



**LA CONSULTATION SUR L'AVENIR POLITIQUE
DE LA CATALOGNE**

Barcelone, le 25 juillet 2013



Generalitat de Catalunya
**Consell Assessor
per a la Transició Nacional**

Table des matières

1. Introduction	7
2. Analyse du soutien à la convocation de la consultation	11
2.1 Introduction	11
2.2 Le soutien au droit de décider: que disent les enquêtes?	11
2.3 Le soutien au droit de décider: que disent les résultats électoraux?	13
2.3.1 Radiographie électorale du soutien à la convocation de la consultation	14
2.3.2 Radiographie électorale des adversaires de la convocation de la consultation	19
2.3.3 Radiographie électorale: différence entre les partisans et les adversaires de la convocation de la consultation	23
2.4 Le soutien à la consultation en combinant enquêtes et résultats électoraux	25
2.5 Conclusions	30
3. Arguments légitimant la convocation de la consultation	31
3.1 Légitimité historique	31
3.2 Arguments en faveur de la légitimité dans les démocraties libérales	39
3.2.1 La consultation répond à des principes démocratiques, représentatifs, civiques et participatifs	40
3.2.2 La consultation répond à des principes libéraux: elle protège les droits individuels et les droits collectifs des citoyens	42



3.2.3 La consultation répond à des principes égalitaires et inclusifs	43
3.2.4 La consultation est possible dans le cadre constitutionnel en vigueur	43
3.2.5 La consultation est pertinente par rapport aux principes du fédéralisme plurinational	44
3.2.6 La consultation relève d'une conception avancée et cosmopolite de la démocratie	44
3.2.7 La consultation est fonctionnelle: elle permet de sortir de l'impasse politique actuelle	45
3.2.8 Les consultations citoyennes sont une procédure habituelle des démocraties partout dans le monde	46
3.2.9 La consultation est pertinente par rapport à la tradition historique et à la culture politique catalane	47
3.2.10 La consultation apporte une visibilité internationale à la Catalogne et l'affirme en tant que sujet politique	47
 4. Stratégies juridiques pour la convocation d'une consultation légale conformément au droit interne	 48
4.1 Objectifs à atteindre et critères à retenir pour concevoir la stratégie	49
4.2 Analyse des cinq voies légales juridiques du point de vue des critères cités	51
4.2.1 Référendums des autonomies de l'article 92 de la Constitution espagnole	51
4.2.2 La délégation ou transfert de compétences de l'article 150.2 de la Constitution espagnole	54
4.2.3 Les référendums de la loi catalane 4/2010	55
4.2.4 Les consultations populaires de la proposition de loi présentée au Parlement de la Catalogne	56
4.2.5 La réforme de la Constitution	57
4.3 Combien et quelles procédures de consultation parmi les procédures analysées faudrait-il tenter d'appliquer? Dans quel ordre?	59

4.4 Conclusions	61
5. La consultation dans le cadre de l'Union européenne et du droit international	61
5.1 Formulation de la question	61
5.2 Y a-t-il, dans le système juridique de l'UE ou dans le système international, des procédures pour convoquer la consultation ou des droits et des principes applicables aux voies légales internes ou aux voies alternatives? Référence au principe démocratique, au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et au principe de protection des minorités	62
5.3 Ces droits sont-ils justiciables?	68
5.4 Effets juridiques des droits et des principes cités sur les voies légales de consultation et les voies alternatives. Référence à la licéité internationale des voies alternatives	71
6. Éléments constitutifs de la consultation et critères régissant les campagnes électorales	75
6.1 La question	75
6.1.1 Clarté et neutralité	75
6.1.2 Deux alternatives ou davantage	80
6.1.3 Référence ou non à la nécessité d'appliquer les résultats par les voies légales	85
6.1.4 Conclusions	88
6.2 La date	89
6.2.1 Éléments à pondérer pour fixer une date	89
6.2.2 Application des critères analysés à la consultation	93
6.3 Listes électorales. Problèmes logistiques liés à la convocation de la consultation	93

6.4 Le quorum et les majorités	101
6.4.1 Formulation de la question	101
6.4.2 Conclusions	104
6.5 L'administration électorale et la pertinence de créer un comité électoral spécifique: "la Sindicatura Electoral de Catalunya"	105
6.6 L'observation électorale internationale	115
6.7 La réglementation de la campagne institutionnelle	116
6.8 La réglementation de la campagne d'information ou de propagande	120
 7. L'application des résultats de la consultation légale: conséquences juridiques de la victoire du "oui" et du "non"	 128
7.1 Les conséquences d'une consultation à partir d'une question sur l'indépendance de la Catalogne	129
7.1.1. Hypothèse de la victoire du "oui"	129
7.1.2 Hypothèse de la victoire du "non"	135
7.2 Les conséquences d'une consultation à partir d'une question sur l'indépendance de la Catalogne comprenant une clause de sauvegarde	137
7.2.1 Hypothèse de la victoire du "oui"	137
7.2.2 Hypothèse de la victoire du "non"	139
7.3 Les conséquences d'une consultation à partir d'une question à choix multiple	140
7.4 Les conséquences d'une consultation à partir d'une question sur un "État propre"	142
7.5 Conclusions	143
 8. Voies alternatives si la consultation légale ne peut avoir lieu	 146
8.1 Consultations au moyen d'un vote par des voies alternatives	146

8.2 Élections plébiscitaires	147
8.3 Déclarations unilatérales d'indépendance (DUI)	150
8.4 Médiation de la communauté internationale ou de l'Union européenne	154
9. Instruments juridiques que l'État –ou d'autres sujets légitimés– peut utiliser pour s'opposer aux activités mises en œuvre par la Generalitat pour convoquer une consultation ou en appliquer les résultats	155
9.1 Instruments face aux consultations populaires non référendaires	155
9.2 Instruments face aux élections plébiscitaires	159
9.3 Instruments en cas de consultations selon des procédures non prévues légalement	162
9.4. Instruments en cas de déclaration unilatérale d'indépendance (DUI)	167
9.5 Autres actions possibles	170
10. Résumé et conclusions	173
Annexes	210
Annexe I: modèle contextuel, modèle individuel et bases de données utilisées	
Annexe II: Cartes complémentaires élections 2010. Cartes synthétiques des résultats des enquêtes et des résultats élections 2012	
Annexe III: Référendums ayant un impact institutionnel/constitutionnel convoqués dans dix démocraties (Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, France, Irlande, Italie, Royaume-Uni, Suède et Suisse) (1995-mai 2013). Niveaux étatique et sous-étatique (Suisse: analyse portant sur le niveau étatique seulement)	
Annexe IV: Liste des graphiques et liste des cartes	



1. Introduction

Ce rapport analyse la situation factuelle et les éléments juridiques, politiques et procéduraux qui jouent sur l'organisation d'un référendum, ou consultation, destiné à permettre aux citoyens catalans de décider de leur avenir politique. Le document se structure en plusieurs sections analytiques, suivies des conclusions finales.

En premier lieu, nous examinerons le soutien dont bénéficie la convocation de la consultation à partir des données tirées des enquêtes et du soutien électoral obtenu aux dernières élections au Parlement catalan par les partis favorables et défavorables à la convocation. Plus précisément et à partir des votes obtenus par chaque parti, nous analyserons la distribution territoriale, en présentant une série de cartes qui permettront de brosser le tableau du soutien à la consultation dans toutes les communes catalanes. Finalement, nous combinerons l'information des enquêtes avec les résultats électoraux en faisant une estimation statistique pour évaluer l'importance du soutien au droit de décider et sa distribution territoriale par communes. L'étude indique un large soutien de la population catalane en faveur de la consultation (chapitre 2).

En deuxième lieu, nous indiquons les principaux arguments qui légitiment l'implantation de ce genre de consultation, aussi bien les arguments historiques que ceux qui relèvent des démocraties libérales (caractère démocratique, représentatif, civique et participatif de la consultation ; protection "libérale" des droits individuels et collectifs des citoyens ; caractère égalitaire et inclusion ; congruité avec les principes du fédéralisme plurinational, conception avancée et cosmopolite de la démocratie ; caractère pacifique et fonctionnel pour sortir de l'impasse politique actuelle ; congruité avec la culture politique catalane ; visibilité internationale de la Catalogne). L'analyse inclut aussi la perspective des pratiques de démocratie directe qui montre la politique comparée actuelle (chapitre 3).



En troisième lieu, nous présentons les stratégies juridiques que le Gouvernement de la Generalitat de la Catalogne devrait utiliser pour effectuer une consultation selon les mécanismes prévus en droit interne. Plus précisément, la question est de savoir combien de procédures sont à notre disposition, quelles sont celles qu'il conviendrait d'appliquer, et dans quel ordre. Le gouvernement catalan dispose déjà d'un rapport détaillé, rédigé par l'Institut d'Études des Autonomies (IEA), dans lequel cinq procédures ont été identifiées en droit interne pour convoquer légalement une consultation permettant aux citoyennes et aux citoyens de Catalogne de donner leur avis sur leur avenir politique collectif¹. Le Conseil catalan pour la transition nationale reprend les grandes lignes de ce rapport à son compte et, pour éviter toute répétition, seules seront analysées dans ce document les questions relatives à la consultation qui ne le sont pas dans le rapport de l'IEA (chapitre 4).

En quatrième lieu, dans la mesure où l'État pourrait s'opposer à la convocation de la consultation par les voies du droit interne, nous nous demanderons si le droit international et le droit européen prévoient une procédure juridique spécifique pour convoquer la consultation ou s'ils contiennent un droit ou principe susceptible d'être allégué devant un tribunal ou établissant une sorte de situation juridique active favorable à la Generalitat ou encore, finalement, s'ils contiennent un droit ou principe permettant de conclure que la convocation de la consultation par des voies

¹ Ces cinq voies sont celles des référendums régis et convoqués par l'État de l'article 92 CE ; la délégation ou le transfert de compétences de l'article 150.2 CE ; les référendums prévus dans la loi catalane 4/2010 ; les consultations de la proposition de loi catalane sur les consultations populaires autres que les référendums qui sont en cours actuellement devant le parlement de Catalogne et, enfin, la réforme de la Constitution. Le rapport de l'IEA conclut qu'il y a de très bons arguments juridiques pour défendre la légalité de ces voies, de sorte qu'un refus hypothétique de la part de l'État quant à la convocation d'une consultation comme celle qui est revendiquée majoritairement en Catalogne serait imputable à des motifs strictement politiques – à un manque de volonté politique – plutôt qu'à des motifs juridiques. Voir *Tres informes de l'Institut d'Estudis Autonòmics sobre el pacte fiscal, les duplicitats i les consultes populars*. Pages 395 à 448. Institut d'études des autonomies. Barcelone. 2013. Le rapport est disponible sur : http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/documents/assessorament_govern/Informe%20consultes%2011.03.2013.pdf



alternatives et l'application de ses résultats, y compris la constitution d'un État indépendant, ne constituent pas une action illicite en droit international par rapport aux conséquences que cela suppose (chapitre 5).

En cinquième lieu, le rapport examine les divers éléments constitutifs des consultations populaires ainsi que les critères qui doivent régir autant la campagne institutionnelle de la Generalitat que celle des acteurs autorisés à participer à la consultation. Plus précisément, nous avons analysé les critères à retenir pour formuler la question sous trois angles différents: celui de la clarté et de la neutralité, celui de la formulation d'une ou de plusieurs questions, et celui de la référence ou pas à la nécessité d'appliquer les résultats de la consultation selon les voies juridiques en vigueur. Nous étudierons également les critères à prendre en considération pour fixer la date de la consultation, ainsi que la pertinence ou non de fixer des quotas minimums de participation ou des majorités qualifiées pour que les résultats d'une consultation soient suivis d'effets. Enfin, dans le cas des consultations autres que les référendums, nous considérerons les problèmes politiques et techniques que suscite la détermination du nombre d'électeurs appelés à voter, notamment dans le cadre de la non-collaboration de l'État ou de certains organismes locaux, ainsi que les problèmes logistiques et ceux concernant les ressources matérielles nécessaires à l'organisation du vote. L'administration électorale fait l'objet d'une attention particulière en examinant notamment la possibilité d'établir un comité électoral spécifique en Catalogne et de réglementer les campagnes institutionnelle et informative de la consultation (chapitre 6).

En sixième lieu, nous présentons les conséquences juridiques et politiques que pourrait avoir l'application des résultats de la consultation, surtout si la réponse était favorable à la constitution d'un État indépendant, et cela tant du point de vue des actions que la Generalitat devrait entreprendre que de celui des actions relevant de l'État. La réponse à cette dernière question dépend du niveau de contraignabilité juridique et politique qui sera attribué aux résultats de la consultation. Dans tous les



cas, si l'État s'opposait à l'application des résultats ou s'il s'était déjà opposé à la possibilité d'organiser une consultation légale, la Generalitat aurait la possibilité de chercher des voies alternatives pour sonder la volonté des citoyens et citoyennes de Catalogne sur leur avenir politique collectif et pour appliquer les résultats de la consultation (chapitre 7).

En septième lieu, le rapport indique plusieurs procédures ou scénarios alternatifs que la Generalitat pourrait utiliser pour savoir ce que les citoyens et citoyennes de Catalogne pensent de leur avenir politique collectif ou pour connaître leur volonté de se constituer en État indépendant. Est notamment considérée la possibilité d'implanter des consultations "a-légales" promues par les pouvoirs publics ou par des organisations privées avec le soutien indirect des pouvoirs publics ; la convocation d'élections plébiscitaires ; une déclaration unilatérale d'indépendance, que l'on pourrait utiliser après des élections plébiscitaires ou comme prise de position du Parlement catalan à ratifier ultérieurement moyennant consultation ; ou une médiation européenne ou internationale (chapitre 8).

Finalement, au dernier paragraphe, nous analysons les instruments juridiques hypothétiques que l'État pourrait vouloir utiliser afin de s'opposer aux actions mises en œuvre par la Generalitat pour convoquer une consultation ou appliquer les résultats de celle-ci (chapitre 9).

Le document se termine par un résumé et les conclusions principales du rapport (chapitre 10).

2. Analyse du soutien à la convocation de la consultation

2.1 Introduction

Ce paragraphe analyse le support factuel issu de la convocation d'un référendum ou consultation pour décider si la Catalogne doit se constituer en État indépendant. Il analyse les enquêtes publiées jusqu'à la fin du mois de mai 2013 contenant une question sur la convocation d'un référendum. Il se penche aussi sur le soutien électoral obtenu aux élections au Parlement catalan par les partis favorables et les partis opposés à la convocation d'un référendum/consultation. La distribution territoriale du soutien/refus de la consultation est représentée par une série de cartes municipales. Pour finir, l'information tirée des enquêtes est croisée avec celle des résultats électoraux, en faisant une estimation statistique.

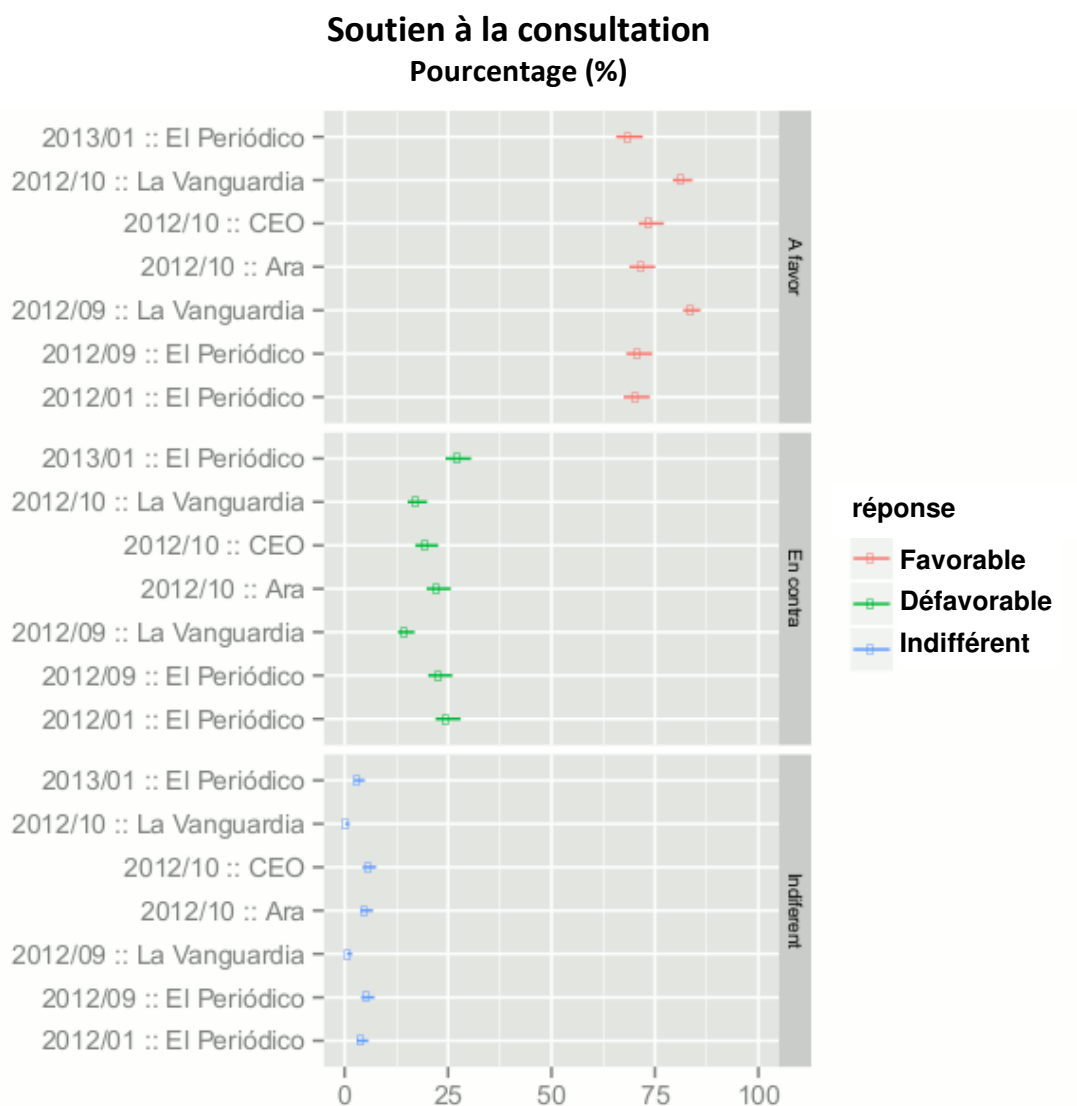
2.2 Le soutien au droit de décider: que disent les enquêtes?

Plusieurs indicateurs et événements politiques montrent un changement de perspective dans l'attitude de la plupart des citoyens catalans après le jugement du Tribunal constitutionnel espagnol de 2010 sur le statut de la Catalogne. C'est à partir de ce moment-là que la réclamation d'un référendum/consultation sur l'avenir politique de la Catalogne s'est exprimée sans équivoque. Depuis janvier 2012, plusieurs institutions, publiques et privées, ont réalisé des enquêtes incluant une question sur le soutien ou le refus de la convocation d'un référendum sur l'indépendance éventuelle de la Catalogne. Sept enquêtes ont été identifiées (avec à l'Annexe I le détail de chaque sondage: données du travail de terrain, échantillon, organisme responsable, média qui l'a publié et formulation de la question).

Le graphique 1 présente les résultats tirés des enquêtes. Comme à l'habitude, les enquêtes ont toujours une marge de précision. En ce sens et pour chacune d'elles,

nous avons introduit l'estimation concrète (représentée par un point) avec la marge d'erreur correspondante.

Graphique 1: Soutien à la consultation sur un État propre dans les enquêtes publiées²



L'analyse du graphique permet de tirer les conclusions suivantes:

² Les pourcentages indiqués ici diffèrent légèrement des pourcentages publiés par les médias et les institutions. La différence tient à ce que nous avons normalisé chacun des résultats à partir de l'échantillon de chaque enquête, en incluant les intervalles de confiance respectifs.



- La consultation est majoritairement soutenue dans les sept enquêtes: environ trois citoyens sur quatre sont favorables à sa convocation.
- Si on compare les enquêtes, le soutien le plus timide est enregistré par l'enquête de *El Periódico* (janvier 2013) (68,9 %) et le plus retentissant par celle de *La Vanguardia* (septembre 2012) (83,9 %).
- Bien entendu, la question posée a une influence sur le résultat: si l'on demande simplement si la personne interrogée est d'accord pour que la Catalogne puisse convoquer un référendum (enquêtes de *La Vanguardia*), le pourcentage enregistré est considérablement plus important.
- En général, le pourcentage de personnes défavorables à la convocation d'une consultation se situe entre 20 et 28 %. Le taux le plus bas a été enregistré en septembre 2012 dans l'enquête publiée par *La Vanguardia* (14,9 %) et le plus important par celle de *El Periódico* publiée en janvier 2013 (environ 27,5 %).
- Le pourcentage de ceux qui sont indifférents à la convocation d'une consultation est de 5 % approximativement.
- Le pourcentage de citoyens favorables à la convocation d'un référendum est resté constant, entre janvier 2012 et janvier 2013 (première et dernière enquête publiée). En ce sens, les différences entre les enquêtes ne sont pas significatives statistiquement.

2.3 Le soutien au droit de décider: que disent les résultats électoraux?

Dans ce paragraphe, nous examinons le soutien à la convocation d'un référendum/consultation à partir de l'information tirée des résultats électoraux. L'attention est portée aux votes obtenus par les partis favorables à la convocation, ainsi que les soutiens électoraux exprimés à l'égard des partis défavorables.



Pour départager les partis favorables des partis opposés à la consultation, nous avons analysé les programmes électoraux que ceux-ci ont présentés lors des dernières élections au Parlement catalan (novembre 2012). Quand un programme électoral n'abordait pas le sujet, ni pour ni contre, il n'en a pas été tenu compte dans les calculs (ce fait est notamment apparu avec les partis extraparlimentaires).

Le classement établi se présente comme suit:

- a) Partis favorables à la convocation d'une consultation: CIU, ERC, (PSC)³, ICV, CUP et autres⁴.
- b) Partis opposés à la convocation d'une consultation: (PSC), PP, C's et autres⁵.

2.3.1 Radiographie électorale du soutien à la convocation de la consultation

D'après les votes obtenus aux dernières élections au Parlement catalan:

- Les partis favorables à la convocation de la consultation (avec le PSC) ont totalisé 2 682 733 votes, soit 73,99 % de l'ensemble des votes exprimés.
- Les partis favorables à la convocation de la consultation (sans le PSC) ont totalisé 2 159 196 votes, soit 59,55 % de l'ensemble des votes exprimés.

Nous appliquons ensuite la même procédure, illustrée par communes, mais en tenant compte du nombre d'électeurs. Le soutien aux partis favorables à la consultation, exprimé en pourcentage, est calculé à partir du nombre d'électeurs pour deux raisons:

³ Dans le cas du PSC, la position manifestée dans le cadre de son programme électoral est la suivante: « Nous nous engageons à promouvoir les réformes nécessaires pour que les citoyens et les citoyennes de Catalogne puissent exercer leur droit de décider par un référendum, ou une consultation, convenu dans le cadre de la légalité ». Dans tous les calculs de ce paragraphe, nous avons établi deux scénarios: le premier en incluant le PSC dans le bloc favorable à la consultation et le second en l'incluant dans le bloc opposé à la consultation.

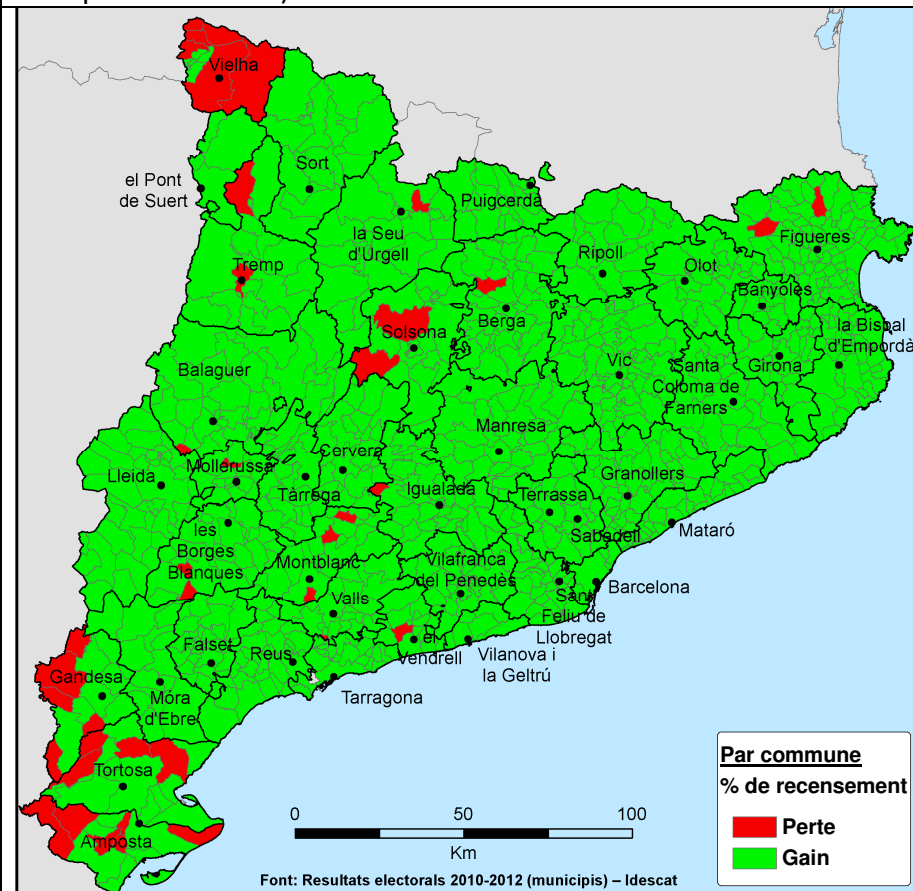
⁴ Dans la catégorie « autres » de ce paragraphe et selon les programmes électoraux respectifs, nous incluons les partis extraparlimentaires SI, Pirates et SiR.

⁵ Dans la catégorie « autres » de ce paragraphe et selon les programmes électoraux respectifs, nous incluons les partis extraparlimentaires UPyD et PxC.

