe au XXI^e siècle? » (Catalonia Votes 2014b). De tels arguments renforcent la légitimité de la revendication d'autodétermination : ce n'est pas un processus imposé du haut vers le bas, une création des élites, mais une expression de la volonté populaire.

Toutefois, la revendication d'autodétermination nationale ne se présente pas seule. Cela se produit aussi dans d'autres cas : des arguments supplémentaires sont requis en raison du fort préjugé international contre la sécession en dehors d'un contexte de décolonisation (Caspersen 2015). L'argument principal se réfère ici aux actions du gouvernement espagnol et à la décision de la Cour constitutionnelle. Puigdemont qualifie la décision de « profondément choquante » et avance qu'à ce moment, « Nous avons dit assez, c'est assez, ils n'ont pas le droit » (Al Jazeera 2017). Turull joue dans le même registre lorsqu'il avance que « depuis plusieurs années déjà, l'État espagnol enfreint l'accord sur l'autonomie gouvernementale de la Catalogne » (Catalonia Votes 2014b). Le site internet du gouvernement catalan, Catalonia Votes, met aussi de l'avant la décision de la Cour constitutionnelle et le rejet de la proposition d'une plus grande autonomie fiscale, ajoutant que « depuis ces dernières années, les attaques contre le système éducatif catalan et les droits linguistiques du pays n'ont cessé de croître tout comme d'autres mesures de recentralisation » (Catalonia Votes 2017b; traduction officielle). Cela ne constitue pas une revendication d'un droit de sécession-remède, qui exigerait normalement que des violations sévères des droits humains aient été commises par l'État central (Caspersen 2015), mais cela implique que l'autodétermination ne peut pas se réaliser à l'intérieur de l'État existant, ce qui plaide en faveur d'une autodétermination externe. Comme l'avance Puigdemont, la Catalogne est « fatiguée que l'État n'obéisse pas et de devoir renoncer au catalan pour être espagnole » (Al Jazeera 2017).

Finalement, le référendum est présenté comme un moyen de résoudre un conflit, comme une mesure nécessaire mais pragmatique. Puigdemont avance qu'il a convoqué un référendum « parce qu'il y a un conflit entre la Catalogne et l'Espagne qui peut uniquement être réglé comme les démocraties occidentales règlent leurs problèmes : par le vote, en écoutant le peuple » (Al Jazeera 2017). Ce dernier argument suggère quelque ambiguïté quant aux buts du référendum, mais une telle ambiguïté a par ailleurs été réduite à l'approche du référendum. Gillepsie (2015, 13-14) avance que les nationalistes catalans utilisent des « termes vagues » comme la souveraineté, qui reflète une ambivalence généralisée et une souplesse politique. Cela leur permet, selon lui, de plaire aux votants qui ont différentes préférences constitutionnelles. La déclaration du Parlement catalan en 2013, par exemple, a reconnu la souveraineté du peuple catalan et son droit de décider (Elias 2015, 83). La souveraineté catalane n'implique pas nécessairement l'indépendance et elle pourrait être exercée à l'intérieur de l'État existant. Cependant, la position semble être devenue moins ambivalente avec le projet de loi référendaire, qui affirme que l'indépendance sera déclarée dans les 48 heures suivant le vote, si le Oui l'emporte (Torres 2017a). Une telle position ne laisse pas beaucoup de marge de manœuvre (voir aussi Qvortrup, dans ce rapport).

Les divisions à l'intérieur du camp indépendantiste pourraient toujours créer une plus grande souplesse. Bien que les partis qui forment la coalition au pouvoir partagent tous l'objectif de l'indépendance, ils n'ont pas beaucoup d'autres choses en commun. De surcroît, Puigdemont a identifié des divisions à l'intérieur du cabinet quant à la meilleure façon de réaliser cet objectif. Ainsi, au début du mois de juillet, il a démis son ministre de l'économie, Jordi Baiget, après que ce dernier eut publiquement exprimé des doutes quant à la tenue du référendum telle que prévue : « L'État [espagnol] est si puissant que nous ne serons probablement pas capables de tenir le référendum » (Hedgcock 2017a). Le gouvernement espagnol espère depuis longtemps que de telles divisions internes affaibliront le projet sécessionniste, mais ce remaniement du cabinet a été interprété comme un point de non-retour (Torres 2017b).

Il reste à analyser l'effet des obstacles mis en place par le gouvernement espagnol. Celui-ci a beaucoup misé sur une stratégie judiciaire pour empêcher la tenue du référendum. En conséquence, le budget régional pour le référendum a été porté devant les tribunaux, le gouvernement catalan a jusqu'ici été incapable d'acheter des urnes électorales et certains hôtels de ville ont refusé de laisser leurs bâtiments être utilisés comme bureaux de vote. De plus, le gouvernement catalan ne détient pas sa propre liste électorale officielle (Torres 2017b). Tout comme les divisions internes, ces obstacles ne mèneront peut-être pas Puigdemont à abandonner le référendum, mais ils pourraient influencer ce qui arrivera après le vote. Plus bas, nous traiterons en détails des possibles conséquences de l'ambiguïté (partielle), des divisions internes et des obstacles légaux.

En conclusion, les arguments mis de l'avant par les partis indépendantistes sont des arguments classiques pour l'autodétermination nationale. Contrairement à la plupart des mouvements d'autodétermination, ils adoptent toutefois une définition non-ethnique de la nation. Cela n'est pas sans causer des tensions, mais cela permet aussi d'attirer un public plus vaste. La revendication d'un droit à l'autodétermination est jumelée à une revendication plus restreinte d'un droit de sécession-remède, même si cette dernière se fonde sur l'argument selon lequel l'autodétermination ne peut pas être pleinement exercée à l'intérieur de l'État existant, plutôt que sur une allégation de violations des droits humains.

Arguments contre l'indépendance

Les arguments contre la tenue du référendum et contre l'indépendance de la Catalogne sont aussi similaires aux arguments que nous observons dans d'autres conflits sur l'autodétermination. On avance qu'un tel geste enfreint la Constitution, que la Catalogne n'est pas une entité territoriale pouvant prétendre à l'autodétermination, qu'un tel référendum serait antidémocratique et que les partis indépendantistes ont des motivations secrètes. Néanmoins, le gouvernement espagnol a principalement insisté sur l'illégalité du référendum. Le secrétaire d'État Ayllón, par exemple, a déclaré qu'il « n'y aura pas de référendum, car le gouvernement [espagnol] ne le permettra pas et parce qu'ils n'ont pas les ressources nécessaires pour l'organiser » (Torres 2017b). Contrairement à sa contrepartie catalane, le gouvernement espagnol ne cherche pas l'attention internationale, préférant que cela reste une affaire interne. De plus, le fait que le gouvernement central n'autorise pas la tenue du référendum a eu pour conséquence l'absence d'une campagne bien organisée en faveur du Non, puisqu'une telle campagne impliquerait la reconnaissance de la légalité et de la légitimité du référendum. Nous devons donc nous tourner vers les chercheurs espagnols et d'autres sources pour trouver des arguments contre l'indépendance plus articulés et mieux développés.

L'argument en faveur de l'autodétermination nationale est rejeté par Nacho Martín Blanco, par exemple, qui avance que la Catalogne n'a jamais été « une nation politique indépendante ou un État au sens moderne du terme », et que le peuple catalan a soutenu l'État espagnol avec enthousiasme. La Constitution espagnole, avance-t-il, « est basée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole »; elle fut le résultat d'un vaste consensus et « reçut le soutien de plus de 90% des électeurs catalans lors d'un référendum » (Blanco 2017). Il avance également qu'il y a un manque de précédents pour une telle autodétermination, car « aucun État démocratique dans le monde ne donne le droit d'autodétermination à ses régions constitutives. L'unité indissoluble, inscrite dans la constitution espagnole, fait aussi partie des constitutions italienne, française, allemande et américaine » (Blanco 2017).

Ce rejet de la Catalogne comme unité d'autodétermination mène au rejet de l'argument démocratique. Comme dans d'autres conflits sur l'autodétermination, on avance que le démos légitime est la population de l'Espagne en entier, pas uniquement la population de la Catalogne, et le référendum est vu comme enfreignant l'ordre juridique

existant, « un ordre qui dérive d'une constitution espagnole mise en œuvre démocratiquement » (Comella 2015). Une partie de la presse espagnole a repris cet argumentaire dans sa couverture du projet de loi référendaire, qui a été décrit par El País comme « une loi frauduleuse » érodant la démocratie et les libertés fondamentales, alors qu'ABC l'a qualifié de « loi délirante qui piétine les droits, les garanties et les libertés des Catalans eux-mêmes », et que La Razón avance qu'il s'agit d'un « coup porté à la démocratie » (tous cités dans Saeed 2017b).

Les forces anti-indépendantistes rejettent également l'argument selon lequel la Catalogne se voit refuser l'auto-détermination. La cheffe de l'opposition catalane, par exemple, Inés Arrimadas du parti Ciudadanos, avance que la Catalogne est « déjà l'une des régions d'Europe bénéficiant du plus haut degré d'autonomie gouvernementale » (Hedgecoe 2017b; voir aussi Blanco 2017).

Finalement, l'opposition catalane a questionné les motivations des partis indépendantistes. Alberto Fernandez Diaz, par exemple, du Parti du peuple catalan, avance qu'ils « cachent une longue tradition de corruption et de mauvaise gestion des fonds publics » (Press TV News 2017), alors qu'Arrimadas signale ce qu'elle considère être leurs politiques d'exclusion : « C'est du nationalisme, purement et simplement. Le nationalisme veut également dire "seuls ceux qui pensent comme moi ou qui parlent ma langue sont catalans" – c'est un projet totalement ségrégationniste » (Hedgecoe 2017b).

Toutefois, le camp unioniste est divisé – moins à propos des arguments contre l'indépendance qu'à propos de la meilleure réponse à apporter au référendum. Le chef du PSOE, Pedro Sánchez, a juré qu'il appuierait le premier ministre Mariano Rajoy dans son opposition au référendum, mais les deux semblent en désaccord sur la question de l'invocation ou non de l'article 155 de la Constitution. Cet article, qui n'a jamais été utilisé, pourrait suspendre partiellement les pouvoirs autonomes de la Catalogne. Le gouvernement a attentivement évité de rejeter cette option, la gardant comme un dernier recours (Hedgecoe 2017c), mais les socialistes appellent M. Rajoy à s'engager plus sérieusement dans un dialogue avec la Catalogne plutôt que de brandir la menace de procédures judiciaires. Le PSOE soutient officiellement la conception de l'Espagne comme un pays « plurinational » et il a averti qu'il proposera des réformes législatives si le gouvernement ne parvient pas à régler le conflit (Hedgecoe 2017a). Les unionistes en Catalogne sont encore plus divisés et la campagne pour que la Catalogne demeure à l'intérieur de l'Espagne est « petite et fragmentée ». Il n'y a pas de position commune quant à savoir s'il faut s'opposer au référendum ou s'il faudrait donner une plus grande autonomie à la Catalogne (Torres 2017c).

Les arguments mis de l'avant par les acteurs politiques opposés au référendum et à l'indépendance sont très similaires à ceux que nous observons dans les autres conflits sur l'autodétermination. Cependant, les divisions au sein du camp unioniste à propos de la meilleure réponse à offrir pourraient influencer les lendemains du référendum, si celui-ci a bel et bien lieu. Cette question sera abordée plus bas. Il importe également de remarquer la difficulté de faire campagne pour le Non dans un référendum jugé illégal. Les dynamiques diffèrent des cas comme l'Écosse, où le gouvernement central avait donné son accord pour la tenue du référendum. Cela affecte aussi les réponses internationales faites au référendum et à ses conséquences probables.

4. Réponses

Les publics à qui sont destinés les argumentaires pour et contre le référendum, et pour et contre l'indépendance, sont à la fois des acteurs locaux et internationaux. Les réponses des publics locaux peuvent être évaluées au moyen

de sondages d'opinion. Ceux-ci tendent à montrer une diminution de l'appui à l'indépendance à l'approche du référendum : en juin 2017, 41,1% des personnes sondées soutenaient l'indépendance catalane, contre 44,3% en mars (Cerulus 2017) et 57% en novembre 2012 (Guiberneau 2013). Cela suggère que le Non l'emportera, mais le taux de participation sera probablement déterminant. Ainsi, un sondage plus récent du Centre catalan d'étude de l'opinion (CEO), qui compte uniquement les personnes ayant l'intention de voter, indique que 62,4% voteront pour le Oui (ACN 2017). L'opinion publique peut changer substantiellement avant la tenue d'un référendum et il est difficile de prévoir le taux de participation, ce qui nous met en garde contre toute tentative de prédire le résultat.

Les référendums sur l'indépendance qui ne sont pas entérinés par le gouvernement central ont souvent pour conséquence un soutien écrasant à l'indépendance. Dans quelques cas, comme le référendum de 2014 en Crimée, cela fut indubitablement lié à de la manipulation et de l'intimidation. Toutefois, cela reflète aussi la réticence des électeurs qui s'opposent à l'indépendance à participer au vote, puisque cela légitimerait le référendum. Il est donc important d'également tenir compte du pourcentage de soutien au référendum, peu importe les positions sur la question de l'indépendance. Or, ce pourcentage a constamment été plus élevé que le pourcentage des personnes soutenant la sécession de la Catalogne (*Telegraph* 2017), ce qui suggère qu'un certain nombre de partisans du Non participeront, rendant ainsi le résultat encore plus serré et encore moins prévisible.

Les sondages à l'échelle de l'Espagne sont beaucoup moins équivoques : l'opposition à l'indépendance catalane est forte, ce qui suggère que le PP et le PSOE sont en harmonie avec la majorité de leurs électeurs : en 2012, seulement 9,4% des Espagnols soutenaient le droit des régions autonomes à devenir des États indépendants (Guiberneau 2013).

La réponse des publics locaux est évidemment cruciale pour le résultat du référendum, mais l'attitude des électeurs catalans face à l'indépendance sera probablement influencée par les réponses internationales, par la probabilité d'un appui international à un État catalan indépendant. La position de l'Union européenne, en particulier, a été une question centrale dans le débat, les partis indépendantistes avançant que la Catalogne demeurerait un membre et les partis anti-indépendantistes niant cette possibilité.

Jusqu'ici, la réponse des États et des organisations intergouvernementales a été décevante aux yeux du gouvernement catalan. La Commission européenne a pris soin de n'émettre aucun commentaire sur le référendum (Heath 2017) et les tentatives de Carles Puigdemont pour impliquer la Commission européenne pour la démocratie par le droit (aussi connue sous le nom de Commission de Venise) ont été rejetées : le président de la Commission a répondu que le référendum et que toute coopération avec la Commission devaient avoir lieu avec l'accord des autorités espagnoles, et il a souligné que le référendum devait être tenu en toute conformité avec la Constitution espagnole et les lois qui s'appliquent². Cela suggère que l'Union européenne perçoit la question comme une affaire interne. De plus, des hauts représentants de l'Union européenne ont averti qu'une sécession « impliquerait au moins une exclusion temporaire de l'Union » (Gillepsie 2015, 4). Les réponses des États-Unis n'offrent pas plus de soutien. Une requête demandant à la Maison-Blanche d'appuyer le peuple catalan dans son effort pour décider de son propre avenir a reçu la réponse suivante : « Nous sommes confiants que le gouvernement et le peuple d'Espagne régleront cette question en conformité avec leurs lois et leur Constitution » (Guiberneau 2013, 373). Cette réponse a mis de l'avant l'importance de respecter la Constitution et elle a désigné l'ensemble de la population espagnole comme démos pertinent.

² Voir la lettre numérisée de Gianni Buquicchio, <http://www.venice.coe.int/files/Letter%20to%20the%20President%20of%20the%20Government%20of%20Catalonia.pdf>.

Cela n'est pas vraiment surprenant. Le préjugé international contre la sécession demeure puissant et la création de nouveaux États, en dehors du contexte colonial, est toujours dépeinte comme une exception (nous y revenons en détails plus bas). Néanmoins, les politiciens indépendantistes avancent, ou espèrent, qu'un vote fortement en faveur de l'indépendance suscitera des réponses plus pragmatiques, en particulier du côté de l'Union européenne et de ses États membres (Gillepsie 2015, 4). Puigdemont avance que « la reconnaissance vient s'il y a une volonté claire et un message clair ». Il remarque que l'Union européenne n'a pas adopté de position officielle quant à savoir si une Catalogne indépendante devrait poser sa candidature pour devenir membre et il avance que l'Europe réagit toujours tardivement : « Elle a menacé la Slovaquie, avant son indépendance, de ne jamais la reconnaître, mais après quelques mois elle l'a reconnu et c'est maintenant un État membre ». Il ajoute que « la Catalogne a toujours été une région contribuant positivement à l'Union européenne » (Al Jazeera 2017).

Sur le site internet Catalonia Votes, une pléthore de personnalités internationales, incluant des acteurs et des chefs d'État, sont présentées comme soutenant le référendum catalan et, dans certains cas, l'indépendance (Catalonia Votes 2017a). Fait crucial, cependant, tous les décideurs étatiques cités soutiennent le droit général à l'autodétermination nationale et n'avancent pas qu'il s'applique au cas de la Catalogne. Les partis indépendantistes espèrent qu'à la suite d'un succès référendaire, ils pourront être convaincus d'étendre ce principe à la Catalogne. Enfin, le camp indépendantiste a également pris note des débats qui ont eu lieu dans certains parlements nationaux, comme celui organisé par le « Groupe parlementaire tous-partis sur la Catalogne », au Royaume-Uni, qui appuie la tenue du référendum (*Catalan News* 2017).

5. Scénarios post-référendaires

Puigdemont a déclaré que si le Non l'emporte, il dissoudra le Parlement et convoquera des élections législatives « pour qu'une nouvelle majorité politique puisse gérer et mettre en œuvre le résultat dans le plus grand respect » (Al Jazeera 2017). Une victoire du Non pourrait également affaiblir les partis indépendantistes et la cause de l'indépendance. En Écosse, le Parti national écossais (SNP) est demeuré au pouvoir et n'a pas abandonné l'objectif de l'indépendance. Cependant, le SNP a perdu du terrain lors des élections générales de 2017 et certains signes laissent croire que le camp du Oui commence à se diviser (Torrance 2017). Toutefois, l'expérience écossaise pourrait ne pas se répéter en Catalogne et il est probable que les effets d'une victoire du Non sur le camp indépendantiste dépendront premièrement du caractère plus ou moins décisif du résultat et, deuxièmement, de la réponse du gouvernement espagnol, selon qu'il décide de tenter d'améliorer les relations par le dialogue ou de miser sur des mesures punitives. De surcroît, une différence cruciale distingue les deux cas : le référendum écossais était autorisé par le gouvernement de Westminster. Cela a aidé l'Écosse à obtenir des concessions et cela signifiait aussi que les forces indépendantistes ne risquaient pas de subir des sanctions judiciaires.

Les référendums sur l'indépendance unilatérale sont presque toujours remportés par le camp indépendantiste. Les référendums de 1980 et de 1995 au Québec font figure d'exception, mais ils étaient acceptés au moins de façon implicite par le gouvernement canadien, ce qui a pu favoriser le taux de participation des partisans du Non et possiblement contribué à la défaite des partisans du Oui. Cela ne signifie pas que le Oui sera inévitablement victorieux en Catalogne, car de tels référendums ont généralement lieu dans un contexte non-démocratique, mais cela signifie que nous manquons de données comparatives pour nourrir l'analyse. Toutefois, ce qui se produirait après un Oui victorieux est encore plus incertain. Les deux options principales sont : 1) que le référendum soit utilisé comme un objet de marchandage pour négocier un meilleur arrangement quant à autonomie gouvernementale catalane; ou

2) que la Catalogne déclare un État indépendant. J'analyserai ces deux scénarios dans l'ordre.

La décision d'utiliser un Oui victorieux comme un argument de poids contre le gouvernement espagnol pourrait témoigner du manque d'appui international au référendum et de la réalisation que la reconnaissance sera très difficile à obtenir. Les référendums sur l'indépendance ont eu cet effet dans quelques autres cas : le Tatarstan (Russie) a tenu un référendum sur l'indépendance en 1992 et la Crimée (Ukraine) en a tenu un en 1994, et, dans les deux cas, ces référendums ont été utilisés pour négocier une plus grande autonomie par rapport au gouvernement central. Certains spéculent que le référendum sur l'indépendance au Kurdistan irakien, annoncé pour septembre de cette année, servira une fin similaire. Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'argumentaire pour l'indépendance catalane a toujours été caractérisé par une certaine ambiguïté qui pourrait rendre plus probable un tel résultat.

Certains signes laissent croire que le gouvernement catalan, ou qu'une part de celui-ci, accepterait d'envisager une telle option. Puigdemont a déclaré qu'une proposition de « troisième voie » qui « assure les compétences catalanes et prend en considération les revendications sur la langue, les finances, l'infrastructure et l'éducation » pourrait obtenir un soutien populaire élargi, mais il avance qu'une telle proposition n'a jamais été mise sur la table (Torres 2017b). Ce résultat dépendrait donc de la volonté du gouvernement espagnol à offrir des concessions significatives. Jusqu'ici, Rajoy n'a pas favorisé la conciliation et il pourrait effectivement ne pas vouloir reconnaître la légitimité du référendum et proposer un arrangement qui soit d'une ampleur suffisante pour satisfaire les partis indépendantistes. Gillepsie (2015, 7) indique également que les nationalistes catalans pourraient avoir de la difficulté à revenir à une politique d'accommodement. Les divisions dans le camp indépendantiste risquent de mener à une surenchère, surtout si un soutien fort à l'indépendance est exprimé à l'occasion du référendum.

La deuxième option est que Puigdemont suive le projet de loi référendaire et déclare la Catalogne un État indépendant dans les 48 heures suivant une victoire du Oui. Je considère qu'il est improbable qu'une telle déclaration soit faite si rapidement. Même s'il semble que l'on prépare véritablement l'indépendance, il est probable que le gouvernement catalan cherche d'abord à s'assurer de ses possibilités de soutiens extérieurs, ce qui pourrait retarder la déclaration. Dès lors qu'une déclaration d'indépendance est faite, la suite des choses dépend essentiellement de la réaction du gouvernement espagnol : s'il accepte la sécession de la Catalogne, il est probable que la reconnaissance internationale suivra rapidement, comme dans les cas du Monténégro et du Soudan du Sud. Toutefois, cela est très peu probable et nous nous trouverions alors en terrain inconnu : une sécession unilatérale au sein d'une démocratie consolidée.

Il est probable que le gouvernement espagnol minimisera d'abord le résultat du référendum (Torres 2017b) et il pourrait réagir de façon similaire à une déclaration d'indépendance : il la décrirait comme un geste de protestation, sans aucune conséquence sur le plan légal. Les acteurs internationaux pourraient bien prendre la même position et maintenir, initialement, qu'il s'agit d'une affaire strictement interne, exhortant les parties à trouver une solution par le dialogue.

