



Paris, le 6 décembre 2017

SITUATION EN CATALOGNE

I. L'origine et l'évolution du nationalisme catalan

1) La Catalogne : spécificités et autonomie dans le cadre constitutionnel espagnol

La Catalogne, comme le Pays basque, la Galice ou l'Andalousie, est une région historique d'Espagne¹. Elle disposait d'ailleurs de ses propres lois avant 1714, date de la conquête espagnole.

Cette réalité devint un atout lorsque le déclin de l'empire espagnol se précipita à partir du début du XIX^e siècle, d'abord avec les guerres napoléoniennes puis avec la perte de la quasi-totalité de ses colonies américaines. La Catalogne fut la première région espagnole à voir apparaître la révolution industrielle qui favorisa à la fois l'éclosion de la culture catalane et, paradoxalement sans doute, le *statu quo* institutionnel puisque l'accès au marché espagnol était fondamental pour l'industrie catalane naissante. Le nationalisme catalan s'affirma dans les années 1850, même s'il ne s'est vraiment manifesté qu'à la fin des années 1880 en se focalisant sur la résurgence de la culture et de la langue catalanes. De fait, néanmoins, le catalanisme puise à diverses sources, carliste, populaire, libertaire ou culturelle.

Alors que les spécificités culturelles catalanes furent longtemps réprimées – l'usage du catalan fut même interdit sous la dictature militaire du général Primo de Rivera, de 1923 à 1930 –, la chute de la monarchie et l'avènement de la République en Espagne, en 1931, changèrent la donne. La Catalogne obtint une certaine autonomie et fut aussi un fidèle soutien de la République. Ainsi de nombreux Catalans s'engagèrent-ils du côté républicain pendant la guerre civile, de 1936 à 1939, mais la victoire de Franco puis son long régime centralisateur, jusqu'en 1975, entraînèrent la disparition des particularités catalanes.

¹ La Catalogne compte 7,5 millions d'habitants, soit 16 % de la population espagnole, au deuxième rang après l'Andalousie en termes de poids démographique, sur un territoire de près de 32 000 kms².

La Constitution de 1978 marque le rétablissement de la démocratie en Espagne. Elle fut adoptée par référendum, le 6 décembre 1978, par plus de 88 % de « oui » en Espagne, et 91 % en Catalogne. Résultat d'un compromis politique, elle cherche à la fois à instaurer la démocratie en prenant en compte les particularismes régionaux et à maintenir un État central fort. Elle dispose, dans son article 1^{er}, alinéa 2, que « *la souveraineté nationale appartient au peuple espagnol, dont émanent les pouvoirs de l'État* », et, dans son article 2, que « *la Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles* ». Ainsi la Constitution espagnole réserve-t-elle la qualité de nation à la seule Espagne, mais établit une distinction entre les nationalités – dont la Catalogne –, qui ne sont donc pas des nations, et les régions, c'est-à-dire le reste du pays. Aussi l'Espagne se distingue-t-elle à la fois du modèle d'État unitaire et du modèle d'État fédéral : on a pu parler d'État des autonomies. Deux systèmes normatifs, le national et le régional, sont appelés à s'articuler. Le titre VIII de la Constitution est relatif à l'organisation territoriale de l'État. Les compétences des communautés autonomes, visées à l'article 137 comme l'une des modalités de distribution du territoire de l'État, avec les communes et les provinces, sont énumérées à l'article 148 et concernent vingt-deux matières ; les compétences exclusives de l'État, fixées à l'article 149, s'appliquent dans trente-deux matières. Pour rendre effective leur autonomie institutionnelle et juridique, les communautés autonomes doivent se doter d'un statut. Les dix-sept communautés autonomes existantes se sont constituées entre 1979 et 1983 – dès 1979 pour la Catalogne.

Par ailleurs, la Catalogne présente des spécificités économiques qui en font une région prospère en Espagne².

Le parlement régional catalan, qui comprend 135 députés (dont 85 pour Barcelone) élus pour quatre ans, fut longtemps dominé, de 1980 à 2003, par une coalition nationaliste mais non indépendantiste, la CiU (Convergence et Union), dirigée par son emblématique président, Jordi Pujol, comprenant la CDC (Convergence démocratique de Catalogne), parti libéral de centre-droit fondé en 1974 par ce dernier, et l'UDC (Union démocratique de Catalogne), parti démocrate-chrétien créé en 1931.

Entre 2003 et 2010, la CiU fut écartée du pouvoir et la Catalogne fut dirigée par une coalition de socialistes, de nationalistes de gauche de l'ERC (Gauche républicaine de Catalogne), parti républicain et indépendantiste créé en 1931, et d'écologistes, dirigée par les socialistes Pasqual Maragall puis José Montilla. De 2010 à 2012, la CiU revint au pouvoir avec un nouveau leader, Artur Mas, choisi par Jordi Pujol, dont l'image était ternie par des affaires de corruption, pour lui succéder, et qui gouverna grâce à l'abstention des socialistes catalans.

² La Catalogne, qui représente 19 % du PIB national, est la communauté autonome la plus prospère d'Espagne (économie fortement tertiaisée, mais 22,6 % de la production industrielle espagnole et 25 % des exportations du pays, agriculture intensive, commerce extérieur dynamique et importants revenus touristiques) et son PIB par habitant est supérieur à la moyenne nationale, soit 29 728 euros, contre 22 978 euros, même s'il a crû moins vite que dans le reste du pays au cours des trente dernières années. Elle représente 17,9 % de l'emploi total et son taux de chômage s'établit à 22,3 %, pour une moyenne nationale de 26 %. Barcelone est le premier port espagnol et la deuxième ville du pays ; son dynamisme en fait une destination très prisée. Pour autant, la Catalogne est aussi touchée par la crise économique : près du quart de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté, le chômage est important et touche 40 % des moins de 25 ans, la dette atteint près de 60 milliards d'euros, soit la plus élevée parmi les communautés autonomes (35,2 % du PIB) et une multiplication par cinq en dix ans, ce qui la prive d'accès aux marchés financiers et la place en situation de dépendance par rapport à Madrid, et les entrepreneurs se montrent pessimistes sur les perspectives économiques. Comme ailleurs en Espagne, la dureté de la crise est cependant atténuée par la solidarité familiale et l'économie souterraine.