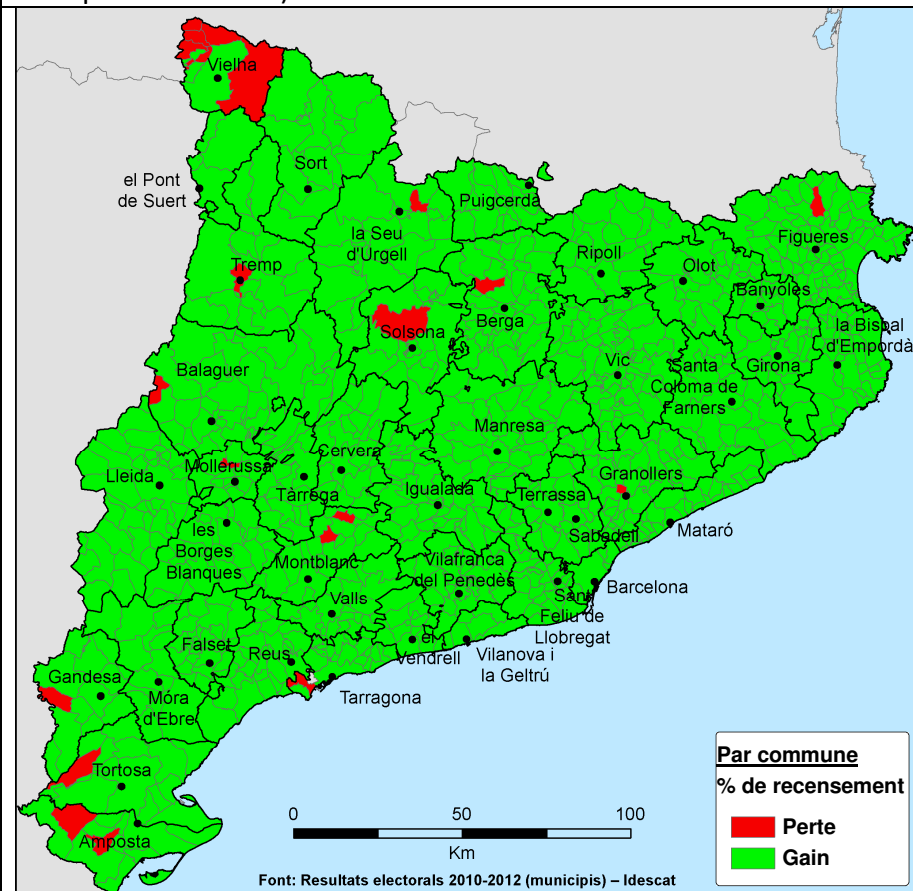
tout d'abord parce que cela permet d'éliminer l'effet de la participation, qui n'est pas homogène dans toutes les communes catalanes, et ensuite parce que cela permet de comparer les résultats de plusieurs élections (dans ce cas, avec les élections de 2010).

- D'après les pourcentages sur l'ensemble des électeurs et étant donné que la participation a augmenté partout, le bilan est toujours positif entre les élections de 2012 et celles de 2010.
- En comptant les votes obtenus par le PSC dans le bloc favorable à la consultation, le pourcentage des votes aux partis pro-consultation est de 45,22 % en 2010 et il passe à 51,03 % en 2012, ce qui représente une augmentation de 5,81 points.
- D'autre part, si nous comptons les votes obtenus par le PSC dans le bloc adverse, le pourcentage des votes aux partis pro-consultation est de 34,31 % en 2010 et il passe à 41,07 % en 2012, ce qui représente une augmentation de 6,76 points.
- En incluant le PSC dans le bloc des partis favorables au droit de décider, on dénombre un total de 2 364 881 votes favorables à une consultation en 2010 (75,97 % des votes valides). Les 2 682 733 votes obtenus en 2012 représentent une augmentation de 317 852, mais sur l'ensemble des votes valides, ils supposent une baisse de 1,98 point.
- En incluant les votes obtenus par le PSC dans le groupe opposé à la consultation, on dénombre 1 794 476 votes pro-consultation pour 2010 (57,65 % des votes valides). Les 2 159 196 votes favorables de 2012 supposent une augmentation de 364 720 votes, soit une augmentation de 1,90 %.
- En cartographiant la variation électorale des partis favorables à la consultation 2010-2012 (avec les deux scénarios du PSC), on observe que celle-ci a augmenté partout, à de rares exceptions près (notamment à certains endroits du Val d'Aran et des Terres de l'Èbre) (cartes 1 et 2).

Carte 1. Variation 2010-2012 du soutien électoral aux parties favorables à une consultation (CIU + ERC + PSC + ICV + CUP + Extraparlementaires). Par communes. % sur le recensement



Carte 2. Variation 2010-2012 du soutien électoral aux parties favorables à une consultation (CIU + ERC + ICV + CUP + Extraparlementaires). Par communes. % sur le recensement



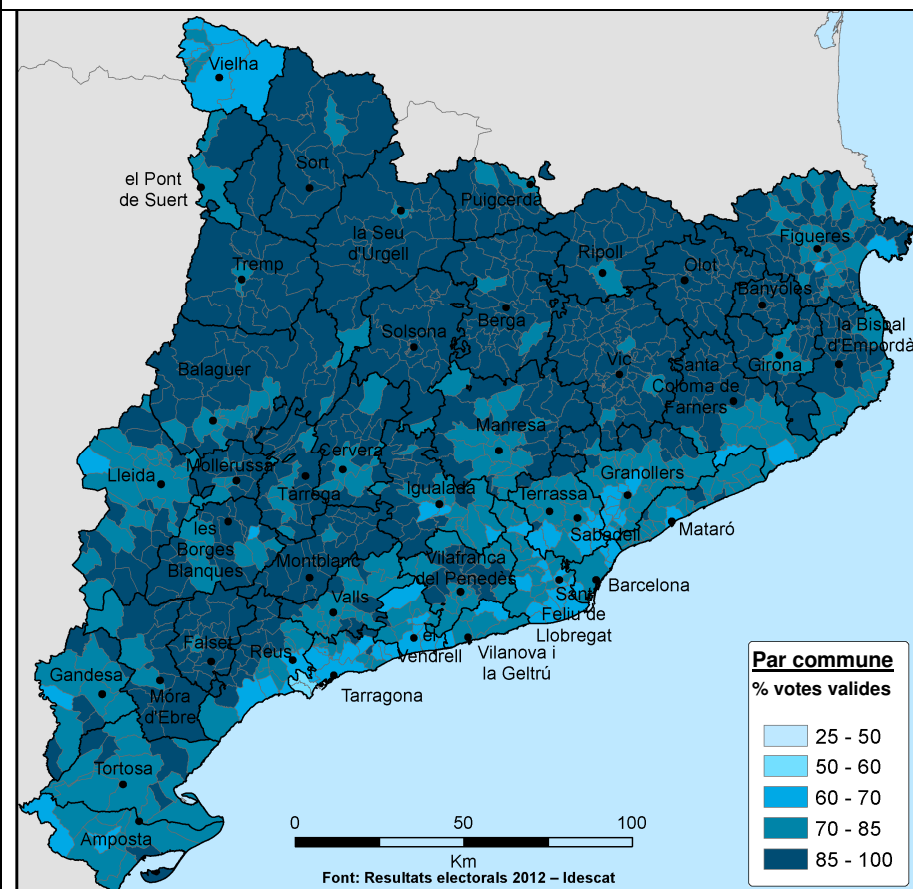


Les cartes 3 et 4 indiquent le cumul des votes aux partis favorables à la convocation d'une consultation. S'agissant dans ce cas de l'analyse d'une seule procédure électorale, le pourcentage a été calculé par rapport à l'ensemble des votes valides (c'est-à-dire des votes obtenus par les partis politiques, plus les votes en blanc). Les votes nuls ou obtenus par des formations politiques qui n'ont pas manifesté explicitement leur soutien à la convocation d'un référendum⁶ (ni leur refus) ne sont donc pas inclus.

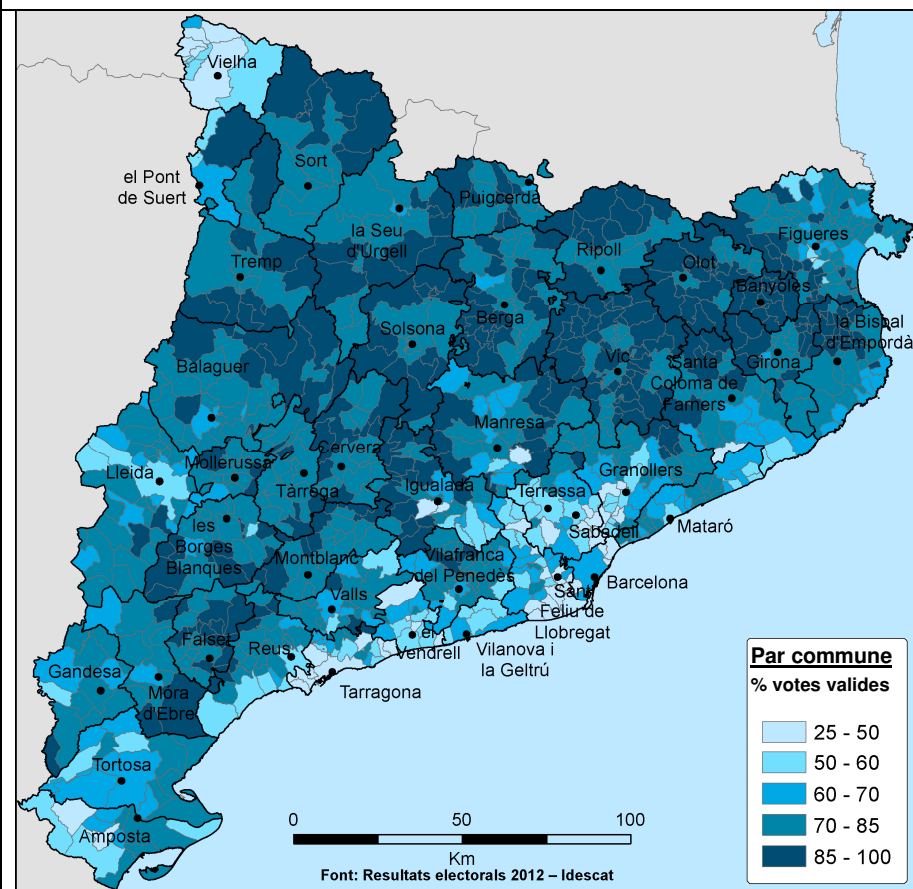
- Dans la moitié nord du pays, ainsi qu'à l'extrême sud-ouest (arrière-pays), le vote cumulé dépasse les 70 % et, très souvent, les 85 %. Le minimum de vote cumulé pour les partis favorables à la consultation est toujours supérieur à 55 % (carte 3, PSC inclus).
- En guise de comparaison, les mêmes cartes ont été reproduites à l'Annexe II, mais à partir des résultats des élections de 2010. Autrement dit, nous avons ajouté les votes obtenus en 2010 par les partis favorables à une consultation (et les votes de ceux qui s'y opposent) et nous les avons indiqués par communes.

⁶ C'est pourquoi, lorsque nous comparons et additionnons les pourcentages maximums obtenus sur les cartes favorables et défavorables, la somme n'arrive pas à 100 %.

Carte 3. Soutien électoral aux partis favorables à une consultation
 (CIU + ERC + PSC + ICV + CUP + Extraparlamentaires).
 Élections au Parlement catalan 2012



Carte 4. Soutien électoral aux partis favorables à une consultation
 (CIU + ERC + ICV + CUP + Extraparlamentarios).
 Élections au Parlement catalan 2012



2.3.2 Radiographie électorale des adversaires de la convocation de la consultation

D'après les votes obtenus lors des dernières élections au Parlement catalan:

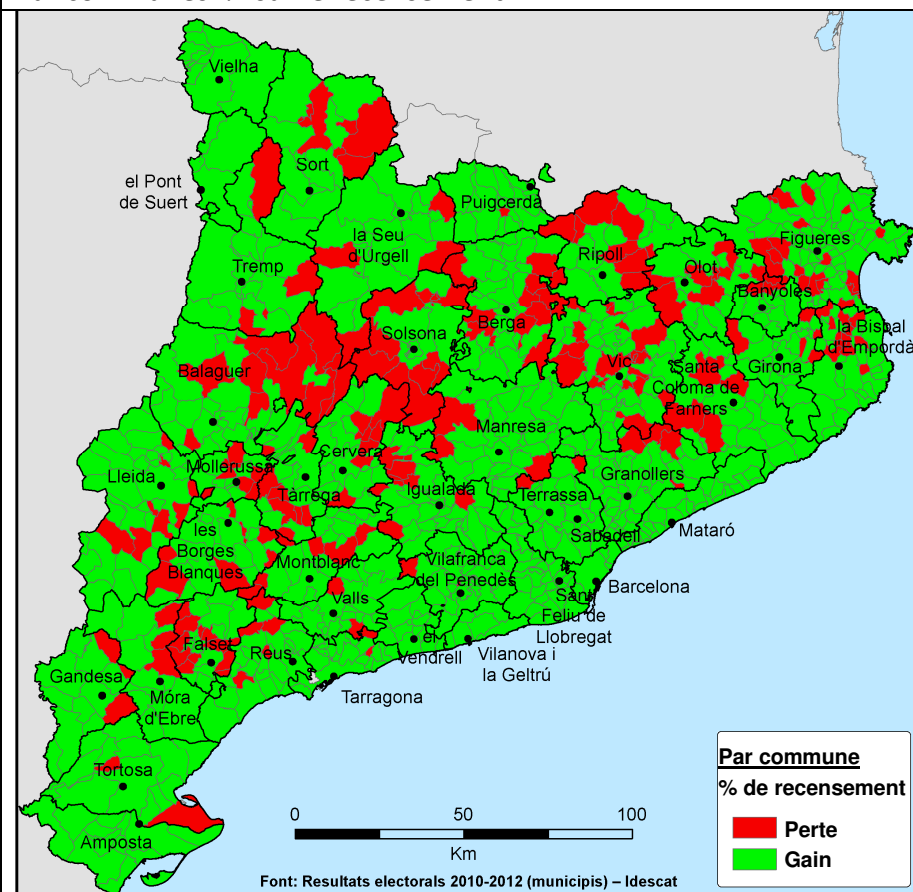
- Les partis opposés à la convocation de la consultation (sans le PSC) ont totalisé 820 027 votes, soit 22,62 % de l'ensemble des votes exprimés.
- Les partis opposés à la convocation de la consultation (avec le PSC) ont totalisé 1 343 564 votes, soit 37,06 % de l'ensemble des votes exprimés.

Nous avons appliqué une fois de plus la procédure antérieure. Les votes obtenus par les partis opposés à la consultation ont été considérés et représentés par communes (cartes 5 et 6). Il en ressort les résultats suivants:

- Suite à l'augmentation de la participation, les données indiquent que, par rapport à l'ensemble du corps électoral, le pourcentage de votes aux partis favorables à la consultation et aux partis qui s'y opposent a augmenté. Cela étant, l'augmentation des partisans de la consultation en points a été largement supérieure dans les deux scénarios retenus.
- En considérant les votes obtenus par le PSC comme étant favorables à la convocation d'une consultation, en 2010, 10,91 % du corps électoral ont voté pour les partis opposés à la consultation. En 2012, le pourcentage est passé à 15,60 %, ce qui représente une augmentation de 4,69 points.
- En considérant au contraire les votes obtenus par le PSC comme étant opposés à la consultation, en 2010 les votes de ce bloc ont représenté 21,82 % de l'ensemble du corps électoral, tandis qu'en 2012 ils ont représenté 25,56 %, ce qui représente une augmentation de 3,74 %.
- La carte suivante montre comment, dans la plupart des communes, le pourcentage des votes obtenus par les partis opposés à la consultation a augmenté, à quelques exceptions près en Catalogne centrale, dans l'arrière-pays du Camp de Tarragone et dans la Plaine de Lleida.

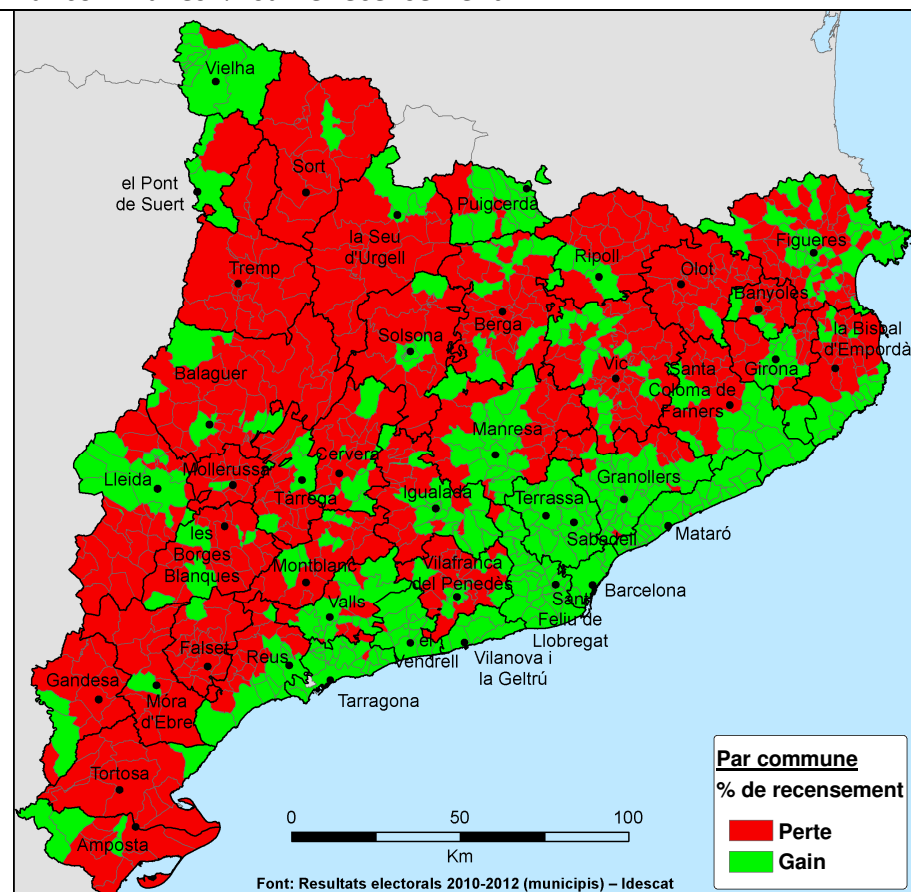
Carte 5. Variation 2010-2012 du soutien électoral aux parties opposés à une consultation (PP + C's + Extraparlementaires).

Par communes. % sur le recensement



Carte 6. Variation 2010-2012 du soutien électoral aux parties opposés à une consultation (PSC + PP+ C's + Extraparlementaires).

Par communes. % sur le recensement

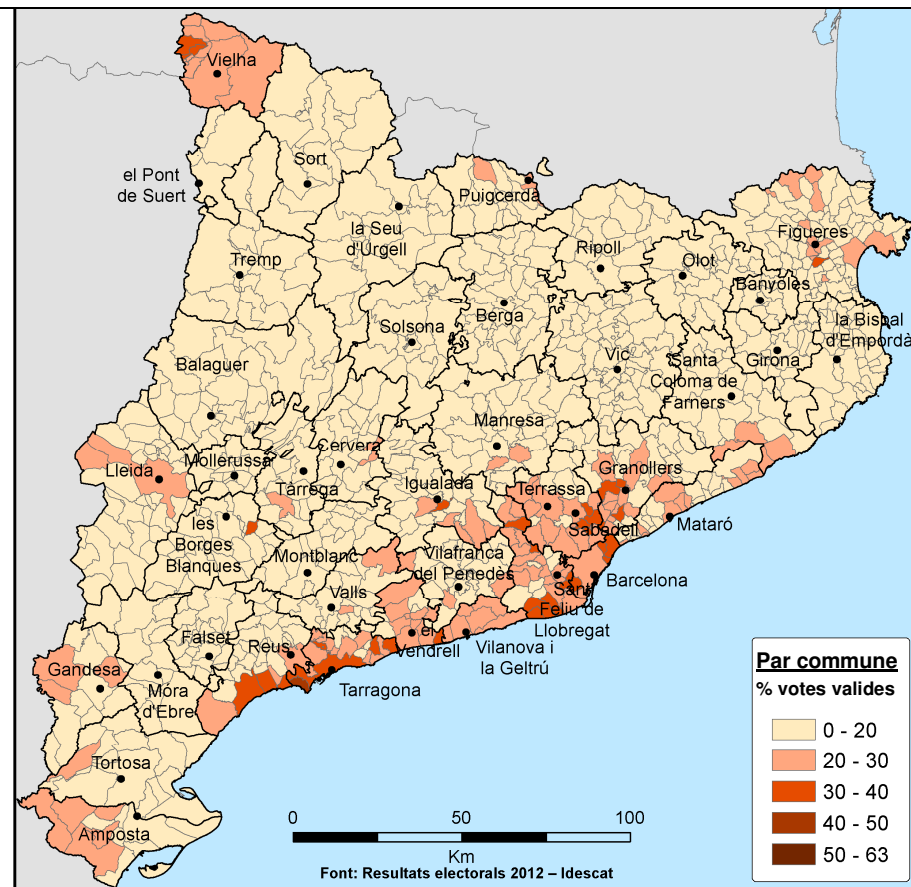




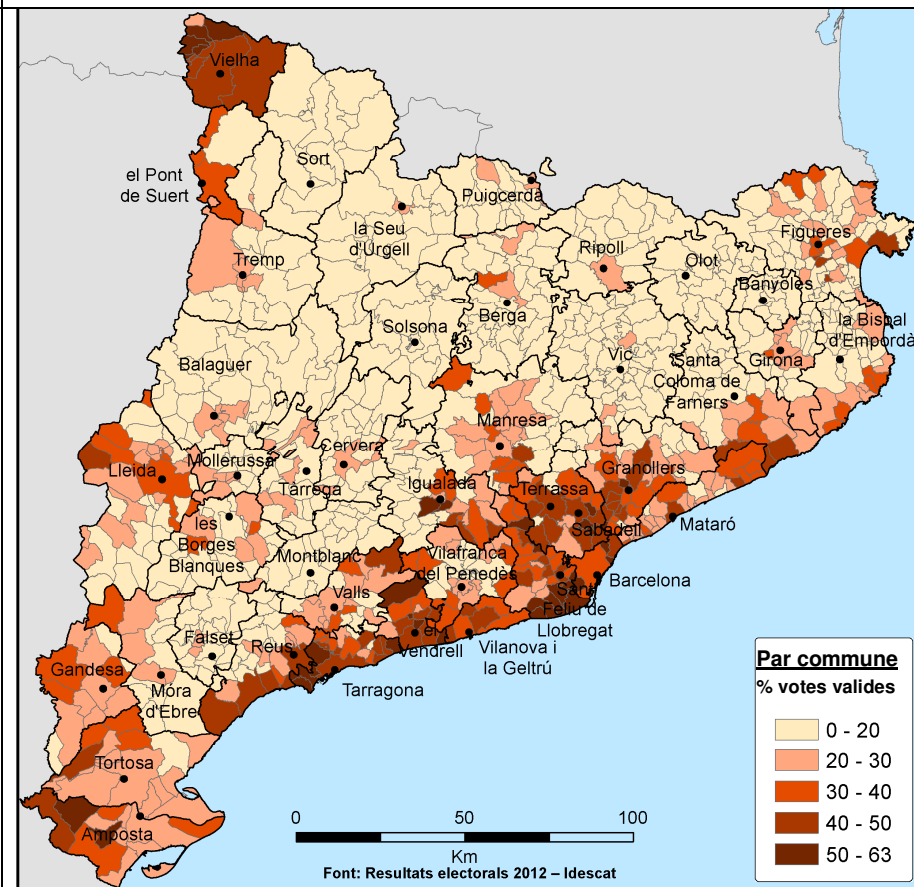
Les cartes 7 et 8 représentent le cumul des votes obtenus par les partis opposés à la convocation d'une consultation. Ici aussi, le pourcentage a été calculé à partir de l'ensemble des votes valides (c'est-à-dire des votes obtenus par les partis politiques et des votes en blanc).

- Sans compter le PSC, le soutien maximal aux partis opposés à la convocation d'une consultation se situe autour de 40 % (sur l'ensemble des votes valides). Les communes dans lesquelles le soutien cumulé oscille entre 31 et 40 % appartiennent généralement aux *comarques* du Barcelonès, du Vallès Oriental, du Baix Llobregat, du Garraf, du Tarragonès et du Val d'Aran.
- En comptabilisant tous les votes obtenus par le PSC dans le bloc anti-consultation, le soutien maximal est de 63 %, mais il ne concerne que quelques communes du littoral central catalan et le Val d'Aran.
- À l'Annexe II, nous avons regroupé les mêmes cartes mais à partir des résultats des élections de 2010.

Carte 7. Soutien électoral aux partis opposés à une consultation (PP + C's + Extraparlementaires).
 Élections au Parlement catalan 2012



Carte 8. Soutien électoral aux partis opposés à une consultation (PSC + PP + C's + Extraparlementaires).
 Élections au Parlement catalan 2012





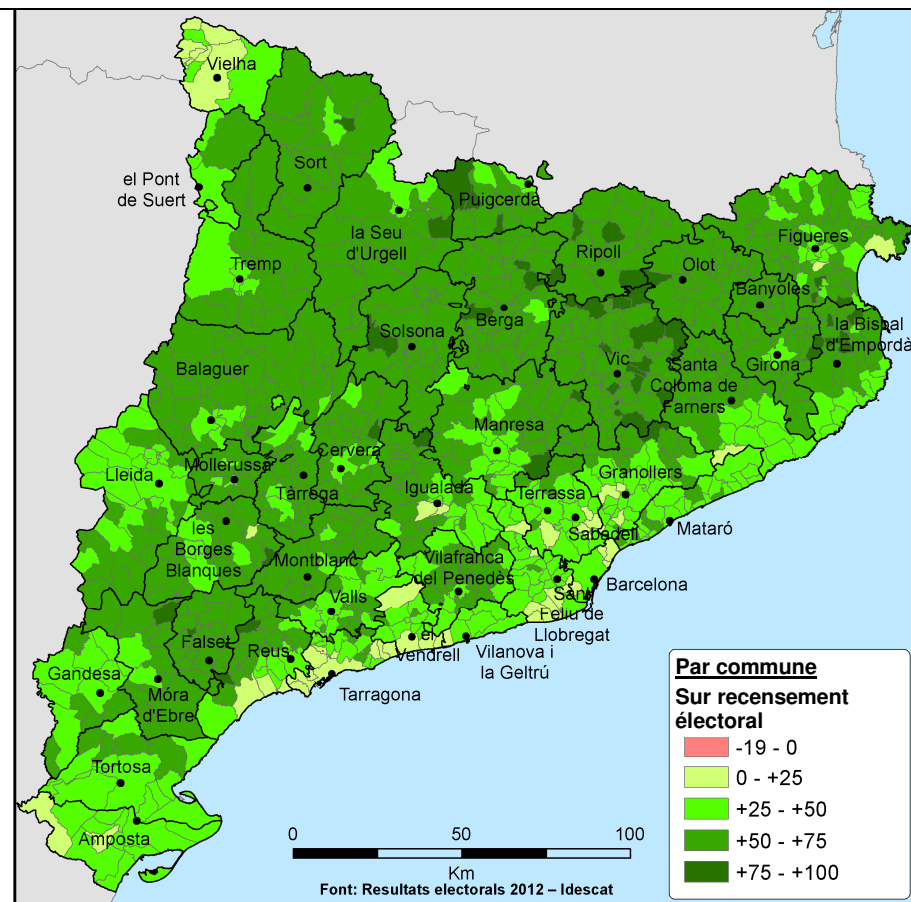
2.3.3. Radiographie électorale: différence entre les partisans et les adversaires de la convocation de la consultation

Les cartes 9 et 10 montrent la différence entre les votes obtenus par les partis favorables à la convocation d'une consultation et les votes des partis qui s'y opposent. Les calculs ont tenu compte du nombre d'électeurs. Une fois de plus, la référence tient compte du nombre global de citoyens et non pas seulement de ceux qui ont voté aux élections de 2012.