La reconnaissance internationale est improbable tant que le gouvernement central s'oppose à l'indépendance : après la Deuxième guerre mondiale, les cas de reconnaissance hors d'un contexte colonial sont considérés comme des cas de dissolution d'un État (l'URSS et la République yougoslave) ou des cas « uniques », reposant sur la présence d'une administration internationale (le Kosovo) ou de graves violations des droits humains (le Bangladesh) (voir, par ex., Fabry 2010). Néanmoins, la reconnaissance est un acte politique et certains de ces arguments sont de toute évidence ouverts à (ré)interprétation; par exemple, la reconnaissance par la Russie et l'incorporation subséquence

de la Crimée a partiellement été justifiée par l'allégation d'une menace de futures violations des droits humains. Comme l'avance Coggins (2014), la politique des grandes puissances et les intérêts stratégiques ont été déterminants dans la reconnaissance de nouveaux États. Néanmoins, les reconnaissances internationales sont toujours légitimées et justifiées par le droit à l'autodétermination nationale. En ce sens, il me semble que les argumentaires et la conduite des camps opposés seront des facteurs importants, à tout le moins quant à la reconnaissance élargie d'une Catalogne indépendante.

Cela fait en sorte que la conduite du référendum sera potentiellement déterminante et, sur ce plan, le gouvernement catalan est aux prises avec deux problèmes importants : 1) l'absence d'une liste électorale, et 2) un taux de participation potentiellement bas. Ces deux facteurs facilitent le déni de la légitimité du vote par le gouvernement espagnol. Le gouvernement catalan a besoin d'un haut taux de participation, incluant parmi ceux qui s'opposent à l'indépendance, pour renforcer sa prétention à l'autodétermination nationale. La réaction du gouvernement espagnol pourrait également être déterminante. Bien que l'usage de la force contre une région sécessionniste soit généralement considéré comme étant compatible avec le droit international – et bien que les régimes qui l'ont utilisé aient été peu sanctionnés –, il est difficile de réconcilier cet usage avec une démocratie consolidée. Pour un acteur international déjà enclin à reconnaître une Catalogne indépendante, cela pourrait renforcer l'argument d'un droit de sécession-remède.

Néanmoins, la non-reconnaissance demeure le résultat le plus probable. Où en serait alors la Catalogne? Le site internet Catalonia Votes cite Joseph Stiglitz, qui a dit : « Dans le contexte actuel des marchés ouverts, je suis certain que les choses s'arrangeraient pour une Catalogne devenue un pays indépendant. Les petits pays ont plus de facilité à agir indépendamment dans l'environnement mondial contemporain » (Catalonia Votes 2017a). Cela dépend toutefois de la reconnaissance. Même si la mondialisation facilite la survie des entités non-reconnues, la non-reconnaissance a un prix (Caspersen 2015). Le prix exact varie toutefois grandement d'un cas à l'autre. Des cas historiques nous enseignent que l'ampleur des liens internationaux dépendra de plusieurs facteurs, en particulier : 1) la position du gouvernement espagnol : avec quelle force s'opposera-t-il à « l'engagement sans reconnaissance »?; 2) la volonté du gouvernement catalan d'adoucir sa revendication du statut d'État indépendant; 3) l'ampleur des intérêts des acteurs internationaux en Catalogne; 4) le nombre d'États qui reconnaissent l'indépendance catalane (voir, par ex., Caspersen 2015; Berg et Pegg, 2016). Même en tant qu'État non-reconnu, ou reconnu seulement partiellement, la Catalogne ne se retrouverait pas complètement isolée. Dans certains cas, comme au Kosovo, nous avons observé beaucoup de pragmatisme international et une volonté d'engagement, y compris de la part d'États qui ne reconnaissent pas l'indépendance du Kosovo. La Catalogne sera aussi favorisée par les nombreux liens extérieurs qui existent déjà et qui en font un cas très différent de la plupart des entités non-reconnues. Ceci étant dit, la non-reconnaissance aura indubitablement un prix et elle créera un casse-tête politique pour les acteurs internationaux qui s'inquiéteront de créer un précédent et d'ainsi encourager des sécessionnistes en puissance.

Références

ACN. (2017). «Yes' Vote Ahead in Catalan Referendum, with 67.5% Turnout, Says Poll», *VilaWeb*, 21 juillet. <http://www.vilaweb.cat/noticies/yes-vote-ahead-in-catalan-referendum-with-67-5-turnout-says-poll-independence-ceo/>.

Al Jazeera. (2017). «Talk to Al Jazeera—Puigdemont: What Goes for Scotland, Goes for Catalonia». YouTube video, 25:38, posted April 1, <https://www.youtube.com/watch?v=y9el5yfQkFE>.

Berg, Eiki, et Scott Pegg (2016). «Scrutinizing a Policy of 'Engagement without Recognition'», *Foreign Policy Analysis* (dernier numéro).

Blanco, Nacho Martín (2017). «Why Catalonia's Call for Independence Is Unfounded», *Politico*, 20 janvier. <http://www.politico.eu/article/why-catalonias-call-for-independence-is-unfounded-carles-puigdemont-speech-brussels/>.

Caspersen, Nina (2012). *Unrecognized States: The Struggle for Sovereignty in the Modern International System*, Cambridge, Polity.

——— (2015). «The Pursuit of International Recognition After Kosovo», *Global Governance* vol. 21, n°3, p.393-412.

——— 2017. *Peace Agreements: Finding Solutions to Intra-State Conflicts*, Cambridge: Polity.

Catalan News (2017). «British MPs, Diplomats and Journalists Debate Catalonia's Independence Roadmap at Westminster», 20 avril. <http://www.catalannews.com/politics/item/british-mps-diplomats-and-journalists-debate-catalonia-s-independence-roadmap-at-westminster>.

Catalan News Agency (2017). «Catalonia To Hold Independence Referendum on October 1, 2017», YouTube video, 0:53, mis en ligne le 9 juin. <https://www.youtube.com/watch?v=Lvj1UZcqbnq>.

Catalonia Votes (2017a). «Who Says What?», Accessed September 2. <http://www.cataloniavotes.eu/en/debate/who-says-what/> [version française : «Qui dit quoi?», <http://www.cataloniavotes.eu/fr/debat/qui-dit-quoi/>], consultée le 3 septembre 2017.

——— (2017b). «Why a Vote?», Accessed September 1. <http://www.cataloniavotes.eu/en/background/why-a-vote/> [version française : «Pourquoi voter?», consultée le 3 septembre 2017].

——— (2014a). «Artur Mas i Gavarró, President of Catalonia», YouTube video, 1:35, mis en ligne le 21 avril, <https://www.youtube.com/watch?v=HAD-MEFIBxE>.

——— (2014b). «Representatives of Catalan Political Parties», YouTube video, 5:35, mis en ligne le 21 avril, <https://www.youtube.com/watch?v=YeAuq83DpDY>.

Cerulus, Laurens (2017). «Support for Catalan Independence Drops: Poll», *Politico*, 21 juillet. <http://www.politico.eu/article/catalonia-independence-spain-support-for-drops-poll/>.

Coggins, Bridget (2014). *Power Politics and State Formation in the Twentieth Century: The Dynamics of Recognition*, New York, Cambridge University Press.

Comella, Victor Ferreres (2015). «The Catalan Secessionist Movement and Europe—Remarks on the Venice Commission's Opinion 827/2015», *Verfassungsblog* (blog). <http://verfassungsblog.de/the-catalan-secessionist-movement-and-europe-remarks-on-the-venice-commissions-opinion-8272015>.

Deloy, Corinne (2006). «Referendum on Independence in Montenegro, 21st May 2006», *The European Elections Monitor*. Fondation Robert Schuman [version française : «Référendum sur l'indépendance au Monténégro, 21 mai 2006.» *Observatoire des Élections en Europe*. Fondation Robert Schuman].

Elias, A. (2015). «Catalan Independence and the Challenge of Credibility: The Causes and Consequences of Catalan Nationalist Parties' Strategic Behaviour», *Nationalism and Ethnic Politics*, vol.21,n°1, p. 83-103.

Erk, J., et L. Anderson (2009). «The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions? », *Regional and Federal Studies*, vol. 19, n°2, p. 191-202.

Fabry, Mikulas (2010). *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States since 1776*, Oxford, Oxford University Press.

Gillespie, Richard (2015). «Between Accommodation and Contestation: The Political Evolution of Basque and Catalan Nationalism», *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 21, n°1, p. 3-23.

Guibernau, Montserrat (2013). «Secessionism in Catalonia: After Democracy», *Ethnopolitics*, vol.12, n°4, p. 368-393.

Harris, Simon (2015). «Artur Mas in English—After Court Appearance Oct 15th 2015», YouTube video, 2:47, 15 octobre, 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=PacVqOf-myl>.

Heath, Ryan (2017). «6 Crises That Could Spoil Europe's Summer», *Politico*, 30 juillet, <http://www.politico.eu/article/6-summer-hotspots-for-european-politics-crises/>.

Hedgecoe, Guy (2017a). «Spanish unionists struggle to offer united front on Catalonia», *The Irish Times*, 7 juillet, <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/spanish-unionists-struggle-to-offer-united-front-on-catalonia-1.3147107>.

——— (2017b). «'We're as Catalan as those who want independence.'», *The Irish Times*, 27 février, <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/we-re-as-catalan-as-those-who-want-independence-1.2990015>.

——— (2017c). «Spain's Constitutional Enigma Keeps Catalan Separatists Guessing», *The Irish Times*, 17 juillet, <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/spain-s-constitutional-enigma-keeps-catalan-separatists-guessing-1.3156844>.

McGarry, John, et Brendan O'Leary (2009). «Must Pluri-national Federations Fail?», *Ethnopolitics*, vol. 8, n°1, p. 5-25.

Mitchell, P. (1995). «Competition in an Ethnic Dual Party System», *Ethnic and Racial Studies*, vol.18, n°4, p. 773-96.

Muro, D (2015). «When Do Countries Re-Centralize? Ideology and Party Politics in the Age of Austerity», *Nationalism and Ethnic Politics*, vol.1.

Press TV News (2017). «Anti-independence Rally Held in Catalonia», YouTube video, 2:31, mis en ligne le 20 mars. <https://www.youtube.com/watch?v=OhAfCop0np4>.

Roeder, P. G (2009). «Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms», *Regional and Federal Studies*, vol.19, n°2, p. 203-219.

Saeed, S. (2017a). «The New Catalans», *Politico*, 16 juin. <http://www.politico.eu/article/catalonia-independence-spain-immigration-the-new-catalans/>.

——— (2017b). «Catalan independence: a 'delirious project.'» *Politico*, 5 juillet, <http://www.politico.eu/article/catalan-independence-a-delirious-project/>.

Snyder, Jack L (2000). *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Violence*, New York, Norton.

Telegraph (2017). «Tensions Grow in Spain as Catalonia Independence referendum confirmed», 9 juin, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/09/tensions-grow-spain-catalonia-independence-referendum-confirmed/>.

Torrance, David (2017). «Where now for Scottish independence as the yes vote starts to splinter?» *Guardian*, 10 août, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/aug/10/scottish-independence-setback-snp-nicola-sturgeon>.

Torres, Diego (2017a). «Catalans Rile Madrid with 'Self-determination Law'», *Politico*, 5 juillet, <http://www.politico.eu/article/catalans-rile-madrid-with-self-determination-law/>.

——— (2017b). «The Puigdemont Factor», *Politico*, 27 juillet, <http://www.politico.eu/article/catalonia-independence-referendum-spain-the-carles-puigdemont-factor/>.

——— (2017c). «Catalonia's muted anti-independence voices», *Politico*, 19 juillet, <http://www.politico.eu/article/catalonias-muted-anti-independence-voices/>.

TV3 (2014). «English Message of the President of Catalonia, Artur Mas», YouTube video, 1:53, mis en ligne le 27 septembre, <https://www.youtube.com/watch?v=CSJnwQgDBMA>.

IV. ANALYSE COMPARATIVE DE RÉFÉRENDUMS SUR L'INDÉPENDANCE ET DU RÉFÉRENDUM CATALAN PROPOSÉ DU 1ER OCTOBRE 2017¹

Matt QVORTRUP

Professeur, Département de science politique, Université de Coventry

1. Introduction
2. L'histoire des référendums sur l'indépendance
3. Les urnes et non les armes
4. Majorité spéciale
5. Qui a le droit de vote?
6. Le libellé des questions référendaires
7. L'administration d'un référendum
8. Le caractère légal des référendums
9. Analyse du projet de *Loi sur le référendum d'autodétermination*
10. Conclusion

1. Introduction

Le 1^{er} octobre 2017, la Catalogne devrait tenir un référendum pour devenir un État indépendant. Ce processus n'a rien d'exceptionnel. En effet, depuis la chute du mur de Berlin, beaucoup de nations ont tenu des votes sur l'indépendance. Le présent rapport dresse un comparatif entre les règles, normes et pratiques touchant les référendums sur l'indépendance et l'approche de la *Loi sur le référendum d'autodétermination* (*Llei del referèndum d'autodeterminació*). Toutes les questions liées à la conformité de cette loi avec les normes internationales seront étudiées tour à tour, puis des conclusions seront présentées.

Avant de nous pencher sur les subtilités, contrastes ou autres aspects des référendums selon un point de vue comparatif par rapport au référendum catalan proposé, il sera utile de nous attarder à l'histoire des référendums sur l'indépendance.

2. L'histoire des référendums sur l'indépendance

Très peu de gens savent que les premiers référendums sur l'indépendance se tiennent dans les États confédérés américains au début des années 1860. À l'époque, le processus de référendum est déjà bien ancré dans les mœurs politiques. Le premier référendum en Amérique a lieu en 1788, au Massachusetts, alors que les électeurs sont confrontés au choix d'abandonner leur indépendance en vue de se joindre aux nouvellement formés États-Unis. Au milieu des années 1850, il est courant de consulter les citoyens sur les questions d'une grande importance constitutionnelle. Quoi de plus naturel, donc, que de voir en 1860 le Texas, la Virginie et le Tennessee exprimer leur désir de quitter l'Union. Fait intéressant : l'appui à la sécession n'est pas unanime. Au Tennessee, par exemple, 104 019 électeurs se prononcent pour la séparation, alors que 47 238 sont contre, et, au Texas, c'est 34 794 pour et 11 235 contre. Nous ne disposons pas de résultats pour la Virginie. L'appui à la sécession n'est donc pas écri-

¹ Traduit de l'anglais par Luc Potvin. NDT : Nous traduisons toutes les citations, sauf indication contraire.

sant – et a de quoi faire réfléchir les leaders confédérés. Loin de l'unanimité, on constate que les électeurs du Sud n'appuient pas la formule nucléaire préconisée par les élites confédérées.

Après la guerre civile américaine, les référendums sur l'indépendance tombent presque dans l'oubli. Deux plébiscites sont envisagés pour régler le litige frontalier entre le Danemark et l'Allemagne, mais sans se concrétiser. Il faut attendre 45 ans avant de revoir un référendum sur l'indépendance, alors que la Norvège se sépare de la Suède en 1905. Dans ce cas, le référendum est l'œuvre du premier ministre norvégien Christian Michelsen. Il prend à contre-pied l'élite unioniste suédoise en organisant un référendum-surprise après que le roi suédois refuse de nommer le gouvernement ayant obtenu la majorité au Stortinget (Assemblée législative norvégienne). Les Suédois, sans en mesurer les conséquences, mettent le premier ministre Michelsen au défi de tenir un *folkomröstning*, qu'il relève sans attendre. Le référendum est gagnant par plus de 90 %, avec un taux de participation de 84 % – les électeurs étant 100 % masculins (Nilson 1978, 173).

Alors que le principe d'autodétermination des peuples est largement endossé au lendemain de la Première Guerre mondiale – particulièrement par le président américain Woodrow Wilson, qui milite en faveur d'un recours accru aux référendums en Amérique pendant son mandat de gouverneur du New Jersey – aucun référendum sur l'indépendance ne se tient lors de la création de nouveaux États (ex. : Tchécoslovaquie ou Yougoslavie) et d'États nés de la sécession d'États préexistants (ex. : Hongrie ou Finlande). Bien entendu, plusieurs référendums ont lieu sur les questions de démarcation frontalière en Europe, p. ex. au Schleswig et au Tyrol en 1920, mais pas sur l'indépendance proprement dite. Très souvent, comme un auteur de l'époque le relève, « les règles régissant les rapports entre les États ne demandent ni ne reconnaissent l'application d'un plébiscite [référendum] dans la détermination de la souveraineté. » (Mattern, 1912, 171).

Entre les deux guerres mondiales, seuls deux référendums se tiennent : un en 1933, sur la sécession de l'Australie-Occidentale, et un autre en 1935, sur l'indépendance des Philippines d'avec les États-Unis d'Amérique. Dans le premier cas, l'indépendance est appuyée de façon majoritaire, mais, le Parti nationaliste, qui a fait campagne pour l'indépendance, perd les élections le même jour et l'indépendance ne se concrétise donc pas. (Musgrave, 2003, 95). Dans le cas des Philippines, une majorité des voix est obtenue lors du référendum sur l'adoption de la constitution d'un État philippin indépendant après que le Congrès philippin ait rejeté la loi du Congrès américain *Hare-Hawes-Cutting* visant à octroyer l'indépendance à l'ancienne colonie.

Après la Seconde Guerre mondiale, on assistera à un recours aux référendums pour la sécession de territoires de leur État d'appartenance. Sur les 56 référendums sur l'indépendance tenus depuis 1860, 50 ont lieu après 1944. Entre 1944 et 1980, 13 référendums de cette nature seront organisés (tableau 1), mais la très grande majorité d'entre eux, soit 37 au total, se tiendront après 1990 (tableau 2).

Table 1 - Independence Referendums - 1944-1980

	ÉTAT ENGLOBANT	ENTITÉ SÉCESSIONNISTE	ANNÉE	% DE PARTICIPATION	% D'APPUI À L'INDÉPENDANCE
1	Danemark	Islande	1944	98	99
2	China	Mongolie	1945	98	64
3	Danemark	Îles Féroé	1946	50	64
4	Royaume-Uni	Terre-Neuve	1948	52	88
5	France	Cambodge	1955	100	-
6	France	Guinée française	1958	97	95
7	Nouvelle-Zélande	Samoa occidentales	1961	86	77
8	Fédération des Antilles occidentales	Jamaïque	1961	46	60
9	France	Algérie	1962	99	75
10	Malaisie	Singapour	1962	71	90
11	Royaume-Uni	Malte	1964	50	80
12	États-Unis d'Amérique	Micronésie	1975	52	59
13	Canada	Québec	1980	85	41

On pourrait attribuer à ces référendums une fonction décolonisatrice ou, pour les mouvements indépendantistes, de moteur de promotion de la liberté nouvellement obtenue ou adoptée. Mais il n'en est rien. Les élites qui ont gagné l'indépendance, dans la plupart des cas, ne souhaitent pas mettre en jeu leur victoire politique négociée en soumettant à un électorat imprévisible des déclarations d'indépendance. En ce sens, les seules colonies qui adoptent une déclaration d'indépendance après référendum sont le Cambodge, les Samoa occidentales et la Guinée française. Dans les deux premiers cas, le vote se tient à l'instigation de l'État englobant, désireux de démontrer l'appui populaire à la renonciation aux territoires en question.

Le référendum guinéen se déroule assez différemment. Le même jour où 11 autres référendums sont tenus dans des colonies françaises sur leur intégration des colonies à la nouvelle *Communauté française* établie par Charles de Gaulle, les Guinéens, avec, à leur tête, le chef indépendantiste Ahmed Sékou Touré, tournent le dos à Paris et se prononcent, à 95 %, en faveur d'un État indépendant. La France riposte en coupant toute forme d'aide au pays. Dans les deux ans qui suivent, toutefois, le Mali, le Niger, la Haute-Volta (maintenant le Burkina Faso), la Côte d'Ivoire, le Tchad, la République centrafricaine, la République du Congo et le Gabon – tous des territoires majoritairement favorables au maintien des liens avec la France aux référendums de 1958 – deviennent des États indépendants, sans toutefois qu'aucun ne fasse approuver une déclaration d'indépendance par un scrutin référendaire, comme si un référendum sur l'indépendance était une sorte d'anathème au mouvement indépendantiste.

TABLE 2 - Independence Referendums - 1991-2011

	ÉTAT ENGLOBANT	ENTITÉ SÉCESSIONNISTE	ANNÉE	% DE PARTICIPATION	% D'APPUI À L'INDÉPENDANCE
1	Union des républiques socialistes soviétiques (URSS)	Lituanie	1991	91	84
2	USSR	Estonie	1991	77	83
3	USSR	Lettonie	1991	74	88
4	USSR	Géorgie	1991	98	90
5	USSR	Ukraine	1991	70	85
6	Géorgie	Ossétie du Sud	1991	98	90
7	Yougoslavie	Croatie	1991	98	83
8	Croatie	Serbie	1991	98	83
9	Yougoslavie	Macédoine	1991	70	75
10	USSR	Arménie	1991	95	90
11	Bosnie	Serbie	1991	90	-
12	Serbie	Sandjak	1991	96	67
13	Serbie	Kosovo	1991	99	87
14	USSR	Turkménistan	1991	94	97
15	USSR	Karabagh	1991	82	99
16	USSR	Ouzbékistan	1991	98	94
17	Macédoine	Albanie	1991	99	93
18	Moldavie	Transnistrie	1991	97	78
19	Yougoslavie	Bosnie	1992	99	64
20	Yougoslavie	Monténégro	1992	96	44
21	Géorgie	Ossétie du Sud	1992	99	96
22	Russie	Tatarstan	1992	62	82
23	Éthiopie	Érythrée	1993	99	98
24	Bosnie	Serbie	1993	96	92
25	États-Unis d'Amérique	Porto Rico	1993	48	73
26	États-Unis d'Amérique	Palaos	1993	64	68
27	Canada	Québec	1995	94	49
28	Saint-Kitts-et-Nevis	Nevis	1998	57	61
29	États-Unis d'Amérique	Porto Rico	1998	50	71
30	Indonésie	Timor oriental	1999	78	94
31	Géorgie	Abkhazie	1999	96	96
32	Somalie	Somaliland	2001	99	97
33	Nouvelle-Zélande	Tokelau	2006	65	95
34	Serbie-et-Monténégro	Monténégro	2006	86	55
35	Soudan	Soudan du Sud	2011	97	98
36	Ukraine	Crimée	2014	97	83
37	Royaume-Uni	Écosse	2014	85	45

Source : www.c2d.ch (**données**) (consultation le 20 août 2017)

Après la Seconde Guerre mondiale, les raisons motivant la tenue de référendums sont variées. En Mongolie, le vote a lieu pour des raisons géopolitiques, à l'instigation de Staline. Le scrutin d'Algérie arrive quant à lui après une guerre d'indépendance et de longues négociations. Idéologiquement, Charles de Gaulle soutenait fermement le référendum – un instrument instauré par son idole politique Napoléon Bonaparte (Qvortrup 2014, 100). Cela dit, il est difficile de dégager une tendance générale quant au moment choisi pour la tenue des référendums après la Seconde Guerre mondiale. Les phénomènes sociaux n'obéissent pas tous à des principes figés, ou, pour citer Karl Marx, « l'histoire du monde serait un bien grand mystère sans le concours de la chance » (Marx, 1946, 309).

Dans les années 1970, un seul référendum sur l'indépendance est organisé, soit celui conduisant à l'indépendance du territoire sous tutelle des îles du Pacifique d'avec les États-Unis d'Amérique, pour devenir les États fédérés de Micronésie, en 1975 (Ranney et Penniman, 1985). Les années 1980 ont aussi vu bien peu de plébiscites. En fait, le seul scrutin relatif à l'indépendance de cette décennie se déroule en 1980, alors que la province francophone canadienne du Québec se prononce à 59 % contre la proposition indépendantiste que le Parti Québécois désigne comme la « souveraineté-association »; 85 % des électeurs se présentent alors aux urnes.