Très longtemps, le nationalisme catalan a été politiquement ambivalent et pragmatique vis-à-vis de l'État central. Il visait bien davantage à faire reconnaître une identité culturelle et à obtenir la plus grande autonomie possible, notamment sur le plan fiscal et budgétaire, qu'à porter un projet indépendantiste, alors nettement minoritaire. Progressivement toutefois, alors que le nationalisme était traditionnellement classé à gauche, et les partis dits « espagnolistes » à droite, la CDC, parti de centre-droit, finit par incarner ce courant politique, même si elle entraînait de plus en plus en concurrence électorale avec l'ERC.

En septembre 2012, le président du gouvernement espagnol, Mariano Rajoy, refusa un réexamen des relations financières avec la Généralité (le « pacte fiscal »).

Dans ce contexte, l'idée indépendantiste gagnait en audience et s'affirmait en particulier lors de la fête nationale catalane, *La Diada*³, le 11 septembre, qui rassemblait des foules sans cesse plus nombreuses – jusqu'à 1,5 million de personnes en 2011 et 2012. Le 11 septembre 2013, la mobilisation a pris la forme d'une chaîne humaine de 400 kilomètres traversant la Catalogne du nord au sud, rassemblant 1,6 million de personnes. La manifestation du 11 septembre 2014 a rassemblé près de 2 millions de personnes dans les rues de Barcelone. Ces grandes manifestations sont en partie organisées par l'ANC (Assemblée nationale catalane), organisation de la société civile fondée en mars 2012 militant en faveur de l'indépendance de la Catalogne, dirigée jusqu'en mai 2015 par Carme Forcadell lorsqu'elle devint présidente du parlement catalan.

Fin septembre 2012, Artur Mas convoque des élections régionales anticipées de plus de deux ans, puis le parlement catalan adopte une résolution demandant au futur gouvernement d'organiser un référendum sur l'autodétermination de la Catalogne.

La campagne électorale se focalisa sur la promesse d'Artur Mas de consulter le « *peuple catalan* » sur son « *futur politique et national* », sans que le mot « indépendance » ne soit prononcé. Les élections anticipées se tinrent le 25 novembre 2012. Cette campagne marque, pour beaucoup, le tournant de la CiU du nationalisme à l'indépendantisme. Artur Mas adopta un programme visant pour la Catalogne à « *avoir son propre État dans le cadre de l'Europe* » et déclara dans une réunion publique : « *Pour la première fois depuis trois siècles, le peuple de Catalogne va enfin pouvoir décider de son futur* ».

Même si la CiU remporta les élections régionales, l'ERC en apparut comme le véritable vainqueur car elle avait suscité la montée de l'indépendantisme, l'avait accompagnée et en avait profité. L'ERC n'avait apporté son soutien à la CiU qu'en contrepartie de l'engagement d'organiser une consultation. En juin 2015, les divergences apparues entre la CDC et l'UDC, hostile à l'indépendance, finirent par avoir raison de la CiU.

De nouvelles élections furent organisées le 27 septembre 2015 et remportées par une nouvelle coalition, appelée Ensemble pour le oui (oui à l'indépendance) comprenant la CDC et l'ERC (dont le responsable, Oriol Junqueras, est le vice-président du gouvernement), qui détiennent 62 sièges, auxquels la CUP (Candidature d'unité populaire), parti de gauche radicale, indépendantiste et anti-européen, créé en 1986, a apporté ses 10 sièges pour atteindre la majorité absolue de 72 sièges sur 135. Pour la première fois, les indépendantistes obtenaient une majorité absolue des sièges au parlement catalan, sans avoir toutefois atteint la majorité des suffrages exprimés. L'objectif devint alors clairement une séparation d'avec l'Espagne et la création d'un État catalan sous forme de République.

³ La Diada commémore, chaque année depuis 1886, la prise de Barcelone par le roi Philippe V, petit-fils de Louis XIV, le 11 septembre 1714, qui a mis un terme à la guerre de Succession d'Espagne et assis définitivement le pouvoir des Bourbons en Espagne. Symbole national reconnu par le statut d'autonomie de la Catalogne, elle était célébrée clandestinement sous Franco. Le 11 septembre n'est officiellement célébré que depuis 1980.

Cependant, les dirigeants de la CUP refusèrent catégoriquement qu'Artur Mas, jugé trop peu impliqué dans le projet indépendantiste, mais aussi contraint à une politique de restrictions budgétaires pour faire face à la crise, continue de diriger la coalition. Celui-ci dut s'effacer en janvier 2016, *in extremis* avant la convocation de nouvelles élections faute de majorité, au profit de Carles Puigdemont, maire peu médiatique de Gérone. La CUP obtint ainsi une position déterminante vis-à-vis de la coalition, même si sa vision de la Catalogne indépendante est très différente de celle de la CDC et d'ERC. Le 10 juillet 2016, la CDC, formation historique du nationalisme catalan de Jordi Pujol, Artur Mas et Carles Puigdemont, disparut et se transforma en Parti démocrate européen catalan (PDeCAT).