- La différence entre les votes obtenus par les partis favorables à la consultation et les partis qui s'y opposent est clairement positive pour les deux scénarios retenus.
- Dans le scénario le plus restrictif, c'est-à-dire, si l'on range les votes obtenus par le PSC dans le bloc anti-consultation, la différence n'est négative que dans quelques communes concentrées dans le Val d'Aran, les Terres de l'Èbre, le Baix Llobregat, le sud du Vallès Oriental et le Vallès Occidental.
- Si les calculs ne retiennent que les votes valides (cartes non fournies), il n'y a pas de différences substantielles par rapport aux conclusions précédentes. Que l'on se base sur les votes valides ou sur le nombre d'électeurs, dans la plupart des *comarques*, la différence entre les partisans et les adversaires est supérieure à 50 points.

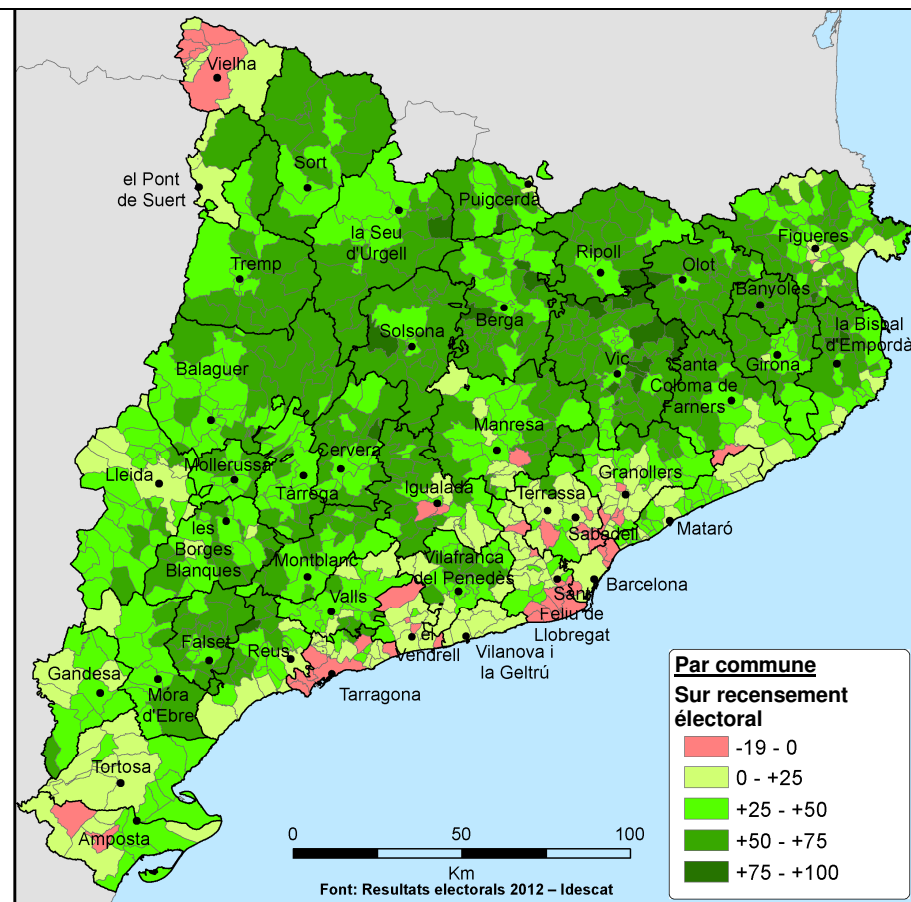
Carte 9. Différence (en points de pourcentage) entre les parties favorables et les partis opposés à la consultation. (Scénario: PSC favorable à la consultation).

Élections au Parlement catalan 2012



Carte 10. Différence (en points de pourcentage) entre les parties favorables et les partis opposés à la consultation. (Scénario: PSC opposé à la consultation).

Élections au Parlement catalan 2012



2.4 Le soutien à la consultation en combinant enquêtes et résultats électoraux

Au paragraphe 2.2, nous avons analysé le soutien à la convocation d'une consultation à partir d'enquêtes. Au paragraphe 2.3, nous avons illustré le soutien territorial des partis favorables et défavorables à la convocation de la consultation à partir des votes obtenus aux élections de 2012. Or, les deux approches nous donnent une radiographie partielle. Tandis que les enquêtes révèlent une volonté expressive, les résultats électoraux ne permettent pas de savoir si tous les électeurs d'une formation précise pensent la même chose. C'est pourquoi la combinaison des deux sources offre une image plus exacte et plus précise de la réalité.

Il convient de signaler, comme détaillé à la fin de ce rapport (Annexe I), que nous avons appliqué deux modèles: un modèle contextuel et un autre individuel (qui permet de définir les probabilités qu'un individu vote pour ou contre une consultation à partir de variables sociodémographiques ou politiques). Par essence, le modèle classe le pourcentage de votes des élections 2012 de chacun des partis en favorables ou défavorables à la convocation de la consultation. Pour calculer le pourcentage total de votes de chaque parti favorables ou défavorables, nous avons considéré la probabilité qu'un individu a de choisir l'une de ces options à partir de son comportement politique, de la commune où il réside et d'une série de variables sociodémographiques et comportementales.

Nous avons donc cartographié de la sorte le soutien à la consultation, son refus et l'indifférence manifestée, partout sur le territoire catalan. Ces trois cartes figurent à l'Annexe II.

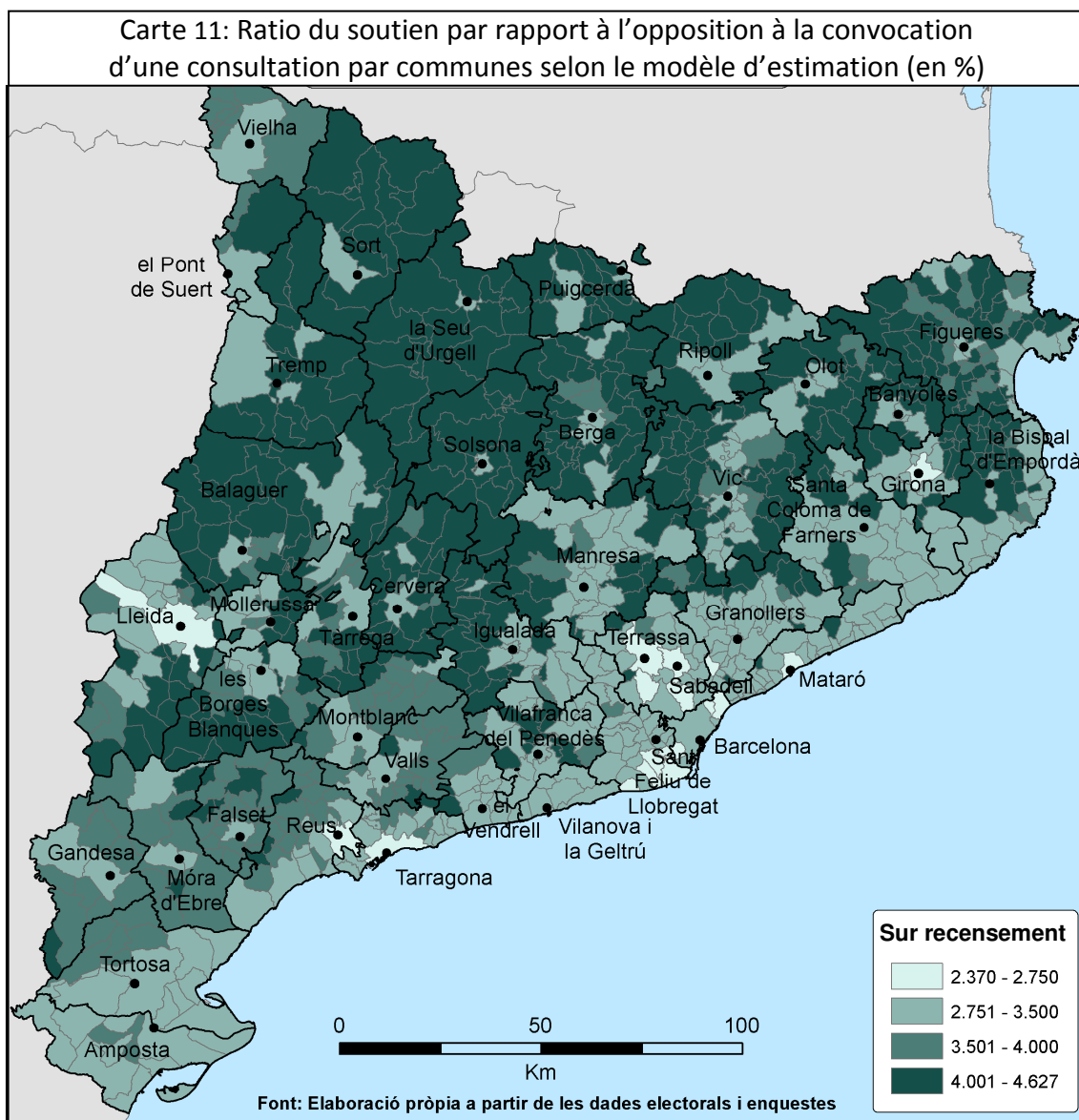
Nous avons ensuite calculé, pour chaque commune, le rapport entre le pourcentage de votes favorables à la consultation et le pourcentage de votes défavorables. Par exemple, si une commune recense 65 % de partisans de la consultation et 25 %

d'adversaires (selon le modèle appliqué ici), le rapport entre les premiers et les seconds est de 2,6⁷. Cela veut dire que, dans chaque commune hypothétique, pour chaque personne opposée à la consultation, il y en aurait 2,6 de favorables.

La carte ci-après montre ce rapport pour chaque commune catalane.

- Partout, le pourcentage de votes favorables à la convocation d'une consultation est supérieur à celui des votes défavorables.
- En général, la différence est plus importante dans les communes de l'arrière-pays des démarcations de Barcelone, Tarragone et Gérone et dans les communes de Lleida. En revanche, elle est plus faible sur le littoral catalan, dans la ville de Lleida (et banlieue), les Terres de l'Èbre et le Val d'Aran.

⁷ $0,65/0,25=2,6$



Comme expliqué plus haut, nous avons également réalisé une analyse statistique pour connaître le profil des personnes favorables ou défavorables à la convocation d'une consultation. L'information a été tirée des enquêtes publiées jusqu'à présent (une fois de plus, la référence de la méthode et des enquêtes figure à l'Annexe I).

Au vu des résultats, le type d'individu le moins favorable à une consultation est une femme de la démarcation de Barcelone de plus de 60 ans, ayant fait des études primaires ou sans études, qui habite dans une commune de 10 000 à un million

d'habitants, n'est pas née en Catalogne et dont les parents ne sont pas non plus nés en Catalogne.

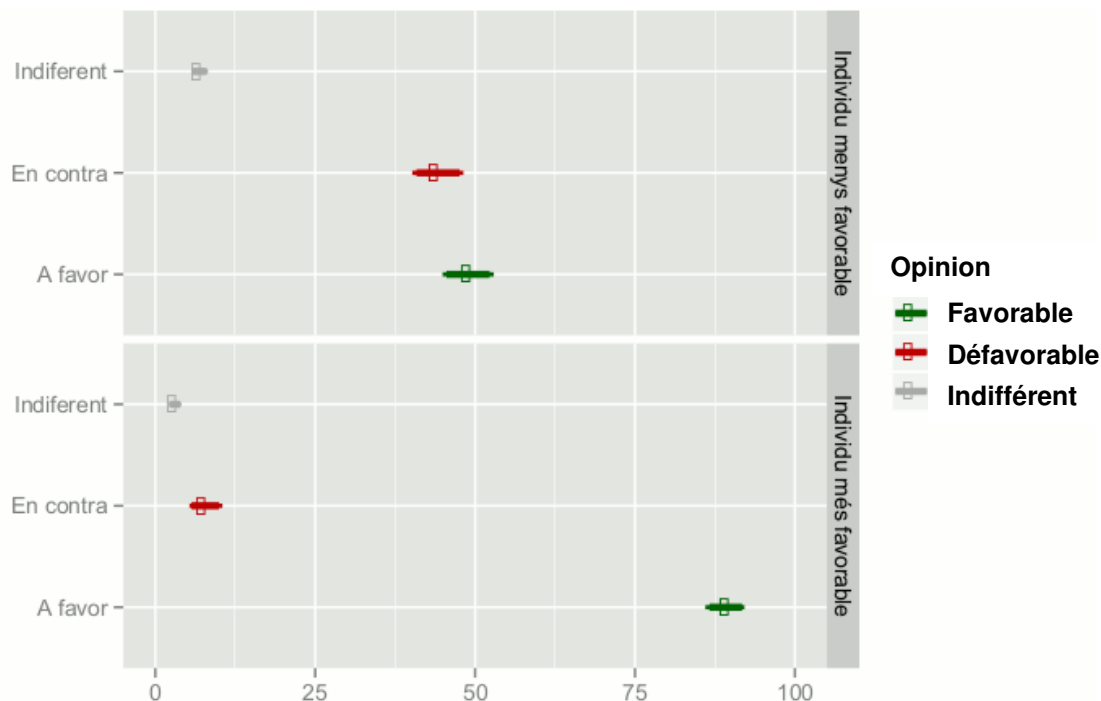
Pour ce profil, la probabilité de soutenir la convocation d'une consultation est de 49 %, tandis que la probabilité de s'y opposer est de 44 % et celle de se déclarer indifférent de 7 %. Autrement dit, le rapport soutien sur opposition est de 1,1 (1,1 individu soutenant la consultation contre chaque individu qui s'y oppose), soit 10 % de plus.

Le profil d'individu le plus favorable à la convocation d'une consultation est un homme de la démarcation de Gérone, de moins de 30 ans, ayant fait des études universitaires, habitant une commune de moins de 10 000 habitants et né en Catalogne de parents nés eux aussi en Catalogne.

Avec ce profil d'individu, le soutien est estimé à 80 %, contre un peu moins de 10 % de refus.

Le graphique 2 illustre ces deux scénarios. La partie supérieure du tableau montre la probabilité de vote favorable et de vote défavorable selon le profil d'individu le moins favorable à la consultation. Dans la partie inférieure du tableau, on lit la probabilité de vote favorable et de vote défavorable selon le profil d'individu le plus favorable à la consultation. Pour chaque option (vote favorable, défavorable et indifférence), une estimation précise est donnée avec les intervalles de confiance.

Graphique 2: Soutien à la consultation sur un État propre chez les individus les moins favorables à la consultation et chez les plus favorables



Selon le modèle statistique réalisé, le lieu de naissance est le facteur qui explique le mieux la différence entre ceux qui sont favorables et ceux qui ne le sont pas. En effet, les citoyens nés en Catalogne ont plus de deux fois et demie de chances de soutenir la consultation que de ne pas le faire.

Le deuxième facteur en importance est celui de l'origine des parents, qui multiplie la probabilité par plus d'une fois et demie en faveur du soutien par rapport au refus (si on compare avec ceux dont les père et mère sont nés en Catalogne).

Le troisième facteur est territorial et il concerne l'importance de la commune: vivre dans une petite commune multiplie par 1,5 la probabilité de soutenir la consultation.

Les autres facteurs sont beaucoup moins influents et, vu les données actuelles, il est difficile de savoir si le lien est assez fort pour le considérer au-dessus de la fourchette

d'erreur statistique. Cela étant, soulignons que si l'on habite dans la démarcation de Gérone et que l'on a fait des études universitaires, la probabilité est multipliée par 1,4.

Mis à part tous ces facteurs, l'âge et le sexe des citoyens ne font guère de différence.

2.5 Conclusions

Les principales conclusions tirées des analyses sont les suivantes:

- Les données révèlent qu'il y a une grande majorité de citoyens catalans favorables à la convocation d'une consultation sur l'indépendance. D'après les données collectées, environ 75 % de Catalans sont favorables à la convocation de la consultation, 20 % sont contre et 5 % sont indifférents.
- Le soutien à la convocation d'une consultation est important ou très important dans la partie nord de la Catalogne et il est plus faible dans la zone littorale centrale (où il reste néanmoins majoritaire).
- Le profil d'individu le plus favorable à la convocation d'une consultation est un homme de la démarcation de Gérone, de moins de 30 ans, avec des études universitaires, habitant dans une commune de moins de 10 000 habitants, né en Catalogne de parents nés eux aussi en Catalogne.
- Avec ce profil d'individu, le soutien est estimé à plus de 80 %, tandis que le refus à un peu moins de 10 %.
- Le refus de la convocation d'une consultation est faible partout sur le territoire catalan. Dans pratiquement toutes les communes et tous les villages, l'estimation réalisée indique que le soutien à la convocation d'un référendum est majoritaire.
- Le refus de la consultation est relativement très important sur le littoral, notamment dans certaines communes des *comarques* du Barcelonès et du Baix Llobregat. Il est aussi relativement important dans la *comarque*

(circonscription administrative plus grande qu'un canton et plus petite qu'un département) du Tarragonès, certaines communes des *comarques* du Vallès Oriental et du Vallès Occidental, dans les Terres de l'Èbre et le Val d'Aran.

- Le profil d'individu le moins favorable à la convocation d'une consultation est une femme de la démarcation de Barcelone, de plus de 60 ans, avec des études primaires ou sans études, habitant dans une commune de 10 000 à un million d'habitants, qui n'est pas née en Catalogne et de parents qui ne le sont pas non plus.
- Avec ce profil d'individu la probabilité de soutenir la convocation d'une consultation est de 49 %, contre une probabilité de ne pas la soutenir de 44 % et de se déclarer indifférent de 7 % environ. Ainsi, pour le profil le moins favorable à la consultation, la différence entre les deux options est favorable à la convocation d'une consultation.

3. Arguments légitimant la convocation de la consultation

3.1 Légitimité historique

Dans les démocraties libérales, les processus de légitimation politique constituent des phénomènes pratiques qui font toujours référence, en partie, à des réalités empiriques concrètes. En matière de légitimité, l'histoire importe. Nous allons rappeler quelques brèves références historiques qui personnalisent le cas de la Catalogne comme l'une des collectivités nationales différenciées les plus anciennes d'Europe.

La Catalogne a développé son système juridique et politique à partir de son émancipation de l'empire carolingien par les comtes catalans (987). Les Constitutions de Paix et de Trêve et les Usages ont posé les fondements de la constitution civile de la Catalogne, augmentée et perfectionnée au cours des siècles suivants. Les *Corts* de

1283 (appelées “*Cort general*” pour les Catalans), l’un des Parlements les mieux consolidés de l’Europe médiévale, ont institutionnalisé le rôle majeur des États généraux et leur fonction colégislative aux côtés du roi. Ces *Corts* ont consolidé la monarchie tout en instaurant une relation contractuelle avec le roi, en progressant au fil du temps vers la conception politique—développée plus tard par le libéralisme politique—fondée primitivement sur le respect des lois par le souverain et le respect du souverain par le pays. Par ailleurs, un système de relations s’est établi entre les différentes unités du règne, fondé sur un pacte territorial. La *Diputació del General* (délégation permanente des *Corts*) fut créée en 1359 pour collecter des impôts ; elle devint ensuite le gouvernement du pays et l’institution chargée de faire respecter les lois.

C’est ainsi que la nation catalane s’est développée sous des traits culturels et linguistiques communs et selon des liens de solidarité. Un État s’est également développé, consolidé par l’expansion méditerranéenne des XIII^e-XIV^e siècle. En 1422, l’on acheva la première compilation de lois réunies dans les Usages de Barcelone, les Constitutions de la Catalogne et les chapitres de cour en vigueur, qui, plus tard, donnèrent naissance à la compilation officielle des *Constitutions et autres droits de Catalogne* (*Constitucions i altres drets de Catalunya*) (1589).

À partir de l’union des couronnes d’Aragon et de Castille, en 1479, deux blocs territoriaux eurent le même monarque, bien que chacun disposât de son propre système juridique et politique dans le cadre d’une monarchie composée. La dynamique impériale de la monarchie hispanique engendra une tension croissante avec la Catalogne dans la mesure où la première réclamait des hommes et des ressources pour la guerre sans consulter les institutions catalanes, comme l’exigeaient les Constitutions. Le contractualisme en résulta considérablement érodé. Au terme de plus d’une décennie d’affrontements et de remise en question par la monarchie espagnole du système de garanties juridiques et politiques de la Catalogne, la guerre des Segadors ou faucheurs (1640), également connue sous le nom de “Guerre de

séparation de la Catalogne”, éclata. Sous la houlette du président de la Generalitat, Pau Claris, la Catalogne devint d’abord une république indépendante, puis elle se plaça sous la protection du roi de France (1641). À la fin de la guerre qui s’acheva par la victoire de la Castille, Philippe IV respecta le système institutionnel catalan, tout en imposant son contrôle aux personnes qui accédaient à la *Diputació del General* et au *Consell de Cent* barcelonais, et il étendit le pouvoir fiscal de la monarchie à la Catalogne. Par ailleurs, en 1659, il signa le fameux Traité des Pyrénées avec la France, qui signifia la perte d’une partie du territoire catalan avec la cession des comtés du Roussillon et de Cerdagne à la monarchie française. Dans ce conflit, le patriotisme catalan s’identifia aux lois du pays et le sentiment national en fut renforcé.

Le constitutionnalisme primitif de la Catalogne répondait à l’objectif de mettre des limites au pouvoir royal et d’organiser la *res publica*; il atteignit sa plus haute expression lors des *Corts* de 1701-1702 et de 1705-1706. Avec ces dernières, des mesures furent prises pour limiter au maximum le pouvoir du roi et de ses ministres de manière à préserver le respect de la loi. Au-delà des sanctions infligées aux privilèges seigneuriaux caractéristiques de la société de l’Ancien Régime, les *Corts* catalanes, comme le Parlement anglais après la fameuse Révolution glorieuse (1689), devaient réussir à limiter le pouvoir du monarque dans les domaines fiscal, militaire et du point de vue des garanties juridiques. Les Constitutions défendaient les bénéfices sociaux pour la majorité dans les domaines de la fiscalité, la guerre, la justice, l’économie et les garanties individuelles. Juste avant d’être abolies, les Constitutions ont prouvé être un instrument efficace pour s’adapter aux demandes de la société. À leur tour, les institutions étaient arrivées à une remarquable maturité politique dans le contexte du parlementarisme européen. Il s’agissait d’un système basé sur la représentation politique des États sociaux qui assurait remarquablement celle de l’homme du peuple dans les communes, c’est-à-dire, du tiers état.

Vers 1700, la Catalogne était sur le point d’expérimenter un bond qualitatif dans sa consolidation nationale. Une économie spécialisée commençait à poindre, orientée

vers la production et le commerce ; elle posait les fondements du développement des siècles suivants, accompagnée d'une société dynamique qui avait accès à la représentation politique au sein des institutions. Cette configuration aide à comprendre qu'elle misât sur la couronne hispanique dans la guerre de succession. Les dirigeants catalans virent dans le conflit international l'occasion de faire avancer le modèle constitutionnel avec fermeté, en même temps qu'un projet économique favorable au commerce et à la production autochtone. Par ailleurs, face au modèle absolutiste français, le candidat autrichien constituait une garantie plus solide pour les institutions catalanes, d'où l'alignement sur les puissances maritimes (l'Angleterre et les Provinces unies) en faveur de l'archiduc Charles III, et contre Philippe V. La guerre de succession finira pourtant par être fatale à la souveraineté catalane.

Avec les traités d'Utrecht (1713), où Philippe V était reconnu roi d'Espagne, et avec la défaite définitive de la Catalogne du 11 septembre 1714, après la retraite de l'Angleterre et le siège de plusieurs mois de la ville de Barcelone par des troupes castillanes et françaises très supérieures en nombre et en puissance de feu, le roi de la dynastie des Bourbons en appela au "juste droit de conquête", en faisant disparaître les institutions catalanes tout en constituant une "Assemblée supérieure de gouvernement de la Principauté de Catalogne" qui prit le contrôle du pays. C'était la fin de l'État catalan et aussi de la monarchie composée. La destruction des droits constitutionnels catalans devint effective avec le décret de *Nova Planta* (1716), par lequel le système juridique et politique de la Catalogne se trouvait tout à fait anéanti. Une *Nova Planta* hiérarchique, uniformisatrice et militarisée remplaça le contractualisme et le système de représentation politique en vigueur jusqu'alors. Le castillan devint la seule langue de l'Administration.

Avec le décret de *Nova Planta*, Philippe V trahit l'article XIII du traité d'Utrecht, qui reconnaissait les droits des Catalans et dont la teneur suit:

“Vu que la reine de Grande-Bretagne ne cesse d’œuvrer avec beaucoup d’efficacité pour que tous les habitants de la Principauté de Catalogne, quels que soient leur état et conditions, non seulement obtiennent l’oubli entier et perpétuel de tout ce qu’ils auraient commis pendant la guerre et jouissent de la possession intégrale de tous leurs biens et titres honorifiques, mais encore pour qu’ils conservent intacts et inaltérés leurs anciens privilèges, le roi catholique, eu égard à sa majesté britannique, non seulement accorde et confirme à tous ceux qui peuplent la Catalogne l’amnistie souhaitée ainsi que la pleine possession de tous leurs biens et titres honorifiques, mais encore donne et accorde dorénavant tous les privilèges qu’ils possèdent et dont ils jouissent, à ceux qui peuplent les deux Castilles, lesquels sont de tous les peuples d’Espagne les plus chers au roi catholique.”

La victoire des Bourbons s’est également soldée par une forte répression qui culmina avec la construction de la forteresse de la Ciutadella, réalisée après avoir détruit le sixième de l’étendue de la ville (quartier de la Ribera). Avec la défaite, la Catalogne connut son premier grand exil politique.

La Constitution de Cadix (1812) apporta quelques libertés mais confirma l’Espagne unitaire, peu favorable à l’adaptation politique de son pluralisme interne. Au cours du XIX^e siècle, les périodes de liberté furent de courte durée et la reconnaissance du fait national catalan, nulle. À la mort de Ferdinand VII, qui réprima les secteurs libéraux et les émeutes qui éclatèrent en Catalogne, les demandes catalanes d’un traitement différencié dans le domaine politique, économique et juridique se multiplièrent. Ces demandes, qui furent souvent étouffées militairement avec le bombardement systématique de Barcelone (1841, 1843 et 1870), se traduisirent par plusieurs mouvements politiques revendicatifs, en premier lieu par le conseillisme révolutionnaire des années 1830 et 1840 et par le carlisme, puis par le provincialisme modéré ou le fédéralisme républicain et, enfin, par le catalanisme autonomiste de la fin du XIX^e siècle. La consolidation de l’industrialisation, avec une société civile active, en même temps que conflictuelle, accentua le caractère différentiel des Catalans dans

l'ensemble de l'Espagne et raffermir une conscience collective différenciée par rapport aux sociétés voisines.

Le combat mené par les industriels et les commerçants catalans pour réduire la pression fiscale de l'État fut particulièrement rude, notamment après la perte espagnole de Cuba. La contestation se focalisa sur "l'impôt des outils du capital et du travail" et celui des certificats personnels, dont les taux étaient plus élevés à Barcelone qu'à Madrid. En 1899 une délégation de chefs d'entreprise proposa au gouvernement espagnol de signer un accord économique. Le gouvernement s'y étant refusé, la Ligue de la défense industrielle et commerciale catalane organisa le mouvement connu sous le nom de "fermeture des caisses", qui proposait de fermer les établissements pour ne plus payer les impôts. Le gouvernement espagnol compara la fermeture à la sédition, déclara l'état de guerre, emprisonna les commerçants et ferma des centaines de magasins.