C'est seulement après la chute du communisme, en 1989, et l'effondrement de l'Union soviétique, en 1991, que les référendums sur l'indépendance se multiplient. Comme l'illustre le tableau 2, 37 référendums sur l'indépendance ont lieu dans les quatre décennies suivant la Seconde Guerre mondiale.

Encore là, les motivations sont en apparence variées, mais très souvent, les référendums se tiennent parce que la communauté internationale – surtout les grandes puissances européennes – insistent sur la reconnaissance des nouveaux États. La *Commission Badinter*, en particulier, instituée par les Communautés européennes (avant qu'elles ne deviennent l'Union européenne) – voit comme une *condition sine qua non* à la reconnaissance de nouveaux États la tenue d'un référendum sur l'indépendance. L'histoire et l'expérience suggèrent que cette exigence amène un grand nombre de peuples désireux d'accéder à l'indépendance à tenir des référendums, notamment dans l'ancienne Yougoslavie (Radan, 2000, 47).

Dans bien des cas, aussi, le référendum s'avère une manifestation nationale symbolique de la nouvelle liberté acquise. Presque toujours unanime, le vote dans le cadre d'un référendum sur l'indépendance est pour le nouvel État une incarnation de la nation elle-même, un reflet de la fusion du peuple dans toute sa diversité en une unité indivisible. La citation fréquemment utilisée d'Ernest Renan, « *L'existence d'une nation est... un plébiscite de tous les jours* » (Renan 1996, 27), décrit avec fidélité de tels référendums.

Comme il en a longuement été débattu par ailleurs, les référendums se tiennent aussi pour des raisons plus pratiques, particulièrement lorsque la nouvelle élite est soumise aux pressions des pouvoirs externes et internes et souhaite prouver qu'elle jouit de l'appui populaire et a la légitimité de gouverner (Qvortrup, 2014). La confirmation de l'accession à l'indépendance par un référendum occulte d'autres motifs et exprime souvent l'« irrépensible soit d'assentiment et d'unanimité », qui, dans la célèbre définition de Carl Friedrich et Zbigniew Brzezinski, est une marque du totalitarisme (Brzezinski et Friedrich, 1965, 163).

Bien entendu, les États n'ont pas tous été reconnus, et les référendums, pas tous tenus conformément aux normes internes admises de vote libre et équitable.

Outre ceux menés dans les anciennes entités soviétiques et yougoslaves, les référendums régionaux prolifèrent,

par exemple ceux de l'Abkhazie en Géorgie et de la Krajina en Bosnie, où des minorités cherchent à se dissocier d'États indépendants récemment reconnus. Aucun de ces référendums régionaux n'a été suivi par une reconnaissance des États de la communauté internationale.

Alors que la plupart des référendums ont été tenus dans les anciens pays communistes, certaines démocraties occidentales ont connu des consultations référendaires. En 1995, les électeurs et électrices du Québec rejettent à nouveau l'indépendance, cette fois, par un cheveu. On observe la même chose à Porto Rico dans le cadre d'un référendum à options multiples, en 1993. En 1998, les électeurs de Nevis n'atteignent pas le seuil requis de 66 % pour une sécession de Saint-Kitts-et-Nevis. Il peut être intéressant de souligner que les seuls référendums où le Oui ne l'a pas emporté ont eu lieu dans des pays avec une longue tradition démocratique.

Comme la plupart des référendums se sont déroulés dans des territoires présentant un parcours démocratique assez tortueux, il est difficile d'établir les conditions influençant le résultat d'un référendum. Cependant, si on élargit l'analyse à des référendums sur l'autonomie et la dévolution de pouvoirs, on observe une tendance chez les électeurs à répondre Oui si : 1) ils sont déjà favorables au projet d'indépendance, et : 2) le gouvernement initiant le changement et proposant la sécession est au pouvoir depuis assez peu de temps. Autrement dit, il est plus facile de remporter un référendum sur la dévolution ou l'indépendance durant la période de « lune de miel » suivant immédiatement des élections – comme en témoignent peut-être les résultats des référendums de dévolution au Royaume-Uni, en 1997. À l'inverse, les gouvernements en place depuis plus longtemps risquent plus de perdre les référendums. Pour employer les termes du politologue américain V.O. Key, « gouverner, c'est irriter » (Key, 1968, 30). En effet, tous les gouvernements rompent des promesses, échouent dans leurs objectifs et promulguent des lois impopulaires. Le référendum peut devenir un vote sur le bilan d'un gouvernement. Ainsi, une réponse négative est souvent liée au fait qu'un gouvernement a passé un grand nombre d'années au pouvoir, comme en témoigne assez clairement le référendum constitutionnel canadien de 1992, pour lequel le taux d'insatisfaction envers le premier ministre Brian Mulroney a été un facteur décisif.

Il y a lieu toutefois de noter que Milo Đukanović, premier ministre du Monténégro, était en poste depuis 1991 et il a néanmoins remporté le référendum sur l'indépendance 2006. Le principal facteur de victoire reste l'appui des électeurs à l'égard de la proposition (Darmanovic, 2007). Dans cet esprit, on ne peut guère se surprendre du rejet de la proposition d'indépendance en Écosse, en 2014, bien que le SNP ait presque réussi à combler l'écart. Si les nationalistes ont ainsi perdu le référendum, ils ont par ailleurs remporté la campagne électorale.

3. Les urnes et non les armes

Comme on l'a vu en Bosnie, les référendums sur l'indépendance se soldent parfois par une guerre civile et un conflit. La sécession se fait aussi parfois à l'amiable. Malgré des histoires d'horreur comme celle de l'ancienne Yougoslavie, les référendums entraînent rarement des guerres. En ce sens, l'ouvrage abondamment cité d'Aleksandar Pavković et de Peter Radan, *Creating New States. Theory and Practice of Secession*, propose six études de cas illustrant le déroulement possible de la sécession : celles de trois sécessions ou tentatives de sécession violentes (Biafra, Bangladesh et Tchétchénie) et de trois démarches pacifiques (Norvège, Slovaquie et Québec) (Pavković et Radan, 2007). Il est intéressant de remarquer que, dans les trois premiers cas, aucun référendum n'est tenu et, qu'à l'inverse, pour les trois autres exemples pacifiques, un scrutin a lieu.

Bien entendu, cela ne prouve pas que les référendums mènent invariablement à un divorce politique à l'amiable. À la lumière des cas de sécession analysés par Radan et Pavković (de 1900 à 2010), on constate que 44 des 60 sécessions ou tentatives de sécession abordées sont précédées de référendums. Sur ces 44 référendums, seules six guerres en résultent. Autrement dit, la sécession est réalisée de façon pacifique dans 38 cas (86 %). Les cas de la Bosnie et du Timor oriental font exception à cette règle.

4. Majorité spéciale

L'accession à l'indépendance est irréversible. Pour cette raison, on pourrait faire valoir qu'une majorité spéciale devrait être préalable à la victoire dans le cas d'un tel plébiscite. Bien qu'il y ait des exemples de majorité spéciale exigée dans des démocraties irréprochables – par exemple à Saint-Kitts-et-Nevis – ils demeurent plutôt rares. La plupart du temps, cette exigence constitue une tactique dilatoire, comme en Israël et en Union soviétique.

Il n'est donc pas surprenant de constater, donc, que la *Loi sur le référendum d'autodétermination* ne comporte *aucune* disposition sur la majorité spéciale, et ne prévoit que « si le nombre de voix pour valablement exprimées est supérieur au nombre de voix contre, la Catalogne accédera à son indépendance » (art. 4 (4)). À ce chapitre, la loi adopte la même approche que celle du référendum écossais sur l'indépendance tenu en 2014, largement reconnu comme modèle en la matière (Walker, 2014).

Cela dit, l'exigence d'une majorité spéciale est aussi soutenue par des arguments valables, et, bien qu'elle ne soit pas préalable à la tenue d'un référendum juste et légitime, il sera essentiel d'à tout le moins de présenter ces idées.

Vu l'impact décisif du vote, certains avanceront que « si le taux d'approbation d'un référendum est trop faible, il devrait être discrédité. Un résultat près de la majorité simple ne confirmerait pas sa légitimité » (Baogang He, 2002, 77).

Sans porter de jugement sur l'équité d'une telle exigence, il est bon de se pencher sur quelques comparatifs supposant la proposition de critères particuliers. Les exigences relatives aux taux de participation et au quorum sont plutôt courantes dans les référendums sur l'indépendance et d'autres questions ethniques et nationales. Par exemple, en Italie, un taux de participation inférieur à 50 % entraîne l'annulation d'un référendum, tandis qu'au Danemark, l'option du gouvernement est automatiquement déclarée gagnante si le taux de participation est de moins de 30 %.

Bien entendu, la notion de majorité ne soulève pas que des préoccupations en matière d'équité et de légitimité démocratique, bien au contraire. L'argument du « caractère démocratique » cache souvent de l'opportunisme politique et d'autres intentions. Les exigences relatives à une majorité spéciale n'y échappent pas : une proposition de majorité spéciale associée à un quorum servira souvent de mécanisme dilatoire. C'est sans doute ce qui survient au Royaume-Uni, à la fin des années 1970, alors que la proposition du gouvernement travailliste du premier ministre Callaghan dans le cadre des référendums de dévolution de l'Écosse et du Pays de Galles a pu être contrée par une modification à la loi présentée par le député travailliste George Cunningham, voulant que la dévolution des pouvoirs doive recevoir l'appui d'une majorité d'électeurs, qui représentent aussi un minimum de 40 % de l'électorat admissible. Ceci entraînera en 1979 le rejet de la dévolution en 1970 du projet de dévolution de pouvoirs en Écosse, en dépit de l'obtention d'une majorité pour le Oui.

C'est ce même type d'approche, mais dans un contexte différent, qui amène le leader soviétique Mikhaïl Gorbatchev à insister sur l'obligation d'obtenir un vote à une majorité des deux tiers pour la sécession de la Lettonie. Et il n'est

pas le seul à avoir recours à de telles tactiques dilatoires. La Knesset israélienne promulgue une règle similaire, prévoyant qu'un accord de paix avec les Palestiniens doit recevoir l'appui d'une super-majorité. Les partis opposés à rendre les territoires occupés aux Palestiniens sont évidemment à l'origine de la loi. À la lumière de ces exemples, on ne se surprendra pas de l'une des exigences fixées par Khartoum avant le référendum sur l'indépendance du Soudan du Sud, en 2011, soit celui d'établir un taux de participation obligatoire de 60 %.

Au Canada, la *Loi sur la clarté référendaire*, édictée par les Parti libéral du Canada (un parti unioniste) en réaction à une décision de la Cour voulant qu'une éventuelle victoire du « oui » dans un référendum québécois doive être décisive pour que le résultat en soit reconnu est souvent citée en exemple (à tort) comme précédent en matière de super-majorité exigée. Paradoxalement, la loi canadienne ne prévoit aucun pourcentage particulier... ni n'apporte aucune « clarté », alors qu'elle énonce à peine ce qui suit :

[La Chambre des communes du Canada doit déterminer] si, dans les circonstances, une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada. Les facteurs pris en compte par la Chambre des communes comprennent : (2) (a) l'importance de la majorité des voix validement exprimées en faveur de la proposition de sécession; (b) le pourcentage des électeurs admissibles ayant voté au référendum; et (c) tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estime pertinents (Parlement du Canada, 2000).

Analysons un meilleur exemple, quoique plus modeste, de l'obligation de super-majorité. En 2006, au Monténégro, une loi stipule que l'indépendance sera déclarée seulement si appuyée par 55 % des électeurs admissibles. Le taux de participation à ce référendum s'élève à 86 %; 55,5 % des électeurs votent dans l'affirmative, alors que 44,5 % s'opposent à la sécession d'avec la Serbie.

Autre exemple, cette fois peut-être un peu plus inhabituel : à Saint-Kitts-et-Nevis, dans les Antilles, en vertu de la Constitution, l'île de Nevis jouit d'une autonomie considérable, possède son Assemblée législative, son premier ministre et son gouverneur général suppléant. Sous certaines conditions précises, l'île peut se séparer de la fédération. En juin 1996, l'administration de l'île de Nevis, en vertu du mouvement *Concerned Citizens* avec, à sa tête, le premier ministre Vance Amory – un ancien joueur international de cricket présentant une douteuse moyenne au bâton de 23,2! – annonce son intention de faire accéder l'île à l'indépendance. Conformément à l'article 38.1 (b) de la Constitution, celle-ci doit être entérinée par les deux tiers des cinq membres élus de l'assemblée, ainsi que les deux tiers des électeurs par voie de référendum. Après que le *Nevis Reformation Party* empêche l'adoption du projet de loi sur la sécession, M. Amory déclenche des élections pour le 24 février 1997. Bien que ces dernières ne se traduisent par aucune modification à l'Assemblée législative, le premier ministre s'engage à poursuivre ses efforts vers l'atteinte de l'indépendance. Un référendum pouvant être qualifié d'*ultra vires* se tient en 1998, mais seulement 61 % des électeurs votent « oui », ce qui entraîne le rejet de la proposition.

Un mécanisme similaire est employé dans le minuscule archipel des Tokelau (appartenant à la Nouvelle-Zélande), où un référendum sur l'autodétermination ne parvient pas non plus à atteindre le seuil requis. Cela dit, ces exemples, vu la petite taille des nations en cause, ne sont visiblement pas des précédents significatifs en droit international.

Dans la plupart des autres référendums (ex. : Timor oriental, en 1999, Malte, en 1964, et anciennes républiques soviétiques, en 1991), aucune majorité spéciale n'est imposée. Il est certainement possible de citer des exemples contraires, mais on ne peut prétendre que la majorité simple requise dans le référendum écossais allait à l'encontre des normes internationales. Par conséquent, il est raisonnable et est absolument conforme aux pratiques interna-

tionales que la *Loi sur le référendum d'autodétermination* prévoit qu'un nombre de voix pour supérieur au nombre de voix contre suffise à l'approbation de l'indépendance.

5. Qui a le droit de vote?

Qui est un membre du *peuple*? Qui est un électeur? Fait-on toujours partie du peuple si on émigre ou conserve-t-on alors à peine ses origines ethniques?

La *Loi sur le référendum d'autodétermination* stipule que « toutes les personnes possédant le droit de vote aux élections du Parlement de la Catalogne pourront voter » (art. 6(1)). Le *Scottish Independence Referendum (Franchise) Act 2013* allait dans le même sens : tous les citoyens de l'Union européenne et du Royaume-Uni éligibles à voter aux élections du Parlement écossais peuvent voter lors du référendum.

Cependant, dans le cas de l'Écosse, le suffrage est limité aux personnes ayant une résidence en Écosse. Pour la Catalogne, l'article 6(1) avance l'éventualité que « les Catalans résidant à l'étranger pourront avoir le droit de vote. » Voilà qui soulève la question de l'éligibilité électorale des expatriés.

Au Timor oriental, les électeurs vivant à l'extérieur ont obtenu le droit de vote, comme c'est également le cas pour les référendums ordinaires en Australie. Au Luxembourg, de récentes recommandations sur les électeurs admissibles vont dans le même sens : « les électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives au jour du référendum... » (Élections Luxembourg 2017, accès le 25 août)

Dans le cas du référendum sur l'indépendance tenu au Monténégro en 2005, à l'inverse, seules les personnes résidant au pays, peu importe leur origine ethnique, ont obtenu le droit de vote (Darmanovic, 2007). Ce précédent et un récent arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme suggèrent qu'il est justifié de limiter le vote aux résidents et résidentes du territoire visé. Cependant, la question du droit de vote des citoyens non résidents et citoyennes non-résidentes, comme la Cour européenne des droits de l'homme le soulève dans l'affaire *Schindler contre le Royaume-Uni*, doit « continuer d'être étudiée », car « il y a une tendance claire en faveur de l'octroi du droit de vote chez les non-résidents. »

On peut néanmoins avancer que les personnes vivant à l'étranger renoncent à leur droit de vote. Certains litiges survenus en Europe vont en ce sens. Par exemple, selon un *obiter dictum* dans l'affaire *Matthews contre le Royaume-Uni* prononcé par la Cour européenne des droits de l'homme, « les personnes dans l'impossibilité de participer aux élections parce qu'ils vivent à l'extérieur... ont affaibli leur lien avec le pays... et ne peuvent par conséquent réclamer le droit de vote » (affaire *Matthews contre le Royaume-Uni*, 1999). Cette décision est récemment appuyée dans l'affaire *Schindler contre le Royaume-Uni*. Cela dit, dans ce dernier cas, la Cour européenne des droits de l'homme a décrété que « la question doit demeurer à l'étude dans la mesure de l'évolution de la mentalité de la société démocratique européenne. » La Cour indique aussi que « la marge d'appréciation dont jouit l'État dans ce domaine demeure importante », et par conséquent, les citoyens d'États parties à la *Convention européenne des droits de l'homme* n'ont pas le droit de vote à des élections et des référendums nationaux. La loi peut toutefois changer, dans un contexte où il y a « une tendance claire en faveur de l'octroi du droit de vote chez les non-résidents, alors que 44 États l'accordent aux citoyens résidant à l'étranger autrement que pour le compte de l'État » (*Schindler contre le Royaume-Uni*, 2013). Cela dit, il est toujours possible de refuser le droit de vote aux non-résidents, ce qui peut justifier l'exclusion des

Monténégrins et Monténégrines habitant en Serbie du référendum de 2006, bien que des électeurs et électrices de la diaspora aient quand même la permission de voter. Par exemple, en Érythrée, en 1993, les électeurs et électrices vivant à l'extérieur du pays ont obtenu le droit de voter. Dans ces deux cas, toutefois, l'inclusion des personnes expatriées au vote peut être justifiée par les déplacements de population attribuables à des conflits violents. En Catalogne, le fait de limiter le droit de vote aux seules personnes vivant en Catalogne serait légal (et conforme aux jugements de la Cour européenne des droits de l'homme, nonobstant l'affaire *Schindler*, ainsi qu'aux précédents du Monténégro et de l'Écosse).

Dans le cas de la Catalogne, l'article 6(1) mentionne « les Catalans résidant à l'étranger ». Cette catégorie d'électeurs regroupe exclusivement ceux dont « la plus récente inscription à la liste électorale s'est faite en Catalogne » (Parlement de la Catalogne, 2017). Cette formulation soulève la question — sans réponse dans la *Loi sur le référendum d'autodétermination* — qui est un Catalan? La réponse à cette question doit chercher à établir une démarcation, si elle repose sur un critère ethnique, elle pourra être considérée comme discriminatoire. De façon pragmatique, on pourrait adopter l'approche appliquée au Soudan du Sud : au référendum de 2011, les personnes vivant à l'extérieur du territoire cherchant à réaliser l'indépendance ont le droit de vote s'ils sont nés au Soudan du Sud ou si leurs parents y ont vu le jour après 1956 (année de l'accession à l'indépendance du Soudan). Un tel précédent est conforme à la pratique internationale. Sa cohérence avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est, par contre, une question qui méritera de faire l'objet d'une étude distincte.

6. Le libellé des questions référendaires

L'article 4(2) de la *Loi sur le référendum d'autodétermination* stipule que la question posée dans le cadre du référendum sera : « *Souhaitez-vous que la Catalogne devienne un État indépendant sous la forme d'une république?* » (Parlement de la Catalogne, 2017; italiques dans le texte original). Cette question est claire et sans ambiguïté, et semble près de celle posée dans la loi *Scottish Independence Referendum Act 2013* (art. 1(2)) : « L'Écosse devrait-elle être un pays indépendant? » Cela dit, comparée à d'autres questions référendaires, comme celle posée à l'occasion du référendum québécois de 1995, la question catalane se veut un modèle de clarté².

Mais le libellé de la question importe-t-il réellement? Il y a eu, peut-être à juste titre, moult débats sur la formulation des questions référendaires. Par exemple, la décision de 2012 du gouvernement écossais d'inclure le mot « agree » (êtes-vous d'accord?) à la question proposée en vue du référendum de 2014 a été critiquée, en ce sens que cette formulation positive peut inciter à voter « oui ». Les opposants à la question affirment, de manière recevable, que son caractère biaisé et unidirectionnel peut amener un électeur à y répondre dans l'affirmative, faute d'une bonne compréhension, alors que son opinion est contraire. Ce type de problème a toujours été soulevé dans des référendums sur des questions suscitant la division. Mais s'agit-il d'un réel danger dans le cas d'un référendum sur l'indépendance? Les électeurs sont-ils vraiment influencés par des questions rhétoriques? Ou la question figurant sur le bulletin attelle une importance minime, étant donné que l'électeur connaît déjà l'enjeu?

Il est difficile de répondre à cette question avec une certitude absolue. Bien que l'auteur de ces lignes (Qvortrup 2014, 142) ait établi une corrélation statistique entre des questions plus longues et un vote « non », la même étude suggère aussi que la présence de « termes émotifs » et de mots comme « d'accord » et « approuver » soit associée

² La question du référendum tenu en 1995 au Québec était « Acceptez-vous que le Québec devienne souverain, après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique, dans le cadre du projet de loi sur l'avenir du Québec et de l'entente signée le 12 juin 1995? »

à une désapprobation des électeurs. Cependant, vu la difficulté d'ordre linguistique liée à la traduction des formulations, ces résultats statistiques — bien qu'intéressants en théorie — ne fournissent pas de preuves concluantes sur l'influence ou l'absence d'influence du libellé d'une question. Ainsi, pour établir si la question référendaire posée a des répercussions dans des cas d'autodétermination nationale, il faut analyser des exemples récents.

Les questions référendaires peuvent prendre de nombreuses formes : elles peuvent être ouvertement biaisées ou absolument neutres. En 1998, en Irlande du Nord, on a demandé aux électeurs d'approuver (ou de désapprouver) la question plutôt neutre « Apportez-vous votre soutien à l'accord conclu à l'issue des négociations multipartites sur l'Irlande du Nord, et présenté dans le règlement 3883? ». 71,2 % ont dit « oui ». Le « règlement 3883 » se voulait une référence indirecte au document officiel contenant l'entente de Belfast sur le partage des pouvoirs.

Il existe des exemples de questions similaires n'ayant pas introduit de biais, notamment celle présentée aux électeurs en 1999 au Timor oriental : « *Acceptez-vous la proposition d'autonomie spéciale du Timor oriental au sein de l'État unitaire de la République d'Indonésie?* » (italiques ajoutées). Une majorité des électeurs, c'est-à-dire près de 75 %, rejette la proposition, faisant du Timor oriental un État indépendant. Ainsi, dans ce référendum scruté à l'échelle internationale, la notion d'« acceptation » n'a pas influencé les électeurs dans l'affirmative.

Une conclusion similaire peut être tirée du référendum québécois de 1995. La question posée est : « *Acceptez-vous que le Québec devienne souverain, après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique, dans le cadre du projet de loi sur l'avenir du Québec et de l'entente signée le 12 juin 1995?* » (italiques ajoutées). Bien que le résultat du référendum est serré (la proposition est rejetée par à peine plus de 50 %), rien n'indique que le libellé de la question ait influencé les électeurs. Les citoyens ont été informés des pour et des contre de la « souveraineté » durant la campagne (Blais et coll., 1995).

Ainsi donc, autant au Timor oriental qu'au Québec, une demande d'appui à une proposition par une formulation positive se solde par un échec.

Alors, quelles questions ont été posées? Il n'y a pas de formulation standard, mais une analyse d'exemples récents peut donner un certain éclairage.