2) Le statut de la Catalogne

Conformément aux dispositions constitutionnelles, le premier statut d'autonomie de la Catalogne fut voté en 1979. En 1983, cependant, l'Espagne fut divisée en dix-sept communautés autonomes. Cette décision fut diversement interprétée : le gouvernement espagnol semble considérer l'autonomie des communautés comme une forme de décentralisation de certaines compétences, les domaines les plus importants continuant de relever *in fine* de Madrid, alors que les régions historiques, dont la Catalogne, ont l'impression d'être des communautés autonomes parmi d'autres et donc de perdre leurs spécificités. Entre 1983 et 2009, des compétences et des moyens budgétaires furent régulièrement transférés vers les communautés autonomes, au terme de négociations et de compromis politiques. Ce mouvement ne fut pas toujours exempt de conflits de compétences, comme le montrent les nombreux recours dont fut saisi le Tribunal constitutionnel en la matière (119 pour les seules relations entre l'État et la Catalogne entre 1999 et 2013). Il fut toutefois interrompu avec la crise économique qui affecta fortement l'Espagne à partir de 2009, essentiellement pour des raisons de surveillance des orientations financières du pays, et le gouvernement fut parfois critiqué pour sa politique de « recentralisation ».

En 2004, le parti socialiste (PSOE) de Luis Rodriguez Zapatero, qui avait intégré dans son programme électoral un nouveau statut pour la Catalogne, emporta les élections législatives.

En septembre 2005, alors que les autorités catalanes avaient, depuis de nombreuses années, fait part de leur insatisfaction à l'égard du statut d'autonomie de 1979, le parlement régional vota à une large majorité de 88 % une réforme de ce statut, qui fut transmise aux Cortes. Le texte fut examiné dans un climat tendu, le Parti populaire (PP), alors dans l'opposition, y étant hostile. Il fut modifié substantiellement par le Parlement espagnol puis adopté par les Catalans, le 18 juin 2006, à l'issue d'un référendum au cours duquel le « oui » obtint plus de 73 %, mais avec une forte abstention (51 %). Ce statut réformé marque une évolution vers davantage de décentralisation et d'expression identitaire, tout en demeurant dans le cadre constitutionnel espagnol.

Le PP déféra la loi organique réformant ce statut d'autonomie au Tribunal constitutionnel qui ne rendit sa décision que le 28 juin 2010, quatre ans après le dépôt du recours. La longueur de la procédure illustre non seulement la difficulté pour le juge constitutionnel de se prononcer sur un statut d'autonomie qui avait été adopté par référendum et, plus largement, sur l'organisation territoriale de l'État espagnol – question sensible qui n'avait pas vraiment été tranchée par la Constitution qui, par consensus entre les grandes forces politiques, avait laissé le champ libre au système autonome –, mais aussi les tentatives d'instrumentalisation politique de ce contentieux. En raison des nombreux incidents ayant émaillé la procédure, l'autorité du Tribunal constitutionnel dans l'opinion publique en ressortit fragilisée. Dans le même temps, la juridisation croissante de la vie

politique espagnole traduisait l'absence de dialogue et la fin du consensus, chaque partie campant sur ses positions.

Ce jugement de plus de 880 pages annule totalement ou partiellement 14 articles du statut et en soumet 27 autres à une réserve d'interprétation. Il relève notamment que le terme de « nation », qui qualifiait la Catalogne dans le préambule du statut, était dépourvu de valeur juridique et réaffirme l'unité indissoluble de la Nation espagnole. De même, plusieurs dispositions relatives aux institutions et à la régionalisation des décisions en matière fiscale furent annulées ou vidées de leur contenu. Globalement toutefois, cette décision rappela que les statuts d'autonomie ne sont pas l'expression d'un pouvoir souverain, mais des normes hiérarchiquement soumises à la Constitution.

Il n'en demeure pas moins que cette décision du Tribunal constitutionnel provoqua l'exaspération des Catalans : une marche de protestation à Barcelone, le 10 juillet 2010, réunit plus d'un million de personnes sur le thème « *Nous sommes une nation, c'est à nous de décider* ».

Certains analystes datent l'évolution de l'opinion publique catalane de cette décision : l'autonomie négociée ayant finalement été rejetée par « Madrid », la seule voie qui restait à emprunter était celle de l'affirmation de l'autonomie, voire de l'indépendance. Toujours est-il qu'à partir de cet événement, les positions devinrent de plus en plus inconciliables.

3) Des relations de plus en plus tendues entre Madrid et Barcelone

Le dialogue entre le gouvernement national et les autorités catalanes devint de plus en plus difficile et tendu.

La tenue d'une consultation en Catalogne ayant constitué le sujet central des élections régionales de 2012, il devenait extrêmement difficile, voire impossible pour les dirigeants catalans de revenir sur cet engagement. À compter du début 2013, ces derniers et l'État espagnol sont entrés dans une logique de confrontation allant *crescendo*, chaque nouvelle étape semblant aller plus loin que la précédente et chaque partie rejetant sur l'autre la responsabilité de l'escalade.

Le 23 janvier 2013, le parlement catalan, saisi par le gouvernement d'Artur Mas, adopta une déclaration de souveraineté du peuple catalan. Selon ce texte, « *le peuple catalan* » a le caractère de « *sujet politique et juridique souverain* » qui dispose d'un « *droit de décider de son futur politique collectif* », même si aucune échéance n'était fixée pour l'organisation de la consultation. Le 25 mars 2014, le Tribunal constitutionnel rendit à l'unanimité une décision annulant cette déclaration de souveraineté et reconnaissant le droit à décider s'il est exercé dans le cadre de la Constitution. Les autorités catalanes ont également mis en place des « institutions » telles qu'un conseil de la diplomatie publique catalane, un conseil de la transition nationale, chargé des contours d'une future « administration d'État », une commission parlementaire pour le droit à décider ou encore une agence fiscale chargée de collecter les impôts des municipalités, etc.