Le désir d'autogouvernement atteignit son premier objectif en 1914 avec la création de la Mancomunitat de Catalunya, dirigée par Prat de la Riba, deux siècles après la perte d'un État indépendant. Mais dans les années 1920, la dictature de Primo de Rivera mit fin à ce début de gouvernement qui avait réussi des missions importantes, en dépit de la modestie politique de ses institutions et de son petit budget. La proclamation de la république (1931) permit de restaurer la Generalitat (avec pour président, Francesc Macià, d'Esquerra Republicana de Catalunya, ERC, la Gauche républicaine de Catalogne) et de se doter d'un statut d'autonomie (1932) qui permit d'arriver à certains niveaux d'autogouvernement. Le 6 octobre 1934, Lluís Companys (ERC), nouveau président de la Generalitat, proclama la république catalane dans le cadre de la fédération des républiques ibériques. Le gouvernement central réagit par la répression en emprisonnant tous les membres du gouvernement de la Generalitat, ainsi que ceux du Parlement et du consistoire de Barcelone. Lluís Companys, le maire Carles Pi i Sunyer et le président du Parlement catalan Joan Casanovas furent emprisonnés avec les autres députés, ministres catalans et conseillers municipaux, soit

au total près de 4 000 personnes. Le statut d'autonomie fut suspendu et plusieurs publications interdites. Plus d'une centaine de mairies détenues par ERC furent dissoutes et la plupart des prisonniers allaient devoir attendre la victoire du Front populaire aux élections de 1936 pour être libérés.

À la fin de la Guerre civile (1939), une nouvelle dictature, celle du général Franco, mit fin à l'autonomie et aux libertés démocratiques et s'acharna contre la culture catalane par une répression systématique. Malgré tout, la vitalité de la société civile et l'esprit de résistance de certaines élites culturelles garantirent la survie de l'identité collective nationale.

Sous le franquisme, la lutte démocratique pour les libertés politiques et la reconnaissance nationale de la Catalogne culmina avec la création de l'Assemblée catalane (Assemblea de Catalunya) (1973) qui réunissait les forces politiques—de droite et de gauche—, les organisations syndicales et divers mouvements sociaux, et déclencha une vaste mobilisation populaire, y compris celle de l'immigration d'origine espagnole des années 1960 et 1970, autour de quatre points: les libertés démocratiques, l'amnistie, le statut d'autonomie et la reconnaissance du droit à l'autodétermination.

Avec le retour à la démocratie à la mort du dictateur (1975), la Constitution de 1978 ouvrit la voie de l'État dit des autonomies, tout en incluant la notion de "nationalités" dans son libellé. Le statut d'autonomie de la Catalogne de 1979 signifia la restauration des institutions politiques de la Generalitat, de la co-officialité de la langue catalane et de certains niveaux d'autogouvernement et l'on disposa ainsi de la période d'autonomie politique la plus longue depuis 1714. Néanmoins, étant donné les lacunes politiques et économiques pratiques qui caractérisèrent le développement constitutionnel pendant les trois décennies suivantes, un processus de réforme du statut d'autonomie s'engagea. Il fut finalement approuvé par référendum en 2006. Cependant, le jugement du Tribunal constitutionnel de 2010 sur ce second statut a

impliqué, dans la pratique, la rupture de l'esprit de consensus sur lequel reposait la Constitution de 1978. Or il faut rappeler que ce consensus avait été obtenu dans un contexte politique instable en termes démocratiques, et que son produit juridique, la Constitution (1978), paya le prix d'un libellé très ambigu sur la question territoriale, susceptible de développements politiques très différents, voire contradictoires. Ni la reconnaissance de la plurinationalité de la société espagnole n'est examinée en termes juridiques, ni le développement des autogouvernements catalan et basque, véritables raisons d'être de l'instauration de l'État des autonomies, ne sont régis d'une manière techniquement efficace et politiquement congrue avec la réalité factuelle du pluralisme national de l'État. Dans la pratique, les ambiguïtés constitutionnelles se sont développées postérieurement en faveur d'interprétations centralisatrices à travers diverses procédures (lois cadres, lecture uniforme des droits, unité de marché, etc.). Finalement, le jugement rendu en 2010 par le TC espagnol sur le statut de la Catalogne a représenté une véritable involution espagnole à caractère centraliste et nationaliste dans le domaine de l'autogouvernement politique, culturel, économique, et de la reconnaissance de la personnalité nationale différenciée de la Catalogne. Le jugement du TC de 2010 marque un avant et un après dans les règles du jeu politique des relations entre la Catalogne et l'État espagnol. Les manifestations massives à Barcelone en juillet 2010—contre le jugement du TC sur le statut d'autonomie—et du 11 septembre 2012 - réclamant un État indépendant pour la Catalogne—, ainsi que la prise de position majoritaire du Parlement catalan sous forme de déclarations de souveraineté (2013), situent le catalanisme dans un nouveau paradigme politique et démocratique favorable à son émancipation politique.

En résumé, la Catalogne a montré au fil du temps une légitimité historique claire et continue, en tant que société nationale différenciée, qui s'est concrétisée par une volonté réitérée de disposer de structures politiques qui devaient permettre sa reconnaissance et sa projection dans le domaine international à partir de sa personnalité collective. Pendant des siècles, la Catalogne a développé ce que l'on pourrait considérer un cadre étatique propre, tout d'abord au sein de la monarchie

confédérale catalane et aragonaise et plus tard sous l'union personnelle de la monarchie hispanique. Ses Constitutions, son gouvernement et ses lois lui furent arrachées par la force des armes, au début du XVIII^e siècle dans le contexte d'une guerre internationale pour la succession de la couronne espagnole. La Catalogne est devenue une partie de l'État espagnol, sans qu'il y ait eu de consensus. La Catalogne a néanmoins réussi à conserver sa personnalité collective nationale et culturelle ces trois derniers siècles. Pendant cette période, toutes les tentatives de parvenir à des accords avec l'État espagnol dans des termes justes et stables de reconnaissance nationale et d'adaptation politique ont échoué, de même que les tentatives d'obtenir un pouvoir politique de qualité et un financement suffisant en fonction de la richesse que le pays produit. Comme l'a déclaré son Parlement à plusieurs reprises ces dernières décennies, la Catalogne a l'une des personnalités collectives à caractère national les plus durables d'Europe, ce qui légitime, à travers l'exercice du droit à l'autodétermination, la consultation sur la constitution d'un État indépendant situant et projetant le pays dans le concert des États du monde si ses citoyens le décident ainsi.

3.2 Arguments en faveur de la légitimité dans les démocraties libérales

Les arguments qui vont suivre s'appuient sur des analyses politologiques traitant de plusieurs dimensions de la légitimité politique des consultations réalisées dans les démocraties libérales⁸. Ces dimensions ont été sélectionnées, combinées et classées par ordre de priorité de diverses manières selon les théories et courants politiques contemporains qui visent à légitimer les institutions, les processus consultatifs et les

⁸ Les valeurs et les perspectives à caractère légitimant des démocraties libérales peuvent se synthétiser à partir de nouveaux « pôles de légitimation » qui incluent des valeurs et des objectifs spécifiques, sélectionnés comme étant politiquement prioritaires, et que les différents courants et théories politiques s'efforceront d'articuler partiellement. Il s'agit des pôles libéral, démocratique, socio-économique, national, culturel, fédéral ou territorial, fonctionnel, post-matérialiste et sécuritaire. Aucun des courants et théories politiques contemporains, y compris les plus complexes ou sophistiqués, ne synthétise plus de quatre de ces pôles de légitimation. Ce point est développé par F. Requejo, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Routledge, Londres-New York 2005, chap. 1.

décisions des démocraties contemporaines. Ce paragraphe n'est donc pas un "guide de campagne" de politique pratique, mais un recueil des principaux cadres argumentaires dans lesquels on situera les messages précis destinés à différents auditoires pour convoquer une consultation en Catalogne sur la constitution d'un État indépendant.

3.2.1 La consultation répond à des principes démocratiques, représentatifs, civiques et participatifs

Les frontières des États ne résultent généralement pas de processus démocratiques ou consensuels, mais d'actions telles que des annexions territoriales violentes, des guerres, etc., très éloignées des valeurs et des pratiques libérales et démocratiques. Bien que la "démocratie" ne soit pas un principe ou une valeur absolue dans les démocraties libérales actuelles, mais qu'elle cohabite avec d'autres valeurs—comme le constitutionnalisme ou la reconnaissance de la protection des minorités—, notamment dans des contextes plurinationaux, ce dont il s'agit en réalité, c'est d'établir les réglementations des droits, procédures et institutions qui permettront d'instaurer une reconnaissance et une adaptation politique juste et stable du pluralisme national interne de l'État.⁹

⁹ Une typologie analytique actuellement bien établie divise les théories des sécessions légitimes en deux groupes fondamentaux. Les *Remedial Right Theories* associent la légitimité de l'indépendance (sécession) à l'existence d'une « cause juste ». Autrement dit, ce sont des théories qui comprennent la sécession comme un remède légitime face à des « injustices » concrètes. La sécession n'est pas vue ici comme un « droit » de certains collectifs, mais comme un recours légitime lorsque l'on rencontre des situations telles qu'une conquête militaire, une annexion territoriale par la force, la violation de droits fondamentaux par l'État, des pratiques de génocide, une discrimination négative permanente en termes de redistribution ou de développement socio-économique, la violation de droits collectifs ou d'accords par l'État, etc. Quant aux *Primary Right Theories*, elles comprennent l'indépendance comme un droit primitif de collectifs réunissant certaines caractéristiques ou conditions, indépendamment du traitement reçu de l'État dans lequel ils ont été englobés. Il s'agirait d'un droit inaliénable dans une démocratie libérale avancée. Ces théories se subdivisent normalement en théories à caractère d'affectation (essentiellement national) et en théories à caractère associatif (plébiscitaires ou « démocratiques ») basées sur le droit individuel d'association, en principe, sans référence à des composantes nationales. Ainsi, le « droit à l'autodétermination » classique relève des théories à caractère d'affectation et national, tandis que le « droit de décider » réunit des éléments de ces dernières et des théories plébiscitaires en tant que droit et, dans certains cas, des éléments additionnels des théories de la cause juste qui légitiment son exercice. Toutes ces conceptions ont des points forts et des points faibles, et certaines sont plus importantes que d'autres en fonction du cas empirique analysé. Mais, dans tous les cas, ce qui semble aujourd'hui indéfendable ce sont les conceptions du libéralisme et

La consultation représente une réponse démocratique à une demande posée à plusieurs reprises par un secteur de plus en plus large de la société catalane et de ses représentants politiques, lequel a fini par devenir majoritaire et demande de pouvoir s'exprimer démocratiquement sur l'avenir politique du pays. En ce sens, il faut se rappeler que les grandes mobilisations pour "le droit de décider" commencent avec la manifestation du 18 février 2006 (dans un contexte, disons-le, de croissance économique et d'augmentation des dépenses sociales), convoquée par la Plateforme pour le droit de décider (PDD), qui a reçu la participation de centaines de milliers de personnes ; suivie d'une autre manifestation, plus participative encore, qui a reçu le soutien de la plupart des partis politiques, convoquée par la même PDD en défense du droit de décider sur les infrastructures ; la convocation partout dans le pays de consultations populaires sur l'indépendance entre 2009 et 2011, organisées par la société civile ; et finalement les deux grandes manifestations également à l'initiative de la société civile, celle de juillet 2010, organisée plus précisément par Òmnium Cultural en réaction au jugement du Tribunal constitutionnel sur le statut d'autonomie qui éliminait une bonne part de son contenu, et celle de septembre 2012, organisée par l'Assemblée nationale catalane sous un slogan explicitement souverainiste. Toutes ces mobilisations, qui ont reçu la participation de centaines de milliers de personnes, ont eu pour élément commun la défense du droit des citoyens catalans de décider de leur avenir politique. Cette mobilisation populaire constante a été l'un des facteurs déterminants qui ont conduit à la formation de l'actuelle majorité citoyenne et parlementaire favorable à la consultation sur un État propre.

Soumettre une décision politique de cette importance au vote populaire n'est donc pas le caprice d'une minorité de la population ou de la classe politique, mais le résultat tant d'une mobilisation populaire continuelle que du mandat démocratique donné par la

du constitutionnalisme traditionnels qui nient la possibilité de sécession dans une démocratie. Ce sont là des conceptions obsolètes de la démocratie libérale dans un contexte de plus en plus mondialisé, plus soucieux de protéger le pluralisme national et culturel des citoyens impliqués.

citoyenneté aux dernières élections catalanes (novembre 2012). Les programmes de la plupart des partis à ces élections—lesquels ont obtenu 107 des 135 députés au Parlement catalan—incluaient l’engagement de convoquer une consultation sur l’avenir politique de la Catalogne. Un engagement qui s’est traduit par la responsabilité des partis parlementaires et de gouvernement de convoquer, dans le cas où ils seraient élus, la consultation citoyenne qui s’est trouvée au cœur du débat public ces dernières années et lors des dernières élections parlementaires. Alors que la démocratie libérale se trouve en crise de légitimité, pour une large part à cause de la distance grandissante entre citoyens et politiques, le fait de consulter les citoyens sur des questions aussi essentielles constitue un instrument d’encouragement à la participation et aux vertus civiques. Ce que fait la consultation revient à mettre entre les mains de la citoyenneté la décision ou du moins la capacité d’exprimer de manière autonome sa volonté sur un sujet qui fait actuellement l’objet d’un débat profond et transversal dans toutes les couches de la société catalane: l’indépendance éventuelle de la Catalogne.

3.2.2 La consultation répond à des principes libéraux: elle protège les droits individuels et les droits collectifs des citoyens

Les institutions et les politiques de reconnaissance et d’adaptation politique du pluralisme national, ainsi que le respect et la protection des droits collectifs des nations minoritaires constituent l’une des principales sources de légitimation actuelle des démocraties plurinationales¹⁰. Depuis des siècles, la Catalogne est une nation minoritaire, minorée en permanence au sein de l’État espagnol. Les demandes et les tentatives de structurer politiquement l’État en termes plurinationaux et par le biais d’un ample autogouvernement n’ont jamais abouti. Dans les rares périodes de

¹⁰ La complexité normative des démocraties actuelles, notamment en ce qui concerne la fonction nationalisatrice qu’accomplissent tous les États, y compris les États démocratiques, comprend autant un pluralisme de valeurs, intérêts et identités, qu’un pluralisme de perspectives théoriques et analytiques. Au sein du libéralisme démocratique, ce double pluralisme se synthétise par les perspectives des *libéralisme 1* et *libéralisme 2* (C. Taylor, M. Walzer). La seconde perspective critique, entre autres, les interprétations de l’individualisme, l’égalité, la citoyenneté, l’universalisme, l’étatisme et la tension non résolue entre *demos* et *demoi* inhérente aux démocraties plurinationales associées au libéralisme traditionnel du fait qu’elles sont biaisées en faveur des groupes nationaux majoritaires.

l'histoire contemporaine espagnole où des débats ont été soulevés sur l'articulation constitutionnelle de l'État en termes démocratiques, la Catalogne a toujours défendu la reconnaissance de sa réalité nationale différenciée et une adaptation politique à l'aide de modèles d'autogouvernement territorial qui n'ont jamais résolu la tension de fond du caractère plurinational de l'État. L'État espagnol a manifesté un refus chronique vis-à-vis de l'établissement de procédures constitutionnelles effectives de protection des minorités nationales qui cohabitent en son sein. Or la consultation est un outil qui permet aux citoyens catalans d'exercer leurs droits individuels et collectifs afin d'exprimer leur volonté sur leur avenir politique. La consultation protège aussi les droits, valeurs et intérêts des citoyens de cette réalité nationale différenciée face aux décisions politiques, économiques, linguistiques et culturelles, souvent arbitraires, dont ils ont fait et font encore l'objet de la part du pouvoir central et des institutions de l'État.

3.2.3 La consultation répond à des principes égalitaires et inclusifs

Tous les citoyens catalans sont appelés à répondre à la consultation, indépendamment de leur lieu de naissance, de leur sexe, religion ou groupe ethnique. La consultation permettra à l'ensemble de la citoyenneté catalane de décider de son avenir. Tout le monde sera appelé, non seulement à voter sur son avenir politique, mais aussi à participer au débat préalable lors duquel chacun pourra s'informer sur les conséquences possibles de la constitution éventuelle de la Catalogne en État indépendant et pourra exprimer ses opinions et suggestions.

3.2.4 La consultation est possible dans le cadre constitutionnel en vigueur

Comme cela est expliqué dans le rapport de l'Institut d'études des autonomies cité au chapitre 4 de ce document, diverses voies sont possibles pour convoquer la consultation d'après les divers cadres juridiques actuels. Nous renvoyons au rapport

cité pour consulter l'argumentation faite sur ce point.

3.2.5 La consultation est pertinente par rapport aux principes du fédéralisme plurinational

Les principes du fédéralisme plurinational supposent que les unités nationales constituantes des différents types d'accords fédéraux, y compris les fédérations, bénéficient d'une part de la reconnaissance et de la protection de leurs droits collectifs grâce à une série d'institutions et de procédures (autogouvernement étendu incluant la sphère internationale, suffisance financière, droits de veto, politiques *opting in* et *opting out*, etc.), et d'autre part, qu'elles puissent exprimer et, le cas échéant, modifier leur statut politique par le biais du cadre constitutionnel dans lequel elles s'insèrent. En ce sens, le fédéralisme est l'un des quatre principes invoqués par la Cour suprême canadienne—avec la démocratie, le constitutionnalisme et la protection des minorités—dans son avis bien connu, émis à propos de l'éventuelle sécession du Québec (*Secession Reference*, 1998). Plus généralement, le fédéralisme plurinational est légalement fondé, entre autres, sur l'idée d'un pacte volontaire entre plusieurs entités nationales. Dans toute la période contemporaine, la Catalogne n'a jamais eu la possibilité d'exprimer librement sa volonté de continuer à faire partie ou non de l'État espagnol, et elle ne dispose d'aucune des procédures associées au fédéralisme plurinational.

3.2.6 La consultation relève d'une conception avancée et cosmopolite de la démocratie

Les valeurs, droits, institutions et procédures à caractère légitimant dans les démocraties libérales ont évolué au fil du temps. On introduisit en plusieurs étapes, premièrement, des références à caractère représentatif, puis on envisagea une extension progressive du suffrage et plus tard on incorpora des droits sociaux et des services de bien-être dans les fondements de la légitimation des démocraties.

Actuellement, le respect et la reconnaissance, ainsi que les formules d'ajustement politique du pluralisme national et culturel font également partie de la légitimation des démocraties¹¹. En ce sens, l'acceptation du droit de décider représente une formule déjà reconnue dans certaines démocraties qui approfondit les fondements de la légitimation des démocraties libérales plurinationales. La convocation d'une consultation sur l'indépendance relève d'une conception de la démocratie à la hauteur de notre temps. Loin d'être un exercice de repli sur notre identité collective, faire une consultation de ces caractéristiques est un exercice conforme aux valeurs du cosmopolitisme, qui relativise les frontières et les concepts en un sens fondamentalement instrumental. Une consultation démocratique ayant vocation à être perçue et expliquée à l'extérieur rapproche les citoyens catalans de la communauté internationale au-delà des relations entre entités étatiques, comme on l'observe en Écosse et au Québec.

3.2.7 La consultation est fonctionnelle: elle permet de sortir de l'impasse politique actuelle

L'histoire des disputes territoriales dans le monde est pleine d'affrontements et de résolutions très coûteuses au regard du bien-être des personnes concernées. Il appartient aux démocraties du XXI^e siècle de trouver des procédures appropriées pour résoudre ce genre de situations factuelles. Dans le cas de l'Espagne, l'État des autonomies n'a pas résolu le problème d'une adaptation solvable et stable de la Catalogne dans l'État, une question non résolue tout au long de la période contemporaine. Le dernier épisode s'est soldé par l'échec de la réforme du statut d'autonomie. Bien qu'il eût reçu l'approbation de 89 % des députés catalans, ce statut a subi des modifications importantes en passant par les *Cortes*, puis, en dépit du soutien de la citoyenneté catalane, il fut interprété sous un angle centralisateur et dans la perspective du nationalisme homogénéisateur par le Tribunal constitutionnel espagnol. Cette situation a abouti dans la pratique à une impasse politique, une voie

¹¹ Nations Unies, *Human Development Report*, 2004.

institutionnelle sans issue. La consultation de la citoyenneté catalane sur son avenir politique constitue une procédure fonctionnelle, efficace et pacifique pour résoudre cette question. Une consultation avec une question claire et une négociation de “bonne foi”—comme cela s’est fait dernièrement entre le Royaume-Uni et l’Écosse ou comme il est prévu de le faire entre le Canada et le Québec—permettraient non seulement de déterminer la volonté des personnes concernées, mais aussi de passer à un nouveau cadre politique et constitutionnel, quel que soit le résultat de la consultation, en déverrouillant la situation politique antérieure.

3.2.8 Les consultations citoyennes sont une procédure habituelle des démocraties partout dans le monde

L'exercice du droit de décider pour trancher des questions d'une importance particulière et comportant un impact institutionnel/constitutionnel est habituel dans les démocraties libérales de notre environnement, tant au niveau de l'État qu'au niveau inférieur. Plus précisément, si nous nous intéressons au groupe d'États formé par l'Allemagne, la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Royaume-Uni, la Suisse et la Suède, 99 référendums ayant un impact institutionnel/constitutionnel ont été organisés depuis 1995. Parmi eux, 45 ont abouti à une réforme de la conception institutionnelle de l'État ou à une cession de souveraineté¹². Les sujets abordés par ces consultations vont de la cession de souveraineté au sein de l'Union européenne à la modification du statut constitutionnel d'une nation ou région dans un État (voir tableau de l'Annexe IV). Si nous nous penchons sur les référendums d'indépendance organisés depuis 1990, il y en a eu au Québec, en Bosnie-Herzégovine, en Slovénie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, au Monténégro et en Ukraine. Un référendum est prévu en Écosse pour 2014 (18 septembre).

¹² Actualisation des données (mai 2013) à partir de l'étude de J. López-F. Requejo, *Análisis de experiencias de democracia directa en el ámbito internacional (1995-2007)*, IVAP, 2008. Les cas éloignés du cadre occidental ont été exclus de cette mise à jour (comme le Timor oriental ou le Soudan du Sud). Voir Annexe IV.

Les principes du droit de décider que la Cour de justice internationale a établis dans son rapport de juillet 2010 s'appliquent justement à la Catalogne d'une manière pratiquement exemplaire: la Catalogne n'est pas confrontée à la violence, l'ensemble du processus en vue d'une consultation sur l'indépendance se déroule démocratiquement et les voies de la négociation avec l'État ont été épuisées sur tous les fronts—échec de la réforme du statut d'autonomie, refus de l'instauration d'un pacte fiscal.

3.2.9 La consultation est pertinente par rapport à la tradition historique et à la culture politique catalane

La tradition politique catalane est particulièrement marquée par le dialogue et le contractualisme, fruits de l'équilibre historique sur lequel sont fondées ses institutions depuis leur origine, avec l'instauration du partage du pouvoir entre le monarque et la société. Contrairement à d'autres traditions, le pouvoir royal en Catalogne n'a jamais été illimité ou absolu, mais fondé sur la nécessité d'un accord constant pour gouverner entre le monarque et les représentants de la société. Cette tradition politique a permis le développement d'un corpus légal, fondé sur des Constitutions convenues, que les analystes ont considérées comme étant l'expression de garanties protolibérales, des caractéristiques qui furent annulées par les décrets de *Nova Planta* (1716) postérieurs à la guerre de succession à la couronne espagnole. Actuellement, l'exercice du droit de décider et sa concrétisation sous la forme d'une consultation de la citoyenneté sont pertinents par rapport à l'histoire politique de la Catalogne qui a précédé ces décrets.

3.2.10 La consultation apporte une visibilité internationale à la Catalogne et l'affirme en tant que sujet politique

Un plébiscite sur l'indépendance, résultat mis à part, situe la Catalogne, aux yeux des acteurs internationaux, au rang de sujet politique capable de prendre des décisions propres et différenciées. Le processus de la consultation, indépendamment donc du

résultat, comporte pour la Catalogne une externalité positive en termes de politique extérieure. Par ailleurs, dans l'éventualité d'un refus de la part du gouvernement central de l'État quant à une résolution contractuelle de la question de l'adaptation ou insertion politique de la Catalogne, ce contentieux est observé au niveau international. L'organisation d'une consultation, avec tout ce que cela implique au niveau organisationnel et social, est une très bonne opportunité pour faire connaître les demandes de la Catalogne et les réponses qu'elle a reçues de l'État espagnol tout au long de l'histoire et dans la période récente. Inciter à la convocation de la consultation équivaut à travailler pour présenter notre pays au monde, avec ses demandes de reconnaissance nationale et d'adaptation politique dans la sphère internationale des États et, au bout du compte, cela lui donne un statut de sujet politique différencié.

4. Stratégies juridiques pour la convocation d'une consultation légale conformément au droit interne

Comme nous le disions dans l'introduction, le gouvernement catalan dispose déjà d'un rapport détaillé, rédigé par l'Institut d'études des autonomies, qui a identifié, en droit interne, jusqu'à cinq procédures permettant de convoquer légalement une consultation afin que les citoyens et les citoyennes de Catalogne puissent exprimer leur volonté à propos de leur avenir politique collectif.

À partir des exigences interprétatives issues de l'application conjointe des principes d'État de droit et de démocratie—consacrés par la Constitution, le droit international et celui de l'Union européenne (UE)—le rapport cité analyse la viabilité juridique de ces cinq alternatives et en conclut qu'il y a de très bons arguments juridiques pour leur défense, de sorte qu'un refus hypothétique de l'État au sujet de la convocation d'une consultation comme celle qui est revendiquée majoritairement en Catalogne serait

imputable à des motifs strictement politiques—à un manque de volonté politique—plutôt qu’à des motifs juridiques.

Ces cinq voies légales sont les suivantes:

- les référendums régis et convoqués par l’État de l’article 92 CE
- la délégation ou transfert de compétences de l’article 150.2 CE
- les référendums prévus dans la loi catalane 4/2010
- les consultations de la proposition de loi catalane sur les consultations populaires autres que les référendums, qui a été soumise au Parlement catalan
- et, enfin, la réforme de la Constitution.

Le Conseil catalan pour la transition nationale reprend à son compte les lignes maîtresses de ce rapport, et, pour éviter des répétitions, seules seront abordées dans ce document les questions relatives à la consultation qui ne l’auraient pas été dans le rapport de l’IEA.

4.1 Objectifs à atteindre et critères à retenir pour concevoir la stratégie

Avant de se prononcer sur les voies légales à utiliser—lesquelles, combien et dans quel ordre -, il faut rappeler que l’objectif premier et fondamental de la Generalitat devrait être de parvenir effectivement à convoquer une consultation et, subsidiairement, si cela n’était pas possible, de mettre en évidence, de la manière la plus claire qui soit, que l’État est celui qui s’y oppose et qu’il fait de surcroît pour des motifs politiques et non pas juridiques. Ce double objectif est important aussi bien vis-à-vis des citoyens et citoyennes de Catalogne que de la communauté internationale.