En 2006, 55,5 % des Monténégrins et Monténégrines (contre 44,5 %) se prononcent pour l'indépendance en appuyant la proposition « Souhaitez-vous que la République du Monténégro devienne un État indépendant avec une pleine reconnaissance juridique et internationale? ». Cette question est produite avec l'aide de l'Union européenne. On assiste à la même chose en Érythrée, en 1993. Comme pour le Monténégro, c'est un comité international qui rédige la question du référendum de sécession d'avec l'Éthiopie. Conseillées par les Nations unies, les parties optent pour la question « Voulez-vous que l'Érythrée soit un pays indépendant et souverain? ».

Abordons un autre exemple de question simple dans le cadre d'un référendum organisé par les Nations unies : celui du Soudan du Sud, en 2011. Pour ce référendum, on présente aux électeurs et électrices – nombre sont analphabètes – deux images et deux mots en arabe et en anglais désignant les notions de « sécession » et d'« unité ». Pendant la négociation entre le gouvernement soudanais à Khartoum et le mouvement indépendantiste SPLM/A Mouvement in South Sudan, ce dernier exprime des réserves sur la connotation positive du mot « unité » et de la connotation négative du mot « sécession ». Toutefois, le jour du scrutin, les mots « positifs » ne font pas pencher la balance. L'indépendance est cautionnée à 99 % dans le cadre d'un référendum raisonnablement équitable surveillé par les Nations unies.

Ces exemples ne prouvent pas l'absence d'effet du libellé des questions référendaires sur le résultat du vote, mais notons que les tentatives d'employer une formulation positive au Québec et au Timor oriental et, dans une moindre mesure, au Soudan du Sud, n'ont pu influencer une majorité d'électeurs et d'électrices. Évidemment, les résultats ne traduisent pas les motivations personnelles de chaque personne. Nous ne disposons pas non plus de données de recherche qualitatives et quantitatives suggérant que la formulation de la question importe sur le résultat, sinon que les tentatives d'employer des mots porteurs de valeur au Timor oriental et au Soudan du Sud se soldent par de cuisantes défaites. Quelle que soit la réponse qu'elle reçoive, la question proposée en Catalogne est valable, précise et sans ambiguïté.

7. L'administration d'un référendum

La *Loi sur le référendum d'autodétermination* prévoit — quoique brièvement par rapport à d'autres lois de territoires comparables — la façon dont le référendum se déroulera. Ainsi, l'article 16 prévoit que la *Commission électorale de la Catalogne* est responsable de la tenue du référendum et l'article 19, que ses membres seront « nommés à la majorité absolue du Parlement de Catalogne ». Alors que l'article 17 insiste sur le fait que la Commission électorale est établie comme « entité indépendante, impartiale et permanente », l'organe proposé diffère de toute autre entité similaire dans un État comparable. Le fait que les membres de la Commission soient « nommés à la majorité absolue du Parlement de Catalogne » écarte de toute évidence la mise en doute de son impartialité, si on entend par « majorité absolue » que l'opposition participe au vote, même si cela n'est pas encore établi clairement. Il serait utile de savoir ce que suppose le concept de majorité « absolue ».

Si la Commission est nommée par « simple » majorité, des questions pourront être soulevées à l'égard de son impartialité et, par ricochet, quant à la légitimité du vote. Dans un contexte grandement politisé, il est important que l'impartialité d'un comité soit *perçue*. En plus d'établir un mode de nomination par super-majorité, il y a deux façons indépendantes ou complémentaires d'y parvenir. Par exemple, on peut décréter que les décisions de la Commission doivent être entérinées par les trois quarts des membres, comme dans le cas de la Commission référendaire du Burundi (voir Qvortrup 2014, 129). Aussi, la Catalogne pourrait suivre le précédent établi par la Commission républicaine du référendum (CRR) monténégrine, dont les membres « représentent à parts égales les deux options participant au référendum » (*Loi sur le statut juridique de la République du Monténégro*, art. 10). Comme l'établit la *Loi sur le référendum d'autodétermination*, la Commission proposée respecte les pratiques internationales attendues touchant les commissions référendaires impartiales, dans la mesure où ses membres sont nommés par plus qu'une majorité simple.

La désignation des représentants des deux options constitue un autre point litigieux des référendums. Il est essentiel et fondamental que le référendum soit dissocié des lignes de parti, car ce processus oppose deux visions, qui n'appartiennent pas nécessairement à des partis politiques adversaires aux yeux des électeurs.

Il y a des façons de contourner ce problème. Par exemple au Royaume-Uni et au Québec, les deux options sont représentées par des « comités-parapluies », assujettis un plafond de dépenses (au R.-U. : environ 5 millions d'euros). Les organismes-cadres britanniques reçoivent chacun une subvention maximale de 500 000 euros (voir Qvortrup 2006 pour le survol de ces règles).

La *Loi sur le référendum d'autodétermination*, à l'inverse, est entièrement centrée sur les partis politiques, et ne com-

porte aucune disposition, ni même mention de comités-parapluies dans ses parties pertinentes (voir l'article 11). Rien n'y est non plus prévu au sujet des fonds publics, ni des limites de dépenses des campagnes référendaires. Alors que les règles britanniques et québécoises permettent une lutte à armes égales, il faut noter que de telles règles ne sont pas appliquées dans tous les États européens, et que, même si elles sont souhaitables, la Catalogne ne fait pas figure d'exception en les omettant.

8. Le caractère légal des référendums

Le caractère légal (ou illégal) particulier du référendum fera l'objet d'une analyse distincte dans ce rapport. En règle générale, un territoire infranational doit respecter les limites de ses pouvoirs. L'adoption d'une loi au-delà des limites constitutionnelles prévues serait *ultra vires*, pour employer une formule juridique. Cependant, sans se prononcer sur le caractère constitutionnel de la *Loi sur le référendum d'autodétermination*, on peut affirmer, avec retenue, que la pratique internationale – et même la loi – est ouverte à une variété d'options laissant *une marge de manœuvre politique* considérable.

Par conséquent, bien que les référendums doivent être tenus conformément aux constitutions existantes (une telle disposition le prévoit dans l'article Article 39(3) de la Constitution éthiopienne, mais rarement ailleurs) ou à la suite d'une entente entre le territoire souhaitant l'indépendance et l'État parent dont il fait partie (ce qui s'est passé dans les cas très différents de l'Écosse, en 2014, et du Soudan du Sud, en 2011), un très petit nombre de constitutions prévoit des règles touchant les référendums ou les ententes de sécession d'une de ses unités constituantes.

Selon cette logique, le leader soviétique Mikhaïl Gorbatchev a, légalement et constitutionnellement, eu le droit d'affirmer l'illégalité des référendums sur l'indépendance de la Lettonie, de l'Estonie et la Lituanie du printemps 1991 et de se porter défenseur de la *pravovoe gosudarstvo* — l'équivalent du principe de l'État du droit dans la jurisprudence soviétique. Effectivement, au préalable, la *Constitution Staline* de 1936, confère, selon l'article 48, aux républiques soviétiques le droit à l'autodétermination par référendum, une disposition qui a plus tard été abandonnée sous la *Constitution Khrushchev* de 1956. Par conséquent, les républiques baltes étaient dans l'illégalité... mais ce n'est pas si simple. Toutes choses étant égales par ailleurs, le droit d'un pays n'est valable que s'il est conforme aux règles. La *Loi sur le référendum d'autodétermination* est intéressante en ce sens qu'elle déclare le droit à l'autodétermination de la Catalogne en invoquant le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* approuvé par l'Assemblée générale des Nations 19 décembre 1966, et soutient que l'Espagne — appliquant un système juridique moniste international — doit se conformer au droit international (article 96).

D'un point de vue juridique, cela peut sembler incohérent par rapport à la jurisprudence internationale (par exemple dans le cas récent du Kosovo) et le droit international (voir Crawford, 2006).

En pratique, un État paraît légitimé de tenir un référendum sur l'indépendance si toutes les autres options démocratiques sont bloquées. Ainsi, lorsqu'une région fait partie d'un ordre constitutionnel antidémocratique, les choses sont un peu plus complexes que ce que les travaux de Crawford (2006) ne le suggèrent. Le juriste Antonio Cassese s'est penché sur la question :

Lorsque les autorités centrales d'un État souverain refusent obstinément d'accorder des droits de participation à un groupe religieux ou ethnique, bafouent nettement ou systématiquement ses droits fondamentaux ou lui refusent la possibilité de parvenir à un règlement pacifique dans le cadre constitutionnel

de l'État... ce groupe peut procéder à la sécession – exerçant ainsi la forme la plus radicale d'autodétermination – une fois qu'il est devenu clair que toutes les tentatives internes d'autodétermination ont échoué ou sont vouées à l'échec (Cassese 1995, 119-120).

Étant donné que l'Iraq n'est pas une démocratie saine, on peut se demander si le Kurdistan répond à ces critères (le Kurdistan planifie aussi la tenue d'un référendum au moment d'écrire ces lignes).

Comme l'Espagne est un État démocratique, cette règle s'applique différemment à la Catalogne, mais le référendum sur l'*autonomia* est-il conséquemment illégal? Encore une fois, le débat est complexe. À preuve, les tribunaux espagnols ont déclaré catégoriquement le référendum illégal, alors que d'autres tribunaux d'ailleurs appelés à se prononcer sur des questions similaires ont suivi une logique différente. Dans la célèbre affaire canadienne relative à la sécession du Québec, pour laquelle la Cour suprême du Canada devait répondre à la question « L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? », la Cour a décrété que bien que « la sécession du Québec du Canada ne puisse être réalisée... unilatéralement », la tenue d'un référendum n'est pas anticonstitutionnelle, mais constitue un mécanisme d'évaluation de la volonté de la province francophone. Par conséquent, un référendum remporté par une « majorité claire », « conférerait légitimité aux efforts que ferait le gouvernement du Québec » (Cour suprême du Canada 1998, 385). Autrement dit, un résultat favorable à la sécession du Québec obligerait le reste du Canada à négocier avec la province. Évidemment, ce jugement ne s'applique pas à l'Espagne, mais l'exemple canadien suggère que des tribunaux d'autres pays sont plus nuancés et donc ouverts au compromis.

Les exemples précités pourraient laisser croire que le droit international applicable à un référendum sur l'indépendance est clair et simple. Rien n'est moins vrai. Bien que les gouvernements brandissent des principes, les référendums sur l'indépendance, en pratique, relèvent plus des intérêts nationaux que du respect de principes de jurisprudence. Par exemple, les États d'Europe de l'Ouest reconnaissent rapidement l'indépendance de plusieurs anciens États de la Yougoslavie au début des années 1990 – bien que celle-ci ne respecte pas les principes juridiques précités. Dans d'autres cas, la reconnaissance internationale est moins enthousiaste. À ce jour, aucun État n'a reconnu le résultat du référendum au Haut-Karabakh, en 1991, malgré que l'Azerbaïdjan soit bien loin d'être un État démocratique (sa note sur l'échelle de liberté de Freedom House est de 7 — comme la Corée-du-Nord!), et malgré la plus grande liberté des citoyens/habitants de la république séparée. De même, aucun État n'a reconnu le résultat du référendum du Somaliland, bien que ce territoire soit considérablement plus démocratique, pacifique et respectueux du droit que la Somalie, à l'époque l'archétype de l'État défaillant. Malgré tous les arguments juridiques, l'acceptation du résultat de référendum est, en fin de compte, une décision politique et non juridique.

9. Analyse du projet de loi de référendum d'autodétermination

Sans nous étendre sur le caractère légal ou illégal du référendum catalan proposé (à savoir si un peuple a le droit de tenir un tel vote ou si le référendum est considéré *ultra vires*, comme le soutient Madrid — ces questions sont abordées dans la partie de Daniel Turp), il est essentiel de nous pencher sur la conformité de la *Loi sur le référendum d'autodétermination* aux normes internationales.

Citons le philosophe José Ortega y Gasset : « La santé des démocraties de toutes les tailles et formes, dépend d'un mal nécessaire – le processus électoral. Tout le reste est secondaire » (Ortega y Gasset 1964, 158). C'est particulièrement vrai dans le cas des référendums.

Alors que la *Loi sur le référendum d'autodétermination* est un modèle de clarté en ce qui a trait à la question référendaire, on lui reproche par ailleurs souvent d'être avare de détails. En effet, en comparaison à la *Scottish Independence Referendum Act 2013*, elle laisse maintes questions sans réponse. Elle est malgré tout à bien des égards conforme aux pratiques internationales appliquées par les lois de l'Écosse et du Monténégro. Les points qui suivent représentent les grands aspects de la tenue d'un référendum juste.

- **Libellé de la question.** La *Loi sur le référendum d'autodétermination* est exemplaire quant à la formulation de la question. Bien que les opinions divergent sur l'influence exercée par le libellé de la question chez les électeurs, la question très claire et sans ambiguïté proposée à l'article 4(2) est concise, précise et limpide. Voilà qui ajoute à la légitimité du processus.

- **Majorité spéciale.** Alors qu'une majorité spéciale est exigée pour les référendums tenus dans certains pays, la *Loi sur le référendum d'autodétermination* n'en prévoit aucune. De forts arguments politiques militeront en faveur de l'imposition d'une majorité spéciale dans des cas de grande importance (ex. : en Suisse et en Australie, on exige la majorité des électeurs, mais aussi des territoires). Cependant, les précédents en matière de référendum sur l'indépendance suggèrent que de telles majorités ne sont pas requises. En Écosse, par exemple, seule une majorité simple est nécessaire. Ainsi, le référendum catalan est conforme aux normes internationales en n'imposant *aucune* majorité spéciale.

- **Qui a le droit de vote?** Nonobstant l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Schneider*, la *Loi sur le référendum d'autodétermination* va dans le sens des précédents récents en octroyant le droit de vote à tous les résidents admissibles au vote pour l'élection du Parlement catalan. L'article 6 soulève toutefois des doutes pour certains, particulièrement quand aborde le droit de voter des « Catalans résidant à l'étranger », qui mériterait d'être clarifié — comme dans le cas du référendum sur l'indépendance au Soudan du Sud, en 2011. Cela dit, la formulation de cette disposition, peu élégante, peut amener des incertitudes inutiles et les difficultés juridiques qui en résultent.

- **Administration d'un référendum.** La *Loi sur le référendum d'autodétermination* traite abondamment de l'établissement et de la composition de la Commission électorale (voir les articles de 17 à 25). Certains articles insistent sur la nature démocratique de la Commission, mais les détails touchant la sélection des commissaires soulèvent des questions. La disposition voulant que les commissaires soient nommés à la « majorité absolue » du Parlement laissent penser que l'opposition participe au choix des membres de la Commission. Si tel est le cas, la *Loi sur le référendum d'autodétermination* est conforme à la pratique internationale. Si, à l'inverse, l'élection des membres de la Commission électorale se fait à la « majorité simple », la loi ne respecte pas les modèles de pratiques exemplaires dans les référendums.

- **Comités-parapluies.** La *Loi sur le référendum d'autodétermination* suggère que les partis politiques constituent les forces motrices de la campagne référendaire. Vu la polarisation dans le contexte politique catalan, cet énoncé s'annonce très juste. Cependant, de nouvelles pratiques référendaires prévoient la désignation de deux comités-parapluies responsables de la tenue des campagnes. Dans certains cas exemplaires, comme celui du Royaume-Uni et du Québec, ces organismes bénéficient même de subventions pour couvrir les dépenses et permettre une lutte à armes égales. La *Loi sur le référendum d'autodétermination* ne comporte pas de telles dispositions. Sans que ce soit une omission impardonnable, on peut raisonnablement s'attendre à

ce que la Catalogne, si elle aspire à devenir membre de l'Union européenne, applique les règles exemplaires vues dans des pays comme le Royaume-Uni et l'Irlande (des nations reconnues pour tenir des référendums équitables et légitimes).

La *Loi sur le référendum d'autodétermination* peut être critiquée. Elle est très peu détaillée comparativement à la loi écossaise similaire. Cela peut amener des incertitudes, des difficultés juridiques et un déficit de légitimité sur le plan politique. Toutefois, notre conclusion générale est que cette loi répond aux exigences *minimales* pour la tenue d'un référendum équitable. Nous ne prenons pas en compte ici les questions touchant la sélection de la Commission référendaire et l'absence de règles touchant les Comités-parapluies.

Que le référendum soit constitutionnellement légal ou conforme (ou non) au droit international, la *Loi sur le référendum d'autodétermination* respecte les pratiques exemplaires des référendums internationaux.

10. Conclusion

Avant de tirer nos conclusions quant à la compatibilité de la *Loi sur le référendum d'autodétermination* aux pratiques internationales, il y a lieu de placer les choses en contexte en résumant les pratiques qui ont eu cours dans les 150 dernières années en matière de référendum sur l'indépendance.

Les référendums sur l'indépendance sont survenus par vagues. Au début des années 1860, alors que plusieurs États confédérés se séparent de l'Union des États-Unis (ce qui précipite la guerre civile), puis des référendums sécessionnistes se tiennent en Norvège (1905), aux Philippines (1935), et, sans succès, en Australie-Occidentale, en 1933.

Les référendums sur l'indépendance deviennent monnaie courante après la chute de l'Union soviétique, probablement parce que nombre d'États occidentaux insistent sur la ratification de déclarations d'indépendance issues de référendums. Le référendum se veut également une sorte de célébration nationale de l'unité nouvellement établie.

La plupart des référendums se tiennent dans des pays aux structures démocratiques faibles. Les majorités souvent écrasantes pour le « oui » laissent croire que le scrutin n'est pas toujours libre et équitable — quoique l'appui de plus de 99 % des électeurs enregistrés dans les référendums de la Norvège (1905) et de l'Islande (1944) suggère que les très fortes majorités ne sont pas l'apanage des États non démocratiques.

Pour les quelques référendums sur l'indépendance tenus dans des États démocratiques, il semble, en général, que les gouvernements vainqueurs sont ceux qui gouvernent depuis peu et que l'option du « oui » l'emporte seulement lorsqu'il y a vaste appui populaire de l'indépendance préalable à la campagne.

Références

- Blais, A., P. Martin, et R. Nadeau. « Attentes économiques et linguistiques et appui à la souveraineté du Québec: une analyse prospective et comparative », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 28, n° 4, pages de 637 à 657, 1995
- Brzezinski, Z. K., et C. J. Friedrich. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, 2^e éd., New York, Praeger, 1965
- Cassese, Antonio. *Self-Determination of the Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995
- Crawford, James. *The Creation of States in International Law*, 2^e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Darmanovic, S. « Monténégro: A Miracle in the Balkans? », *Journal of Democracy*, vol. 18, n° 2, pages de 152 à 159, 2007
- Élections – Grand-Duché de Luxembourg (2017), « Conditions de l'électorat. » Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg. Accès le 22 août. <http://www.elections.public.lu/fr/systeme-electoral/referendum-mode-emploi/conditions.html>.
- He, Baogang. « Referenda as a Solution to the National-Identity/Boundary Question: An Empirical Assessment of the Theoretical Literature. », *Alternatives*, vol. 27, n° 1, page 77, 2002.
- Cour internationale de Justice. Avis consultatif de la CIJ au sujet du Kosovo, par Yusuf, documents de droit international, p. 1410, 2010.
- Key, V. O., Jr. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*. New York, Vintage Books, 1968
- Marx, Karl. « Brief an L. Kugelmann. » In Karl Marx and Friedrich Engels Werke, vol. 33, Berlin, Dietz, 1946 [1871]
- Mattern, Johannes. *The Employment of the Plebiscite in the Determination of Sovereignty*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1921
- Matthews v. United Kingdom*. 28 ECtHR 361, par. 64, 1999
- Musgrave, Thomas. « Western Australian Secessionist Movement », *Macquarie Law Journal*, vol. 3, page 95, 2003.
- Nilson, Sten Sperre. « Scandinavia », document *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, mis à jour par David Butler et Austin Ranney, pages 169 à 192. Washington DC, American Enterprise Institute, 1978
- Ortega y Gasset, José. *The Revolt of the Masses*, Londres, Norton, 1964
- Parlement du Canada, *Loi sur la clarté*, Lois du Canada, 2000, c. 26.
- Parlement de la Catalogne. *Loi sur le référendum d'autodétermination* (projet de loi), 31 juillet 2017.
- Pavković A., et P. Radan. *Creating New States: Theory and Practice of Secession*, Aldershot, Ashgate, 2007
- Qvortrup, M. « La réglementation référendaire : Le Canada et le Royaume-Uni des modèles d'équité. », *Perspectives Électorales*, vol. 8, n° 1, pages de 39 à 45, 2006
- Referendums and Ethnic Conflict*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2014
- Radan, Peter. « Post-Secession International Borders: A Critical Analysis of the Opinions of Badinter », *Melbourne Law Review*, vol. 50, n° 1, pages de 47 à 89, 2000

Ranney, A., et H. R. Penniman (1985). *Democracy in the Islands: The Micronesian Plebiscites of 1983*, Washington DC, American Enterprise Institute Press, 1985

Renan, Ernest. *Qu'est-ce qu'une Nation?* Paris, Imprimerie nationale, 1996 [1882]

Schindler v. United Kingdom [2013]. ECHR 19840/09

Scottish Independence Referendum Act (2013)

Cour suprême du Canada. *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217

Walker, W (2014). « International Reactions to the Scottish Referendum », *International Affairs*, vol. 90, n° 4, pages de 743 à 759



V. LE « DROIT DE DÉCIDER » DE LA CATALOGNE SELON LE DROIT INTERNATIONAL, EUROPÉEN, ESPAGNOL, CATALAN ET COMPARÉ¹

Daniel TURP

Professeur, Faculté de droit, Université de Montréal

1. **Introduction**
2. **Le droit de décider et le droit international**
3. **Le droit de décider et le droit européen**
4. **Le droit de décider et le droit espagnol**
5. **Le droit de décider et le droit catalan**
6. **Le droit de décider et le droit comparé**
7. **Conclusion**

1. Introduction

Le droit à l'autodétermination est devenu un enjeu important du débat entourant le statut politique futur de la Catalogne. Comme l'a écrit le chercheur catalan Jaume López : « Au cours des dernières années, l'affirmation conceptuelle et politique du droit à l'autodétermination, en particulier dans un contexte libéral et démocratique, a connu de nouveaux traitements, de nouvelles justifications et implications qui suscitent de nouveaux modèles, tant dans les domaines réglementaires et argumentatifs que dans les domaines stratégiques et politiques. Nous pouvons considérer l'apparition d'un nouveau concept, le "droit de décider", comme le reflet de ces nouvelles tendances » (Lopez, 2015, p. 28 – notre traduction).

Après avoir inspiré la création de la *Plataforma pel Dret a Decidir* (Plateforme pour le droit de décider) (PDD) en 2005, ainsi que du *Pacte Nacional pel Dret a Decidir* (Pacte national pour le droit de décider) en 2013, le concept du droit de décider est apparu comme un slogan lors des rassemblements qui ont réuni des millions de Catalans et Catalanes à Barcelone entre 2006 et 2010. Le « droit de décider » a été invoqué comme base pour l'organisation d'un nombre significatif de référendums à l'échelle municipale en 2008 et 2009. On l'a également opposé à la « sentencia » de 2010 du Tribunal constitutionnel espagnol qui a déclaré inconstitutionnel le nouveau *Statut d'autonomie* de la Catalogne dans plusieurs de ses dispositions clés, ignorant le fait que ce nouveau Statut avait été approuvé à la fois par le Parlement et le peuple de la Catalogne, ainsi que par le Parlement espagnol lui-même.