Le 12 décembre 2013, Artur Mas annonça un accord entre les partis de sa coalition en vue de l'organisation d'un référendum, le 9 novembre 2014, au cours duquel deux questions seraient posées : 1. « Êtes-vous favorable à ce que la Catalogne soit un État ? » ; 2. « Si oui, êtes-vous favorable à ce que cet État soit indépendant ? ».

Suspendue par le Tribunal constitutionnel, la loi catalane organisant ce référendum ne put s'appliquer⁴ et, le 9 novembre 2014, une consultation dépourvue de valeur juridique fut improvisée, avec une participation de 36 %⁵.

Toutefois, la campagne pour les élections du 27 septembre 2015 prit une dimension référendaire en faveur d'une transition vers l'indépendance dans les dix-huit mois.

Dès le début de l'actuelle législature (avant la dissolution du parlement catalan), le gouvernement prit des mesures pour engager le processus devant conduire à l'indépendance. Le 9 novembre 2015, le parlement adopta une déclaration de déconnexion du reste de l'Espagne, suspendue puis annulée par le Tribunal constitutionnel le 2 décembre suivant. Le 28 juillet 2016, il adopta les conclusions de la commission sur le processus constituant ayant pour objectif une sécession unilatérale : cette résolution, également suspendue par le Tribunal constitutionnel, prévoyait les différentes étapes vers l'indépendance, dont la rédaction d'une constitution catalane soumise à référendum. Enfin, un Livre blanc de la transition nationale, rédigé par un conseil consultatif rattaché à la présidence de la Généralité, comprend trois parties : les étapes du processus constituant, l'organisation de la Catalogne en tant que nouvel État, ses relations avec l'Espagne, l'Union européenne et la communauté internationale.

Le 6 octobre 2016, le parlement catalan vota en faveur de l'organisation d'un référendum sur l'indépendance de la Catalogne, au plus tard en septembre 2017, cette consultation devant se tenir avec ou sans l'autorisation du gouvernement espagnol.

II. Le déroulement de la crise en Catalogne

1) Le « référendum » du 1^{er} octobre 2017

À titre liminaire, il convient de constater que, contrairement au cas écossais, pour lequel les indépendantistes et le gouvernement britannique étaient parvenus à un accord pour organiser un référendum sur l'indépendance, qui eut lieu le 18 septembre 2014 et qui se traduisit par 55,3 % de « non », celui de la Catalogne est marqué par des relations conflictuelles entre les partisans de l'indépendance et le gouvernement espagnol. De même, le 22 octobre dernier, en Italie, se sont tenus des référendums d'initiative locale, à valeur consultative, visant à accroître l'autonomie de la Vénétie et de la Lombardie, comme le prévoient à la fois la Constitution italienne et le statut de chacune de ces régions.

Le 28 août 2017, le gouvernement catalan présenta un projet de loi sur la transition juridique et fondatrice de la République, qui a été préparé notamment par un ancien juge au Tribunal constitutionnel. La transition prévoit que des élections constituentes seraient convoquées, dans un délai de six mois après le référendum, pour élire une assemblée constituante chargée de rédiger un projet de constitution, également dans un délai de six mois. Après approbation par une majorité des trois cinquièmes ou, à défaut, à la

⁴ L'article 149.1 de la Constitution espagnole fait de l'autorisation de convoquer des consultations populaires par voie de référendum une compétence exclusive de l'État. En Espagne, un référendum ne peut donc être autorisé que par le gouvernement ou le parlement. Ainsi, en 2008, le Tribunal constitutionnel avait rejeté une demande de référendum du Pays basque au motif qu'une consultation sur l'avenir d'une région espagnole était un sujet de nature constitutionnelle intéressant l'ensemble des Espagnols.

⁵ La Catalogne dispose, aux termes de l'article 122 de son statut d'autonomie, de la possibilité d'organiser des consultations populaires. Cette disposition a été jugée conforme à la Constitution par le Tribunal constitutionnel, sous réserve que cette consultation populaire ne soit pas un référendum qui, on l'a vu, est une compétence exclusive de l'État.

majorité absolue au cours d'un second scrutin, cette constitution serait soumise à référendum. La Catalogne se constituerait en République. Les Catalans pourraient conserver leur nationalité d'origine. Aux côtés de la langue catalane, le castillan resterait langue officielle, au moins pendant la période de transition. L'administration catalane se substituerait à l'administration espagnole, avec possibilité d'intégrer les fonctionnaires en place.

Le 1^{er} octobre, plus de 5,5 millions d'électeurs espagnols inscrits sur les listes électorales de Catalogne, ont été appelés à répondre à la question : « Voulez-vous que la Catalogne soit un État indépendant sous forme de République ? ». Le gouvernement catalan a indiqué qu'en cas de réponse positive, la Catalogne indépendante resterait au sein de l'Union européenne.

Le gouvernement espagnol a fermement condamné cette consultation, contraire à la Constitution. Il a également exclu l'ouverture de discussions avec les autorités catalanes tant que celles-ci refuseraient de renoncer à ce référendum.

De fait, la sincérité du scrutin a été fortement contestée, et pas seulement par le gouvernement de Madrid : absence de réelle campagne électorale, impossibilité de garantir le caractère libre et secret du scrutin, défaillances dans l'organisation matérielle, refus des principales municipalités socialistes de Catalogne de participer à l'organisation du référendum, absence de prise en compte des partisans du « non », forte présence policière, etc.