En deuxième lieu, il faut mettre en évidence, également devant les citoyens et la communauté internationale, la volonté de la Generalitat de la Catalogne de respecter

les règles de l'État de droit et de parvenir à un accord avec l'État, mais sans que le processus de consultation ne se prolonge plus qu'il ne sera strictement nécessaire.

Enfin, un dernier objectif est de faire en sorte que les voies légales utilisées impliquent principalement l'intervention de la Generalitat et des acteurs sociaux et politiques catalans, et, dans une moindre mesure, l'État—de sorte à ne pas le contraindre à entreprendre des actions qui pourraient avoir un coût politique inutile.

Pour atteindre le premier double objectif cité plus haut, le critère fondamental à retenir est de promouvoir l'application des voies légales qui présentent le moins de problèmes de constitutionnalité.

Le deuxième objectif requiert, dans le cas où aucune des voies de négociation directe envisagées n'aurait abouti, de proposer à l'État, de manière publique et "solennelle" et avec le soutien social le plus large possible, les voies légales estimées pertinentes en en proposant assez pour mettre en évidence la volonté de la Generalitat de parvenir à un accord avec l'État, mais pas trop non plus pour ne pas prolonger le processus au-delà du raisonnable. Il faudrait trouver en somme un point d'équilibre entre, d'une part, le nombre de tentatives nécessaires pour que la volonté de la Generalitat de parvenir à un accord ne puisse être questionnée et, d'autre part, la nécessité de ne pas donner aux citoyens catalans l'impression de perdre leur temps inutilement ou de prolonger le processus artificieusement.

Enfin, pour garantir le rôle majeur de la Generalitat, il faut privilégier les voies légales qui lui assureront une plus grande liberté de convocation et une plus grande influence dans la détermination des éléments caractéristiques des consultations—formulation de la question, date, etc. De ce point de vue, il faut également pondérer l'existence de voies conçues et approuvées par la Generalitat, tandis que d'autres relèvent exclusivement de l'État. Quant au rôle des acteurs sociaux et politiques catalans, il faut évaluer les voies légales applicables du point de vue de l'existence ou non de voies

juridiquement établies afin qu'ils puissent participer à la convocation de la consultation (par exemple, l'existence ou non de mécanismes juridiques pour lancer la convocation), mais sans renoncer à la possibilité d'utiliser d'autres instruments, parmi les voies qui ne prévoient pas explicitement ces mécanismes de participation, pour exprimer le soutien populaire, comme le droit de pétition ou les motions de soutien à la consultation par les mairies et d'autres organismes locaux.

En définitive, les principales variables à prendre en considération pour choisir les voies à utiliser, l'ordre de préférence et leur nombre sont: les problèmes de constitutionnalité qu'elles peuvent susciter ; le laps de temps que peut requérir leur application ; l'importance du rôle joué juridiquement par l'État, la Generalitat et les acteurs sociaux et politiques catalans, ainsi que la capacité de communiquer à la communauté internationale la volonté, exprimée dans plusieurs décisions du Parlement catalan, d'entamer un processus qui s'inscrira, dans la mesure du possible, dans le cadre légal en vigueur tout en recherchant l'accord avec l'État.

Nous analyserons maintenant les cinq voies légales citées du point de vue des six variables que nous venons d'indiquer.

4.2 Analyse des cinq voies légales juridiques du point de vue des critères cités

4.2.1 Référendums des autonomies de l'article 92 de la Constitution

Si l'on admettait, comme nous pensons que cela devrait l'être, la thèse selon laquelle les référendums effectués dans le cadre territorial d'une communauté autonome sont implicitement reconnus dans cet article constitutionnel, l'État pourrait les convoquer en formulant la ou les questions et en fixant la procédure. Dans les décrets royaux de convocation, on pourrait néanmoins prévoir une sorte de participation de la Generalitat de la Catalogne. La Generalitat pourrait demander cette convocation à

l'État—et de fait, elle devrait le faire—même si le système juridique ne prévoit pas expressément cette possibilité. La convocation et l'organisation du référendum pourraient se faire très vite. Ce serait en principe l'une des procédures qui emploierait peu de temps.

En outre, c'est l'une des options qui soulèverait, en principe, le moins d'objections de constitutionnalité, comme l'explique le rapport de l'IEA déjà cité. Néanmoins, cela exigerait une implication considérable de l'État, car il lui incomberait de s'occuper de la convocation. Le rôle de la Generalitat en serait réduit d'autant—même si, comme nous l'avons dit, l'État pourrait lui céder d'avantage en partie avec le décret de convocation. La participation des citoyens dans cette phase de la convocation serait pratiquement insignifiante du point de vue juridique, puisqu'elle ne serait régie par aucune procédure normalisée.

Si, malgré ce qu'a soutenu une partie importante de la doctrine de droit public, les référendums des Communautés autonomes ne sont pas implicites dans l'article 92 CE, il faudrait, soit que le Parlement catalan demandât au gouvernement de l'État ou aux *Cortes generales* de réformer la loi organique qui régit les différentes modalités de référendum (LORMR) pour inclure cette modalité de référendum dans la loi, soit accepter la convocation d'un référendum qui s'adresserait à tous les citoyens de l'État.

La première de ces deux options est, avec la voie de la réforme constitutionnelle, celle qui soulève le moins d'objections de constitutionnalité. Par ailleurs, dans la LORMR, on pourrait prévoir une participation plus intense des Communautés autonomes dans la convocation et dans la réglementation du suivi de ces consultations propres aux autonomies, bien que l'autorisation de ces référendums revînt à l'État en attendant la réforme de l'art. 149.1.32 de la Constitution. La participation des citoyens catalans à la convocation serait juridiquement peu importante. Le principal problème de cette procédure serait de comporter un ralentissement important du processus de consultation, à moins qu'il soit possible politiquement de garantir un suivi de la

réforme aussi rapide que dans le cas de certaines réformes antérieures à la LORMR— par exemple, celle de 1981, qui s’est achevée en moins de trois mois. De toutes manières si, au bout d’un certain temps, la procédure n’avançait pas, la Generalitat pourrait considérer que la voie est sans issue et elle pourrait alors entamer une procédure alternative.

L’option consistant à organiser le référendum sur l’ensemble du territoire de l’État présente des inconvénients très importants, même si cela permettrait certainement de connaître vraiment la volonté des citoyens et citoyennes de Catalogne par rapport à leur avenir politique collectif. En outre, d’un autre point de vue, le fait que tous les citoyens espagnols soient consultés pourrait stimuler la participation et radicaliser le sens du vote des Catalans. Cela a néanmoins le gros inconvénient de soutenir l’idée que la décision finale sur l’avenir politique de la Catalogne n’incomberait pas en dernier ressort aux Catalans, mais à l’ensemble des citoyens espagnols ; autrement dit, cela peut laisser entendre que le sujet politique habilité à prendre cette décision serait l’ensemble du peuple espagnol et sur cette base, en appliquant le principe démocratique au sujet ainsi légitimé, l’État pourrait prétendre donner au résultat obtenu sur l’ensemble de son territoire un caractère politiquement, voire juridiquement, contraignant.

Il est clair que, dans la pratique, si les résultats de la Catalogne étaient nettement différents de ceux du reste de l’État, du point de vue interne aussi bien qu’international, cela mettrait en évidence l’existence d’un grave problème d’insertion de la Catalogne dans l’État espagnol et il apparaîtrait aussi que la Catalogne pourrait faire valoir d’excellents arguments juridiques et politiques, basés sur des règles et des principes de droit international et de droit interne, pour appuyer sa demande à l’État de respecter la volonté majoritaire du peuple catalan, exprimée de manière démocratique et pacifique. Cela étant, il est vrai que, dans ce cas, si le référendum s’appliquait à l’ensemble de l’État, le débat de fond sur le sujet politique habilité à

prendre la décision de l'avenir de la Catalogne se poserait ouvertement et inéluctablement. Or, de toute évidence, il vaut mieux l'éviter.

Dans un autre ordre de considérations, la procédure de l'article 92 CE pourrait s'appliquer rapidement et elle ne poserait pas de gros problèmes juridiques. Néanmoins, elle exigerait une plus grande implication de l'État et atténuerait l'importance du rôle de la Generalitat ainsi que celui du soutien des citoyens catalans juridiquement établi dans la phase de convocation.

4.2.2 La délégation ou transfert de compétences de l'article 150.2 de la Constitution espagnole

La voie de la délégation ou transfert des compétences de l'État de convoquer un référendum comme celui qui est proposé majoritairement en Catalogne a l'avantage de la simplicité, de la clarté et, éventuellement, de la rapidité. En outre et à quelques différences près, la procédure employée au Royaume-Uni dans le cas du référendum écossais bénéficie de "l'homologation" internationale issue de cet illustre précédent en termes démocratiques.

Elle exige de l'État une intervention très intense, mais, en contrepartie, elle assure un rôle majeur à la Generalitat. Cette procédure ne pose pas plus de problèmes juridiques que ceux que peuvent poser les procédures de l'article 92 CE, bien que, d'un point de vue pratique, il faille admettre qu'elle puisse avoir des effets néfastes. En effet, son application a été demandée en Catalogne à quatre reprises et chaque fois les *Cortes generales* s'y sont opposées. Néanmoins, comme cela est clairement exposé dans le rapport de l'IEA déjà cité, les raisons alléguées par les *Cortes* pour refuser les propositions ont été soit pratiquement inexistantes parce que tautologiques, soit d'une insignifiance argumentative telle que la réitération de la demande serait parfaitement justifiée. De fait, en ce sens aussi, il faut se rappeler que les demandes de délégation précédentes—excepté dans un cas—ont eu un soutien politique très

minoritaire. En définitive, il serait aisé de donner à la pétition une solennité et un soutien institutionnel et populaire beaucoup plus larges et, par conséquent, plus efficaces.

4.2.3 Les référendums de la loi catalane 4/2010

Comme nous l'avons déjà noté, c'est l'une des voies qui peuvent offrir à l'État le plus de possibilités d'alléguer des problèmes de constitutionnalité, avec plus ou moins de fondement. De fait, cela a déjà été fait en saisissant le Tribunal constitutionnel au motif que la réglementation des référendums était réservée à l'État par la Constitution. Si l'objectif est de recourir au droit pour entraver la consultation, au lieu de l'utiliser comme un mécanisme permettant de canaliser juridiquement la revendication de la majorité des Catalans, l'État peut tenter d'argumenter qu'un référendum comme celui qui est proposé échappe au domaine de compétences de la Generalitat et qu'il faut convoquer tous les citoyens espagnols et le faire au terme d'un processus de réforme constitutionnelle. Le rapport de l'IEA fournit des arguments pour réfuter ces allégations; il explique notamment que le terme "compétences" ne se réfère pas qu'à la liste du titre IV du Statut, mais à l'ensemble des facultés de la Generalitat ; or on ne saurait oublier que l'État a déjà contesté la loi et que l'appel introduit est en attente de jugement—bien que le Tribunal ait levé sa suspension à titre préventif.

L'application pratique de cette procédure obligerait l'État à réaliser une activité assez éloquente comme celle de donner à la Generalitat l'autorisation de convoquer le référendum.

En revanche, entre autres éléments positifs à relever, on pourrait citer la rapidité de son éventuelle application—bien que l'État puisse ajourner sa décision. On pourrait également apprécier le rôle joué par la Generalitat tout au long du processus—le rôle de l'État se limiterait à donner son autorisation—et, plus encore, le rôle que pourrait avoir l'ensemble de la société catalane dans la phase initiale, dans la mesure où ce

processus pourrait être lancé simultanément, comme le prévoit la loi, par les citoyens, les organismes locaux, le gouvernement et le Parlement catalans.

4.2.4 Les consultations populaires de la proposition de loi présentée au Parlement de la Catalogne

Si l'État choisissait politiquement la stratégie du recours au droit pour canaliser juridiquement la revendication majoritaire en Catalogne au lieu de l'utiliser pour l'entraver, cette procédure aurait l'avantage, du point de vue de l'État, qu'il n'aurait pas à adopter une attitude active pour convoquer, déléguer ou autoriser la consultation. Il suffirait en revanche qu'il ne conteste pas la loi ni, postérieurement, la convocation de la consultation effectuée par la Generalitat en application du texte juridique de référence.

Du point de vue des problèmes de constitutionnalité que cette voie peut susciter, il faut observer que la nouvelle proposition de loi résout l'un des deux problèmes généralement allégués dans ce genre de consultations en inscrivant expressément les consultations "dans le champ des compétences" de la Generalitat. Cela veut dire que, si l'État avait la volonté politique de canaliser la consultation par cette voie, du point de vue de la constitutionnalité de la future loi, il lui suffirait d'admettre que les critères retenus pour caractériser les consultations populaires et les différencier des référendums–recensement, instruments et organismes devant garantir et contrôler la sécurité et la transparence des votes et, notamment, les différences concernant les électeurs appelés à voter–sont suffisamment représentatifs pour admettre que ces consultations ne sont pas des référendums déguisés. Et en ce qui concerne l'acte de convoquer une consultation comme celle qui est demandée, à la teneur de la nouvelle loi, cela exigerait de l'État l'effort interprétatif d'accepter un concept large de "compétence" capable d'inclure non seulement les compétences figurant sur la liste du titre IV du Statut, mais aussi les activités ou les facultés que la Generalitat peut légitimement mettre en œuvre sur le plan juridique.

Nombreux sont les cas où l'État a fait en la matière des "efforts d'interprétation" amplement supérieurs. En définitive, les problèmes hypothétiques d'inconstitutionnalité sont surmontables ici si l'État a la volonté politique de le faire, même si objectivement ces problèmes peuvent lui offrir la possibilité de refuser cette voie en alléguant des motifs de constitutionnalité un peu mieux fondés que ceux opposables dans des voies telles que celle de l'art. 150.2 CE et, surtout, celle de l'article 92 CE.

Néanmoins, en contrepoint, il faudra considérer que cette voie offre de gros avantages: le rôle revient exclusivement à la Generalitat puisque l'État n'intervient à aucun moment ; on peut la mettre en œuvre très rapidement ; elle peut bénéficier d'un large soutien populaire et institutionnel, établi juridiquement, puisque la proposition de loi prévoit la possibilité que les citoyens et le président du gouvernement de la Generalitat demandent la consultation simultanément.

4.2.5 La réforme de la Constitution

Si l'État refuse les propositions de la Generalitat en alléguant des motifs d'inconstitutionnalité, cette dernière a encore la possibilité de demander une réforme de la Constitution qui, "par définition"¹³, ne pourra être refusée en aucun cas pour les mêmes motifs, de sorte qu'un refus hypothétique de la proposition de réforme répondrait à des motifs exclusivement politiques et nul ne pourrait le contester. C'est là un avantage capital de cette procédure.

Mais cela présente l'inconvénient, selon qui l'envisage, de conduire éventuellement à un processus long et complexe et dans lequel les forces politiques catalanes seraient toujours en minorité. Il faut néanmoins distinguer deux situations différentes: si le seul

¹³ Comme chacun sait, il n'y a pas dans la Constitution espagnole de clauses d'intangibilité qui empêchent la réforme de certains articles et la doctrine majoritaire, outre celle du Tribunal constitutionnel, soutient qu'il n'y a pas non plus de clauses d'intangibilité implicites.

objectif poursuivi est celui de l'incorporation dans la Constitution du référendum dans le cadre territorial des autonomies, en donnant aux Communautés autonomes la faculté éventuelle de les régir—dans les aspects qui ne nécessitent pas de loi organique—et d'autoriser la convocation de ces référendums, il suffirait d'entreprendre une réforme ordinaire (celle de l'article 167 CE) de l'article 92 et, le cas échéant, de l'article 149.1.32 CE. Si les deux grands partis au niveau de l'État en avaient la volonté politique, ce serait aussi simple que celle qui, l'été 2011, permit de réformer l'article 135 de la Constitution, bien qu'il faille admettre, au moins juridiquement, qu'une fois le processus de réforme initié, la capacité d'incidence directe de la Generalitat dans le processus est certainement très limitée. En revanche, il faut noter que, si l'État s'oppose à la réforme pour des motifs politiques, cette opposition se manifesterait assurément au moment où le Parlement proposerait au gouvernement de l'État d'adopter le projet de loi correspondant ou lors de la prise en considération de la proposition de loi par le Congrès si le Parlement choisit de lui transmettre directement un texte libellé (art. 87.2 CE). En définitive, le risque de retard que cette voie pourrait comporter dans la pratique est très relatif.

En revanche, si l'on veut incorporer à la Constitution la possibilité que les Communautés autonomes convoquent des référendums sur des questions qui, selon le résultat de la consultation, pourront exiger une réforme constitutionnelle, la question se complique car, à moins de faire de l'ingénierie constitutionnelle¹⁴, il faudra recourir au mécanisme spécial de réforme (article 168 CE), qui est long et complexe. Néanmoins, dans ce cas aussi, les probabilités de refus de l'initiative de la part de l'État sont très fortes et, comme dans le cas précédent, ce fait serait mis en évidence très rapidement.

¹⁴ Comme, par exemple, celle qui est contestée par un secteur minoritaire de la doctrine qui soutient que la procédure de l'article 167 CE permet de modifier la procédure spéciale prévue à l'art. 168 CE.

4.3 Combien et quelles procédures de consultation parmi les procédures analysées faudrait-il tenter d'appliquer? Dans quel ordre?

La réponse à la première de ces trois questions aurait dû être guidée par deux des objectifs exposés plus haut: la nécessité de faire connaître la volonté de la Generalitat de parvenir à un accord avec l'État et celle de ne pas prolonger cette phase du processus plus que nécessaire pour atteindre le premier objectif.

De ce point de vue, il faudrait penser à la possibilité d'utiliser plus d'une procédure mais il est clair en revanche qu'il ne sera pas nécessaire de toutes les utiliser. Par ailleurs, il ne faudrait pas non plus renoncer à la possibilité de les proposer simultanément, en partie ou en totalité, c'est-à-dire, soit deux ou plus en même temps, soit successivement mais sans attendre d'arriver au bout d'une procédure pour en entamer une autre, si la Generalitat détecte qu'une procédure se prolonge artificieusement ou excessivement.

Quant à savoir quelles procédures il faudrait proposer, le critère à retenir en premier lieu serait de choisir les voies qui, en principe, offrent les meilleures garanties de constitutionnalité.

De ce point de vue, comme nous l'avons déjà dit, les procédures qui soulèvent le moins d'objections sont celle de l'article 92 CE—notamment si on allègue la réforme de la LORMR—, ainsi que la voie de l'art. 150.2 CE et, bien entendu, la réforme constitutionnelle qui, comme nous l'avons dit, ne peut être inconstitutionnelle, pratiquement “par définition”. En revanche, les consultations référendaires de la loi catalane 4/2010 et les non référendaires de la proposition de loi transmise au Parlement catalan posent plus de problèmes.

Néanmoins, le critère de la moindre objection d'inconstitutionnalité doit être nécessairement complété par celui du rôle majeur que devront jouer la Generalitat et

les citoyens de Catalogne dans la convocation de la consultation, ainsi que par le critère du délai le plus bref possible. Ces objectifs seront plus faciles à atteindre avec les “lois catalanes”—la loi 4/2010 et la proposition de loi soumise au Parlement—qu’avec les procédures des articles 92, 150.2 CE ou celle de la réforme constitutionnelle.

Cela étant, pour que les différentes alternatives soient compatibles, une solution consisterait à utiliser éventuellement l’une des deux procédures prévues dans la “législation catalane”, qui garantiraient la rapidité souhaitée et le rôle tant de la Generalitat que des citoyens, et l’une des procédures “prévues dans la CE” comme celle de l’art. 92 CE qui, en posant moins de problèmes de constitutionnalité, mettrait davantage en évidence le caractère politique d’un hypothétique refus de la part de l’État. De toutes manières, si l’on voulait atteindre définitivement cet objectif, on pourrait proposer de réformer l’article 92 de la Constitution—ce qui pourrait avoir une réponse initiale rapide et claire.

L’ordre de préséance entre les diverses procédures pourrait être celui que nous venons de mentionner. En effet, du point de vue de la logique juridique, il conviendrait visiblement de commencer par appliquer les “voies catalanes” et si l’État s’y opposait en alléguant le manque de compétence de la Generalitat, on pourrait alors proposer que ce soit lui qui convoque le référendum de l’art. 92 ou, si l’on préfère, qu’il délègue la convocation au terme de l’art. 150.2 CE. Le processus inverse n’aurait guère de sens car, si l’État affirmait qu’il n’incombait pas à la Generalitat de convoquer ou de déléguer la convocation de la consultation sans une réforme préalable de la Constitution, logiquement, celle-ci le pourrait moins encore, quand bien même elle le ferait en invoquant la “législation catalane”. Du point de vue de la logique politique ou institutionnelle, il semble également clair qu’il faut essayer d’appliquer en premier lieu les instruments juridiques établis par la Generalitat et appliquer ceux de l’État dans le cas où il s’opposerait aux “voies catalanes”.

Il est néanmoins vrai qu'il ne faut pas écarter d'emblée l'apparition de circonstances politiques—comme, par exemple, un accord avec l'État—qui conseilleraient d'altérer l'ordre logique cité plus haut et, partant, qui souligneraient la pertinence de commencer par la voie des articles 92 ou 150.2 CE.

4.4 Conclusions

En définitive, excepté certaines circonstances, il semble qu'il conviendrait d'essayer d'appliquer en premier lieu soit la loi catalane 4/2010, soit, alternativement, la future loi catalane sur les consultations non référendaires et, en deuxième lieu, alternativement aussi, soit la voie de l'article 92 CE, soit celle de l'article 150.2 CE. Si, politiquement, on voulait souligner sans susciter de controverse la motivation exclusivement politique d'un hypothétique refus de l'État de convoquer la consultation, après les deux tentatives citées, on pourrait demander la réforme de l'article 92 afin d'y incorporer les référendums applicables au territoire des Communautés autonomes.

5. La consultation dans le cadre de l'Union européenne et du droit international

5.1 Formulation de la question

Dans le débat que suscite la consultation et dans l'hypothèse où l'État s'opposerait aux voies légales existantes dans le système juridique interne, il serait intéressant de savoir s'il y a dans le droit de l'Union européenne (UE) ou dans le droit international des procédures légales permettant de convoquer une consultation comme celle qui est

majoritairement réclamée en Catalogne. De même il serait intéressant de savoir s’il y a des droits et des principes applicables à la situation et quels effets ils pourraient avoir sur la convocation de la consultation légale et l’application de ses résultats, ainsi que sur les “voies alternatives” que la Generalitat pourrait utiliser dans l’hypothèse où l’État refuserait les voies légales.

Ce sont les deux questions que nous analyserons rapidement à présent, sachant que les rapports du Conseil catalan pour la transition nationale sur les relations avec l’Union européenne et avec la communauté internationale traiteront en profondeur d’un bon nombre de questions que nous venons de soulever. Plus précisément ici, nous essaierons d’identifier les droits et les principes européens et internationaux, nous verrons s’il s’agit de droits et de principes justiciables—c’est-à-dire si leur application peut être exigée devant un tribunal—et, finalement, nous analyserons les effets juridiques qu’ils peuvent avoir dans les deux domaines cités: la convocation des consultations légales et l’application de leurs résultats et dans les voies alternatives comme les élections plébiscitaires, les déclarations unilatérales d’indépendance (DUI) ou les consultations a-légales ou non officielles que l’on pourrait hypothétiquement essayer de réaliser en cas de blocage des voies légales¹⁵.

5.2 Y a-t-il, dans le système juridique de l’UE ou dans le système international, des procédures pour convoquer la consultation ou des droits et des principes applicables aux voies légales internes ou aux voies alternatives? Référence au principe démocratique, au droit des peuples à disposer d’eux-mêmes et au principe de protection des minorités

¹⁵ Les caractéristiques, les procédures et les stratégies d’application sont analysées au chapitre 8 de ce rapport, ainsi que les avantages et les inconvénients de ces voies alternatives.

La réponse à la première question est négative. Logiquement, en cohérence avec leur nature et leur finalité, ni le droit de l'UE, ni le droit international ne contiennent de disposition envisageant une procédure qui pourrait permettre à la Generalitat de convoquer une consultation comme celle qui est majoritairement réclamée en Catalogne. Pour le droit international comme pour le droit de l'UE, la question doit être réglée en essence au sein même de chaque État.

Néanmoins, dans ces deux systèmes juridiques, certains droits et principes peuvent renforcer la légalité et la légitimité de convoquer une consultation légale ou d'appliquer des voies alternatives. C'est le cas du principe démocratique, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et, bien qu'à un autre niveau, du principe de protection des minorités. Ces trois droits ou principes ayant une portée différente dans le droit de l'UE et dans le droit international, nous les analyserons de manière différenciée même si nous le ferons parallèlement.

Le **principe démocratique** et les droits qui s'inscrivent dans son champ de protection ont beaucoup d'importance dans le droit de l'UE. En effet, comme chacun sait, dans les diverses réformes des traités constitutifs, l'UE a progressivement renforcé ses principes et ses valeurs communes, ainsi que son engagement vis-à-vis des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (2009), à partir duquel la Charte des droits fondamentaux de l'UE (CDFUE) est pleinement suivie d'effets juridiques dans son droit originaire. En ce sens, dans le préambule du Traité de l'UE (TUE) et de la CDFUE, l'UE confirme son adhésion aux principes de liberté, démocratie et respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'au respect de l'État de droit. En outre, les articles 1 et 10 du TUE incorporent le principe selon lequel la construction européenne est fondée sur une union dans laquelle les décisions seront prises de la manière la plus ouverte et participative possible, au plus près des citoyens. L'article 2 du TUE définit et intègre ainsi pour la première fois les valeurs qui unissent les membres de l'UE. Ces valeurs communes sur lesquelles se fondent l'UE et ses États membres sont le respect de la dignité de l'homme, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et les droits de

l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités. De même, l'article 11 TUE prévoit que les institutions permettent aux citoyens et aux associations représentatives d'exprimer leurs opinions dans tous les domaines d'intervention de l'UE et d'en débattre publiquement. Les articles cités—et d'autres connexes que l'on pourrait ajouter—sont, sans aucun doute, applicables—de la manière que nous allons préciser—à la consultation et aux voies alternatives analysées ici, dans la mesure où elles s'inscrivent dans les bases des principes et des valeurs démocratiques propres à l'Union et à ses États membres. Le principe démocratique est une valeur commune qui structure tout le système juridique et tous les compromis politiques ; il légitime par conséquent le droit des citoyens à participer aux décisions politiques qui les concernent.