Le droit de décider a été mentionné de manière très explicite dans la *Déclaration de souveraineté et du droit de décision* adoptée par le Parlement de Catalogne le 23 janvier 2013 et a fait l'objet d'une analyse en profondeur dans le livre blanc et les rapports publiés par le Consell Assessor per a la Transició Nacional en 2014 et 2015 (Généralité de Catalogne, *White Paper on the National Transition of Catalonia – Synthesis*, 2014, et *The process for holding the consultation regarding the political future of Catalonia: an evaluation*, 2015). Il a été de nouveau invoqué à l'appui du processus de consultation participative du 9 novembre 2014 (9N) et de l'élection du 27 septembre (27S).

À la suite de cette élection, les partis politiques favorables au droit de décider ont obtenu la majorité des sièges au Parlement et leurs parlementaires ont adopté plusieurs résolutions relatives à ce droit, y compris la *Résolution 1/*

¹ Traduit de l'anglais par René Lemieux.

XI du 9 novembre 2015 concernant l'enclenchement du processus politique en Catalogne suite aux résultats électoraux du 27 septembre 2015 et la Résolution 263/XI du 21 juillet 2016 ratifiant les conclusions de la Commission sur le processus constituant. Dans sa *Résolution 306/XI* du 6 octobre 2016, le Parlement catalan a déclaré qu'un référendum sur l'indépendance se tiendrait en septembre 2017 et des élections constituentes en mars 2018. La référence la plus récente au droit de décider figure dans la *Loi sur le référendum d'autodétermination* adoptée par le Parlement catalan le 6 septembre 2017.

Compte tenu de ce contexte historique, nous allons maintenant analyser le droit de décider qui est présenté comme la base juridique de la quête de la Catalogne pour son autodétermination. Nous le ferons à la lumière des règles du droit international, du droit européen, du droit espagnol, du droit catalan et du droit comparé.

2. Le droit de décider et le droit international

La première reconnaissance juridique d'un droit à l'autodétermination en droit international s'est produite à San Francisco, lorsque les États ont convenu d'inclure dans la *Charte des Nations Unies* une disposition affirmant que les nations devraient « développer [...] des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ». Ce principe a été défini de façon plus approfondie en 1960 à la fois dans la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux* ainsi que dans la résolution relative au *Principe qui doivent guider les États Membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements, prévue à l'alinéa e de l'Article 73 de la Charte, leur est applicable ou non*.

Le paragraphe 1 (1) de l'article premier, commun au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, a précisé l'identité des bénéficiaires du droit et le sens exact du droit à l'autodétermination: « Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. »

L'Assemblée générale des Nations Unies a défini de façon plus approfondie le principe de l'égalité des droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes lors de l'adoption de la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (Déclaration sur les relations amicales)* qui a indiqué les trois modes de mise en œuvre du droit à l'autodétermination, à savoir « [l]a création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration dans un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple ». Par conséquent, le droit à l'autodétermination ne devrait pas nécessairement conduire à l'indépendance nationale et pourrait très bien prendre d'autres formes, y compris l'autonomie.

Les instruments internationaux précités, ainsi que l'*Acte final d'Helsinki*, la *Charte de Paris pour une Nouvelle Europe*, et les *Déclaration et programme d'action de Vienne*, accordent manifestement à « tous » les peuples un droit collectif de déterminer librement leur statut politique.

Les dispositions de ces divers instruments énoncent ainsi que le « droit de décider » a un caractère universel. Néanmoins, il y a eu de nombreuses tentatives pour donner une interprétation restrictive au droit à l'autodétermination et limiter la portée de ce droit. Pour les peuples coloniaux, toutes les formes de statut politique peuvent être obtenues par l'exercice de leur droit à l'autodétermination, y compris le droit à l'autodétermination externe, c'est-à-dire celui de décider de devenir des États souverains et indépendants. Pour les peuples non coloniaux,

le droit à l'autodétermination ne comprendrait généralement pas un tel droit à l'indépendance ou à l'autodétermination externe, et se limiterait à un droit à l'autodétermination interne. Les peuples non coloniaux pourraient seulement revendiquer un droit à l'autodétermination externe si les conditions d'une « sécession remède » visées dans la clause de sauvegarde de la *Déclaration sur les relations amicales* étaient remplies :

Rien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, 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.

Ainsi, dans les cas où un État est doté « d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur », son « intégrité territoriale ou [son] unité politique » empêcherait les peuples non coloniaux d'exercer un droit à l'autodétermination externe et une sécession remède comme mode d'exercice de son droit à l'autodétermination (Buchheit, 1978, Vezbergaité, 2011 et Catala, 2017).

Dans son *Renvoi relatif* à la sécession du Québec, la Cour suprême du Canada a souscrit un tel raisonnement en déclarant qu'« en droit international, le droit à l'autodétermination est censé être exercé par des peuples, à l'intérieur d'États souverains existants, et conformément au principe du maintien de l'intégrité territoriale de ces États » (§ 122). De l'avis de la Cour, dans la mesure où un peuple bénéficie de l'autodétermination *interne* (c'est-à-dire de l'autonomie), l'intégrité territoriale de l'État prime sur son droit à l'autodétermination *externe* (c'est-à-dire la sécession) :

Un État dont le gouvernement représente, dans l'égalité et sans discrimination, l'ensemble du peuple ou des peuples résidants sur son territoire et qui respecte les principes de l'autodétermination dans ses arrangements internes a droit, en vertu du droit international, à la protection de son intégrité territoriale. (§ 130)

De l'avis de la Cour suprême, l'autodétermination *externe* – contrairement à l'autodétermination *interne* – n'est accordée aux peuples sous une « puissance coloniale ou occupante » (§ 131) ou, selon certains, aux peuples dont la faculté d'exercer leur droit à l'autodétermination *interne* « est totalement contrecarrée » (§ 135) dans le sens où ils se voient « refuser un accès réel au gouvernement pour assurer [leur] développement politique, économique, social et culturel » (§ 138).

Cet avis de la Cour suprême du Canada a été formulé dix ans avant l'*Avis consultatif sur le Kosovo* de 2010 de la Cour internationale de justice. Citant la *Déclaration sur les relations amicales* ainsi que d'autres instruments internationaux reconnaissant le droit à l'autodétermination, la CIJ a défini plus en profondeur la portée du principe de l'intégrité territoriale :

Dans sa résolution 2625 (XXV), intitulée « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies », qui reflète le droit international coutumier (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 101-103, par. 191-193), l'Assemblée générale a réaffirmé « [l]e principe que les États s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force ... contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État ». Cette résolution met ensuite à la charge des États différentes obligations leur imposant de ne pas violer l'intégrité territoriale

d'autres États souverains. Dans le même ordre d'idées, l'acte final de la conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975 (la conférence d'Helsinki) prévoit que « [l]es États participants respecte[ront] l'intégrité territoriale de chacun des autres États participants » (article IV). La portée du principe de l'intégrité territoriale est donc limitée à la sphère des relations interétatiques. (§ 80)

Bien que la CIJ n'ait pas jugé nécessaire de discuter de la question de la sécession remède (§ 82 et 83), l'affirmation précitée conteste l'opinion commune – y compris celle de la Cour suprême du Canada – fondée sur la clause de sauvegarde de la *Déclaration sur les relations amicales* selon laquelle l'intégrité territoriale des États prime sur le droit à l'autodétermination des peuples. Ainsi, cette clause ne peut plus être invoquée pour nier le droit à l'autodétermination externe et à l'indépendance des peuples non coloniaux et doit être interprétée comme permettant à « tous les peuples » de choisir d'exercer le droit à l'autodétermination externe et d'établir un État souverain et indépendant.

De plus, la Cour a jugé utile de se prononcer sur la question de la légalité d'une déclaration unilatérale d'indépendance. La CIJ est arrivée à la conclusion que le droit international n'interdit pas de telles déclarations unilatérales pour les raisons suivantes :

Dans son ensemble, toutefois, la pratique des États ne semble pas indiquer que la déclaration de l'indépendance ait jamais été considérée comme une transgression du droit international. Au contraire, il ressort clairement de la pratique étatique au cours de cette période que le droit international n'interdisait nullement les déclarations d'indépendance. Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, le droit international, en matière d'autodétermination, a évolué pour donner naissance à un droit à l'indépendance au bénéfice des peuples des territoires non autonomes et de ceux qui étaient soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères [...]. Un très grand nombre de nouveaux États sont nés par suite de l'exercice de ce droit. Il est toutefois également arrivé que des déclarations d'indépendance soient faites en dehors de ce contexte. La pratique des États dans ces derniers cas ne révèle pas l'apparition, en droit international, d'une nouvelle règle interdisant que de telles déclarations soient faites. (§ 79)

Certains experts continuent d'appuyer l'idée selon laquelle le droit à l'autodétermination – et notamment le droit d'établir un État souverain et indépendant – n'appartient qu'aux peuples coloniaux ou opprimés (Crawford, 2006, Radan, 2012 et Botella, 2017). Mais à notre avis, les vues exprimées par la Cour internationale de justice ont contribué à rétablir la portée originelle du droit à l'autodétermination, qui comprend le droit pour « tous » les peuples d'établir un État souverain et indépendant consacré dans la *Charte des Nations Unies*, tel qu'il est interprété par la *Déclaration sur les relations amicales* et dans les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme* auxquels l'Espagne est liée. Nous estimons dès lors que l'Espagne doit, conformément à l'article 26 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, exécuter de bonne foi ces traités internationaux,

3. Le droit de décider et le droit européen

En ce qui concerne le droit européen, la question du « droit de décider » des peuples qui sont des unités constitutives des États membres du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne n'a pas suscité beaucoup d'attention (Levrat, 2014).

Contrairement à la *Charte des Nations Unies* et bien qu'il existe deux références aux peuples dans son préambule, le *Statut du Conseil de l'Europe* ne se réfère à aucun droit à l'autodétermination de ces peuples. La *Convention européenne des droits de l'homme* et ses protocoles, la *Charte sociale européenne* et les nombreux autres traités relatifs aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ne comptent d'équivalent de l'article 1 commun aux *Pactes interna-*

tionaux relatifs aux droits de l'homme.. Pourtant, la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de se pencher sur cette question. Dans son arrêt de 2001 dans l'affaire *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, la Cour a conclu que la Bulgarie avait violé l'article 11 de la *Convention européenne des droits de l'homme* (liberté de réunion et d'association) en interdisant à une organisation de demander l'autonomie pour la région de la Macédoine du Pirin, voire sa sécession de la Bulgarie. Se référant au principe de la démocratie, la Cour a déclaré :

Exiger des changements territoriaux dans les discours et manifestations ne s'analyse pas automatiquement en une menace territoriale et la sécurité nationale du pays. L'essence de la démocratie tient à sa capacité à résoudre des problèmes par un débat ouvert. Des mesures radicales de nature préventive visant à supprimer la liberté de réunion et d'expression en dehors des cas d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques desservent la démocratie, voire, souvent, la mettent en péril. Dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit, les idées politiques qui contestent l'ordre établi et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques doivent se voir offrir une possibilité convenable de s'exprimer à travers l'exercice de la liberté de réunion ainsi que par d'autres moyens légaux. La Cour estime dès lors que la probabilité que les réunions organisées par Ilinden donnent lieu à des déclarations séparatistes ne pouvait justifier l'interdiction desdites réunions. (§ 97)²

Si l'on ne peut pas déduire d'une telle déclaration un « droit de décider » collectif pour un peuple, la référence à la démocratie, aux principes démocratiques et à la société démocratique rappelle que la question du statut politique d'un peuple est de toute évidence liée au principe démocratique.

Bien que le *Traité sur l'Union européenne* (TUE) accorde de toute évidence aux États membres le droit de décider de se retirer de l'Union européenne (art. 50) – un droit qui est actuellement mis en œuvre dans le cadre du processus en cours qui devrait conduire au Brexit³ – le droit de l'Union européenne ne confère pas explicitement aux « peuples » au sein des États membres un droit équivalent de décider de se retirer de ces États membres. Plusieurs références aux « peuples » sont présentes dans le *Traité sur l'Union européenne* (préambule § 13, art. 1 § 2, et art. 3 § 1 et § 5) et le *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (TFUE) (préambule § 1 et art. 167 § 2). Or ces références ne s'accompagnent pas d'une reconnaissance pour ces peuples d'un « droit à l'autodétermination », d'un « droit de décider » ou d'un « droit de retrait ».

La *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, qui a la même valeur juridique que les autres traités de l'UE (TUE, art. 6), fait référence aux « peuples de l'Europe » dans le paragraphe introductif de son préambule. Le paragraphe 3 du même préambule précise en outre que « [l']Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples de l'Europe ». Ces deux dispositions du préambule ne peuvent toutefois pas être interprétées comme une reconnaissance du droit de décider. Un tel droit ne se trouve pas non plus dans l'article 22, qui stipule que « [l']Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique ». Cet article impose une obligation à l'Union plutôt qu'être un droit pour les peuples et il n'identifie pas clairement les peuples comme les destinataires de l'obligation.

² Voir aussi deux autres arrêts similaires qui ont également conclu à la violation de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme : Cour européenne des droits de l'homme, *Organisation macédonienne unie Ilinden et Ivanov c. Bulgarie*, requête no 44079/98, 20 octobre 2005, et *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie*, requête no 59489/00, 20 octobre 2005.

³ Il est intéressant de noter que dans sa « Brexit letter », la première ministre Theresa May présente le référendum sur le Brexit comme « un vote pour restaurer, tel que nous le voyons, notre autodétermination nationale » (notre traduction). Le texte intégral de la lettre est disponible en ligne : <http://www.bbc.com/news/uk-politics-39431070> (consultée le 24 août 2017).

Une dernière disposition de la *Charte des droits fondamentaux* mérite une certaine attention. L'article 53 est libellé comme suit : « Aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, la Communauté ou tous les États membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des États membres. »

Cet article 53 sur le niveau de protection des droits de l'homme au sein de l'Union européenne ne constitue pas en lui-même une source d'un « droit de décider ». Pourtant, la référence de la *Charte* au droit international et aux accords internationaux auxquels les États membres sont parties rappelle qu'ils doivent respecter le droit à l'autodétermination des peuples tel qu'il est reconnu par le droit international en général et, plus particulièrement, par des accords tels que les *Pactes internationaux sur les droits de l'homme*, lesquels accordent tous sans ambiguïté aux peuples, comme nous l'avons déjà fait valoir, un droit universel à l'autodétermination en vertu de leur article premier commun.

Un droit de décider pour les peuples d'Europe pourrait-il découler de sources de droit de l'Union européenne autres que les traités fondateurs et la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*? Parmi les autres sources du droit de l'Union européenne figurent les « principes généraux » qui résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres. Par conséquent, existe-t-il une tradition constitutionnelle commune aux États membres en ce qui concerne le droit de décider?

D'une part, une tradition de reconnaissance d'un « droit de décider » semble émerger des positions prises par des pays comme le Royaume-Uni vis-à-vis de l'Écosse ou le Danemark vis-à-vis du Groenland ou des Îles Féroé. Pourtant, tous les membres de l'Union européenne n'ont pas encore adopté une telle tradition. L'attitude de l'Espagne dans ses relations avec le Pays basque, la Catalogne ou la Galice, l'Italie avec les Tyroliens du Sud ou la France avec beaucoup de ses peuples peut être considérée comme un obstacle à l'intégration complète d'une tradition constitutionnelle commune.

D'autre part, une tradition constitutionnelle commune semble émerger pour reconnaître la tenue et les résultats des référendums relatifs à l'indépendance au sein de l'Union européenne, comme le montre le référendum écossais de 2014 auquel aucun État membre de l'Union européenne n'a soulevé d'objections. En dehors de l'Union européenne, une telle reconnaissance, ainsi que la reconnaissance internationale et l'admission dans l'Union européenne des trois pays baltes, de la Croatie et de la Slovaquie, constituent désormais une pratique constante parmi les États membres. Cela suggère qu'une tradition constitutionnelle commune a émergé et que les peuples qui revendiqueront et exerceront leur « droit de décider » pourraient bénéficier de cette nouvelle tradition constitutionnelle commune de reconnaissance de référendums sur l'indépendance.

4. Le droit de décider et le droit espagnol

En créant un État unitaire, la Constitution espagnole de 1978 semble refuser le droit de décider aux peuples qui la composent. Bien que son préambule reconnaisse l'existence de divers « peuples d'Espagne », le devoir de protection de « leurs cultures et de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions » est confié au peuple espagnol. Ces déclarations de principe se reflètent dans les deux premiers articles de la Constitution, l'article premier énonçant que la « souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol », et le deuxième établissant l'« unité indissoluble de

la Nation espagnole » et l'indivisibilité de la patrie espagnole. De plus, l'alinéa 149 (1)(32) prévoit que l'État espagnol a compétence exclusive pour autoriser des « consultations populaires par voie de référendum ».

Il semble donc que, par son texte même et sa logique manifeste, la Constitution espagnole interdise littéralement à tous les peuples qui y résident de tenir un référendum sur la question de leur statut politique. Ce raisonnement a été reconnu à deux reprises par le Tribunal constitutionnel espagnol, qui a déclaré inconstitutionnels les référendums basque et catalan, respectivement de 2008 et 2014, à la lumière des principes susmentionnés (Arrêts 103/2008, 31/2015 et 138/2015).

Priver un peuple d'une certaine manière d'exercer un droit n'implique pas que ce droit n'existe pas en soi. Par conséquent, la question centrale n'est pas de savoir si la Constitution espagnole permet au peuple catalan d'exercer son droit de décider par référendum, mais plutôt de savoir si le peuple catalan est investi d'un tel droit.

Chercher le droit de décider du peuple catalan dans le texte de la Constitution espagnole s'avérerait un exercice vain. Pourtant, il est généralement admis que le droit de décider dans le droit interne peut être intrinsèque et indissociable du principe démocratique (Barceló, 2014). En tant que tel, non seulement la Constitution espagnole prévoit que l'Espagne est un État démocratique (article premier), mais son préambule déclare explicitement que la Constitution garantit la démocratie. Par conséquent, si le droit de décider doit être déduit du principe démocratique, la Constitution espagnole se présente comme un terreau fertile pour enraciner un tel droit.

Le Tribunal constitutionnel espagnol l'a d'ailleurs reconnu en 2014 (Arrêt 42/2014). Bien que la Cour ait déclaré l'inconstitutionnalité de la *Déclaration de souveraineté* catalane, elle a reconnu que le « droit de décider » était protégé par la liberté d'expression et par le droit de participer aux enjeux politiques. Le Tribunal a noté que ce droit de décider n'est pas illimité et doit être exercé dans les limites énoncées dans la Constitution espagnole : ce droit représente « une aspiration politique qui est atteinte au moyen d'un processus qui s'accorde avec la légalité constitutionnelle » (nous traduisons). Par conséquent, la Cour a estimé que le droit de décider permet à la Catalogne de « préparer », de « défendre » et de « réaliser » son indépendance de l'Espagne, à condition que ce processus soit établi conformément au cadre constitutionnel applicable. Toutefois, la Cour a estimé que, compte tenu de la compétence exclusive du gouvernement central en matière de référendum, « dans le cadre constitutionnel, une communauté autonome ne peut pas convoquer unilatéralement un référendum d'autodétermination pour décider de son adhésion ou non à l'Espagne » (nous traduisons).

En 2014, Barcelone a cherché à éviter cette impasse référendaire en organisant un processus de participation citoyenne sur la base de sa compétence en matière de consultations populaires (art. 122 du *Statut d'autonomie* de 2006). Encore une fois, ce processus a été contesté par l'État espagnol devant son Tribunal constitutionnel, qui a statué que les consultations populaires ne peuvent porter sur aucun sujet nécessitant une réforme constitutionnelle (Arrêt 138/2015). En effet, la Cour a estimé que la tenue de consultations populaires sur ces sujets équivaldrait à contourner la Constitution espagnole, laquelle prévoit des procédures strictes et prédéfinies pour la modifier. En tant que telle, la sécession de la Catalogne de l'Espagne exigerait de toute évidence que la Constitution espagnole soit modifiée, ce qui rendrait inconstitutionnelle la tenue d'une consultation populaire sur ce sujet.

Ce raisonnement entraîne une incohérence intrinsèque. D'une part, le principe démocratique et le droit de participer aux questions politiques inscrits dans la Constitution espagnole accordent au peuple catalan le droit de décider. D'autre part, toutefois, ce droit de décider ne peut être exercé par des moyens démocratiques ou participatifs. La

quadrature du cercle devient donc impossible : si la Catalogne devait exercer son droit constitutionnel de décider pour réaliser sa sécession de l'Espagne, seuls les moyens politiques et parlementaires pourraient être utilisés pour se conformer à la Constitution espagnole et la population ne pourrait pas être consultée avant le lancement de ce processus. Par conséquent, alors que le droit de décider en vertu du droit espagnol découle du principe démocratique, ce principe ne pourrait pas être mis en œuvre pour la tenue d'une consultation populaire par référendum.

En résumé, la Constitution espagnole accorde un droit de décider implicite au peuple catalan. Toutefois, ce droit ne peut être exercé que dans les limites constitutionnelles espagnoles qui semblent interdire au peuple catalan l'exercice de ce droit de décider par voie référendaire. Cette limitation pourrait toutefois être perçue comme allant à l'encontre de la nouvelle tradition constitutionnelle commune européenne de reconnaissance du référendum sur l'indépendance, comme on l'a vu plus haut.

5. Le droit de décider et le droit catalan

Bien que le droit de décider ait été mentionné dans de nombreuses résolutions du Parlement de Catalogne (Résolutions 5/X (23 janvier 2013), 1/XI (9 novembre 2015), 263/XI (21 juillet 2016) et 306/XI (6 octobre 2016)), ce droit a maintenant été intégré en tant que tel dans le « système législatif actuel » de la Catalogne. Une telle intégration s'est produite lors de l'adoption par le Parlement catalan le 6 septembre 2017 de la *Loi sur le référendum d'autodétermination*)⁴.

L'exposé des motifs qui précède le texte du projet de *Loi sur le référendum d'autodétermination* contient une référence aux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme* et au droit à l'autodétermination qui y est consacré. Les Résolutions adoptées par le Parlement catalan en 1989 et en 1998 évoquant le droit à l'autodétermination sont aussi mentionnées dans l'exposé des motifs, lequel contient également des références au droit à la démocratie, à la société démocratique, à la gestion publique démocratique, au mandat démocratique, à la réponse démocratique, à la représentativité démocratique et au vote comme outil démocratique.

L'objet de la *Loi sur le référendum d'autodétermination* est énoncé à l'article premier qui stipule que la loi « régit la tenue du référendum d'autodétermination contraignant relatif à l'indépendance de la Catalogne [...] ». Le titre II de la loi affirme clairement que « le peuple de Catalogne est un sujet politique souverain et, en tant que tel, il exerce le droit de décider librement et démocratiquement, de sa condition politique » (nous soulignons). L'article 3 revêt également une importance significative, car il donne un rôle explicite au Parlement dans la mise en œuvre du droit de décider, établit un régime juridique pour une telle mise en œuvre et consacre le droit à l'autodétermination dans le système juridique catalan en vigueur. Le texte intégral de l'article 3 se lit comme suit :

Article 3

1. Le Parlement de Catalogne agit en tant que représentant de la souveraineté du peuple de Catalogne.
2. La présente loi établit un régime juridique exceptionnel visant à réglementer et à garantir le référendum d'autodétermination de la Catalogne. Elle prévaut hiérarchique sur toute norme susceptible d'entrer en conflit avec elle, en ce qu'elle régit l'exercice d'un droit fondamental et inaliénable du

⁴ Une version française de cette loi est jointe en annexe du présent rapport et a été préparée à l'initiative de l'IRAI.. Sur ce projet de loi, voir José Luis Martí, « The Catalan Self-Determination Referendum Draft Bill: A New Form of Transitional Constitutional Regime », *Verfassungsblog*, 18 juillet 2017, et les commentaires suivant cet article en ligne : <http://verfassungsblog.de/the-catalan-self-determination-referendum-draft-bill-a-new-form-of-transitional-constitutional-regime> (consulté le 24 août 2017).

peuple de la Catalogne.