Le jour du scrutin, qui s'est tenu dans des conditions chaotiques compte tenu des mesures prises par Madrid les jours précédents pour empêcher son déroulement, a donné lieu à des scènes de violence qui ont choqué la société espagnole et au-delà. Les heurts entre la police et certains électeurs ont été largement médiatisés. Des interrogations sont apparues sur l'usage proportionné de la force publique. Certains observateurs se sont aussi demandé si le recours à la force n'avait pas renforcé la cause indépendantiste en présentant ses partisans comme des « victimes » du pouvoir central.

Selon le gouvernement catalan, 2,26 millions d'électeurs ont pris part au scrutin, soit une participation de 42,3 %, et 90 % d'entre eux auraient voté en faveur de l'indépendance. Le Président Carles Puigdemont, demandant le retrait de la police espagnole de Catalogne, a sollicité une médiation internationale.

Mariano Rajoy est intervenu à la télévision pour dénoncer une violation de la légalité et se féliciter de la fermeté de la réaction gouvernementale. Le 3 octobre, le Roi Felipe VI, sortant pour la première fois de la traditionnelle neutralité de la Couronne, a prononcé un discours inattendu au ton très ferme et solennel, dénonçant « *une situation d'une extrême gravité* » et la tentative de « *rompre l'unité de l'Espagne et la souveraineté nationale* ». La crise catalane apparaît comme la crise institutionnelle la plus grave que l'Espagne ait à affronter depuis la tentative de coup d'État militaire de février 1981.

Par ailleurs, cette crise se déroule dans un contexte marqué par des manifestations très importantes, tantôt des indépendantistes, tantôt des anti-indépendantistes.

Le 10 octobre, au parlement catalan, le Président Carles Puigdemont a signé la déclaration d'indépendance de la Catalogne, mais a aussitôt suspendu ses effets en appelant au dialogue. Cette décision ambiguë a semé le trouble sur ses intentions, tant à Madrid que parmi les indépendantistes, notamment au sein de l'ERC et de la CUP qui souhaitaient une indépendance avec effet immédiat et qui ont vivement critiqué le non-respect de l'accord de gouvernement. En retour, le lendemain, Mariano Rajoy a donné jusqu'au 16 octobre au gouvernement catalan pour clarifier sa position et indiquer si l'indépendance avait bel et bien été proclamée et a rejeté toute idée de négociation. Le 16 octobre, Carles Puigdemont

n'a pas vraiment répondu, se limitant à réitérer sa demande de dialogue. Il a bénéficié d'un nouveau délai de trois jours supplémentaires.

2) La mise en œuvre de l'article 155 de la Constitution et ses suites

Le 21 octobre, un conseil des ministres extraordinaire a été réuni pour envisager la mise en œuvre de l'article 155 de la Constitution espagnole, qui dispose que, « *si une communauté autonome ne remplit pas les obligations que la Constitution et la loi lui imposent ou si elle agit d'une façon qui nuit gravement à l'intérêt général de l'Espagne, le gouvernement, après une mise en demeure au président de la communauté autonome et, dans le cas où il n'en serait pas tenu compte, avec l'accord de la majorité absolue du Sénat, peut prendre les mesures nécessaires pour obliger cette communauté à l'exécution forcée de ses obligations ou pour protéger l'intérêt général mentionné* ». Ce texte, jamais appliqué jusqu'alors, est clair dans l'objectif qu'il poursuit, mais imprécis quant à la façon de l'atteindre. Son déclenchement requiert plusieurs étapes : la mise en demeure du président de la communauté autonome de rétablir la légalité, la réunion du conseil des ministres visant à détailler les mesures que le gouvernement entend prendre dans le cadre de l'article 155 et l'examen d'un projet de loi par le Sénat.

Le 27 octobre, le parlement catalan, en l'absence des députés du PP, du PSC et de *Ciudadanos*, a proclamé la République catalane comme État indépendant et souverain de droit, démocratique et social. Cette déclaration d'indépendance a été annulée par le Tribunal constitutionnel à l'unanimité, le 8 novembre.

Moins d'une heure plus tard, le Sénat a approuvé, à une très large majorité (241 pour, 47 contre et une abstention), les mesures prises au titre de l'article 155 : faculté donnée au président du gouvernement, et non plus seulement au président de la Généralité, de dissoudre le parlement catalan dont les compétences sont par ailleurs limitées, avec effet immédiat, convocation pour le 21 décembre 2017 d'élections régionales anticipées, destitution du président Carles Puigdemont, du vice-président Oriol Junqueras et de l'ensemble des membres du gouvernement catalan, ainsi que du chef des *Mossos d'Esquadra*, placement des administrations catalanes et des *Mossos d'Esquadra*, dont les membres pourraient être remplacés par des forces de sécurité de l'État en cas de besoin, sous l'autorité des ministères nationaux, dissolution des délégations de la Catalogne à l'étranger, exercice par Madrid des compétences financières, budgétaires et fiscales, ainsi qu'en matière de télécommunications et de services numériques de la communauté autonome. Il convient de noter que l'autonomie de la Catalogne n'est pas suspendue, ce qui serait contraire à la Constitution. La vice-présidente du gouvernement espagnol, Soraya Saenz de Santamaria, a été désignée présidente par intérim de la Catalogne au moins jusqu'aux élections.

Ces mesures ont été prises en accord avec les principales forces politiques espagnoles, le PSOE, par ailleurs favorable à une réforme de la Constitution dans un sens fédéral, et les libéraux de *Ciudadanos*, qui réclamaient depuis longtemps le déclenchement de l'article 155. En revanche, Podemos n'est pas favorable à ces mesures : même s'il ne soutient pas l'indépendance de la Catalogne, il s'est exprimé en faveur d'un référendum concerté entre Madrid et Barcelone, comme cela s'était passé en Ecosse.