Le principe démocratique figure aussi dans divers instruments importants du droit international—comme la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, qui établit que la volonté du peuple est le fondement de l'autorité du pouvoir public, art. 21.3—et il est important dans la pratique internationale, même s'il n'a pas la même portée et s'il n'est pas aussi incisif que dans le domaine européen.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a plus d'importance en revanche dans le domaine du droit international que dans celui de l'UE. Ce principe renferme habituellement deux contenus ou aspects: un aspect interne qui se réfère au droit de certaines communautés politiques à s'autogouverner au sein même d'un État ; l'autre, externe, qui comprend le droit à se séparer de cet État dans certaines situations. Ainsi donc, le droit international reconnaît ce double aspect du droit à l'autodétermination comme étant un principe général et structurel de son système juridique, exprimé sous forme d'instruments divers et nombreux et de traités internationaux¹⁶, ainsi que dans certaines résolutions émanant d'organisations internationales, dans des prononcés de

¹⁶ Comme, par exemple, la Charte des Nations Unies – qui l'érige en principe dans ses articles 1.2 et 55-, le Pacte international des droits civils et politiques – art. 1.1 – et le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels - art. 1.1.

la Cour internationale de justice (CIJ) et dans la pratique concrète des États. Dans le domaine du droit de l'UE ce principe n'est pas proclamé expressément, de sorte qu'on pourrait le considérer partiellement et implicitement inclus dans le principe démocratique.

Quant à la reconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ou droit à l'autodétermination, dans le système international, on observe une évolution importante. Le principe de la libre détermination des peuples a été reconnu à l'origine sans l'ombre d'un doute dans deux situations: celle des peuples soumis à la domination coloniale et, par extension, à la domination étrangère ; et celle des peuples opprimés. Néanmoins, ces dernières décennies, on peut constater une certaine évolution de ce droit vers de nouveaux standards selon le contexte et le cadre politique de chaque situation. Cela a donné naissance à des positions doctrinaires qui, fondement à l'appui, défendent de nouvelles possibilités pas encore cristallisées dans le droit positif. Un exemple nous est donné par le prononcé de la CS canadienne sur la situation du Québec¹⁷, laquelle ressemble fortement à la situation de la Catalogne. La CS canadienne se réfère aux peuples qui se voient interdire l'exercice explicite et utile de leur droit à l'autodétermination au sein de l'État dont ils font partie (droit d'autodétermination interne). Dans ce cas, on pourrait faire une interprétation évolutive de l'exception au principe de non-ingérence reconnu dans la résolution 2625 de l'Assemblée générale des Nations Unies, en cas d'oppression au sein d'un État démocratique et développé. Par conséquent, tout en suivant la ligne de la CS canadienne, on pourrait soutenir qu'un peuple qui prétend exercer un droit d'autodétermination externe (droit de sécession) à partir de cette hypothèse, peut le faire s'il démontre à la communauté internationale de manière digne de foi qu'il poursuit une cause légitime, s'il réussit à convaincre le plus grand nombre possible d'États de l'existence d'injustices concrètes et substantielles et, finalement, s'il prouve avoir utilisé en vain tous les moyens à sa disposition pour tenter de résoudre les

¹⁷ Avis de la CS du Canada du 20 août 1998 (paragraphe 134)

conflits avec l'État dont il veut se séparer.

La Cour internationale de justice a établi dans le cas du Sahara occidental (1975) que, indépendamment de la voie choisie, l'élément fondamental de l'exercice de ce droit réside dans la consultation de la population. Indépendance, libre association, intégration, voire autonomie au sein d'un État décentralisé, sont différentes formes d'exercice de ce droit, à condition de toujours commencer par une consultation populaire qui se fera au suffrage universel.

Pour terminer, le **principe de protection des minorités, y compris des minorités nationales**, est repris à profusion tant dans le droit de l'UE que dans le droit international¹⁸. Sa portée en terme de protection est différente, en ce que la protection européenne et internationale des droits des minorités a pour composant essentiel la lutte contre la discrimination du point de vue des droits linguistiques, culturels et religieux de certaines minorités, sociales et culturelles, qui vivent sur le territoire des États. Néanmoins, ce principe, qui a une tradition ancienne et complexe tant du point de vue de la manière dont on l'a incorporé à divers instruments internationaux et européens que dans son application effective à travers une pratique internationale fluctuante et casuistique, a retrouvé une certaine vigueur¹⁹ au début des

¹⁸ Entre autres, en ce qui concerne le droit international, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, signée à Strasbourg le 1^{er} février 1995 – instrument de ratification publié au BOE n° 20 du 23 janvier 1998 – et la Déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques – approuvée suivant résolution 47/135, du 18 décembre 1992. Dans un domaine plus général et transversal, on peut citer la Charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990, qui affirme que l'identité des minorités nationales doit être protégée, qu'il faut créer certaines conditions pour promouvoir cette identité et que les questions liées aux minorités nationales ne peuvent être réglées de manière satisfaisante que dans un contexte politique démocratique. De même la Déclaration et le Programme d'action de Vienne adoptée par la Conférence mondiale des droits de l'homme du 25 juin 1993, réaffirme l'obligation des États de veiller à ce que les personnes qui appartiennent à des minorités puissent exercer pleinement et efficacement tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales sans aucune discrimination et dans des conditions d'égalité devant la loi.

¹⁹ Comme chacun sait, si on omet les précédents éloignés, on trouve des antécédents immédiats du principe de protection des minorités nationales juste après la Première Guerre mondiale, dans le contexte de la Société des Nations et des théories wilsoniennes. Après la Seconde Guerre mondiale, ce principe s'est traduit par des droits essentiellement individuels et, au moins en ce qui concerne les

années 1990, en profitant de la subsistance de certains problèmes issus du manque de définition du concept et du contenu²⁰.

Il n'est donc pas possible, à notre avis, de renoncer d'emblée à la possibilité d'alléguer ce principe par rapport à la consultation et aux voies alternatives, avec les limitations que nous verrons immédiatement, en profitant du fait que nous venons de signaler, à savoir que dans la pratique les instruments normatifs internationaux (notamment dans le domaine objet de ce rapport), sans même changer la teneur littérale de leurs dispositions, ont été interprétés et appliqués très souvent par les États et les organisations internationales de manière flexible et changeante, avec un remarquable pragmatisme, en fonction des diverses circonstances historiques et des caractéristiques spécifiques à chaque cas.

Néanmoins, pour achever ce raisonnement, il faut remarquer que, bien que pour justifier cette consultation—et les voies alternatives - la Generalitat puisse alléguer, dans les limites et aux conditions que nous analyserons immédiatement, les droits et principes européens et internationaux que nous venons de citer, actuellement le principe démocratique est sans aucun doute celui qui peut avoir le plus de virtualité pratique.

minorités nationales, il a perdu une grande partie de sa force, puis l'a retrouvée dans les années 1990 avec la fin de la guerre froide.

²⁰ L'absence de définition commune au niveau international du concept de minorité nationale a été soulignée, entre autres, dans un rapport de 2010 du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et dans un rapport du Conseil de l'Europe expliquant la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Il n'y a pas davantage d'accord sur les droits ou les facultés considérés sous le principe de protection et le droit générique à la non-discrimination, plus spécifiquement sur l'inclusion du droit à déterminer l'avenir politique de la minorité nationale. Néanmoins comme nous l'avons déjà dit, on peut constater que, à partir des années 1990, plusieurs acteurs internationaux – singulièrement, des États et des organisations internationales – ont mis l'accent sur la condition de « minorité nationale » d'une collectivité territoriale en tant que facteur qui, dans sa plus haute expression, contribue à justifier qu'elle finisse par former un nouvel État.

On peut également mentionner la reconnaissance accordée par deux acteurs internationaux importants – l'Union européenne et les États-Unis – dans les nouveaux États issus de l'URSS et de l'ancienne Yougoslavie ; ces nouveaux États se caractérisaient, entre autres aspects, en ce qu'ils se fondaient sur l'existence préalable d'une minorité nationale – insérée dans l'un des deux États cités – qui s'autodéterminait et se constituait nouveau sujet de la communauté internationale.

Mais avant de préciser la portée et les effets juridiques d'une hypothétique allégation de ces droits et principes, la première question à analyser est de savoir s'il s'agit de droits authentiques au sens où ils pourraient être revendiqués devant des institutions judiciaires internationales ou européennes afin d'obtenir qu'elles déclarent, le cas échéant, l'existence d'obligations juridiques pour l'État espagnol ou d'autres États ou encore pour les organisations internationales.

5.3 Ces droits sont-ils justiciables?

La réponse à cette question doit être négative, bien qu'avec les nuances que nous introduirons dans les paragraphes suivants. En premier lieu, parce que les trois "droits et principes" cités figurent dans les instruments légaux et dans la jurisprudence davantage en tant que valeurs et principes qu'en tant que droits au sens strict et, en second lieu, parce que, pas plus au niveau européen qu'au niveau international, il n'a été prévu de procédures permettant de canaliser d'hypothétiques demandes basées sur ces principes et visant à exiger la convocation de consultations légales ou à justifier l'utilisation de voies alternatives. Tout d'abord, la Generalitat rencontrerait des problèmes de légitimation pour introduire des demandes judiciaires. En outre, il ne faut pas oublier que les procédures utilisables sont presque exclusivement non juridictionnelles.

Plus précisément, si nous examinons le cadre législatif de la Cour internationale de justice (statut et règlement), nous pourrions vérifier que ni les institutions de la Generalitat de la Catalogne ni les citoyens catalans ne sont habilités à entamer un procès devant la Cour, pour soulever la violation d'un droit associé à la volonté des institutions catalanes de consulter les citoyens sur leur avenir politique collectif. La situation est semblable devant la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'UE.

On pourrait penser raisonnablement que, dans le domaine du droit international comme dans celui du droit de l'UE, ces droits et principes pourraient soutenir des actions de la Generalitat visant à convoquer la consultation et à appliquer ses résultats. Or, il s'agit d'actions qui ne sont pas destinées à de véritables cours de justice et qui n'ont pas l'importance pratique des revendications de droits justiciables bien qu'elles puissent avoir des effets politiques non négligeables.

Par exemple, dans le cadre de l'UE et par rapport au principe démocratique, pour essayer d'appliquer cette "valeur" proclamée à l'article 2 du TUE, il n'y a pas de procédure devant la Cour de justice de l'UE qui puisse imposer une obligation précise à l'État espagnol sur les questions que nous venons de soulever. La seule voie, non juridictionnelle, que la Generalitat pourrait éventuellement employer, serait de rechercher des alliés pour pouvoir utiliser la procédure prévue à l'article 7 du TUE²¹, en alléguant en même temps le risque sérieux de violation par l'Espagne de cette valeur fondamentale et des droits fondamentaux européens corrélatifs. Néanmoins, il faut savoir que cette procédure ne peut être entamée que par un tiers des États membres, le Parlement européen ou la Commission²² et, au terme d'une longue procédure, la reconnaissance expresse de l'existence effective d'une violation doit être adoptée à l'unanimité par le Conseil européen, avec l'approbation préalable du Parlement européen ; postérieurement, le Conseil pourrait, à la majorité qualifiée, sanctionner l'État et décider de suspendre certains droits. Par conséquent, si nous considérons cette réglementation procédurale ainsi que la réglementation substantive, nous pouvons affirmer qu'il est très difficile qu'une initiative de la Generalitat en ce sens puisse aboutir, même si la proposition d'entamer cette voie aurait très certainement

²¹ Cette procédure, comme nous l'avons dit, n'est pas juridictionnelle, mais politique et elle prévoit le prononcé des institutions européennes en cas de violations graves des valeurs de l'article 2 TUE.

²² À ce moment-là, le Conseil devrait se prononcer à la majorité des 4/5 de ses membres, après avoir obtenu l'approbation du parlement européen, pour constater l'existence d'un risque évident de violation grave de ce principe par un État membre.

des effets politiques importants (visibilité et discussion au niveau européen) en exposant le conflit publiquement.

Au niveau international et quant au droit à l'autodétermination—et, *mutatis mutandis*, le principe de protection des minorités—, la question peut être posée dans des termes légèrement différents. On pourrait évaluer la pertinence d'utiliser les voies, non juridictionnelles, que prévoient les protocoles facultatifs du Pacte international des droits civils et politiques²³ et du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels²⁴, sachant que les deux pactes mentionnent le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ces protocoles prévoient que le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels puissent recevoir des communications de personnes ou de groupes de personnes placées sous la juridiction d'un État membre qui allégueraient être victimes d'une violation par cet État de l'un quelconque des droits qui figurent dans ces pactes. Dans le cas où les communications seraient admises, une procédure contradictoire serait entamée avec l'État ; elle donnerait lieu à l'émission d'un avis comportant une série de recommandations (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) ou à la formulation d'observations (Pacte international relatif aux droits civils et politiques), transmises aux parties intéressées (État et personnes ou groupes pétitionnaires). Bien que les avis que les deux Comités pourraient formuler ne soient pas contraignants pour l'État qui les reçoit, lequel est seulement tenu de les prendre en considération et d'informer plus tard le Comité des mesures qu'il aura prises à ce sujet (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), il faut savoir que, bien administrée, cette voie pourrait permettre de visualiser au niveau international la volonté des institutions catalanes et des citoyens de Catalogne de décider librement de leur avenir politique collectif. Reconnaissons néanmoins que, pour l'utiliser, il faut avoir épuisé tous les recours internes. En outre, rappelons que les plaintes ont un caractère individuel,

²³ Instrument d'adhésion du 17 janvier 1985, de l'Espagne, au protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (BOE nº 79, du 2 avril 1985).

²⁴ Instrument de ratification du protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (BOE nº 48, du 25 février 2013).

qu'elles concernent les violations de l'État et qu'il n'y a aucun précédent pour le moment dans notre pays.

Précisons néanmoins que l'affirmation selon laquelle les trois droits ou principes analysés ne sont pas des droits véritablement justiciables n'équivaut absolument pas à affirmer qu'ils ne puissent avoir des effets juridiques quant aux voies légales de consultation et aux voies alternatives. C'est ce que nous allons analyser dans le paragraphe suivant.

5.4 Effets juridiques des droits et des principes cités sur les voies légales de consultation et les voies alternatives. Référence à la licéité internationale des voies alternatives

Les traités européens ne prévoient pas que, sur la base des droits et principes analysés plus haut, l'UE puisse imposer à un État l'obligation juridique d'appliquer les voies légales de consultation existantes dans le système juridique interne des États ni d'appliquer les résultats obtenus, dans le cas où la consultation aurait lieu. C'est un domaine de compétence qui relève des États et, selon cette logique, l'UE ne peut pas davantage accepter qu'une communauté déterminée, établie sur le territoire d'un État membre, puisse utiliser des voies alternatives. On peut dire la même chose du droit international.

Néanmoins, en ce qui concerne la convocation d'une consultation légale, il est absolument évident que, comme nous l'avons noté plus haut et comme cela est minutieusement argumenté dans le rapport de l'Institut d'études des autonomies déjà cité, ces trois principes européens et internationaux, que la Constitution espagnole a assimilés dans son droit interne, et notamment dans ce cas le principe démocratique, ont un effet juridique très important, surtout dans la mesure où ils s'appliquent conjointement avec la valeur de l'État de droit, comme critère interprétatif inéluctable

pour interpréter et appliquer les articles de la Constitution espagnole et des lois internes qui régissent les référendums et les consultations à travers lesquelles les citoyens et les citoyennes peuvent participer directement à la prise de décisions politiques. Autrement dit, les principes du droit européen et du droit international, dont notamment dans cette hypothèse le principe démocratique, incorporés au droit interne par l'article 10 de la CE, obligent les pouvoirs publics de l'État espagnol à interpréter les dispositions qui régissent les référendums et les consultations populaires de sorte que, en respectant les principes et les règles qui régissent l'État de droit, on puisse accorder l'étendue la plus large possible aux droits de participation politique des citoyens, y compris aux droits de participation politique directe.

Concernant l'application des résultats des consultations légales, ces principes et notamment le principe démocratique, ont aussi un effet transcendant puisque, comme nous le verrons plus en détail au chapitre 7 de ce rapport, ils peuvent contribuer à nuancer le caractère purement "consultatif" que la Constitution attribue à cette sorte de référendums et de consultations. En ce sens, il faut rappeler une fois de plus l'avis de la Cour suprême canadienne qui déduit du principe démocratique, sur lequel se fonde la Constitution canadienne, l'obligation de la Fédération et des Provinces de négocier avec le Québec sa propre séparation dans l'hypothèse où tel serait le résultat d'un référendum sur l'avenir politique de cette province. C'est en ce sens également que se prononce l'accord signé à Édimbourg le 15 octobre 2012 entre le Royaume-Uni et l'Écosse, bien qu'il évite de manière pragmatique de parler de contraignabilité juridique ou politique des résultats du référendum et préfère établir clairement l'obligation des deux gouvernements de travailler ensemble, de manière constructive, pour que les résultats soient suivis d'effets.

Mais ces principes peuvent aussi avoir une influence sur l'application de voies alternatives et de leurs résultats. Par exemple, comme nous le verrons au chapitre 8, le principe démocratique joue un rôle décisif pour légitimer juridiquement les élections

plébiscitaires et, plus précisément, pour s’opposer à toute tentative de les interdire en alléguant qu’elles trahissent les finalités que doivent viser les élections.

Dans tous les cas, outre ces effets juridiques directs, ces principes et notamment le principe démocratique, elles peuvent avoir d’autres effets non négligeables comme celui de contribuer à légitimer politiquement l’utilisation de voies alternatives aux consultations légales, y compris la DUI, et l’application des effets, y compris l’indépendance. Elles peuvent y contribuer essentiellement en concourant au fait que l’utilisation de ces voies et l’application des résultats ne puissent être jugées illicites au niveau international. Cela revient à dire, d’une part, que la Generalitat de la Catalogne peut légitimement, du point de vue international, demander la reconnaissance en tant que nouvel État, conformément aux règles et aux principes qui régissent le droit international²⁵ et, d’autre part, que les États et les organisations internationales peuvent, si telle était leur décision politique, reconnaître les consultations et leurs résultats sans rien commettre d’illicite au niveau international.

Un raisonnement semblable pourrait s’appliquer au droit de l’UE et, notamment, à la référence contenue à l’article 4.2 du TUE qui établit que l’Union “respectera les fonctions essentielles de l’État, notamment celles qui ont pour objet de garantir son intégrité territoriale, de maintenir l’ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale”, laquelle ne peut être interprétée comme un droit de veto de l’UE à la possibilité de séparation à l’intérieur des États respectifs, à condition de respecter les normes impératives du droit international public pendant tout le processus.

Sur ces questions, “l’opinion consultative” du 22 juillet 2010, émise par la Cour internationale de justice, est assurément très importante. Elle porte sur la conformité

²⁵ La Déclaration des douze (Conseil de la Communauté européenne) du 16 décembre 1991 est éloquente. Elle traite des lignes directrices relatives à la reconnaissance de nouveaux États en Europe de l’Est et en l’Union soviétique et fonde cette reconnaissance sur le fait que les nouveaux États soient constitués sur une base démocratique, qu’ils acceptent les obligations internationales et s’engagent de bonne foi dans un processus pacifique et négocié.

au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo et déclare que le droit international général n'interdit pas les déclarations unilatérales d'indépendance.

Mais il ne s'agit pas ici de faire un exposé exhaustif du droit international récent et de sa pratique sur le sujet ; il suffira de constater l'enracinement actuel de la thèse selon laquelle, en vertu surtout du principe démocratique, toute communauté politique qui aurait une population, un territoire et un pouvoir public propre effectivement exercé sur cette population et ce territoire, si elle manifeste sa volonté d'autodétermination, y compris de sécession et à condition de le faire démocratiquement et pacifiquement en respectant les droits des citoyens et notamment ceux des minorités, peut le faire sans que cela suppose une infraction internationale et, par conséquent, sans que l'invocation du principe d'intégrité territoriale de l'État d'origine, recueilli dans le droit international²⁶, ni la suprématie de la Constitution puissent servir d'arguments pour juger illicites au niveau international les déclarations unilatérales d'indépendance qui respecteraient les conditions mentionnées antérieurement.

On observera donc que les trois principes européens et internationaux analysés permettent de légitimer l'application de ces voies alternatives et qu'ils sont des conditions obligatoires pour obtenir cette légitimation.

Dans tous les cas, étant donné que la Catalogne a son propre territoire, sa population et son pouvoir public, et dans la mesure où ce pouvoir est effectif et où le processus de séparation se ferait en respectant les conditions requises au niveau international—caractère pacifique, démographique, etc.—, il y a de bons arguments juridiques pour affirmer que les voies alternatives et leurs résultats ne pourraient être considérés illicites au niveau international et pour que la communauté internationale reconnaisse ces résultats, y compris l'indépendance, bien que celle-ci soit une condition juridique

²⁶ L'opinion consultative sur la conformité au droit international de la déclaration d'indépendance du Kosovo signale que le principe d'intégrité territoriale se circonscrit au domaine des relations entre les États.

nécessaire, et non pas suffisante, à la reconnaissance puisque, comme chacun sait, la question de la reconnaissance des États est une question essentiellement politique qui est facilitée par la légitimité du processus et que le Conseil catalan pour la transition nationale analysera tout spécialement dans son rapport sur les relations avec la communauté internationale.

6. Éléments constitutifs de la consultation et critères régissant les campagnes électorales

6.1 La question

La formulation de la question est assurément l'un des problèmes les plus complexes et délicats de toute consultation populaire. Dans le cas qui nous occupe, il y a trois aspects fondamentaux à appliquer de manière cumulative: en premier lieu, les exigences de clarté et neutralité, recueillies tant dans le droit international et sa pratique que dans le droit interne²⁷; en deuxième lieu, il faut se demander si la question doit proposer au moins deux alternatives à l'électeur et, enfin, s'il y a lieu d'explicitier ou non dans la question que, pour appliquer les résultats de la consultation, on s'en tiendra aux voies légales en vigueur. Néanmoins, en prenant une

²⁷ Le code des bonnes pratiques sur les référendums, adopté par la Commission de Venise (Conseil de l'Europe), se réfère aux conditions de clarté et de neutralité, tout en établissant que la question soumise au vote doit être claire, ne pas induire en erreur et ne pas influencer la réponse. Voir la règle 3 et le point 15 du mémorandum explicatif de cette règle.

Dans le domaine interne, tant la loi 4/2010, du 17 mars, sur les consultations populaires par la voie d'un référendum, que la proposition de loi sur les consultations non référendaires, qui a été soumise au parlement catalan (BOPC n° 50, du 27 mars 2013) exigent que la question soit formulée de manière claire, succincte et sans équivoque (art. 7.a de la loi 4/2010 et 8 de la proposition de loi).

Sur ces questions, le rapport émis par The Electoral Commission à la demande du gouvernement écossais en janvier 2013 sous le titre "*Referendum on independence for Scotland. Advice of the Electoral Commission on the proposed referendum question*" est particulièrement éloquent.

http://www.electoralcommission.org.uk/data/assets/pdf_file/0007/153691/Referendum-on-independence-for-Scotland-our-advice-on-referendum-question.pdf

décision politique sur la formulation de la question, il faudra tenir compte, entre autres éléments, du contexte politique dans lequel la décision sera prise.

Avant d'analyser ces trois questions, rappelons que leur éclaircissement revient à l'organisme compétent pour convoquer le référendum ou la consultation. C'est pourquoi, si le référendum est convoqué par la voie de l'art. 92 CE, c'est à l'État qu'il appartiendra de rédiger la question, même si le décret de convocation peut prévoir des mécanismes de participation de la Generalitat dans la formulation de la question. Si on utilise la voie de la délégation ou transfert de l'article 150.2 CE, dans la loi organique de délégation, l'État pourra se réserver la rédaction de la question ou bien chercher des formules partagées ou encore, plus simplement, la déléguer à la Generalitat, comme dans l'exemple de l'Écosse. Dans l'hypothèse des "lois catalanes" sur les consultations référendaires et non référendaires, la décision reviendrait à la Generalitat—bien que, dans le premier cas, il faille l'autorisation de l'État.

6.1.1 Clarté et neutralité

Comme nous venons de le dire, au vu de certaines exigences issues tant du droit international et de sa pratique que du droit interne, les questions à formuler dans une consultation populaire doivent remplir, en premier lieu, la condition de la clarté, entendue dans son double sens, à savoir: d'une part, il faut que les électeurs puissent la comprendre facilement et, d'autre part, que sa rédaction n'induisse pas en erreur, qu'elle soit "to the point" comme dit le rapport déjà cité de l'*Electoral Commission*, et qu'il n'y ait pas d'ambiguïté quant au sens du vote, de sorte que son résultat soit le plus univoque possible.

La seconde condition est celle de la neutralité: la question ne doit pas encourager ou favoriser l'une des alternatives proposées, c'est-à-dire ne pas induire l'électeur à

choisir l’une des réponses possibles²⁸, ni ne peut contenir de termes ayant des connotations négatives par rapport à l’une des options.

Pour faciliter la rédaction de la question à la lumière de cette double exigence, il peut être utile de rappeler un certain nombre de questions formulées de 1980 jusqu’à nos jours lors de référendums sur l’indépendance (tableau 1).

Tableau 1.- La formulation des questions dans les référendums sur l’indépendance, 1980-2014

Processus	Question
Québec, 1980	“Le gouvernement du Québec a fait connaître sa proposition d'en arriver, avec le reste du Canada, à une nouvelle entente fondée sur le principe de l'égalité des peuples: cette entente permettrait au Québec d'acquérir le pouvoir exclusif de faire ses lois, de percevoir ses impôts et d'établir ses relations extérieures, ce qui est la souveraineté et, en même temps, de maintenir avec le Canada une association économique comportant l'utilisation de la même monnaie ; aucun changement de statut politique résultant de ces négociations ne sera réalisé sans l'accord de la population lors d'un autre référendum ; en conséquence, <i>accordez-vous au gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente proposée entre le Québec et le Canada?</i> ”
Slovénie, 1990	“La République de Slovénie devrait-elle devenir un État indépendant et souverain?”
Géorgie, 1991	“Soutenez-vous la restauration de l’indépendance de la Géorgie conformément à l’Acte de la déclaration d’indépendance de la Géorgie du 26 mai de 1918?”
Croatie, 1991	<i>Deux bulletins, un de couleur bleue pour l’indépendance et un de</i>

²⁸ Voir le rapport de l’*Electoral Commission*, p. 1

Estonie, 1991	<i>couleur rouge pour rester en Yougoslavie en tant qu'État fédéral.</i> "Voulez-vous la restauration de la souveraineté de l'État et l'indépendance de la République d'Estonie?"
Lettonie, 1991	"Soutenez-vous l'étatité démocratique et indépendante de la République de Lettonie?"
Lituanie, 1991	"Êtes-vous favorable à l'idée que l'État lituanien devrait être une république démocratique indépendante?"
Ukraine, 1991	"Soutenez-vous la déclaration d'indépendance ukrainienne?"
Érythrée, 1993	"Souhaitez-vous que l'Érythrée soit un pays indépendant et souverain?"
Québec, 1995	"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?"
Timor oriental, 1999	"Acceptez-vous l'autonomie spéciale proposée pour le Timor oriental au sein de l'État unitaire de la République d'Indonésie?" J'ACCEPTE, ou "Refusez-vous l'autonomie spéciale proposée pour le Timor oriental, qui comporte la séparation du Timor oriental de l'Indonésie?" JE REFUSE
Monténégro, 2006	"Voulez-vous que la République du Monténégro soit un État indépendant pleinement reconnu juridiquement dans le monde?"
Soudan du Sud, 2011	<i>Bulletin de vote avec deux options "unité" et "sécession".</i>
Puerto Rico, 2012	Première question: "Êtes-vous d'accord pour maintenir la condition politique territoriale actuelle? OUI/NON" Seconde question: "Étatité/Indépendance/État libre associé souverain".
Écosse, 2014	"L'Écosse devrait-elle être un pays indépendant?"