3. Toutes les autorités et les personnes physiques et morales qui participent directement ou indirectement à la préparation, la tenue et/ou l'application du résultat du référendum sont couvertes à la présente loi qui met en œuvre le droit à l'autodétermination qui fait partie du système juridique en vigueur.

La disposition finale de la loi est également de la plus haute importance. En déclarant que « les règles de droit des collectivités locales, de la Communauté autonome de Catalogne et de l'État espagnol qui sont en vigueur en Catalogne au moment de l'adoption de la présente loi continuent de s'appliquer en ce qu'elles ne s'opposent pas aux dispositions de la présente loi », le Parlement catalan crée un nouvel ordre constitutionnel catalan qui a préséance devant l'ordre constitutionnel espagnol. Cette préséance est particulièrement significative en ce qui concerne le droit de décider, dans la mesure où le droit promulgué en droit catalan sera mis en œuvre par les moyens librement déterminés par le Parlement catalan et non par ceux prévus par la Constitution espagnole.

Comme cela a été fait avec les déclarations, les résolutions et les lois votées par le gouvernement catalan concernant le référendum de 2014, il est fort probable que le gouvernement espagnol demandera au Tribunal constitutionnel espagnol de déclarer le projet de loi inconstitutionnel dès son adoption. Si tel était le cas, le gouvernement catalan pourrait alors invoquer l'article 13 du projet de loi pour soutenir que la Constitution espagnole a cessé d'être en vigueur en Catalogne, car elle contrevient à sa *Loi sur le référendum d'autodétermination*.

D'autres dispositions de la *Loi sur le référendum d'autodétermination* concernant la question référendaire, le droit de vote, le scrutin et la Commission électorale ont été analysées et commentées en profondeur dans l'article de Matt Qvortrup, qui figure dans le présent rapport.

6. Le droit de décider et le droit comparé

Le droit de décider n'est pas étranger à plusieurs constitutions qui reconnaissent explicitement aux unités constituantes d'un pays le droit de décider. Les anciennes constitutions de l'URSS, de la Yougoslavie et de la Serbie-et-Monténégro ont garanti ce droit. L'existence d'un droit général à l'autodétermination ou d'un droit de sécession plus spécifique a été invoquée par les peuples de ces anciennes républiques lors de processus qui ont mené à leur indépendance et éventuellement à la dissolution de ces États fédéraux.

Aujourd'hui, il existe au moins trois constitutions qui consacrent clairement le droit de décider. Dans son article 39, la Constitution d'Éthiopie prévoit dans son premier paragraphe que « chaque nation, nationalité et peuple d'Éthiopie a un droit inconditionnel à l'autodétermination, y compris le droit à la sécession » (nous traduisons). La Constitution de la Fédération de Saint-Kitts-et-Nevis comporte également un droit de décider et est beaucoup plus précise sur les modalités nécessaires à l'exercice de ce droit. L'article 113 se lit comme suit (nous traduisons) :

113. (1) L'Assemblée législative de Nevis peut décider que l'île de Nevis cesse d'être fédérée avec l'île de Saint-Christophe et, par conséquent, que cette Constitution n'a plus d'effet dans l'île de Nevis.

(2) Un projet de loi aux fins du paragraphe (1) n'est considéré adopté par l'Assemblée que s'il est appuyé, en dernière lecture, par au moins les deux tiers des voix de tous les membres élus de l'Assemblée, et un tel projet de loi ne doit pas être soumis au Gouverneur général pour son assentiment, à moins que

a) il y a eu un intervalle d'au moins quatre-vingt-dix jours entre le dépôt du projet de loi à l'Assemblée et le début des travaux à l'Assemblée en deuxième lecture du projet de loi,

b) après avoir été adopté par l'Assemblée, le projet de loi a été approuvé par référendum dans

l'île de Nevis par au moins les deux tiers des voix valablement exprimées lors de ce référendum; et

c) une proposition complète et détaillée pour la future constitution de l'île de Nevis (que ce soit en tant qu'États séparés ou en tant que membre ou en association avec un autre pays) a été soumise à l'Assemblée au moins six mois avant la tenue du référendum et ces propositions, accompagnées d'explications adéquates de leur importance, ont été mises à la disposition des personnes habilitées à voter lors d'un référendum au moins quatre-vingt-dix jours avant la tenue du référendum.

(3) Toute personne qui, au moment de la tenue du référendum, aurait le droit de voter aux élections des représentants tenues dans l'île de Nevis a le droit de voter au référendum tenu aux fins du présent article conformément à la procédure prescrite par l'Assemblée législative de Nevis aux fins du référendum et nul autre n'a le droit de voter.

(4) Lors de tout référendum aux fins du présent article, les voix sont exprimées par scrutin de manière à ne pas divulguer la façon dont une personne donnée vote.

(5) La conduite de tout référendum aux fins du présent article relève de la responsabilité du Directeur des élections et les Dispositions des paragraphes (4), (5) et (7) de l'article 34 s'appliquent à l'exercice par le Directeur des élections ou par tout autre fonctionnaire électoral de sa fonction à l'égard d'un référendum comme elles s'appliquent dans le cadre de l'exercice de ses fonctions à l'égard des élections des représentants.

(6) L'Assemblée législative de Nevis prend les dispositions voulues pour permettre à des personnes indépendantes et impartiales désignées par une autorité internationale d'observer le déroulement d'un référendum aux fins du présent article et de faire rapport sur le déroulement ou les résultats du référendum au Gouverneur général, qui fera publier ces rapports, et à cette fin, ces personnes se verront accorder les pouvoirs, privilèges et immunités prescrits par ou en vertu d'une loi promulguée par le Parlement, ou par ou en vertu d'une loi adoptée par l'Assemblée législative de Nevis.

Il est intéressant de noter que l'Administration de Nevis s'est appuyée sur l'article 113 et a adopté un projet de *Loi sur la sécession* en 1997. Un référendum a eu lieu en 1998, mais le seuil de la majorité des deux tiers prévu à l'article 113 (2) b) n'a pas été atteint, 61,7 % des voix se prononçant en faveur de l'indépendance.

Une reconnaissance constitutionnelle moins connue du droit de décider se trouve au Liechtenstein. Au paragraphe 4 (2), la Constitution de la Principauté donne à toutes les communes le droit de décider dans les termes suivants (nous traduisons) :

Les communes individuelles ont le droit de se séparer de l'État. La décision d'ouvrir la procédure de sécession est prise à la majorité des citoyens qui y résident et qui ont le droit de voter. La sécession est régie par une loi ou, le cas échéant, par un traité. Dans ce dernier cas, un second tour de scrutin doit être tenu dans la commune après la fin des négociations.

Dans certains cas récents, la reconnaissance du droit de décider a pris des voies non constitutionnelles. En effet, la décision du peuple du Sud-Soudan de devenir indépendant a trouvé son fondement dans l'*Accord de paix global de 2005* entre le Soudan et l'Armée populaire de libération du Soudan (*Accord de Naivasha*). Bien que ce cas puisse être considéré comme un cas de décolonisation, l'*Accord de Nouméa* constituera la base juridique du référendum de novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie. Enfin, un accord de paix qui a mis fin à un conflit armé d'une décennie a été conclu entre la Papouasie-Nouvelle-Guinée et la région autonome de Bougainville, et aboutira à l'organisation d'un référendum sur l'indépendance en 2019.

Le cas du Québec présente un intérêt particulier lorsqu'on discute du droit de décider en droit comparé, à la lumière de l'avis consultatif historique de la Cour suprême du Canada dans son *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, mais

aussi lorsqu'on lit la *Loi sur la clarté* du Canada et la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*. La résonnance de ces documents juridiques n'est pas sans rapport au fait que le principe démocratique s'est révélé être le fondement juridique sur lequel le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* a fondé le droit du Québec de chercher à réaliser la sécession et a affirmé l'obligation corollaire du Canada de négocier des changements constitutionnels pour répondre au désir d'indépendance du Québec.

Le principe démocratique a acquis une importance considérable dans le débat sur l'existence et la portée du droit à l'autodétermination au Québec. Les référendums du 20 mai 1980 et du 30 octobre 1995 ont été considérés comme des processus de détermination du statut politique du Québec dont le fondement était le principe démocratique et le droit à l'indépendance qui y avait trouvé ses sources (Turp, 2001). Si certains ont douté, voire rejeté, ce fondement, la Cour suprême du Canada a mis fin à ce doute dans son *Renvoi relatif à la sécession du Québec* et a consacré un « droit de chercher à réaliser la sécession » en recourant à ce principe.

Pour arriver à cette conclusion, la Cour suprême du Canada a consacré d'importants développements à la notion de démocratie et a défini plus en profondeur le principe démocratique. Dans leur décision unanime, les neuf juges de la plus haute cour du Canada se sont référés à la démocratie comme « valeur fondamentale de notre culture juridique et politique » (§ 61). Ils ont ensuite présenté le « principe de la démocratie » dans les termes suivants :

Le principe de la démocratie a toujours inspiré l'aménagement de notre structure constitutionnelle, et demeure aujourd'hui une considération interprétative essentielle. Dans notre arrêt *SEFPO c. Ontario*, précité, à la p. 57, les juges de la majorité ont confirmé que « la structure fondamentale de notre Constitution établie par la *Loi constitutionnelle de 1867* envisage l'existence de certaines institutions politiques dont des corps législatifs librement élus aux niveaux fédéral et provincial ». Il ressort d'une série plus ancienne de décisions émanant de notre Cour, [...], que, pour bien comprendre le principe de la démocratie, il faut l'envisager comme l'assise que les rédacteurs de notre Constitution et, après eux, nos représentants élus en vertu de celle-ci ont toujours prise comme allant de soi. C'est peut-être pour cette raison que ce principe n'est pas mentionné expressément dans le texte même de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cela aurait sans doute paru inutile, voire même saugrenu, aux rédacteurs. Comme l'explique le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, précité, au par. 100, il est évident que notre Constitution établit au Canada un régime de démocratie constitutionnelle. Cela démontre l'importance des principes constitutionnels sous-jacents qui ne sont décrits expressément nulle part dans nos textes constitutionnels. Le caractère représentatif et démocratique de nos institutions politiques était tout simplement tenu pour acquis. (§ 62)

Revenant à la démocratie et à sa signification, la Cour a ajouté :

Par démocratie, on entend communément un système politique soumis à la règle de la majorité. Il est essentiel de bien comprendre ce que cela signifie. L'évolution de notre tradition démocratique remonte à la *Magna Carta* (1215) et même avant, à travers le long combat pour la suprématie parlementaire dont le point culminant a été le *Bill of Rights* anglais de 1689, puis l'émergence d'institutions politiques représentatives pendant la période coloniale, le développement de la responsabilité gouvernementale au XIX^e siècle et, finalement, l'avènement de la Confédération elle-même en 1867. « [L]e modèle canadien », selon les juges majoritaires dans le *Renvoi relatif aux circonscriptions électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, à la p. 186, est « une démocratie en évolution qui se dirige par étapes inégales vers l'objectif du suffrage universel et d'une représentation plus objective ». Depuis la Confédération, les efforts pour étendre la participation dans notre système politique à ceux qui en étaient injustement privés – notamment les femmes, les minorités et les peuples autochtones – se poursuivent avec un certain succès jusqu'à ce jour. (§ 63)

La Cour suprême du Canada a ensuite précisé que la démocratie avait également une dimension collective. C'est

pourquoi la déclaration suivante, qui se réfère à des notions clés telles que « autonomie gouvernementale », « peuple souverain » et « groupes », présente un intérêt particulier :

[L]a démocratie est fondamentalement liée à des objectifs essentiels dont, tout particulièrement, la promotion de *l'autonomie gouvernementale*. La démocratie respecte *les identités culturelles et collectives* : *Renvoi relatif aux circonscriptions électorales provinciales*, à la p. 188. Autrement dit, un peuple souverain exerce son droit à *l'autonomie gouvernementale à travers le processus démocratique*. Dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, notre Cour, qui examinait la portée et l'objet de la *Charte*, a énoncé certaines valeurs inhérentes à la notion de démocratie (à la p. 136) :

Les tribunaux doivent être guidés par des valeurs et des principes essentiels à une société libre et démocratique, lesquels comprennent, selon moi, le respect de la dignité inhérente de l'être humain, la promotion de la justice et de l'égalité sociales, l'acceptation d'une grande diversité de croyances, le respect de chaque culture et de chaque groupe et la foi dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société. (§ 64 – nous soulignons)

D'autres concepts clés ont été évoqués par la Cour lors de l'examen du sens et de la teneur de la démocratie, des concepts tels que l'« assentiment des gouvernés », la « primauté du droit », la « légitimité » et les « aspirations de la population ». Encore une fois, l'avis de la Cour mérite d'être longuement cité :

L'assentiment des gouvernés est une valeur fondamentale dans notre conception d'une société libre et démocratique. Cependant, la démocratie au vrai sens du terme ne peut exister sans le principe de la primauté du droit. C'est la loi qui crée le cadre dans lequel la « volonté souveraine » doit être déterminée et mise en œuvre. Pour être légitimes, les institutions démocratiques doivent reposer en définitive sur des fondations juridiques. Cela signifie qu'elles doivent permettre la participation du peuple et la responsabilité devant le peuple par l'intermédiaire d'institutions publiques créées en vertu de la Constitution. Il est également vrai cependant qu'un système de gouvernement ne peut survivre par le seul respect du droit. Un système politique doit aussi avoir une légitimité, ce qui exige, dans notre culture politique, une interaction de la primauté du droit et du principe démocratique. *Le système doit pouvoir refléter les aspirations de la population [...]*. (§ 67 – nous soulignons)

Se référant à la *Loi constitutionnelle de 1982* [du Canada] qui, selon la Cour, « exprime » le principe démocratique, les savants juges ont suggéré que cette loi confère non seulement « à chaque participant de la Confédération le droit de prendre l'initiative d'une proposition de modification constitutionnelle », mais aussi, « aux autres participants de la Confédération l'obligation réciproque d'engager des discussions constitutionnelles pour tenir compte de l'expression démocratique d'un désir de changement dans d'autres provinces et d'y répondre » (§ 69). « Cette obligation », ajoute la Cour, « est inhérente au principe démocratique qui est un précepte fondamental de notre système de gouvernement » (§ 69). De plus, se référant encore une fois au principe démocratique, la Cour suprême du Canada a mesuré l'importance qu'il fallait accorder à une expression claire de la volonté du peuple québécois de réaliser la sécession du Canada exprimée par référendum. Après avoir déclaré que « [n]os institutions politiques sont basées sur le principe démocratique et, par conséquent, l'expression de la volonté démocratique de la population d'une province aurait du poids » (§ 87), la Cour a fait l'affirmation la plus audacieuse en reconnaissant le « droit » du Québec de chercher à réaliser la sécession :

L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait demeurer indifférent devant l'expression claire d'une majorité claire de Québécois de leur désir de ne plus faire partie du Canada. Cela reviendrait à dire que d'autres principes constitutionnels reconnus l'emportent nécessairement sur la volonté démocratiquement et clairement exprimée de la population du Québec. Une telle proposition n'accorde pas suffisamment de poids aux principes constitutionnels sous-jacents qui doivent guider le processus de modification, notamment le *principe de la démocratie* et le principe du fédéralisme. Les droits des

autres provinces et du gouvernement fédéral ne peuvent retirer *au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession*, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecte les droits des autres. Des négociations seraient nécessaires pour traiter des intérêts du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec⁵ (§ 90, nous soulignons)

Ainsi, dans un avis acclamé par plusieurs au Québec et qui est maintenant bien connu en Catalogne, la Cour suprême du Canada a statué qu'il existe un droit constitutionnel pour le Québec de réaliser la sécession, ainsi qu'une obligation corollaire pour le Canada de négocier la sécession du Québec.

De toute évidence, Ottawa n'avait pas prévu que le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* aboutisse à la reconnaissance de l'existence de ce droit et de cette obligation. Ainsi, le Parlement fédéral a répondu avec la *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec*. Cette *Loi sur la clarté* a été perçue comme une tentative visant à neutraliser l'affirmation de la Cour suprême du Canada concernant le droit du Québec de chercher à réaliser la sécession et l'obligation du Canada de négocier la sécession du Québec. En effet, bien que la Cour suprême ait statué qu'une majorité claire sur une question claire imposerait au reste du Canada l'obligation de négocier l'indépendance du Québec, la *Loi sur la clarté* du Canada tente de toute évidence d'éviter cette obligation en prévoyant que « [l]e gouvernement du Canada n'engage aucune négociation sur les conditions auxquelles une province pourrait cesser de faire partie du Canada si la Chambre des communes conclut [...] que la question référendaire n'est pas claire » (paragraphe 1 (6)). En déclarant que seul le Parlement fédéral pouvait décider si des négociations relatives à la sécession du Québec auraient lieu, Ottawa a de toute évidence violé l'esprit du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*⁵. En effet, la Cour suprême a souligné que la question de savoir ce qui constitue une « question claire » – une condition préalable à l'ouverture de telles négociations – devait être tranchée par *tous* les acteurs politiques impliqués dans le processus de sécession du Québec du Canada et non par un Parlement particulier et centralisé (Beauséjour, 2017).

Cependant, le Québec n'a pas accepté qu'Ottawa établisse seul les règles de sa sécession potentielle et a répondu avec sa propre loi. Comme il l'a toujours fait dans le passé, le Québec s'est appuyé sur son droit à l'autodétermination pour soutenir le droit de son peuple de décider de son avenir et d'opter, si telle était la volonté du peuple, pour l'indépendance politique. Ainsi, l'Assemblée nationale a promulgué la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*. Les articles 1 à 5 et 13 de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* méritent d'être cités en détail :

1. Le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.
2. Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.
3. Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.

⁵ De nombreuses analyses ont été faites au sujet de la non-conformité de la Loi sur la clarté du Canada vis-à-vis les conclusions de la Cour suprême dans son Renvoi relatif à la sécession du Québec. Voir, entre autres, Stephen Tierney, *Constitutional referendums: a theory and practice of republican deliberation* (Oxford University Press, 2014), 318, Patrick Taillon, « De la clarté à l'arbitraire : le contrôle de la question et des résultats référendaires par le Parlement canadien », (2014) 20 *Revista d'Estudis*

Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa.

4. Lorsque le peuple québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1), l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50% de ces votes plus un vote. [...]

5. L'État du Québec tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire. Cette volonté s'exprime par l'élection au suffrage universel de députés à l'Assemblée nationale, à vote égal et au scrutin secret en vertu de la Loi électorale ([chapitre E03.3](#)) ou lors de référendums tenus en vertu de la Loi sur la consultation populaire ([chapitre C064.1](#)).

La qualité d'électeur est établie selon les dispositions de la Loi électorale.

13. Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir.

En effet, l'une des principales caractéristiques de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* est son affirmation sans équivoque de l'existence du peuple québécois. Dans ses articles 1 et 2, la loi affirme l'existence d'un peuple québécois, une déclaration qu'aucune loi québécoise n'avait jamais faite auparavant. Cette affirmation a été rendue nécessaire par le refus du Canada de reconnaître l'existence du peuple québécois.

En affirmant que le peuple du Québec existe bel et bien, la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* affirme le statut de sujet de droit international du Québec et son droit à l'autodétermination et droit de décider, tel que l'indiquent les articles 2 et 3. Par opposition à la *Loi sur la clarté*, qui ne prévoit aucun seuil de victoire préétabli, l'article 4 de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* stipule que « lorsque le peuple québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la Loi sur la consultation populaire, l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50% de ces votes plus un vote ».

L'article 5 de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* affirme également que l'État du Québec tire sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire et contient une affirmation pleinement conforme au troisième paragraphe de l'article 21 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* qui prévoit que « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ». Dans l'article 5 de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*, la référence au fait que la volonté du peuple s'exprime par l'élection des députés de l'Assemblée nationale au suffrage universel, par scrutin secret, dans le cadre du système « une personne, une voix », conformément à la *Loi électorale du Québec* et par voie de référendums tenus conformément à la *Loi sur la consultation populaire*, est également conforme aux exigences de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*.

En prévoyant qu'« aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir », l'article 13 vise à annuler tout effet de la *Loi sur la clarté* du Canada. Cela doit être considéré comme une mesure prise contre tout pouvoir que cette dernière loi pourrait conférer à la Chambre des communes pour décider de la clarté d'une mesure de l'Assemblée nationale et, plus précisément, de la clarté d'une

question adoptée par une motion de l'Assemblée nationale. Elle annule également l'effet de toute mesure prise par la Chambre des communes pour déterminer la clarté de la question ou des résultats d'un référendum tenu au Québec.

Le Québec a ainsi poursuivi un processus d'habilitation juridique en affirmant son droit à l'autodétermination ainsi que son droit de décider sur la base du principe démocratique mis de l'avant par la Cour suprême du Canada.

7. Conclusion

Tout au long de son histoire, la Catalogne a tenté de préserver son identité distincte par des moyens démocratiques – y compris des référendums – afin de disposer elle-même de son propre avenir. Elle se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, car elle s'engage dans la lutte juridique, politique et sociale pour son droit de décider.

Dans cette lutte, la Catalogne s'est jusqu'à présent principalement appuyée sur le droit de décider inscrit dorénavant dans sa *Loi sur le référendum d'autodétermination* et sur le nouvel ordre constitutionnel catalan qui en émerge. La Catalogne a également le droit de décider en droit international, et notamment en vertu des *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*, car la Catalogne fait partie de « tous les peuples » qui peuvent « détermine[r] librement leur statut politique et assure[r] librement leur développement économique, social et culturel ».

Comme nous l'avons vu, les développements les plus récents du droit européen pourraient ne pas constituer un obstacle à l'accession de la Catalogne à l'indépendance et une tradition constitutionnelle commune pourrait en fait pousser l'Union européenne et ses organes à reconnaître le référendum catalan à venir. Cette tradition constitutionnelle commune, conjuguée au droit de décider reconnu par le Tribunal constitutionnel espagnol, pourrait en fin de compte légitimer la revendication des Catalans au droit de décider et d'organiser un référendum sur leur indépendance.

La Catalogne a toutes les raisons et toute la légitimité juridique pour rappeler non seulement à ses interlocuteurs espagnols, mais aussi aux autres pays et à sa propre population, que plusieurs pays ont choisi de respecter la volonté démocratique de leurs peuples et d'accepter que le principe démocratique soit pleinement mis en œuvre dans la poursuite de la liberté des peuples. Le Québec et l'Écosse sont deux exemples où le principe démocratique a prévalu, mais il y en aura plusieurs autres à venir dans de nombreuses régions du monde. En menant la bataille sur la question du droit de décider, la Catalogne se donne les moyens d'agir et elle inspire, ce faisant, plusieurs autres peuples de la communauté internationale des peuples à en faire autant.

Références

I- Traités et Autres Instruments Internationaux

Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (Helsinki, 1^{er} août 1975) ILM, vol 14, p 1292.

Charte de Paris pour une Nouvelle Europe, (Paris, 21 nov 1990) ILM, vol 30, p 193.