Les divisions au sein des partisans de l'indépendance, apparues progressivement, se sont accentuées. Alors que l'ERC et la CUP militaient en faveur d'une déclaration immédiate, d'autres plaidaient pour la modération. La maire de Barcelone, Ada Colau, s'est ainsi prononcée contre une déclaration unilatérale d'indépendance et a pris ses distances avec le vote du 27 octobre. De même, le ministre catalan des entreprises, Santi Vila,

pourtant proche de Carles Puigdemont, a démissionné la veille du 27 octobre pour marquer son opposition à cette démarche unilatérale.

Les indépendantistes se trouvent de fait soumis à diverses pressions, d'ordre économique et judiciaire.

Environ 2 500 sociétés catalanes auraient déménagé leur siège depuis le référendum du 1^{er} octobre, dont les banques CaixaBank et Banco de Sabadell ou encore Codorniu, l'un des plus grands producteurs du cava, le vin mousseux espagnol. Selon certaines estimations, le PIB catalan chuterait de 25 % à 30 % en cas d'indépendance et la crise actuelle coûterait 60 % de la croissance espagnole potentielle.

En réaction au référendum, la justice espagnole est intervenue, tandis que des arrestations ont eu lieu. L'Audience nationale, une haute juridiction chargée des crimes les plus graves tels que le terrorisme et le crime organisé, a cité à comparaître Josep Lluís Traperó, le directeur général des *Mossos d'Esquadra*, fortes de 17 000 hommes qui dépendent hiérarchiquement des autorités catalanes, mais qui ont le devoir de faire respecter la loi et les décisions de justice. M. Traperó a été mis en examen pour sédition. Il est notamment suspecté de passivité dans la réaction de ces forces de police pendant le référendum, alors que la justice leur avait ordonné d'empêcher la tenue de ce scrutin jugé illégal.

De leur côté, Jordi Sanchez, président de l'ANC, et Jordi Cuixart, président d'Òmnium Cultural, deux puissantes organisations indépendantistes qui ont joué un rôle crucial dans la mobilisation populaire, en particulier lors de *La Diada*, ont été placés en détention préventive par l'Audience nationale, ce qui a provoqué d'importantes manifestations à Barcelone pour réclamer leur libération.

Par ailleurs, les membres du gouvernement catalan ont été mis en examen par le Tribunal supérieur de justice de Catalogne pour désobéissance, abus de pouvoir et malversation de fonds publics pour avoir signé le décret de convocation du référendum, en dépit de la décision du Tribunal constitutionnel. Carles Puigdemont fait l'objet d'une plainte pour sédition et rébellion, des délits passibles, respectivement, de 15 ans et 25 ans de prison. La présidente et les membres du bureau du parlement catalan font également l'objet de poursuites, mais, en raison de leur immunité parlementaire, ils doivent être entendus par un juge d'instruction de la Cour suprême. Le 2 novembre, le parquet espagnol a requis la prison pour huit des quatorze membres de l'ancien gouvernement catalan. Oriol Junqueras et sept autres anciens ministres ont été placés en détention provisoire. Les indépendantistes n'ont pas manqué de parler de « prisonniers politiques ». En revanche, Santi Vila, qui avait démissionné la veille de la proclamation de l'indépendance, a évité la prison contre le paiement d'une caution.

Depuis le 30 octobre, Carles Puigdemont et quatre anciens ministres catalans se trouvent à Bruxelles. Une certaine confusion a d'abord entouré cette information, la possibilité que ceux-ci demandent l'asile politique à la Belgique ayant été évoquée avant d'être démentie. Il semblerait qu'ils chercheraient à internationaliser le conflit. Carles Puigdemont n'a pas répondu à la convocation de la justice espagnole et indiqué qu'il ne reviendrait pas dans son pays sans l'assurance de bénéficier d'un procès impartial, ce dont il dit douter. Le 3 novembre, la justice espagnole a émis à son encontre et celle de ses anciens ministres présents en Belgique à la fois un mandat d'arrêt européen, adressé à la justice belge, et un mandat de recherche internationale au cas où ils quitteraient la Belgique. La procédure de remise des personnes poursuivies pourrait cependant être longue et ne pas intervenir avant les élections régionales – le délai maximum d'exécution est en principe de 60 jours. Le président et les ministres destitués ont été entendus par la justice belge dans les jours qui ont suivi, mais ont été libérés sous condition avec interdiction de quitter le

territoire belge sans l'accord du juge, obligation de fixer leur résidence à une adresse déterminée et de se présenter personnellement à tous les actes de la procédure et à toute convocation.

L'annonce d'élections anticipées dès le 21 décembre a pris de court les responsables politiques espagnols, à commencer par les indépendantistes catalans qui ont été contraints de prendre rapidement position sur leur éventuelle participation. Les formations indépendantistes, en apparente contradiction avec la déclaration d'indépendance, ont annoncé leur intention de participer à ce scrutin, avec le soutien des organisations ANC et Omnium Cultural. Carles Puigdemont, tête de liste PDeCAT, a indiqué qu'il ferait campagne depuis Bruxelles. Toutefois, aucun accord n'a pu être trouvé entre le PDeCAT et l'ERC qui présenteront donc des listes distinctes. Or, le PDeCAT, qui est l'héritier de la puissante CDC, est très en retard dans les sondages, entre 8 % et 12 % des intentions de vote, contrairement à l'ERC qui arriverait en tête, entre 26 % et 32 % (contre 7 % en 2010). La maire de Barcelone présente également une liste Catalogne en commun, en coalition avec Podem, la branche catalane de Podemos. La plupart des responsables indépendantistes auraient adopté un ton plus modéré et conciliant, reconnaissant les limites de l'unilatéralisme (faible majorité, naïveté politique, caractère symbolique, divisions, absence de reconnaissance européenne et internationale). Beaucoup d'entre eux cependant se trouvent en prison ou en exil.