Source: Élaboration propre à partir de Ridao, Joan, *"Podem ser independents? Els nous Estats del segle XXI"*, RBA, 2012, et de données en ligne.

Comme il ressort du tableau 1, en général, les questions ont été formulées avec grand soin du point de vue de la neutralité, sauf, à notre avis, dans les deux référendums du Québec dont les questions ne sont pas très réussies non plus du point de vue de la clarté, même si cette déficience apparaît aussi pour la Géorgie, la Lettonie, la Lituanie, le Timor oriental, le Monténégro et Puerto Rico.

Dans tous les cas, nous donnons dans le tableau 2 une évaluation des questions analysées à la lumière des deux critères mentionnés initialement.

Tableau 2.- Évaluation des questions des référendums d'indépendance (1980-2014) du point de vue de la clarté et de la neutralité

Processus	Clarté	Neutralité
Québec, 1980	✗	✗
Slovénie, 1990	✓	✓
Géorgie, 1991	✗	✓
Croatie, 1991	✓	✓
Estonie, 1991	✓	✓
Lettonie, 1991	✗	✓
Lituanie, 1991	✗	✓
Ukraine, 1991	✓	✓
Érythrée, 1993	✓	✓
Québec, 1995	✗	✗
Timor oriental, 1999	✗	✓
Monténégro, 2006	✗	✓
Soudan du Sud, 2011	✓	✓
Puerto Rico 2012	✗	✓
Écosse, 2014	✓	✓

Source: Élaboration propre.

En effet, l'évaluation des questions posées permet de relever six processus susceptibles de servir de référence pour la Catalogne du point de vue de la clarté et de la neutralité. Elles réunissent les deux conditions tout en présentant quelques différences sémantiques (tableau 3).

Tableau 3.- Questions “modèles” du point de vue de la clarté et de la neutralité

Processus	Question
Slovénie, 1990	“La République de Slovénie devrait-elle devenir un État indépendant et souverain?”
Estonie, 1991	“Voulez-vous la restauration de la souveraineté de l'État et l'indépendance de la République d'Estonie?”
Ukraine, 1991	“Soutenez-vous la déclaration d'indépendance ukrainienne?”
Érythrée, 1993	“Souhaitez-vous que l'Érythrée soit un pays indépendant et souverain?”
Soudan du Sud, 2011	<i>Bulletin avec deux options: “unité” et “sécession”.</i>
Écosse, 2014	“L'Écosse devrait-elle être un pays indépendant?”

Source: Élaboration propre à partir de Ridao, Joan, *Podem ser independents? Els nous Estats del segle XXI*, RBA, 2012, et de données en ligne.

Comme nous l'avons dit, bien que les six formules réunissent les conditions de clarté et de neutralité, celle du référendum écossais de 2014 est probablement la plus facile à comprendre pour les électeurs, la moins ambiguë quant au sens du vote et celle qui aura le moins d'influence sur l'orientation de celui-ci.

6.1.2 Deux alternatives ou davantage

De même que le droit de “décider librement” de l'avenir du gouvernement autonome de la Catalogne s'est peu à peu défini dans le débat public et, notamment, dans les résolutions du Parlement, l'objet de la consultation est de connaître la volonté des

citoyens et citoyennes de Catalogne sur ce qui représente “leur avenir politique collectif”.

Ainsi, pour connaître leur volonté, la question peut être formulée de deux manières différentes: on peut soit demander aux électeurs quelle forme d'autogouvernement ils préfèrent parmi les nombreuses formes existantes ou, au moins, parmi celles que soutiennent les grands partis et, plus précisément, les partis qui siègent au Parlement catalan ; soit leur demander s'ils souhaitent–ou ne souhaitent pas–que la Catalogne devienne un État indépendant, tout en considérant que, si l'on va “to the point”, telle est la question posée, de fait, dans le débat politique, électoral et parlementaire depuis que, au début de l'année 2010, le Parlement a commencé à réitérer le droit des Catalans à décider librement de leur avenir et à préconiser la constitution d'un État propre.

La question étant ainsi posée, il convient d'analyser les avantages et les inconvénients de ces modèles, tous deux prévus dans la législation en vigueur²⁹. Le modèle de la multiplicité d'alternatives a l'avantage de révéler avec plus de précision les préférences politiques des électeurs ; en revanche la question et l'application des résultats sont plus complexes et moins claires.

Dans ce scénario hypothétique, d'emblée, la question devrait inclure au moins quatre alternatives, en consonance avec les positions exprimées par les principaux partis qui siègent au Parlement: maintien du *statu quo*, État fédéré, État confédéré et État indépendant. En outre, aux problèmes intrinsèques à la pluralité d'options, on ajoutera que, dans ce cas, la plupart des alternatives admettent des concrétisations pratiques très différenciées et que les électeurs auront donc plus de mal à les identifier,

²⁹ L'art. 7 de la loi catalane 4/2010 ne se réfère qu'à « la question », mais admet que les électeurs choisissent « entre plusieurs options ou entre oui et non ». L'art. 8 de la proposition de loi sur les consultations non référendaires se réfère à la possibilité de les consulter « sur différentes propositions alternatives », bien que, d'après cette même loi, il s'agisse d'une possibilité « exceptionnelle », et la loi organique sur les référendums à « *la ou aux questions* ».

notamment si l'on se réfère à l'État fédéré ou confédéré, sans plus d'explications, voire au maintien du *statu quo*, puisque les partisans de cette alternative préconisent généralement des changements ou des "améliorations" - par exemple, en matière de financement—qui apportent une bonne dose d'imprécision. Pour mieux concrétiser ces alternatives, il faudrait en expliciter les principaux traits pendant la campagne électorale ; précisons néanmoins que les électeurs auraient du mal à connaître vraiment le contenu définitif de ces alternatives, puisque leur configuration ne dépendrait pas que du futur gouvernement catalan, mais qu'elle nécessiterait l'approbation du futur État fédéral ou des autres États confédéraux ou, en cas de maintien du *statu quo* avec quelques améliorations, de la décision de l'État unitaire espagnol³⁰.

L'application pratique des résultats pose aussi quelques problèmes car le fractionnement prévisible des options résultantes compliquerait la possibilité d'en tirer des conclusions opérationnelles. Le résultat final de la consultation tiendrait davantage d'un sondage d'opinion, certainement très qualifié et dont il ne faudrait pas sous-estimer les effets éventuels du point de vue politique.

Le modèle à deux alternatives et, plus précisément, celui qui se réfère à la constitution ou non d'un État indépendant, a l'avantage de formuler une question plus claire et de faciliter l'identification du résultat du vote et des actions que la Generalitat devrait mettre en œuvre pour l'appliquer. Certes, comme nous le verrons au chapitre 7 de ce rapport, si le résultat était favorable à l'indépendance et si le processus pouvait emprunter la voie légale, la Generalitat devrait négocier avec l'État les termes de la séparation et cela introduirait un certain degré d'incertitude dans la concrétisation du résultat final³¹. Néanmoins, le niveau d'indétermination peut être jugé inférieur à celui des concepts de fédéralisme ou de confédération en ce qu'il n'affecte pas les

³⁰ En ce sens, rappelons que le code des bonnes pratiques sur les référendums de la Commission de Venise indique, dans son mémorandum explicatif, qu'il ne faut pas poser une question ouverte qui nécessiterait une réponse plus détaillée.

³¹ L'*Electoral Commission* analyse ce fait à la page 6 de son rapport.

caractéristiques structurelles de l’organisation politique, mais seulement la concrétisation d’éléments qui ne modifient pas le contenu essentiel de l’indépendance.

L’inconvénient de cette alternative réside dans le fait qu’elle ne permet pas à tous les électeurs d’exprimer leur préférence quant au modèle d’autogouvernement ; par ailleurs, on “confondrait” le vote négatif des partisans d’options non indépendantistes, mais opposés au *statu quo*, avec celui des partisans de son maintien. Une question qui, sans être centrée sur l’État indépendant, permettrait de savoir combien de citoyens sont favorables à un changement radical de *statu quo*, pourrait être d’utiliser la locution “État propre” au lieu d’“État indépendant”. En effet, l’ambiguïté ou la polysémie de cette expression permettrait d’inclure sous la même appellation un État indépendant, autant qu’un État membre d’une fédération ou d’une confédération. Néanmoins, l’ambiguïté desservirait la clarté de la question, ainsi que l’identification et l’application des résultats.

En principe, il est possible de structurer la question de la consultation de manière à ce que les électeurs choisissent entre plusieurs possibilités et de sorte à obtenir un seul résultat politique. La première alternative consisterait à prévoir un système arborescent de questions successives: on demanderait aux électeurs de choisir entre un État indépendant ou non et, dans l’hypothèse d’un non, ils auraient à choisir entre un État fédéré, confédéré ou le *statu quo*. Cette consultation pourrait s’organiser en deux tours (et à des dates différentes) ou en une fois, auquel cas les électeurs répondraient à la seconde question sans connaître le résultat de la première.³² Dans tous les cas, cette première alternative ne résout pas les problèmes posés pour trouver

³² Il ne faut pas confondre cette solution avec une consultation (semblable à celle du référendum de Puerto Rico en novembre 2012, indiqué dans le tableau 1) où la première question demanderait à l’électeur s’il est pour ou contre un État catalan indépendant et la seconde offrirait aux électeurs opposés à l’indépendance de choisir entre une fédération, une confédération ou un *statu quo*. Cette structure arborescente est identique à la possibilité pour tous les citoyens de choisir entre quatre options.

une formulation incluant le choix direct entre quatre options: si la majorité était favorable à l'indépendance le sens serait effectivement facile à identifier et à appliquer ; mais faute de majorité, le résultat de la seconde question ne serait pas clair et sa gestion politique incertaine (pour les raisons que nous avons examinées plus haut). Une seconde alternative consisterait à demander aux citoyens de classer les quatre options citées dans l'ordre de préférence et à utiliser un système de transfert de votes jusqu'à pouvoir dégager l'option victorieuse. Par exemple, dans un système de vote alternatif, chaque électeur classerait les options en commençant par celle qu'il préfère. Si une option obtenait plus de la moitié des premiers choix, elle l'emporterait. Si ce n'était le cas pour aucune d'elles, les votes en faveur de l'option qui aurait réuni le moins de voix seraient éliminés et leurs deuxièmes choix seraient alors répartis entre les trois options restantes. On recommencerait le processus jusqu'à dégager l'option victorieuse. Ce système de consultation permettrait à l'électeur d'exprimer sa position par rapport à toutes les options politiques et dégagerait une solution politique concrète. Néanmoins, selon la théorie de l'élection sociale, le mécanisme de transfert choisi peut altérer le résultat final. En outre, ce système introduit une extraordinaire complexité pour l'électeur moyen. Finalement, si l'option victorieuse n'était pas l'indépendance, nous ne connaissons pas davantage le cadre alternatif préféré des électeurs, étant donné le manque de précision de termes comme celui de fédéralisme. Il n'est donc pas étonnant que cette alternative n'ait pratiquement jamais été retenue dans les référendums.

En somme, du point de vue de la clarté de la question et de la facilité d'en appliquer les résultats, il semble clair que la formule qui offre le plus de garanties est celle de la question directe sur le vote favorable ou non à l'indépendance de la Catalogne. Les questions à choix multiple ou sur la pertinence d'un État propre pour la Catalogne posent des problèmes de clarté et d'application des résultats.

6.1.3 Référence ou non à la nécessité d'appliquer les résultats par les voies légales

Il est clair que l'indépendance de la Catalogne—tout autre changement radical de modèle d'organisation territoriale du pouvoir—ne s'ajuste pas à la Constitution espagnole et, par conséquent, du point de vue juridique, pour que cela puisse avoir lieu dans l'ordre constitutionnel en vigueur, il faut commencer par réformer la Constitution. Autrement dit, si l'application du résultat de la consultation légale—et, plus précisément, la constitution de la Catalogne en État indépendant—doit se faire conformément à la législation en vigueur, comme l'a souvent déclaré le Parlement, il faut réformer la Constitution avant de proclamer l'indépendance de la Catalogne.

Or, par rapport à la question de la consultation, cette prémisse requiert de se demander s'il y a lieu de consigner expressément cette circonstance, tout en ajoutant à la question sur l'indépendance de la Catalogne—ou la constitution d'un État fédéré ou confédéré—une incise le reconnaissant ainsi dans laquelle il serait spécifié que la conversion en État indépendant, fédéré ou confédéré se ferait “moyennant la réforme correspondante de la Constitution” ou, plus génériquement, “conformément aux procédures légales pertinentes” ou en posant la question sous forme de mandat destiné au Parlement catalan afin de “commencer le processus permettant à la Catalogne de devenir un État indépendant”.

En faveur de la réponse négative à cette alternative, on peut alléguer deux arguments majeurs. En premier lieu, la règle générale, souvent réitérée par le Tribunal constitutionnel dans ses jugements, bien que dans un autre contexte, selon laquelle il faut toujours présupposer que l'action des pouvoirs publics se produit et a vocation de se produire en principe selon la législation en vigueur ; par conséquent, il est inutile d'ajouter à chacune de leurs actions ce que le Tribunal qualifie de “clauses de sauvegarde” des normes constitutionnelles et légales en vigueur. En second lieu, la simplicité et la clarté de la question joue aussi en faveur de cette alternative: on ne

confond pas l'objet matériel de la question—le débat de fond, à savoir ce que vise l'électeur - avec l'instrument ou la procédure formelle qui permettra d'appliquer le résultat de la consultation.

En effet, l'alternative consistant à incorporer à la question des clauses de sauvegarde de la légalité ou à la formuler comme un mandat adressé au Parlement catalan, introduit une certaine incertitude dans la question et peut prêter à confusion pour les électeurs. Cela ne tient pas seulement au fait de confondre l'objet primaire de la question avec la procédure permettant d'en appliquer les résultats, mais aussi à la grande incertitude sur les moyens légaux à appliquer pour exécuter le mandat—y compris s'il était fait allusion à la réforme de la Constitution—et surtout, parce qu'on ne sait pas vraiment ce qui se passerait si l'État refusait de faire les réformes légales ou constitutionnelles nécessaires pour que la Catalogne devienne un État indépendant, dans l'hypothèse où telle serait la réponse de la consultation. Fruit de cette incertitude et pour preuve de la confusion que ces formules peuvent créer chez les électeurs, il suffira de signaler que l'on pourrait avoir des électeurs favorables à l'indépendance de la Catalogne qui voteraient contre cette option parce qu'ils refuseraient l'introduction de clauses de sauvegarde ou de mandats destinés au Parlement, considérant que ces formules reconnaissent à l'État la faculté de bloquer l'application du résultat de la consultation.

Cela étant, l'alternative consistant à incorporer des clauses de sauvegarde et, notamment, la formulation de la question sous forme de mandat au Parlement garantissent mieux la constitutionnalité de la question et mettent en évidence, aux yeux des citoyens catalans et de la communauté internationale, la volonté de la Generalitat de réaliser ce processus, autant que possible, conformément à la législation en vigueur et en s'efforçant de s'entendre avec l'État espagnol. L'importance non seulement juridique mais aussi politique de ce fait ne saurait être sous-estimée. Qui plus est, l'introduction de clauses de sauvegarde ou la formulation de la question sous forme de mandat contribuera à faire savoir que si l'État s'opposait

à la convocation de la consultation alors même que, dans la question, il serait précisé que l'application du résultat se ferait par les voies légales, ce refus ne serait pas motivé par des arguments juridiques mais essentiellement politiques: par la décision d'empêcher l'expression libre et démocratique de la volonté des citoyens et citoyennes de Catalogne.

Dans tous les cas, qu'on l'explicite ou pas dans la question, il faut savoir que les résultats s'appliqueront, dans la mesure du possible, en accord avec l'État et par les voies légales en vigueur. De même que, explicitée ou pas dans la question, l'opposition hypothétique de l'État à l'application des résultats n'équivaudrait pas au blocage définitif du processus ni à la privation d'effets des résultats de la consultation: cela équivaudrait simplement au constat public et authentique d'un processus qui ne peut aboutir par les voies légales et qui requiert par conséquent, comme nous le verrons au chapitre 8 du rapport, de recourir à des voies alternatives, devenues de ce fait légitimes du point de vue politique.

Ces considérations, qui pourraient favoriser l'adoption d'alternatives "garantistes" de la constitutionnalité de la question, revêtent une certaine importance à la lumière d'une donnée non négligeable—analysée *in extenso* dans le rapport déjà cité de l'Institut d'études des autonomies—: le jugement du Tribunal constitutionnel 103/2008 sur le fameux *Plan Ibarretxe* qui fonde indirectement la déclaration d'inconstitutionnalité de la consultation, entre autres raisons, sur le fait que, dans la question que l'on voulait soumettre à une consultation, il n'était pas clairement établi que l'application de son résultat se produirait après avoir réformé la Constitution.

En définitive, en ce qui concerne cette troisième variable, il est permis de conclure que les alternatives viables constitutionnellement sont celles qui incorporent à la question des clauses de sauvegarde de la légalité et surtout celles qui se présentent sous la forme de mandats destinés au Parlement pour entamer le processus d'indépendance, dans le cas où tel aurait été le résultat de la consultation, bien que ces options posent

de sérieux problèmes quant à la clarté de la question et l'application des résultats et qu'elles puissent donc prêter à confusion pour les électeurs.

De toute manière, si l'on choisit l'alternative consistant à inclure une clause de sauvegarde de la constitutionnalité, il faut savoir que la formule qui pourrait poser le moins de problèmes est celle de la clause "conformément aux voies légales en vigueur" - cette clause devrait apparaître séparée de l'objet de la question par une virgule. Même dans ce cas, on serait en droit de penser que cette clause pourrait apporter une certaine confusion entre l'objet primaire de la question (la volonté ou non d'indépendance pour la Catalogne) et la procédure d'application des résultats. C'est pourquoi, une solution qui préserverait l'explicitation de la volonté de la Generalitat d'utiliser les voies légales en vigueur passerait par l'inclusion de cette clause, non pas dans la question proprement dite, mais dans un préambule. Dans cette formulation, la question aurait la structure suivante: "Dans le cadre des procédures légales en vigueur, la Generalitat de la Catalogne convoque les citoyens et citoyennes de Catalogne à voter en répondant à la question suivante: ..."

6.1.4 Conclusions

Du point de vue de la clarté et de la facilité pour appliquer les résultats, la formule la plus appropriée est celle de la question directe sur le vote favorable ou non à la conversion de la Catalogne en État indépendant.

Si le gouvernement ou le Parlement catalans, en pondérant d'autres éléments, décidait d'utiliser une question à choix multiple, la formule la plus appropriée, parmi d'autres formules possibles, est celle qui proposerait aux citoyens de choisir plusieurs options et qui permettrait de dégager une option victorieuse, comme cela a été soigneusement analysé dans le corps du rapport.

Quant à la nécessité d’incorporer des clauses de sauvegarde de la constitutionnalité ou des mandats destinés au Parlement en ce sens, il faut savoir que cette incorporation n’est pas strictement nécessaire du point de vue juridique et qu’elle peut impliquer un manque de clarté ; néanmoins, les circonstances actuelles peuvent conseiller de formuler la question de manière à garantir sa constitutionnalité. Dans ce cas, la formule qui poserait le moins de problème est celle de la clause “conformément aux voies légales pertinentes” rédigée en préambule.

6.2. La date

6.2.1 Éléments à pondérer pour fixer une date

Pour prendre la décision politique de fixer la date de la consultation, il faut considérer quatre éléments essentiels. Premièrement, l’existence de périodes pendant lesquelles la convocation de référendums est légalement interdite et celle de jours ouvrables qu’il vaut mieux éviter ; deuxièmement, la neutralité politique de la date choisie, qu’exige la communauté internationale ; troisièmement, la nécessité de ne pas retarder la consultation au-delà du raisonnable et de respecter la règle générale contenue dans l’accord des deux partis majoritaires au Parlement de convoquer la consultation avant la fin de l’année 2014—sauf concours de circonstances exceptionnelles évaluées d’un commun accord—et, finalement, la nécessité de disposer d’un délai suffisant pour faire face, avec les garanties requises, aux problèmes organisationnels issus de la consultation et pour préparer soigneusement les campagnes électorales des institutions promotrices et des autres sujets légitimés. À ces quatre éléments génériques, il faut ajouter dans le cas présentement analysé un dernier conditionnement conjoncturel mais qui peut être important: le fait que, le 18 septembre 2014, il y aura un référendum en Écosse sur l’indépendance et que ses résultats pourraient avoir de l’influence sur la participation et le sens du vote des citoyens et citoyennes de Catalogne, pendant un certain temps.

Mais avant d’analyser ces quatre éléments, rappelons que, comme nous l’avons dit de la question, le rôle de la Generalitat dans le choix de la date dépend de la voie légale empruntée pour convoquer la consultation: si la voie choisie était celle de l’art. 92 CE, c’est à l’État qu’il reviendrait de la fixer, bien que le décret de convocation puisse prévoir des mécanismes de participation de la Generalitat. Avec la voie de la délégation ou transfert de l’art. 150.2 CE, dans la loi organique de délégation, l’État pourrait chercher des formules partagées pour fixer la date. Dans les hypothèses des “lois catalanes” sur les consultations référendaires et non référendaires, la décision reviendrait à la Generalitat—bien que l’autorisation de l’État fût nécessaire dans le premier cas.

En ce qui concerne les périodes où il faut s’abstenir de convoquer un référendum, rappelons, **en premier lieu, l’art. 4.2 de la loi organique régissant les modalités de référendum (LORMR)** qui établit l’impossibilité d’en convoquer dans les 90 jours antérieurs et postérieurs aux “élections parlementaires” ou locales générales ou lorsqu’un autre référendum serait convoqué. Dans le contexte de cette disposition la référence aux “élections parlementaires” semblerait inclure les élections aux *Cortes generales* et au Parlement européen.

La loi catalane 4/2010 dans son art. 44.4 fait également référence à la période mentionnée mais l’applique uniquement aux élections au Parlement catalan et au Congrès des députés. Il se peut que l’absence de référence aux élections européennes soit due au fait que cette loi—qui, comme nous le savons, a été contestée devant le Tribunal constitutionnel—considère que ladite absence permet de faire une interprétation restrictive de l’art. 4.2 de la LORMR ou bien qu’elle estime que la réserve de loi organique ne couvre pas cette question. Dans tous les cas, sans entrer dans ce débat juridique, à toutes fins utiles, il convient de reconnaître l’improbabilité que l’État, à qui il revient d’autoriser le référendum de la loi 4/2010, permette de faire coïncider sa convocation avec des élections européennes.

Finalement, la proposition de loi sur les consultations non référendaires dans le domaine des autonomies ne prévoit aucune limitation temporelle dans le style de celle prévue dans la LORMR ; elle ne le fait probablement pas parce qu'elle considère que la limitation concerne les référendums, mais pas les consultations non référendaires.

En définitive, en ce qui concerne les trois voies "référendaires", dans la pratique, les périodes non limitées par la convocation d'élections européennes, espagnoles ou locales, sont:

- 1) *De ce jour au 22 février 2014*, sachant que le référendum ne sera pas autorisé dans la période comprise entre le 23 février et le 23 août puisque les élections au Parlement européen auront lieu le 25 mai 2014.
- 2) *Du 24 août 2014 au 21 février 2015*, sachant que le référendum ne sera pas autorisé dans la période comprise entre le 22 février et le 22 août 2015 puisque les élections municipales auront lieu le 24 mai 2015.
- 3) *À partir du 14 février 2016*, dans l'hypothèse où le référendum ne pourrait avoir lieu dans la période comprise entre le 17 août 2015 et le 10 février 2016, si les élections aux *Cortes Generales* avaient lieu au plus tard le 15 novembre 2015.

En dehors de ces périodes, comme nous l'avons signalé, pour fixer la date de la consultation, il faut tenir compte des problèmes économiques et professionnels que poserait la convocation de la consultation un jour ouvrable.

La neutralité des autorités qui convoquent un référendum ou une consultation est habituellement exigée par la communauté internationale. Elle influence également le choix de la date. Les recommandations ou indications formulées par la Commission de Venise³³ en parlent elles aussi. Il est recommandé par exemple d'éviter les journées

³³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). *Code of Good Practice on Referendums* (2006).

symboliques ou politiques qui pourraient influencer aussi bien la participation que le sens du vote. La Generalitat devra examiner comment cette recommandation affecte la possibilité, souvent mentionnée par divers acteurs politiques, de choisir la date du 11 septembre, fête nationale de la Catalogne, pour convoquer la consultation.

Les problèmes organisationnels et logistiques qui pourraient se poser et que nous analyserons plus loin, sont un puissant conditionnement factuel de la détermination de la date, notamment si cette convocation ne bénéficie pas de la collaboration de l'État. N'oublions pas que, selon la voie choisie pour réaliser la consultation, il faudra constituer des organismes *ad hoc* et disposer de moyens matériels dont la Generalitat est aujourd'hui dépourvue. On peut dire la même chose de la nécessité de réaliser les campagnes électorales avec l'efficacité et la rigueur qu'exige une consultation aussi importante que celle qui fait l'objet de notre analyse.

Néanmoins, en contrepoint de ce que nous venons d'expliquer, sachons qu'il convient de ne pas retarder excessivement la convocation de la consultation en suivant la première des voies choisies, étant donné, entre autres raisons, la possibilité déjà analysée d'essayer d'appliquer d'autres solutions juridiques qui pourraient hypothétiquement donner lieu à l'application de voies alternatives comme la convocation d'élections plébiscitaires dont nous reparlerons au chapitre 8 de ce rapport.

À partir de ces critères et de celui issu de la convocation du référendum écossais le 18 septembre 2014, il revient à la Generalitat de fixer, participer ou influencer le choix de la date de la consultation.

6.2.2 Application des critères analysés à la consultation

Du point de vue de la relation entre la rapidité maximale et la viabilité factuelle, la période idéale pour convoquer la consultation commence au début de deuxième semestre 2014.

Néanmoins, du point de vue de l'exclusion des périodes électorales, des exigences de neutralité, des problèmes liés aux jours ouvrables et des effets éventuels des résultats du référendum écossais, il faut penser à exclure, dans cette période initiale, le laps de temps qui va du 1^{er} juin au 23 août, sachant que des élections européennes sont prévues à cette période. Cette limitation pourrait ne pas s'appliquer aux consultations non référendaires—et, probablement, moins encore dans la pratique, aux consultations référendaires de la loi 4/2010. De la période qui va du 24 août à fin septembre, il faudrait exclure en principe le 11 septembre, en raison des problèmes de neutralité cités. En outre, les éventuels effets sur l'électorat catalan issus du référendum écossais déconseillent la période allant du 19 septembre au moment où ces effets se seront dissipés, ce qui pourrait survenir à la fin du semestre ou au début de 2015.

Dans l'hypothèse où la voie choisie pour convoquer la consultation serait celle des consultations non référendaires, la période propice irait du 1^{er} juin 2014 au 18 septembre, à l'exclusion du 11 septembre et des jours ouvrables, comme nous l'avons signalé, et avec la possibilité d'entamer une nouvelle période au mois de décembre.