Charte des Nations Unies (San Francisco, 26 juin 1945) Bevans, vol 3, p 1153, Stat, vol 59, p 1031, TS no 993, *entrée en vigueur le 24 oct 1945*, 1(2).

Déclaration et programme d'action de Vienne, (Vienne, 26 juin 1993) ILM, vol 32, p 1661, UN Doc A/CONF.157/23 (1993).

Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, GA Res 2625, UN GAOR, 25^e sess., Supp. n° 28, p. 121, UN Doc A/8028 (1970).

Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux, GA Res. 1514, UN GAOR, 15^e sess., Supp. n° 16, p. 66, UN Doc. A/4684 (1960).

Déclaration universelle des droits de l'homme, (New York, 10 déc 1948) UNGA Res 217 A (III).

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, (New York, 16 déc 1966) UNTS, vol 999, p 171 et UNTS, vol 1057, p 407, *entré en vigueur le 23 mars 1976*.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, (New York, 16 déc 1966) UNTS, vol 993, p 3, *entré en vigueur le 3 jan 1976*.

Principes qui doivent guider les États Membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements, prévue à l'alinéa e de l'Article 73 de la Charte, leur est applicable ou non, GA Res. 1541, UN GAOR, 15^e sess., Supp. n° 16, p. 29, UN Doc. A/4684 (1960).

Traité sur l'Union européenne, 2010 OJ c 83/01.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 2008 OJ c 115/47.

II- Autres Documents Officiels

Généralité de Catalogne, *El procés constituent*, Barcelone, octobre 2014.

Généralité de Catalogne, *The process for holding the consultation regarding the political future of Catalonia: an evaluation*, Rapport n° 19, Barcelone, 2 avril 2015.

Généralité de Catalogne, *White Paper on the National Transition of Catalonia – Synthesis*, Barcelone, 2014.

III- Constitutions, Lois et Résolutions

A- Constitutions

Constitution de la Fédération de Saint-Kitts-et-Nevis, 1983.

Constitution de la Principauté de Liechtenstein, 1921.

Constitution de la République fédérale démocratique d'Éthiopie, 1995.

Constitution espagnole, 1978.

Loi constitutionnelle de 1982 du Canada.

B- Lois et règlements

Assemblée Nationale du Québec, *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*, Recueil des lois et règlements du Québec (RLRQ), c E-20.2.

Parlement du Canada, *Loi sur la clarté*, Lois du Canada, 2000, c. 26.

Parlement de Catalogne, *Statut d'autonomie de la Catalogne*, 2016.

Parlement de Catalogne, *Loi sur le référendum d'autodétermination* (projet de loi), 31 juillet 2017, traduction non officielle en langue française, IRAI, en ligne : http://danielturpqc.org/upload/2017/Catalogne-Loi_sur_le_referendum_dautodetermination_Traduction_francaise.pdf

C- Résolutions

Parlement de Catalogne, *Déclaration de souveraineté et du droit de décision du peuple de Catalogne*, *Résolution 5/X* (23 janvier 2013).

Parlement de Catalogne, *1/XI* (9 novembre 2015), *263/XI* (21 juillet 2016), *306/XI* (6 octobre 2016).

IV- Arrêts

A- Tribunaux Internationaux

Cour Européenne des Droits De L'homme, *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, Requêtes n^{os} 29221/95 et 29225/95, 2 octobre 2001.

Cour Européenne des Droits De L'homme, *Organisation macédonienne unie Ilinden et Ivanov c. Bulgarie*, Requête n^o 44079/98, 20 octobre 2005, et *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie*, Requête n^o 59489/00, 20 octobre 2005.

Cour Internationale de Justice, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo (Demande d'avis consultatif)*, Avis consultatif, Recueil de la C.I.J., 2010.

B- Cours Nationales

Cour Suprême du Canada, *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217.

Tribunal Constitutionnel de l'Espagne, Arrêts 31/2015, 32/2015, 42/2014, 103/2008 et 138/2015.

V- Doctrine

A- Livres

Buchheit, Lee C., *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*, Yale University Press, 1978.

Crawford, James, *The Creation of States in International Law*, 2^e éd., Oxford, Oxford University Press, 2006.

Tierney, Stephen, *Constitutional referendums: a theory and practice of republican deliberation*, Oxford University Press, 2014.

B- Articles

Beauséjour, Anthony, *Couronner la démarche constitutive par un référendum sur l'indépendance et la Constitution du Québec : l'architecture d'une question claire*, Montréal, Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales, 2017 (à paraître).

Botella, Joan, « Chaque pays reste libre de ne pas autoriser son propre démembrement », *Le Devoir*, 24 mars 2017, p. A-7.

Catala, Amandine, « Secession and Distributive Justice », (2017) 174 *Philosophical Studies* 529–552.

Levrat, Nicolas, « Quel avenir pour la Catalogne? L'autodétermination en question (1:25:00- 1:34:00) », Université de Genève, 6 juin 2014.

López, Jaume, « A “right to decide”? On the normative basis of a political principle and its application to the Catalan case », dans Klaus-Jürgen NAGEL et STEPHAN Rixen (dir.), *Catalonia and Spain in Europe: Is there a way to independence?*, Baden-Baden, Nomos, 2015.

Martí, José Luis, « The Catalan Self-Determination Referendum Draft Bill: A New Form of Transitional Constitutional Regime », *Verfassungsblog*, 18 juillet 2017.

Radan, Peter, « Secessionist Referenda in International and Domestic Law », (2012) 18 *Nationalism and Ethnic Politics* 8-21.

Sánchez, José J. Jiménez, « Democratic Principle and the Right to Decide: The Case of Catalan Secession » (2014) 1 *Open Access Library Journal* 1-9.

Taillon, Patrick, « De la clarté à l'arbitraire : le contrôle de la question et des résultats référendaires par le Parlement canadien » (2014) 20 *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 14.

Turp, Daniel, « Le droit de faire sécession : l'expression du principe démocratique », in *Le droit de choisir : Essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même / The Right to Choose: Essays on Québec's Right of Self-Determination*, Montréal, Éditions Thémis, 2001.

Vezbergaité, Ieva, *Remedial Secession as an Exercise of the right of Self-Determination of Peoples*, Thèse, Budapest, Hongrie, 2011.

Vilajosana, Josep Maria, « The democratic principle and constitutional justification of the right to decide », (2014) 19 *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 178.

Woehrling, José, « Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec », in Québec, ministère du Conseil exécutif (bureau de coordination des études), *La mise à jour des études originalement préparées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1990-1991) et pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992)*, (vol 2, ministère du Conseil exécutif, 2002).

VI- DIVERS

Brexit letter, en ligne : <http://www.bbc.com/news/uk-politics-39431070> (consultée le 24 août 2017).

CONCLUSION

Le présent rapport a abordé les divers aspects du processus d'autodétermination en cours en Catalogne, ainsi que ceux relatifs au référendum dont la tenue est prévue pour le 1er octobre 2017. Les auteurs ont cherché à étudier les questions de différents points de vue scientifiques, qu'ils soient historiques, sociologiques, politiques ou juridiques.

Dans la première partie, la professeure Yanina Welp a analysé et présenté un point de vue historique et sociologique de l'évolution du soutien – ou du rejet – du projet d'indépendance pour la Catalogne. Selon la professeure Welp, l'appui à l'une et l'autre de ces options n'est pas également distribué. Ce constat se fonde sur la présence de trois principales tendances politiques, soit une revendication légitime pour un gouvernement plus autonome, une forte réaction sociale des Catalans et Catalanes contre les limites imposées à l'autonomie catalane par le Tribunal constitutionnel espagnol dans sa sentence de 2010 et la mise en place d'un processus unilatéral de « rupture » (*desconnexió*) en 2016. Ce processus unilatéral a redéfini les préférences et a entraîné de vues divergentes.

La professeure Nina Caspersen a présenté, dans la partie 2, le contexte politique de la revendication d'autodétermination de la Catalogne et de sa demande d'indépendance, en plus d'avoir établi un certain nombre de scénarios futurs, selon les résultats du référendum. La professeure Caspersen soutient que le refus de Madrid de reconnaître la légalité du référendum a eu une incidence décisive sur la dynamique interne et les réponses internationales, ce qui rend le référendum catalan bien différent du récent référendum écossais. La participation au référendum sera probablement déterminante, non seulement pour le résultat, mais aussi pour les réponses au niveau interne et international. Même si la reconnaissance internationale est en définitive une décision politique difficile à prédire, il est peu probable qu'une déclaration d'indépendance unilatérale soit reconnue par les États étrangers. Dans un tel scénario, la non-reconnaissance internationale aurait un prix. Le prix exact dépendrait considérablement de la position du gouvernement espagnol, et même ce prix serait possiblement réduit par les liens internationaux tissés à ce jour par la Catalogne.

Dans la partie trois, le professeur Matt Qvortrup a présenté les référendums d'indépendance dans une perspective historique et s'est intéressé aux facteurs qui en déterminent les résultats. Il rappelle que les référendums sur l'indépendance sont venus par vagues et qu'ils sont devenus communs seulement après la chute de l'Union soviétique. La plupart des référendums ont eu lieu dans des pays ayant des institutions démocratiques plutôt faibles. Lors des quelques référendums sur l'indépendance organisés dans les pays démocratiques, les gouvernements sécessionnistes l'ont emporté lorsqu'ils avaient pris le pouvoir peu de temps avant le référendum, et seulement lorsqu'un vaste soutien à l'indépendance existait avant sa tenue. Dans son évaluation du projet de la *Loi sur le référendum d'autodétermination* présenté au Parlement catalan le 31 juillet 2017, le professeur Qvortrup a conclu, malgré quelques réserves, que le projet de loi respectait les normes internationales.

Le professeur Daniel Turp a analysé, dans la quatrième partie, le droit de décider de la Catalogne. Invoqué par celle-ci comme fondement juridique de la quête d'autodétermination de la Catalogne, ce droit est analysé à la lumière des normes du droit international, européen, espagnol, catalan et comparé. Reconnaissant que des opinions divergentes ont été exprimées par rapport au droit de la Catalogne et d'autres peuples non-coloniaux d'établir des États souverains et indépendants dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, le professeur Turp a estimé que l'existence d'un tel droit pouvait notamment se trouver un fondement juridique dans les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*. Un argument en faveur du droit de décider de la Catalogne s'appuie sur des dévelop-

pements récents du droit européen, une tradition constitutionnelle commune quant à la reconnaissance des résultats des référendums sur l'indépendance ayant émergé. Après avoir étudié la Constitution espagnole et le projet de *Loi sur le référendum d'autodétermination*, le professeur Turp a examiné la question du droit à l'autodétermination du point de vue du droit comparé, dont la jurisprudence la plus éloquente est le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* de la Cour suprême du Canada. Dans son avis, le tribunal canadien de dernière instance a consacré le droit de décider du Québec et a ancré celui-ci dans le principe démocratique.

En 1917, l'autodétermination est devenue le mot d'ordre de la politique internationale, comme en faisaient foi les vues exprimées par le président des États-Unis d'Amérique, Woodrow Wilson : « Aucune paix ne peut durer, ni ne devrait durer, si elle ne reconnaît et n'accepte le principe que les gouvernements dérivent tous leurs pouvoirs légitimes du consentement de ceux qui sont gouvernés et que nul n'a le droit de transférer les peuples d'un potentat à l'autre, comme s'ils étaient une propriété. » Cent ans plus tard, en 2017, l'autodétermination n'a manifestement pas perdu son intérêt pour les peuples qui, comme celui de Catalogne, entendent tenir un référendum sur l'indépendance et s'appuient sur un droit de décider ayant sa source dans le droit à l'autodétermination et le principe démocratique.

ANNEXE - LOI RELATIVE AU RÉFÉRENDUM D'AUTODÉTERMINATION (PROJET)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 1966, ratifiés et en vigueur dans le Royaume d'Espagne depuis 1977 — publiés le 30 avril 1977 au Boletín Oficial del Estado [Journal officiel de l'État espagnol] — reconnaissent le droit des peuples à l'autodétermination comme étant le premier des droits de l'homme. La Constitution espagnole de 1978 détermine, en son article 96, que les traités internationaux ratifiés par l'Espagne font partie intégrante de son ordre juridique interne et, en son article 10, paragraphe 2, que les règles relatives aux droits fondamentaux et aux libertés publiques doivent être interprétées conformément aux traités internationaux applicables en la matière.

Le Parlement de Catalogne a exprimé de façon continue et sans équivoque le droit de la Catalogne à l'autodétermination. Il l'a déclaré dans la résolution 98/III, relative au droit à l'autodétermination de la nation catalane, adoptée le 12 décembre 1989, et il l'a réitéré dans la résolution 679/V, adoptée le 1^{er} octobre 1998, et dans la résolution 631/VIII du Parlement de Catalogne, sur le droit à l'autodétermination et la reconnaissance des consultations populaires relatives à l'indépendance, adoptée le 10 mars 2010. Plus récemment, la résolution 5/X du Parlement de Catalogne, portant adoption de la Déclaration de souveraineté et du droit de décider du peuple de Catalogne, et la résolution 306/XI du 6 octobre 2016, relative à l'orientation politique générale du gouvernement, ont affirmé le droit imprescriptible et inaliénable de la Catalogne à l'autodétermination et ont constaté l'existence d'une majorité parlementaire favorable à l'indépendance.

En parallèle, la résolution 1999/57 sur la promotion du droit à la démocratie de la Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme a proclamé les liens indissolubles entre les principes consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme et les fondements de toute société démocratique. Dans ce contexte, la gestion publique démocratique a été acceptée au niveau international comme étant l'un des piliers de la société contemporaine et elle est inextricablement liée, entre autres, au droit à la participation politique directe et indirecte des citoyens et au droit à la liberté et à la dignité humaine, y compris la liberté d'expression et d'opinion, la liberté de pensée et la liberté d'association, tous droits reconnus par les principaux traités internationaux universels et européens de protection des droits de l'homme. Il s'ensuit que la gestion démocratique de tout contentieux politique doit s'effectuer dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dans des avis récents, la Cour internationale de Justice affirme que la seconde moitié du XX^e siècle a vu l'exercice par de nouveaux États du droit à l'autodétermination, sans que cet exercice ne se fonde sur la fin de l'impérialisme. La Cour relève que le droit des peuples à décider a évolué, et que cette évolution n'a pas été contrecarrée par l'apparition d'une quelconque règle ou coutume en droit international interdisant ces nouvelles pratiques. La seule limite à la légitimité de l'exercice du droit de décider dont la Cour considère qu'elle est en vigueur est le recours illicite à la force ou à d'autres violations graves de règles du droit international.

L'adoption de la présente loi constitue donc la plus haute expression du mandat démocratique issu des élections du 27 septembre 2015. La décision prise par le Parlement de Catalogne dans la présente loi de parachever le processus [Ndt : Nom générique du processus politique engagé en Catalogne en 2012] par l'organisation du référendum d'au-

l'autodétermination voit converger la légitimité historique et la tradition juridique et institutionnelle du peuple catalan — uniquement interrompue au cours des siècles par la force des armes —, avec le droit des peuples à l'autodétermination consacré par la législation et la jurisprudence internationales et avec les principes de souveraineté populaire et de respect des droits de l'homme en tant que fondement de l'ensemble du système juridique.

L'acte de souveraineté que suppose l'adoption de la présente loi est un choix nécessaire pour être en mesure d'exercer le droit des Catalans à décider de l'avenir politique de la Catalogne, en particulier suite à la rupture du pacte constitutionnel espagnol de 1978 qu'ont supposé l'annulation partielle et la dénatura-tion complète du Statut d'autonomie de la Catalogne de 2006 — adopté par le Parlement de Catalogne et ratifié par le peuple catalan — opérées par l'arrêt 31/2010 du Tribunal Constitucional [Cour constitutionnelle espagnole]. La présente loi constitue la réponse démocratique à la frustration engendrée par la dernière tentative engagée par une très large majorité du Parlement en vue de garantir au peuple catalan sa pleine reconnaissance ainsi que sa représentation et sa participation à la vie politique, sociale, économique et culturelle de l'État espagnol sans aucune forme de discrimination.

Au cours du processus préalable, tous les efforts ont été déployés en vue d'aboutir à une solution négociée permettant au peuple de Catalogne de décider librement de son avenir. Le Parlement, conformément au mandat de la majorité du peuple catalan, assume la pleine représentation souveraine des citoyens, dès lors qu'ont été épuisées toutes les voies de dialogue et de négociation avec l'État.

En prenant la décision capitale d'adopter la présente loi, le Parlement de Catalogne exprime la volonté majoritaire du peuple, dont émanent ses pouvoirs, et il fait usage de sa représentativité légale et démocratique en vue de mettre entre les mains des Catalanes et des Catalans la décision quant à l'avenir politique du pays avec l'outil le plus radicalement démocratique dont nous disposons : le vote.

TITRE I. Objet de la loi

Article 1^{er}

La présente loi régit la tenue du référendum d'autodétermination contraignant relatif à l'indépendance de la Catalogne, ses conséquences en fonction de son résultat et la création de la Sindicatura Electoral de Catalunya [Commission électorale de Catalogne].

TITRE II. De la souveraineté de la Catalogne et de son Parlement

Article 2

Le peuple de Catalogne est un sujet politique souverain et, en tant que tel, il exerce le droit de décider, librement et démocratiquement, de sa condition politique.

Article 3

1. Le Parlement de Catalogne agit en tant que représentant de la souveraineté du peuple de Catalogne.
2. La présente loi établit un régime juridique exceptionnel visant à réglementer et à garantir le référendum d'autodétermination de la Catalogne. Elle prévaut hiérarchiquement sur toute norme susceptible d'entrer en conflit

avec elle, en ce qu'elle régit l'exercice d'un droit fondamental et inaliénable du peuple catalan.

3. Toutes les autorités et les personnes physiques et morales qui participent directement ou indirectement à la préparation, la tenue et/ou l'application du résultat du référendum sont couvertes par la présente loi qui met en œuvre l'exercice du droit à l'autodétermination qui fait partie du système juridique en vigueur.

TITRE III. Du référendum d'autodétermination

Article 4

1. Les citoyens catalans sont appelés à décider de l'avenir politique de la Catalogne par la tenue d'un référendum selon les dispositions ci-après.

2. La question posée lors du référendum est :

« Voulez-vous la Catalogne soit un État indépendant sous forme de république ? »

3. Le résultat du référendum est contraignant.

4. S'il ressort du dépouillement des votes valablement exprimés que les votes positifs sont plus nombreux que les votes négatifs, ce résultat implique l'indépendance de la Catalogne. À cet effet, dans les deux jours suivant la proclamation des résultats par la Commission électorale, le Parlement de Catalogne tiendra une séance ordinaire en vue de procéder à la déclaration formelle de l'indépendance de la Catalogne, d'en proclamer les effets et de décider de l'ouverture du processus constitutionnel.

5. S'il ressort du dépouillement des votes valablement exprimés que les votes négatifs sont plus nombreux que les votes positifs, ce résultat implique la convocation immédiate d'élections régionales.

Article 5

1. Le vote est direct, personnel, libre, secret, égal et universel.

2. La portée du référendum correspond au territoire de la Catalogne.

Article 6

1. Sont appelées aux urnes lors du référendum les personnes ayant le droit de vote lors des élections au Parlement de Catalogne. Ont également le droit de vote les Catalans résidant à l'étranger qui ont eu pour dernière résidence légale [dans l'État espagnol] la Catalogne, qui satisfont les exigences légales et qui ont formellement demandé à prendre part au vote.

2. Sont exclues du droit de vote les personnes déclarées incapables ou celles condamnées par une décision de justice définitive à une peine principale ou complémentaire de privation du droit de vote en cours d'exécution.

Article 7

1. Le bulletin de vote contient la question énoncée à l'article 4, paragraphe 2. La question est rédigée en catalan et en castillan, ainsi qu'en occitan sur le territoire du Val d'Aran.
2. Il existe un modèle de bulletin de vote, contenant la question et les mentions « Oui » et « Non » dans deux encadrés distincts.
3. Des bulletins de vote sont prévus pour les personnes déficientes visuelles. En l'absence de ces bulletins de vote, le président du bureau de vote ou une personne de confiance désignée par l'électeur ayant une déficience visuelle aident à la réalisation des opérations nécessaires au vote.

Article 8

1. Le vote peut être positif (Oui), négatif (Non), selon l'option indiquée par l'électeur, ou blanc si aucune des deux options n'est sélectionnée.
2. Est nul tout vote qui ne se conforme pas au modèle officiel ou qui présente des modifications, des nuances ou toute autre particularité susceptible de générer des doutes quant au sens du vote.
3. Lorsque l'enveloppe contient plus d'un bulletin de vote, il est considéré qu'un seul vote a été émis, pour autant que les bulletins de vote soient concordants. S'ils sont discordants, le vote est considéré comme nul.
4. Lorsque l'enveloppe ne contient aucun bulletin de vote ou un bulletin de vote où aucune option n'a été retenue, le vote est blanc.

TITRE IV. De la date et de la convocation du référendum

Article 9

1. La date du référendum est fixée au 1^{er} octobre 2017, conformément au décret de convocation qui sera signé après l'entrée en vigueur de la présente loi.
2. Le gouvernement adoptera également un décret portant règles complémentaires régissant, à tout le moins, le modèle officiel de bulletin de vote ; le modèle officiel d'enveloppe électorale ; les procès-verbaux et autres documents officiels à utiliser lors de la tenue du référendum d'autodétermination ; les modalités et procédures de vote ; la date d'ouverture et la durée de la campagne électorale ; l'administration électorale responsable ; la mise à disposition des ressources humaines et matérielles nécessaires ; la procédure d'attestation du statut d'organisation intéressée ; et les conditions et garanties, le cas échéant, du vote par correspondance, ainsi que tout autre règle nécessaire.

Article 10

Les administrations publiques catalanes sont tenues de rester neutres dans la campagne électorale et de s'abstenir de faire usage de leurs ressources budgétaires pour favoriser l'une ou l'autre option dans la campagne référendaire.

Article 11

1. Les partis politiques représentés au Parlement de Catalogne ont droit à l'utilisation de 70 % des espaces publics

destinés à la campagne, qui sont répartis entre eux en proportion du nombre de sièges obtenus lors des dernières élections au Parlement. Les 30 % d'espaces publics restants sont répartis entre les organisations intéressées accréditées en fonction du nombre de signatures présentées.

2. Les partis politiques représentés au Parlement ont droit à l'utilisation de 70 % des espaces d'information publics gratuits dans les médias de titularité publique. L'administration électorale répartit l'utilisation desdits espaces entre les partis politiques représentés au Parlement de Catalogne selon les résultats obtenus lors des dernières élections au Parlement. Les 30 % d'espaces restants sont répartis entre les organisations intéressées accréditées en fonction du nombre de signatures présentées.

Article 12

1. Au cours de la campagne, les médias de titularité publique ou financés majoritairement sur fonds publics sont tenus de garantir les principes de pluralisme politique et social, de neutralité de l'information et d'égalité des chances. Ces médias ne peuvent exprimer ni manifester leur soutien à l'une des options soumises aux électeurs.

2. Pendant la période électorale, les médias de titularité privée sont tenus de respecter les principes de pluralisme politique et social, d'égalité des chances et de proportionnalité et neutralité de l'information lors des débats et des entretiens électoraux. Ces médias peuvent exprimer ou manifester leur soutien à l'une des options, pour autant qu'ils respectent les principes susvisés et que l'option contraire soit traitée de manière équitable et raisonnable.