La situation en Catalogne, où les 200 000 fonctionnaires locaux sont passés sans difficultés sous la tutelle des ministères nationaux, est aujourd'hui au *statu quo*, dans l'attente des résultats des élections du 21 décembre qui verront s'affronter sept principales listes (trois indépendantistes : PDeCAT, ERC et CUP ; trois anti-indépendantistes : *Ciudadanos*, PSC et PP ; et la liste de la maire de Barcelone). Les derniers sondages continuent de donner une avance aux différents partis indépendantistes (entre 68 et 71 sièges sur 135, contre 72 dans le parlement dissous), mais il est difficile de mesurer l'influence électorale de la « majorité silencieuse » sur laquelle compte le gouvernement de Mariano Rajoy (les trois partis anti-indépendantistes n'obtiendraient au mieux que 62 sièges). Dans ce contexte, la liste Catalogne en commun pourrait être la formation charnière dans le prochain parlement catalan. Il est fort probable que les élections n'apportent pas de solution durable à la crise catalane. Si les indépendantistes évoquent désormais la nécessité d'aboutir à un accord avec Madrid, ils ne renoncent pas pour autant à leur objectif. Une réflexion sur une réforme territoriale sera probablement nécessaire.



Paris, le 6 décembre 2017

LA CRISE CATALANE DANS LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL EUROPÉEN

1) Les dispositions des traités européens

Les traités européens n'évoquent, soit directement soit indirectement, que les États membres et restent neutres sur leur organisation institutionnelle interne.

L'article 1^{er} du traité sur l'Union européenne (TUE) mentionne l'Union européenne, « à laquelle les États membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs » et précise que ce traité « marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». L'article 2 liste les valeurs de l'Union européenne, parmi lesquelles l'État de droit, qui sont « communes aux États membres ».

L'article 4 du TUE est particulièrement important. Son paragraphe 2 stipule que « l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale [...] ».

Plus généralement, les objectifs de l'Union européenne, mentionnés à l'article 3 du TUE, tendant à la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice « sans frontières intérieures », du marché intérieur, de l'union économique et monétaire et des relations avec le reste du monde visent les États membres, même si l'Union « respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique ». Développant ce principe, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) assure le respect des diversités nationales, par exemple en matière de politique sociale (article 151), de système éducatif (article 165) ou de culture (article 167, qui évoque aussi la diversité régionale). Pour autant, le titre I du TFUE relatif aux catégories et domaines de compétences de l'Union ne mentionne que l'Union et/ou les États membres, selon que ces compétences sont exclusives ou partagées.

Par ailleurs, l'article 9 du TUE établit un lien entre citoyenneté européenne et nationalité : *« Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas »*. Cette disposition est reprise à l'article 20 du TFUE.

L'article 21 du TUE prévoit que l'Union européenne, dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action extérieure, respecte divers principes, dont ceux de la charte des Nations unies et du droit international.

Enfin, seuls des États ont la possibilité d'adhérer à l'Union européenne, aux termes de l'article 49 du TUE : *« Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union »*. De même, selon l'article 50, *« tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union »*.

Le protocole n° 1 annexé aux traités porte sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

La dimension régionale est traitée dans le TFUE sous l'angle de la cohésion économique, sociale et territoriale, en application des articles 174 et suivants : *« En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne »*. C'est ainsi qu'est institué un Fonds européen de développement régional, *« destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans l'Union par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin »* (article 176).

Par ailleurs, l'Union européenne dispose d'un Comité des régions, créé en 1994, qui n'est cependant pas une institution de l'Union au sens de l'article 13 du TUE, mais qui a le statut d'organe consultatif de l'Union : il assiste le Parlement européen, le Conseil et la Commission et exerce *« des fonctions consultatives »*. L'article 300 du TFUE dispose que *« le Comité des régions est composé de représentants des collectivités régionales et locales qui sont soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue »*.

Le Comité des régions, qui siège à Bruxelles et dont le nombre de membres ne peut excéder 350, fait l'objet des articles 305 à 307 du TFUE. Ce dernier, en particulier, prévoit que *« le Comité des régions est consulté par le Parlement européen, le Conseil ou par la Commission dans les cas prévus par les traités et dans tous les autres cas, en particulier lorsqu'ils ont trait à la coopération transfrontière, où l'une de ces institutions le juge opportun »*. Il peut émettre un avis de sa propre initiative dans les cas où il le juge utile.

2) Le cas de la scission d'un territoire d'un État membre : la « doctrine Prodi »

Quel serait le sort dans l'Union européenne d'une partie du territoire européen qui ferait sécession ?

Les traités européens prévoient la sortie de l'Union européenne d'un État membre – c'est l'article 50 du TUE –, mais ne disent rien de la scission d'un territoire de l'Union européenne.

Face à ce vide juridique, les institutions de l'Union européenne s'en remettent à la « doctrine Prodi », du nom du président de la Commission européenne de 1999 à 2004. Cette année-là, Romano Prodi avait déclaré qu' *« une région nouvellement indépendante deviendrait, du fait de son indépendance, un pays tiers par rapport à l'Union et tous les traités ne s'appliqueraient plus à son territoire dès le premier jour de son indépendance »*.

Dès lors, un État né d'une sécession au sein d'un État membre ne serait pas considéré comme faisant automatiquement partie de l'Union. Il serait un État tiers et devrait donc se conformer à la procédure existante, à savoir présenter sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne, puis engager des négociations d'adhésion, cette dernière requérant un accord de l'ensemble des États membres.