3. La Commission électorale de Catalogne veille au respect de ces principes. Elle émet les instructions qu'elle juge nécessaires et elle statue sur les réclamations conformément à la procédure prévue par elle. En cas de manquement, elle peut prendre des mesures compensatoires pour rétablir l'équilibre entre les options soumises à référendum.

TITRE V Des garanties du référendum

Article 13

1. L'administration électorale régie par le titre VI de la présente loi veille à ce que la mise en œuvre du référendum soit conforme aux dispositions de la présente loi et de ses règlements d'application ainsi qu'aux dispositions et aux instruments internationaux en la matière.

2. Aux fins du référendum, les commissions électorales et les bureaux de vote sont des organes indépendants qui ne se plient aux instructions, aux ordres ou aux décisions d'aucune autre institution, exception faite de celles que l'administration électorale et les commissions électorales adressent aux bureaux de vote et de celles que la Commission électorale de Catalogne adresse aux commissions électorales de district.

Article 14

1. Les partis politiques, les fédérations et les coalitions représentés au Parlement ou au niveau municipal peuvent, dans les districts électoraux où ils ont obtenu des représentants, désigner des délégués et des superviseurs.

2. Les organisations sociales intéressées à prendre part au processus référendaire peuvent soumettre leur demande

à la Commission électorale de Catalogne entre le deuxième et le cinquième jour suivant l'adoption de la présente loi.

3. Les commissions électorales de district accréditent les délégués et les superviseurs, ces deniers ne pouvant être plus de deux par parti politique, fédération, coalition ou organisation intéressée dans chaque bureau de vote.

4. Les délégués et les superviseurs ne peuvent émettre leur vote que dans le bureau de vote qui leur correspond selon les listes électorales.

Article 15

1. Le gouvernement et son administration électorale encouragent la présence d'observateurs électoraux internationaux. A cet effet, ils invitent des organisations internationales et des observateurs qualifiés pour ce type de missions.

2. La Commission électorale de Catalogne accrédite les observateurs internationaux et assure le libre exercice de leurs activités.

3. Les observateurs électoraux internationaux accrédités peuvent assister librement à l'ensemble des procédures liées à la tenue du référendum, notamment la procédure de tirage au sort des membres des bureaux de vote ; la préparation de l'ouverture des centres de vote et la constitution des bureaux de vote ; le déroulement du scrutin ; le dépouillement des votes dans les bureaux de vote et l'annonce des résultats au siège de la Commission électorale de Catalogne ; la proclamation des résultats ; et les comparutions des autorités électorales.

4. Les observateurs électoraux internationaux accrédités peuvent adresser des demandes, observations et recommandations à la Commission électorale de Catalogne.

TITRE VI. De l'administration électorale

Article 16

L'administration électorale se compose de la Commission électorale de Catalogne, des commissions électorales de district, des sections électorales et bureaux de vote et du gouvernement de la Generalitat de Catalogne.

Section I : Commission électorale de Catalogne

Article 17

1. La Commission électorale de Catalogne est créée en tant qu'organe indépendant, impartial et permanent qui relève du Parlement de Catalogne.

2. La Commission électorale de Catalogne, dont la compétence s'étend à la totalité du territoire de la Catalogne, est l'organe chargé d'assurer la transparence et l'objectivité du processus électoral, ainsi que l'exercice effectif des droits électoraux.

3. La Commission électorale de Catalogne a pour siège institutionnel le Parlement de Catalogne, sans préjudice de la possibilité de tenir ses réunions en d'autres lieux.

Article 18

La Commission électorale de la Catalogne exerce les compétences suivantes en rapport avec le référendum :

- i. Nommer les membres des commissions électorales de district et en désigner le président et le secrétaire.
- ii. Valider les listes électorales, dont l'élaboration relève de la responsabilité de l'administration électorale du gouvernement de la Generalitat de Catalogne.
- iii. Valider le processus de mise à jour de la carte électorale de la Catalogne, dont l'élaboration relève de la responsabilité de l'administration électorale du gouvernement de la Generalitat de Catalogne.
- iv. Valider les modèles officiels de bulletins de vote, d'enveloppes électorales, de procès-verbaux électoraux, de manuels de fonctionnement des bureaux de vote, d'urnes électorales et autres documents électoraux officiels.
- v. Valider la procédure de vote anticipé pour les électeurs résidant à l'étranger.
- vi. Coordonner les commissions électorales de district et les orienter quant aux critères d'interprétation à suivre dans leurs décisions.
- vii. Statuer sur les demandes, plaintes, réclamations et recours introduits relevant de sa compétence.
- viii. Exercer les fonctions de juridiction disciplinaire à l'égard de toute personne intervenant à titre officiel au référendum, corriger ses actions lorsqu'elles sont contraires à la réglementation et sanctionner, le cas échéant, les infractions administratives qui ne constituent pas un délit.
- ix. Superviser la campagne institutionnelle portant sur le référendum d'autodétermination et sa diffusion dans les médias.
- x. Assurer des conditions d'impartialité et de pluralisme dans les médias publics et privés au cours de la campagne électorale.
- xi. Accréditer les observateurs électoraux internationaux.
- xii. Procéder à l'annonce des résultats.
- xiii. Certifier les résultats électoraux officiels et en ordonner la publication au Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya [Journal officiel de la Generalitat de Catalogne].

Article 19

1. La Commission électorale de Catalogne est un organe permanent composé de cinq membres, juristes ou politologues de renom experts en processus électoraux nommés par le Parlement de Catalogne à la majorité absolue sur proposition des partis, fédérations, coalitions ou groupements d'électeurs représentés au Parlement de Catalogne. Ses membres doivent, dans tous les cas, être en majorité des juristes.
2. La qualité de membre de la Commission électorale de Catalogne est compatible avec toute autre activité dans le secteur public ou privé, à l'exception des incompatibilités prévues par la loi.

Article 20

1. Les membres de la Commission électorale de Catalogne sont inamovibles.
2. Les membres de la Commission électorale de Catalogne choisissent parmi eux le membre assumant les fonctions de président et de secrétaire de l'organe.
3. Le président de la Commission électorale de Catalogne reçoit le nom de Síndic Electoral [commissaire électoral].
4. Le secrétaire de la Commission électorale de Catalogne veille à la documentation et est chargé de la transmettre au réseau d'archives de Catalogne, aux termes de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents [loi 10/2001 du 13 juillet 2001 relative aux archives et documents].

Article 21

Tous les pouvoirs publics, dans l'exercice de leurs compétences respectives, sont tenus de collaborer avec la Commission électorale de Catalogne en vue d'assurer la bonne exécution de ses fonctions. Elle peut demander l'avis de représentants des administrations et des organes impliqués dans le processus électoral et, en général, de techniciens et d'experts et elle peut leur exiger de participer à ses réunions, avec voix consultative.

Article 22

1. Les commissions électorales de district sont des organes temporaires composés de trois membres, juristes et politologues de renom experts en processus électoraux désignés par la Commission électorale de Catalogne. Ses membres experts doivent, dans tous les cas, être en majorité des juristes.
2. La Commission électorale de Catalogne nomme parmi les membres celui qui assume les fonctions de président de chaque commission électorale de district sous le nom de commissaire électoral du district concerné, ainsi que le membre exerçant les fonctions de secrétaire de la commission électorale de district.
3. Chaque commission électorale de district est sise au siège de la délégation du gouvernement de la Generalitat dans le district concerné.
4. Le mandat des membres des commissions électorales de district prend fin après la proclamation des résultats définitifs. Les fonctions de membre des commissions électorales de district sont compatibles avec toute autre activité dans le secteur public ou privé, à l'exception des incompatibilités prévues par la loi.

Article 23

Les commissions électorales de district exercent les compétences suivantes en rapport avec le référendum dans leurs champs d'action territoriaux respectifs :

- i. Superviser l'envoi par l'administration électorale des paquets électoraux des centres logistiques électoraux vers les bureaux de vote.
- ii. Recevoir les informations sur la disponibilité d'espaces publics pour le placement de la publicité électorale et

pour la tenue d'actes de campagne dans les communes relevant de leurs champs d'action territoriaux respectifs et procéder à leur partage entre les acteurs habilités conformément à la pratique habituelle.

iii. Statuer sur les demandes, plaintes, réclamations et recours dont elles sont saisies.

iv. Exercer les fonctions de juridiction disciplinaire à l'égard de toute personne intervenant à titre officiel au processus électoral, corriger ses actions lorsqu'elles sont contraires à la réglementation et sanctionner, le cas échéant, les infractions administratives qui ne constituent pas un délit.

Article 24

1. Les commissions électorales de district sont nommées le deuxième jour suivant la désignation de la Commission électorale de la Catalogne et elles se constituent le deuxième jour suivant la désignation de leurs membres.

2. Une fois nommés, la Commission électorale de Catalogne insère une liste de tous les membres au Journal officiel de la Generalitat de Catalogne du lendemain.

3. Les séances de constitution des commissions électorales de district sont convoquées par leurs secrétaires, conformément aux indications de la Commission électorale de Catalogne.

Article 25

Le gouvernement met à la disposition de la Commission électorale de Catalogne et des commissions électorales de district les moyens matériels et humains nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. La perception d'une rémunération de nature temporaire doit, dans tous les cas, être compatible avec ses actifs et elle est contrôlée conformément à la réglementation en vigueur.

Article 26

1. Les électeurs sont tenus de saisir la commission électorale de district dont relève leur bureau de vote.

2. Les partis politiques, fédérations, coalitions et organisations intéressées peuvent saisir la Commission électorale de Catalogne concernant des questions de nature générale susceptibles d'avoir une incidence sur plus d'une commission électorale de district. Dans les autres cas, les demandes doivent être introduites devant la commission électorale de district appropriée, la personne introduisant la demande devant relever du champ de compétence de l'organe en question.

3. Les demandes sont formulées par écrit et la commission compétente statue à leur égard, à l'exception des cas où ladite commission, en raison de l'importance de la demande, à sa discrétion, ou parce qu'elle juge approprié que la demande fasse l'objet d'une décision adoptée selon des critères de nature générale, décide de les soumettre à la Commission électorale de Catalogne.

4. Lorsque le caractère urgent de la demande ne permet pas de convoquer la Commission électorale de district compétente, et dans tous les cas où il existe des décisions antérieures en la matière rendues par la commission électorale de district compétente ou par la Commission électorale de Catalogne, les commissaires électoraux

peuvent formuler une réponse provisoire, sous réserve de confirmation ou de modification lors de la prochaine séance réunissant la commission électorale de district compétente.

5. La Commission électorale de Catalogne communique aux commissions électorales de district toutes les demandes sur lesquelles elle statue afin d'assurer l'unification des critères appliqués.

6. Les commissions électorales de district sont tenues de procéder à la publication au Journal officiel de la Generalitat de Catalogne de leurs décisions ou du contenu des demandes introduites, sur ordre de leur président, lorsque cette publication apparaît souhaitable au regard de la nature générale desdites demandes. Sont publiées en tout état de cause les décisions rendues par la Commission électorale de Catalogne et communiquées aux commissions électorales de district.

Article 27

Les titulaires de droits subjectifs et d'intérêts légitimes peuvent présenter des plaintes, des demandes ou des rapports d'incident à la commission électorale de district compétente au regard de son champ d'action territorial dans un délai de deux jours suivant le moment où [les faits sur lesquels ils se fondent] surviennent, sont connus ou pourraient être connus.

Article 28

1. Les titulaires de droits subjectifs et d'intérêts légitimes peuvent introduire un recours devant la Commission électorale de Catalogne contre toute décision d'une commission électorale de district.

2. Le recours doit être déposé dans un délai de deux jours après que la décision attaquée ait été rendue ou connue, ou pourrait être connue. La décision [en recours] doit être rendue dans les plus brefs délais, qui ne sauraient dépasser cinq jours. Cette décision épuise les voies de recours disponibles à tous égards.

Section [II] : Des sections et des bureaux de vote

Article 29

1. La circonscription électorale aux fins du référendum est le territoire de la Catalogne, qui est divisé en quatre districts.

2. Chaque district électoral est divisé en sections électorales.

3. Chaque section compte au plus deux mille électeurs et au moins cinq cents. Chaque commune compte au moins une section.

4. Aucune section ne couvre des territoires relevant de différentes communes.

5. Les électeurs d'une même section sont classés par ordre alphabétique sur les listes électorales.

6. Chaque section compte un bureau de vote.

7. Toutefois, lorsque cela apparaît souhaitable compte tenu du nombre d'électeurs d'une section ou du caractère

épars de la population, l'administration électorale du gouvernement de la Generalitat peut décider de former d'autres bureaux de vote et d'y répartir les électeurs de la section. Dans le premier cas, les électeurs de la section sont répartis par ordre alphabétique entre les divers bureaux de vote, qui doivent se situer de préférence dans des espaces séparés au sein du même centre de vote.

8. Lors de la sélection du siège du centre de vote et de l'emplacement des bureaux de vote, il y a lieu de prendre en considération les dispositions légales en vigueur en matière de barrières architecturales.

Article 30

1. L'administration électorale du gouvernement de la Generalitat détermine le nombre et les limites des sections électorales, ainsi que leurs locaux et les bureaux de vote correspondants dans chaque district.

2. Les communes mettent à la disposition de l'administration électorale du gouvernement de la Generalitat les locaux dont elles sont titulaires et qui sont normalement utilisés comme centres de vote. Dans le cas contraire, l'administration du gouvernement de la Generalitat peut aménager des locaux alternatifs en vue d'assurer que les électeurs de la ou des sections électorales en question puissent émettre leur vote.

Article 31

1. Le bureau de vote est formé d'un président et de deux membres.

2. La formation des bureaux de vote incombe à l'administration électorale du gouvernement, sous la supervision de la Commission électorale de Catalogne.

3. Le président et les membres de chaque bureau de vote sont désignés par tirage au sort public parmi toutes les personnes inscrites dans la section correspondante, de moins de soixante-dix ans.

4. La même procédure est appliquée à la désignation de deux suppléants pour chacun des membres du bureau de vote.

Article 32

1. Les fonctions de président et de membre des bureaux de vote sont de nature obligatoire.

2. La désignation en tant que président et membre de bureau de vote doit être communiquée aux intéressés dans un délai de deux jours. La communication aux membres des bureaux de vote est accompagnée d'un manuel d'instructions relatif à leurs fonctions supervisé par la Commission électorale de Catalogne.

3. Les personnes désignées président et membre des bureaux de vote disposent d'un délai de trois jours pour faire valoir devant la commission électorale de district compétente toute cause justifiée et documentée qui les empêche d'accepter ces fonctions. La commission se prononce, sans voie de recours ultérieur, dans un délai de deux jours et communique au premier suppléant, le cas échéant, le remplacement qui en résulte.

4. Toute personne désignée se trouvant ultérieurement dans l'impossibilité de se présenter pour exercer ses fonctions est tenue de communiquer cette circonstance à la commission électorale de district concernée, au moins

soixante-douze heures avant l'acte auquel elle devait participer, en apportant les justificatifs pertinents. Si l'impossibilité survient au-delà de ce délai, la commission électorale de district concernée doit en être informée immédiatement, et, en tout état de cause, avant l'heure de constitution du bureau de vote. Dans ces circonstances, la commission électorale de district concernée communique le remplacement au suppléant concerné, si cette communication peut être effectuée en temps utile, ou en désigne un autre le cas échéant.

5. Si le président ne se présente pas, il doit être remplacé selon l'ordre suivant :

- a) par son premier suppléant ; ou
- b) en cas d'absence du premier suppléant, par son deuxième suppléant ; ou
- c) en cas d'absence de tout suppléant, les fonctions de président sont exercées par le premier membre ; ou
- d) en cas d'absence du premier membre, par le deuxième membre.

Si les membres ne se présentent pas au bureau de vote ou exercent les fonctions de président, ils sont remplacés par leurs suppléants respectifs. Si, en dépit de cela, le bureau de vote ne peut pas être constitué, les membres présents ou, en leur absence, le représentant de l'administration informe des faits la commission électorale de district concernée, par téléphone ou par tout autre moyen permettant une communication immédiate, et il lui adresse par courrier recommandé une déclaration écrite des faits survenus. En cas d'impossibilité de procéder aux remplacements susmentionnés, la commission électorale de district concernée nomme immédiatement les personnes chargées de constituer le bureau de vote, et elle peut ordonner que soient désignées les personnes, en nombre suffisant, d'entre les électeurs présents sur les lieux selon l'ordre dans lequel ils se trouvent pour exprimer leur suffrage.

Section III: L'administration électorale du gouvernement

Article 33

L'administration électorale du gouvernement exerce les compétences suivantes en rapport avec le référendum :

- i. Fournir les listes électorales ainsi que les listes provisoires et définitives conformément à l'article 34 de la présente loi.
- ii. Collaborer avec le Departament [Ministère du gouvernement catalan] compétent en vue de garantir le droit de vote des Catalans résidant à l'étranger.
- iii. Élaborer, mettre à jour et modifier, le cas échéant, la carte électorale de la Catalogne, en définissant les sections et l'emplacement des bureaux de vote.
- iv. Procéder au tirage au sort des membres des bureaux de vote, et en communiquer personnellement le résultat aux personnes concernées.
- v. Sélectionner, accréditer et former les personnes qui exercent les fonctions de représentants de l'administration et d'agents électoraux.

vi. Concevoir les modèles officiels de documents électoraux.

vii. Prendre toutes mesures nécessaires visant à assurer la disponibilité de tous les éléments requis pour l'expression du suffrage et le dépouillement des suffrages exprimés.

Article 34

1. Les listes électorales contiennent l'inscription des personnes qui réunissent les conditions pour être électeurs et qui ne trouvent pas privées, temporairement ou définitivement, de droit de vote.

2. Les listes électorales se composent des électeurs résidant en Catalogne et des électeurs résidant à l'étranger qui répondent aux exigences légales pour exercer le droit de vote. Aucun électeur ne peut être inscrit simultanément sur les deux listes.

3. L'inscription sur les listes électorales n'exige pas d'autorisation préalable du citoyen.

4. Les listes électorales sont ordonnées par sections, et chaque électeur est inscrit dans une section des listes électorales. Nul ne peut être inscrit dans plusieurs sections ou à plusieurs reprises dans la même section.

Disposition additionnelle

Toutes les dispositions qui ne sont pas contraires à la présente loi et au décret portant règles complémentaires et qui sont énoncées dans la Llei Orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre la regulació de les diferents modalitats de referèndum [loi organique 2/1980 du 18 janvier 1980 relative à la réglementation des différentes modalités de référendum] et la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral [loi organique 5/1985 du 19 juin 1985 relative au système électoral général], interprétées de manière conforme à la présente loi, s'appliquent à titre supplétif à la présente loi.

Dispositions finales

PREMIÈRE : Les règles de droit des collectivités locales, de la Communauté autonome de Catalogne et de l'État espagnol qui sont en vigueur en Catalogne au moment de l'adoption de la présente loi continuent de s'appliquer en ce qu'elles ne s'opposent pas aux dispositions de la présente loi. Restent également d'application, conformément à la présente loi, les règles de droit de l'Union européenne, le droit international général et les traités internationaux.

DEUXIÈME : Conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 2, les dispositions de la présente loi cessent d'être en vigueur une fois proclamés les résultats du référendum, à l'exception des dispositions de l'article 4 relatives à la mise en œuvre des résultats.

Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication officielle.

À PROPOS

DU RAPPORT DU GROUPE INTERNATIONAL D'EXPERTS

Geneviève Baril et Frida Osorio Gonsen ont assumé respectivement la supervision et la coordination de la publication du Rapport du Groupe international d'experts. La traduction a été effectuée par Simon Labrècque, René Lemieux, Luc Potvin, Traduction M, et la correction d'épreuves par Frida Osorio Gonsen. Nestor Stratégie a coordonné et réalisé la mise en pages et le graphisme. Anthony Beauséjour et Daniel Turp ont agi respectivement à titre de secrétaire et de rapporteur du Groupe international d'experts.

Nina Caspersen est professeure de sciences politiques à l'Université de York, en Angleterre. Ses recherches portent sur les conflits d'autodétermination, les États de facto et la reconnaissance internationale. Elle est l'auteure de *Contested Nationalism* (Berghan, 2010), *Unrecognized States* (Polity, 2012), *Peace Agreements* (Polity, 2017), ainsi que de plusieurs articles publiés dans des revues internationales de haut niveau. Elle détient un doctorat en sciences politiques de la London School of Economics and Political Science.

Matt Qvortrup est professeur de sciences politiques appliquées et de relations internationales à l'Université Coventry, en Angleterre. Expert en ingénierie constitutionnelle comparée et en politique européenne, il est l'auteur du livre *Angela Merkel : Europe's Most Influential Leader*. Le professeur Qvortrup a obtenu son doctorat en sciences politiques du Brasenose College de l'Université d'Oxford en 2000. Également avocat, il est titulaire d'un diplôme du College of Law de Londres.

Daniel Turp est diplômé de l'Université de Sherbrooke, de l'Université de Montréal et de l'Université de Cambridge, et est titulaire d'un doctorat d'État de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris (Paris II) (*summa cum laude*). Il est professeur titulaire à

la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Depuis 1982, il y enseigne le droit international public, le droit international et constitutionnel des droits fondamentaux et le droit constitutionnel avancé. Il est également professeur invité dans plusieurs universités québécoises, canadiennes et européennes, ainsi qu'à l'Institut international des Droits de l'Homme de Strasbourg. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et articles en droit international et en droit constitutionnel.

Yanina Welp est chercheuse principale au Centre for Research on Direct Democracy (Center for Democracy Studies) et codirectrice du Zurich Latin American Center, tous deux rattachés à l'Université de Zurich. Elle est titulaire d'un doctorat de l'Université Pompeu Fabra, à Barcelone. Ses principaux domaines de recherche sont les mécanismes de la démocratie directe et participative, ainsi que les médias numériques et la politique. Elle a beaucoup publié sur ces questions dans des ouvrages, des chapitres et des revues scientifiques. Plus récemment, elle a codirigé (avec Laurence Whitehead et Saskia Ruth) l'ouvrage *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century* (ECPR Press, 2017) et publié des articles dans les revues *Democratization*, *Perfiles Latinoamericanos* et *Journal of Politics in Latin America*.

Fondé au printemps 2016, l'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI) est une organisation non partisane à but non lucratif. La mission de l'IRAI consiste à réaliser, diffuser et rendre accessibles des recherches sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales afin de contribuer à l'avancement des connaissances scientifiques, d'éduquer le grand public et de favoriser un dialogue citoyen à la fois serein, ouvert et constructif

Founded in the spring of 2016, the Research Institute on Self-Determination of Peoples and National Independence (IRAI) is a non-partisan, non-profit organization. Its mission is to carry out, disseminate and make available research on the self-determination of peoples and national independence, with the aim of contributing to the scientific knowledge of this field, to educate the general public and to stimulate a peaceful, open and constructive citizen dialogue.

Fundat la primavera de 2016, l'Institut de Recerca per a l'Autodeterminació dels Pobles i les Independències Nacionals (IRAI) és una organització imparcial i sense ànim de lucre. L'objectiu de l'IRAI és el de fer recerca sobre l'autodeterminació dels pobles i les independències nacionals i divulgar-ne els resultats al públic de manera accessible i, d'aquesta manera, contribuir al desenvolupament del coneixement científic, educar el públic i promoure un diàleg ciutadà de caràcter serè, obert i constructiu.

À PROPOS IRAI



IRAI

Institut de recherche sur l'autodétermination
des peuples et les indépendances nationales

6750, avenue de l'Esplanade, bureau 100,
Montréal (Québec) H2V 4M1