Dans le cas de la Catalogne, il faudrait donc que l'Espagne donne son accord à l'adhésion à l'Union européenne de son ancienne communauté autonome. Avant même cette étape, il serait nécessaire que les États membres reconnaissent l'indépendance de la Catalogne de manière à la considérer comme un État à part entière juridiquement en capacité de présenter sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne. Compte tenu du contexte de la déclaration d'indépendance de la Catalogne, à commencer par son caractère contraire à la Constitution espagnole, il est pour le moins très improbable que cette condition soit remplie. Par ailleurs, la Catalogne « indépendante » pourrait, même sans faire partie formellement de l'Union économique et monétaire, continuer d'utiliser l'euro. La monnaie unique européenne est en effet déjà utilisée par des États tiers, soit avec l'accord de Bruxelles, comme Monaco, soit de façon unilatérale, comme le Monténégro.

3) Les réactions des institutions européennes

Les différentes réactions des institutions européennes traduisent un attachement à la « doctrine Prodi ».

Au lendemain du référendum sur l'indépendance du 1^{er} octobre 2017, la Commission européenne a publié une déclaration dans laquelle elle affirme le caractère illégal du scrutin organisé en Catalogne, *« en vertu de la Constitution espagnole »*. Pour elle, *« il s'agit d'une question interne à l'Espagne qui doit être réglée dans le respect de l'ordre constitutionnel de ce pays »*. Elle réaffirme également *« le point de vue juridique adopté par la présente Commission et par celles qui l'ont précédée. Si un référendum était organisé d'une façon qui serait conforme à la Constitution espagnole, cela signifierait que le territoire qui partirait se retrouverait en dehors de l'Union européenne »*. Elle a néanmoins appelé *« tous les acteurs concernés à sortir au plus vite de la confrontation pour revenir au dialogue »*, condamnant la violence.

Le 3 octobre, la Commission a contesté le rapprochement que d'aucuns esquisaient entre la situation en Catalogne et le cas du Kosovo – dont l'indépendance par rapport à la Serbie en 2008 avait été reconnue par vingt-deux États membres de l'Union européenne, mais pas par l'Espagne –, considérant que ce dernier était unique et *sui generis* eu égard au contexte géopolitique de l'époque.

Dans un discours au Parlement européen, le 4 octobre, à l'occasion d'un débat d'urgence ajouté *in extremis* à l'ordre du jour de la session plénière à Strasbourg, le Premier vice-président de la Commission, Frans Timmermans, a réaffirmé le caractère intérieur de la crise catalane, *« qui doit être gérée en ligne avec l'ordre constitutionnel de l'Espagne »*, et renouvelé l'appel au dialogue.

Cette position a conduit la Commission à rejeter la demande de médiation sollicitée par les autorités catalanes. Si la Commission a déjà joué un rôle de médiation ou

de soutien à la négociation dans des États tiers, voire entre États membres, elle ne l'a jusqu'à présent jamais fait entre un État membre et une région de celui-ci. Elle s'est, par exemple, impliquée à Chypre pour parvenir à un accord de réunification, mais n'est pas intervenue dans le cas de l'Irlande du Nord en 1998. Le rôle de médiateur requiert en effet la neutralité. Du reste, ni le gouvernement espagnol ni les principaux groupes politiques au Parlement européen, lors de ce débat, n'ont demandé une telle médiation. De même, le Conseil de l'Europe a refusé ce rôle de médiateur, mais a précisé que sa Commission de Venise était prête à apporter une assistance juridique en cas de réforme constitutionnelle en Espagne.

Le 13 octobre, le Président Juncker, s'exprimant face à des étudiants à Luxembourg, est allé plus loin en se déclarant opposé à l'indépendance de la Catalogne : *« Je ne voudrais pas d'une Union européenne à 98 États dans 15 ans »*.

En marge du Conseil européen des 19 et 20 octobre derniers, le Président Tusk, comme le Président du Parlement européen, Antonio Tajani, ont rejeté toute forme de médiation européenne, tandis que de nombreux chefs d'État et de gouvernement apportaient leur soutien à Mariano Rajoy.

À l'occasion de la déclaration d'indépendance par le parlement catalan, le 27 octobre, le Président Tusk a réitéré sa position et indiqué que *« l'Espagne reste la seule interlocutrice »* de l'Union européenne. Une porte-parole de la Commission a par ailleurs indiqué que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne s'appliquait pas au cas catalan car, en vertu de son article 51, *« les dispositions de la Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union [...], ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union »*. La question catalane reste donc une affaire intérieure à l'Espagne.

Lors de sa conférence de presse du 31 octobre, à Bruxelles, où il s'est rendu après le mandat d'arrêt lancé contre lui après l'activation de l'article 155 de la Constitution espagnole, Carles Puigdemont a renouvelé sa demande de réaction de l'Union européenne, au nom du respect des valeurs européennes.

Toutefois, lors d'un entretien télévisuel, le 26 novembre, il a vivement critiqué l'Union européenne. Il a certes réaffirmé son engagement européen, mais cet entretien a été perçu comme une montée de l'euroscpticisme chez les indépendantistes catalans qui commenceraient à admettre qu'une Catalogne indépendante resterait, au moins pour un temps, en dehors de l'Union européenne.

Le 27 novembre, dix-sept députés européens, dont les Français José Bové et Marie-Pierre Vieu, appartenant aux groupes Verts/ALE, GUE/NGL, ADLE et CRE, ont annoncé leur intention de se rendre dans les prisons espagnoles où sont détenus plusieurs élus catalans – plusieurs députés européens avaient observé le déroulement du référendum du 1^{er} octobre. Deux jours plus tard, plusieurs députés européens ont annoncé le lancement d'une plateforme de dialogue UE-Catalogne et présenté ses objectifs : libération des responsables politiques et sociaux catalans arrêtés, fin de l'application de l'article 155, intervention des institutions européennes pour tenter de résoudre la crise, signature d'un accord négocié entre Madrid et Barcelone.