6.3 Listes électorales. Problèmes logistiques liés à la convocation de la consultation

Savoir qui peut et qui ne peut pas voter aux élections est un élément clé qu'il convient de délimiter clairement. En ce qui concerne la Catalogne, il faut considérer les

variantes des listes électorales en fonction des caractéristiques hypothétiques du futur référendum, consultation ou processus électoral.

On détecte quatre scénarios qui ne posent pratiquement pas de problèmes. Ainsi, que la convocation porte sur des élections à caractère *plébiscitaire* ou sur la procédure établie dans la loi 4/2010 sur les consultations populaires sous forme de référendum, ou encore conformément aux articles 92 ou 150.2 de la CE, étant donné la nécessité d'autorisation, de convocation ou de délégation du référendum par l'exécutif espagnol, la problématique liée aux listes électorales—et les autres éléments de logistique électorale—est pratiquement inexistante. La réalisation du référendum conformément à la loi (avec l'autorisation pertinente) supposerait que le *Bureau des listes électorales* transmettrait à l'APECP (Àrea de Processos Electorals i Consultes Populars, Service des procédures électorales et des consultations populaires) de la Conselleria de Governació i Relacions Institucionals (ministère catalan de l'Intérieur et des Relations institutionnelles) ou à la future Sindicatura électoral catalane, la version actualisée des listes électorales conformément aux dispositions de l'article 4 de ladite loi sur le corps électoral, à savoir "les personnes qui ont droit de vote aux élections du Parlement catalan" étant donné l'objet de la consultation par voie de référendum.

Le tableau 6 indique les données relatives aux listes électorales des dernières élections catalanes du 25 novembre 2012. Elles serviront de base pour faire des projections sur le nombre total d'électeurs lors de la consultation.

Tableau 6.- Listes électorales des élections catalanes du 25 novembre 2012

Élections Parlement 2012	Électeurs domiciliés en Catalogne	Électeurs domiciliés à l'étranger	TOTAL
Barcelone	3 921 353	120 459	4 041 812
Gérone	490 291	11 791	502 082
Lleida	300 528	12 649	313 177
Tarragone	545 080	11 618	556 698
TOTAL	5 257 252	156 517	5 413 769

Source: Bureau des listes électorales–Institut national de la statistique.

Le scénario devient plus complexe si la consultation est convoquée conformément aux prévisions législatives de la future loi sur les consultations non référendaires, en cours actuellement devant le Parlement catalan. Dans ce cas, l'article 5 définit les personnes habilitées à voter comme suit: "personnes qui n'ont pas été privées de leurs droits politiques, âgées de plus de seize ans, qui ont la condition politique de Catalans, conformément au Statut d'autonomie de la Catalogne, ou de ressortissants des États membres de l'Union européenne, autres que l'État espagnol, ou citoyens et citoyennes d'Islande, du Liechtenstein, de Norvège ou de Suisse, et qui sont dûment inscrites sur le registre nominal des habitants d'une commune catalane pour y être domiciliées". Autrement dit, à part la modification importante de l'âge minimal pour exercer le droit de vote, cette proposition élargit aussi le corps électoral en incorporant les ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Catalogne, ainsi que ceux d'Islande, du Liechtenstein, de Norvège et de Suisse³⁴.

³⁴ Signalons que la loi en préparation déjà citée ne fait aucunement mention des Catalans inscrits sur le CERA (*Censo de Españoles Residentes Ausentes, registre des Espagnols résidents absents*) et que, comme il semble ressortir du libellé de l'article 5, les Catalans domiciliés dans le reste du territoire espagnol ne pourraient pas non plus émettre leur vote lors d'une consultation convoquée conformément à ce cadre juridique. Signalons aussi que la loi ne dit rien de la gestion du vote par correspondance, ce point étant extrêmement problématique, et que, dans les deux cas, cela pourrait justifier l'option du vote électronique auquel nous ferons immédiatement référence, ainsi que la création d'un registre *ad hoc* pour ces électeurs. Cette situation a déjà été relevée par les Catalans domiciliés à l'étranger, lesquels, par l'intermédiaire de la Federació Internacional d'Entitats Catalanes (FIEC, Fédération internationale des organismes catalans), ont écrit une lettre aux députés du parlement catalan dans laquelle ils

Comme on peut le vérifier, le corps électoral prévu dans le libellé actuel de la proposition de loi sur les consultations non référendaires ressemble beaucoup à celui des élections locales³⁵ ou européennes³⁶—à l’exception de l’incorporation de jeunes électeurs puisque l’âge minimum est fixé à 16 ans—et diffère par conséquent du corps électoral des élections au Parlement catalan. De fait, il s’inspire des dispositions de la loi catalane 1/2006 sur l’initiative législative populaire (ILP). Ainsi, bien que l’incorporation de ressortissants d’autres États, domiciliés en Catalogne, puisse contribuer à différencier le corps électoral des consultations non référendaires de celui des référendums, l’objet de la consultation sur l’avenir politique de la Catalogne n’a certainement rien à voir avec l’objet des élections municipales ou européennes, mais avec des élections générales, la portée territoriale dans ce cas étant celle d’une Communauté autonome, ou avec des référendums d’approbation ou de réforme de Constitutions ou de Statuts d’autonomie. Or, dans ces hypothèses, la tradition constitutionnelle non modifiée pour le moment consiste à reconnaître le droit de vote aux ressortissants nationaux seulement et pas aux étrangers. Il est symptomatique sur ce point que l’article 13.2 CE reconnaisse le droit de vote aux étrangers seulement pour les élections municipales et que le droit de l’UE établisse le droit de vote des ressortissants de l’UE aux élections municipales et européennes. Les deux normes ne se prononcent pas sur les élections générales, étatiques ou régionales, ni sur les référendums. L’assimilation avec la réglementation de l’ILP ne semble donc pas pertinente étant donné la différence de nature entre une ILP et une consultation référendaire sur l’indépendance.

proposaient des amendements au libellé de la loi citée, à inclure dans l’article 5, et proposaient aussi d’ajouter un nouveau paragraphe à l’art. 14 pour renforcer au niveau de la procédure leur participation aux consultations objet de la loi.

³⁵ Bien que, contrairement aux élections locales, la proposition ne tienne pas compte des ressortissants de pays ayant signé des clauses de réciprocité avec l’État espagnol (Équateur, Nouvelle Zélande, Colombie, Chili, Pérou, Paraguay, Bolivie et Cap-Vert) et qu’en revanche elle tienne compte des États signataires de l’Accord de Schengen qui n’ont pas signé d’accord de réciprocité avec l’État espagnol (Islande, Liechtenstein et Suisse).

³⁶ Les électeurs appelés à voter selon la proposition diffèrent des élections européennes du fait de l’inclusion de l’Islande, du Liechtenstein, de la Suisse et de la Norvège.

Tableau 7.- Estimation du nombre de nouveaux électeurs dans une consultation non référendaire après élargissement de la tranche d'âge

Inscription sur les registres au 1/1/12	Citoyens de 13 à 17 ans	"Espagnols"	Étrangers
Barcelone	245 469	206 966	38 503
Gérone	36 353	27 451	8 902
Lleida	19 590	15 553	4 037
Tarragone	38 117	29 799	8 318
TOTAL	339 529	279 769	59 760

Sources: Institut national de la statistique-SIIS (Système intégré d'information sur la santé), CatSalut, au 31/12/2012.

En ce qui concerne la première variable (électeurs de plus de 16 ans), à partir des données des registres continus de l'INE (*Institut national de la statistique*), le tableau 7 nous informe de l'existence dans la principauté de Catalogne de près de 340 000 personnes qui, au 1^{er} janvier 2012, avaient entre 13 et 17 ans³⁷. Cela suppose qu'il faudra ajouter aux listes électorales de référence environ 180 000 citoyens, ainsi qu'un pourcentage indéterminé de près de 60 000 étrangers domiciliés en Catalogne. Sur ce point l'estimation du nombre total d'électeurs serait de près de 6 millions (5 973 000).

Si le libellé actuel de la proposition de loi était maintenu, à ces "nouveaux" électeurs au titre de leur âge, il faudrait ajouter également les ressortissants européens ainsi que ceux d'Islande, du Liechtenstein, de Norvège et de Suisse. Une estimation du nombre d'électeurs potentiels domiciliés en Catalogne (tableau 8 préparé à partir de données de 2011) indique qu'il faudrait incorporer près de 290 000 nouveaux électeurs, ce qui nous ferait passer au-dessus des six millions (6 263 000). Notons tout spécialement,

³⁷ Consultation du registre continu en fixant comme âge de référence les citoyens entre 13 et 17 ans, étant donné que les premiers auront 16 ans selon le scénario hypothétique d'une consultation convoquée en 2014.

pour le volume de résidents qu'ils représentent, les ressortissants roumains, italiens, français, portugais, polonais et allemands.

Si ces estimations sont correctes, un scénario de consultation non référendaire ou un scénario d'élections plébiscitaires pour lesquelles le gouvernement de l'État n'accepterait pas de fournir la version actualisée des listes électorales, provoquerait la nécessité urgente de la part de l'APECP ou de la SEC de mettre à jour les dernières données disponibles, citées lors des dernières élections catalanes. Pour pouvoir procéder ainsi—dans un contexte marqué par le manque de collaboration, rappelons-le—, il faudrait compter sur le soutien des techniciens de l'Institut catalan de la statistique (IDESCAT) et des mairies.

Tableau 8.-Estimation des nouveaux électeurs dans une consultation non référendaire compte tenu de l'extension du corps électoral aux ressortissants européens de plus de 16 ans.

Tranches d'âge	15 à 29	30 à 44	45 à 64	65 et plus	total
Allemagne	3.139	6.870	5.649	3.155	20.330
Autriche	337	606	347	100	1.467
Belgique	681	1.566	1.312	862	4.730
Bulgarie	2.772	4.916	2.889	183	12.009
Danemark	223	428	250	136	1.135
Slovaquie	521	1.025	213	16	1.897
Finlande	227	311	143	35	760
France	5.960	11.237	6.643	3.322	29.993
Grèce	304	556	159	32	1.087
Hongrie	360	649	136	13	1.271
Irlande	311	813	404	67	1.748
Italie	10.490	21.134	8.497	2.373	46.900
Lettonie	195	254	86	7	614

Lituanie	773	951	379	27	2.412
Pays Bas	1.228	3.059	2.677	969	8.732
Pologne	3.730	5.026	2.212	89	12.424
Portugal	3.743	5.805	2.962	366	14.170
Royaume-Uni	2.652	6.038	6.135	2.345	18.911
République tchèque	535	983	178	18	1.814
Roumanie	30.048	39.713	13.450	653	98.459
Suède	1.115	969	434	151	2.821
Autres pays UE	216	331	88	37	731
Norvège	148	216	121	43	570
Suisse	344	608	775	1.025	2.856
Totaux	70.052	114.064	56.139	16.024	287.841

Source: Élaboration propre à partir de données de l'IDESCAT pour l'année 2011.

Ce travail devrait permettre non seulement d'actualiser les valeurs globales des listes électorales de novembre 2012, mais aussi tout spécialement d'être capables—avec la collaboration du personnel de l'APECP et/ou la future SEC—d'assigner correctement ces nouveaux électeurs dans les sections correspondantes. Par ailleurs, on pourrait estimer pertinent d'établir un registre électoral volontaire pour les Catalans domiciliés à l'étranger. Ce registre devrait permettre de corriger les lacunes détectées dans le registre étatique actuel du CERA.

Signalons que, à part la difficulté que représente la nécessaire mise à jour du registre électoral dans le scénario d'un manque de collaboration de la part de l'exécutif espagnol, il faut ajouter les difficultés de type logistique liées à la réalisation du processus électoral. Autrement dit, il a été constaté avec l'actuel responsable de l'APECP que nous ne disposons que de 300 urnes électorales environ, destinées au prêt à la demande d'associations, de collectifs professionnels, partis politiques, etc., étant

donné que l'ensemble des éléments de la logistique électorale (urnes, isoloirs, panneaux de signalisation des bureaux de vote, etc.) appartiennent à l'exécutif central et se trouvent en dépôt dans les différentes mairies catalanes. Dans un scénario d'absence de soutien à la consultation, il faut considérer que certaines mairies—et des membres de leur personnel—seraient réticents à proposer leur coopération pour organiser des bureaux de vote, que ce soit en préparant les lieux habituels en de tels cas, ou en mettant à la disposition des autorités électorales catalanes les urnes et autres éléments logistiques. Il est donc urgent pour l'administration catalane, en prévision d'un scénario tel que celui-ci, de commencer à établir un programme de fourniture de matériel électoral, en prenant comme référence les nécessités logistiques habituelles dans les consultations locales ou des Communautés autonomes.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que plus de 150 000 Catalans résident à l'étranger et que pour eux, le manque de collaboration de la part des autorités espagnoles supposerait pratiquement de nier leur droit de vote. Non seulement en raison de l'absence total de coopération des légations diplomatiques espagnoles dans le monde—comme cela fut amplement confirmé lors des élections de novembre 2012—mais aussi à cause du boycott éventuel en cas de refus de coopérer de la part des services postaux espagnols. Par conséquent en tenant compte tant des difficultés issues du service extérieur espagnol que de l'attitude potentiellement hostile de la part des services postaux espagnols, mais aussi d'un manque prévisible de collaboration de certaines mairies catalanes, l'intérêt de la proposition d'incorporer aussi un système de vote électronique revêt une certaine importance.

Le vote par correspondance traditionnel s'est révélé peu efficace pour canaliser les demandes participatives des Catalans domiciliés à l'étranger. Les solutions technologiques actuelles de vote électronique par correspondance—dont une entreprise catalane est pionnière au niveau mondial—sont aussi sûres si ce n'est plus que les procédures de vote par correspondance traditionnel. De fait, dans un environnement non contrôlé comme celui du vote par correspondance—qu'il soit

postal ou électronique -, l'électeur croit en l'intégrité du processus électoral et des mécanismes de sauvegarde. Quoi qu'il en soit, on pourrait affirmer que les solutions technologiques existantes garantissent un certain contrôle individuel du vote émis que le vote postal ne garantit pas. Mais avant de prendre une décision à ce sujet, il faudrait tenir compte des critiques éventuellement émises sur l'absence de sécurité du vote électronique—fondées ou non—qui pourraient contaminer l'évaluation des votes.

6.4 Le quorum et les majorités

6.4.1 Formulation de la question

L'une des questions posées au sujet de la consultation qui peut modifier le *statu quo* de manière substantive est celle de la majorité nécessaire pour reconnaître la victoire de l'option présentée.

Disons d'emblée que cette exigence éventuelle d'une majorité spéciale ne se pose que dans le cas de l'option qui modifie le *statu quo* (en général, l'option du "oui"), d'où la production d'une certaine asymétrie entre les alternatives en jeu. On pourrait rencontrer en effet le paradoxe suivant: l'option du changement triompherait juridiquement mais pas avec la majorité suffisante, de sorte que l'option conservatrice s'imposerait tout en ayant obtenu moins de voix.

En effet, il arrive parfois que l'on demande le concours de plusieurs conditions additionnelles pour déclarer la victoire, en termes juridiques, de l'option proposée (celle du "oui"), sous forme de majorités renforcées ou de participation (qui, de fait, sont des majorités par rapport au corps électoral), étant donné l'importance de la décision à prendre, dans la mesure elle entraînerait une modification substantielle du *statu quo*, difficilement réversible. En ce sens, l'exigence de majorités renforcées, autant sur les votes émis que sur le corps électoral, serait en concordance avec les

exigences des majorités parlementaires également renforcées pour prendre des décisions d'une grande importance constitutionnelle (réforme de la Constitution), voire juridique et politique (comme les lois organiques ou la motion de censure, respectivement, entre autres, dans le système juridique espagnol). Cependant, il convient de préciser que ces conditions de majorités renforcées ont un caractère exceptionnel. Dans un système démocratique, la règle générale est celle de décisions prises à la majorité simple.

Il ne fait aucun doute que plus la majorité en faveur d'une option est représentative, plus sa légitimité est grande. Mais l'exigence de conditions spéciales de majorité dans une consultation populaire (autant sur les votes émis que sur les électeurs) présente quelques problèmes du point de vue démocratique, parce qu'elle peut donner lieu à la victoire de la minorité sur la majorité. Ce qui peut se justifier au niveau parlementaire, bien qu'exceptionnellement (consensus spécial pour prendre certaines décisions), est plus difficile à justifier lorsqu'il s'agit de connaître l'avis de la population, exprimé directement, celle-ci n'étant pas invitée à rédiger une proposition ni à prendre une décision, mais à se prononcer par un oui ou un non à propos d'une proposition déterminée.

Cela étant, la règle dans les consultations populaires est généralement celle de la majorité simple des votes émis. C'est aussi le cas en Espagne, où une règle exceptionnelle de majorité absolue sur les électeurs de la province a été établie uniquement pour le référendum promu par une Communauté autonome (art. 8.2 LODMR) ; cette règle a néanmoins posé des problèmes dès sa première application et elle a été modifiée en conséquence pour adapter le résultat à la réalité³⁸. En effet, tous

³⁸ Règle néanmoins modifiée quelques mois après l'approbation de la LODMR pour résoudre la situation d'Almería dans le référendum convoqué à l'initiative de la Communauté andalouse, de sorte que la ratification de l'initiative dépendait de l'obtention de la majorité absolue des votes et de la majorité absolue du corps électoral sur l'ensemble du territoire, comme cela s'était effectivement produit en Andalousie.

les autres référendums prévus dans le système juridique espagnol observent la règle de la majorité simple (majorité des votes favorables par rapport aux votes défavorables à la proposition présentée, sans conditions de participation). C'est le cas des référendums de réforme constitutionnelle, d'approbation et de modification des statuts d'autonomie et du référendum consultatif de l'art. 92 CE. Notons que dans les deux premiers cas, l'importance des décisions est de nature constitutionnelle et dans le troisième, de nature politique. De même, le référendum d'approbation de la Constitution espagnole de 1978 (organisé conformément à la loi 1/1977, du 4 janvier, sur la réforme politique, art. 3.3) n'a été soumis à aucune exigence de majorité spéciale ni de quorum de participation.

Une étude comparée, notamment dans le domaine des référendums de sécession, permet de constater qu'une majorité spéciale a été exigée dans certains cas. Ainsi, dans le référendum du Monténégro de 2006, l'Union européenne a demandé 50 % de participation et 55 % de votes favorables pour reconnaître l'indépendance du Monténégro. Cette position de l'UE, qui a été acceptée par les parties impliquées, s'explique par les conditions particulières de la Fédération de la Serbie et du Monténégro, dans le contexte du conflit des Balkans.

Le cas du Canada est beaucoup plus complexe et c'est un bon exemple de la manière dont cette question peut finir par devenir extrêmement problématique. Jusqu'en 1998, la majorité exigée pour l'option victorieuse était la majorité simple. La décision de la Cour suprême canadienne sur la sécession du Québec (1998) a effectivement établi que, en cas de majorité claire à propos d'une question claire sur la sécession d'une province, la Fédération devrait négocier avec celle-ci. La loi (fédérale) de la clarté (2000) a repris l'exigence de cette "majorité claire", mais ne l'a pas définie dans des termes précis ; en revanche elle a délégué à la Chambre des députés la faculté d'apprécier son existence. Cette faculté accordée au Parlement fédéral n'a pas été reconnue par le Québec, qui dans sa loi sur la clarté a stipulé 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” (art. 13). En cas de futurs référendums, le conflit est servi.

Soulignons que, dans le cas du référendum écossais qui sera convoqué en 2014, ni la législation britannique sur les partis, les élections et les référendums qui servira de cadre légal général ni le projet de loi sur le référendum qui a été soumis au Parlement écossais (projet du 21 mars 2013) ne prévoient de majorité spéciale ni de quorum particulier.

6.4.2 Conclusions

Des considérations précédentes il ressort en conclusion que la règle de la majorité normalement applicable aux consultations populaires est celle de la majorité simple des votes émis, que cette règle est conforme aux exigences du principe démocratique, que l'établissement de majorités spéciales ou renforcées est une exception remarquable et, en outre, que l'on pourrait rencontrer des situations complexes et problématiques, difficilement compatibles avec le principe démocratique.

Pour ces motifs, il est souhaitable que la règle applicable à la consultation en Catalogne soit celle de la majorité simple des votes émis.

Néanmoins et dans le cas où l'on voudrait assurer tout spécialement la légitimité politique du résultat, on pourrait envisager d'exiger un quorum de participation. Il faudrait déterminer le seuil de ce quorum, le cas échéant, à partir d'une évaluation politique. À titre purement indicatif, cette participation minimale pourrait être celle de la majorité du corps électoral (50 % + 1 vote).

Soulignons que le code des bonnes pratiques en matière de référendums, rédigé par la Commission de Venise et adopté par le Conseil de l'Europe, recommande de ne pas

stipuler de quorum de participation minimale, ni de quorum d’approbation³⁹. Dans le premier cas, parce que cela impliquerait de confondre les électeurs qui s’abstiennent avec ceux qui votent contre, d’où le risque d’encourager indirectement l’abstentionnisme, puisque pour un électeur opposé à la proposition de la consultation il peut être plus “utile” de s’abstenir que de voter contre.

Dans le second cas, parce que l’exigence d’un quorum d’approbation “renforcé” peut provoquer une situation politique très complexe dans le cas où les électeurs de l’option majoritairement votée assisteraient à la victoire de l’option minoritaire, si les premiers n’avaient pas atteint la majorité renforcée.

6.5 L’administration électorale et la pertinence de créer un comité électoral spécifique: “la Sindicatura Electoral de Catalunya”

Comme chacun sait, la Catalogne n’a pas de loi électorale spécifique et ce fait comporte, entre autres choses, que le pays ne dispose pas d’une administration électorale spécifique, autrement dit, d’un comité électoral de Communauté autonome ou d’une Sindicatura électorale catalane, si une appellation plus concordante avec la tradition juridique catalane était adoptée. Notre propos n’est pas d’aborder ici les raisons pour lesquelles la Catalogne ne dispose toujours pas de sa propre loi électorale, au terme de 30 ans d’autogouvernement. Nous savons qu’une communication conjointe sur la loi électorale de la Catalogne a été adressée au Parlement, mais il semble raisonnable de penser que les travaux des parlementaires ne seront pas prêts rapidement. Cela étant, il est indéniable que notre analyse des différents aspects de la procédure de convocation éventuelle d’un référendum ou d’une consultation du peuple catalan renferme implicitement la nécessité de réfléchir

³⁹ Prévu dans la règle 7 et aux points 50, 51 et 52 du mémorandum explicatif de cette règle.

à l'organisme qui devra veiller à l'organisation logistique de la procédure et garantir en même temps le respect des principes électoraux démocratiques.

Du point de vue logistique, les processus électoraux s'organisent actuellement en Catalogne à partir d'une petite unité administrative du ministère catalan de l'Intérieur et des Relations institutionnelles, l'APECP (Àrea de Processos Electorals i Consultes Populars, Service des procédures électorales et des consultations populaires). Sous la dépendance hiérarchique du secrétariat général de ce ministère catalan, la responsable de l'APECP reçoit l'appellation de "Coordinatrice électorale", et le personnel administratif permanent à son service ne se compose que de deux fonctionnaires à caractère technique et administratif. Leurs fonctions spécifiques sont de : "a) Coordonner et exécuter les tâches administratives nécessaires pour mener à bien les processus électoraux et les consultations populaires. b) Prêter son concours organisationnel lors des processus électoraux et des consultations populaires. c) Élaborer l'avant-projet des budgets électoraux et des consultations populaires qui incombent à la Generalitat, leur exécution et leur gestion, et la liquidation correspondante. d) Coordonner, organiser, programmer et superviser toutes les dépenses électorales et les consultations populaires. e) Préparer des études, des rapports et des statistiques en matière électorale et sur les consultations populaires. f) Mener à bien la coordination technique interdépartementale dans tout type de processus électoral et de consultation populaire qu'il reviendra à la Generalitat de la Catalogne de réaliser, coordonner ou organiser. g) Soutenir le secrétariat général dans l'exercice de ses fonctions si celles-ci n'incombent pas à d'autres organes de cette unité directive. h) Toute autre fonction de nature analogue qui lui serait confiée." (Décret 184/2013, du 25 juin, sur la restructuration du département catalan de l'Intérieur et des Relations institutionnelles–DOGC nº 6405). Sur ce point logistique, il faut également tenir compte des compétences du ministère de l'Intérieur, notamment pour les processus électoraux en Espagne et pour les référendums convoqués par l'État, lesquelles sont assumées par la Direction générale de politique intérieure, conformément à l'article 9 du décret royal 400/2012, du 17 février, et instrumentées

pour la plupart avec le concours des délégations du gouvernement de l'État dans les Communautés autonomes (décret royal 605/1999, du 16 avril, sur la réglementation complémentaire des processus électoraux).

Quant aux fonctions de surveillance du respect des normes électorales et de garantie d'une procédure spécifique transparente et démocratique, qui relèvent de l'administration électorale en Espagne, l'inexistence en Catalogne d'un comité électoral spécifique oblige à considérer plusieurs scénarios par rapport à la convocation d'un référendum ou d'une consultation sur l'indépendance de la Catalogne.

Si le référendum était convoqué par l'État, en vertu de l'article 92 CE et de la LORMR, les organes compétents de l'administration électorale seraient, conformément à la LORMR déjà citée (arts. 12, 13, 17 et 18, entre autres) et à la LOREG, le comité électoral central, les comités électoraux provinciaux et les comités électoraux de zone. Dans cette hypothèse, l'existence d'une Sindicatura électorale catalane ne changerait pas, en principe, la compétence du comité électoral central. C'est ce que semble indiquer la règle observée à l'occasion du référendum pour l'approbation du nouveau statut d'Andalousie en 2007, lors duquel le comité électoral andalou n'est intervenu en rien, comme l'illustre la décision du 8 mars 2007 du comité électoral central sur la déclaration officielle des résultats du référendum. Dans ce scénario, si une Sindicatura électorale catalane était créée, il faudrait qu'une modification de la LORMR ou des dispositions étatiques spécifiques à la convocation du référendum établissent expressément l'intervention de l'organe de l'administration électorale catalane pour que celui-ci puisse agir en tant que tel dans le déroulement du référendum.

En cas de convocation du référendum par le gouvernement de la Generalitat en application de la loi catalane 4/2010, la disposition mentionnée ci-dessus (art. 46.2) se réfère au "comité électoral compétent" lorsqu'elle régit les fonctions institutionnelles supérieures de garantie juridique et opérationnelle pour la réalisation de la

consultation référendaire. Ce comité électoral compétent pourrait être la Sindicatura electoral catalane si, lors de la création de cet organe, la loi correspondante lui attribuait les fonctions établies à l'article 46.2 de la loi 4/2010. L'attribution de fonctions aux comités électoraux des Communautés autonomes allant au-delà des processus électoraux des Communautés autonomes n'est pas interdit par la LOREG tant qu'elles ne s'immiscent pas sur le terrain des élections générales, locales ou européennes. En ce sens, deux situations peuvent se présenter en droit comparé des autonomies: l'assignation aux comités électoraux de la Communauté autonome de veiller à la régularité des signatures dans toute initiative législative populaire (entre autres, art. 9 de la loi d'Andalousie 5/1988 et art. 13 de la loi de Catalogne 1/2006) et l'attribution aux comités électoraux de la Communauté autonome des fonctions du comité électoral central pour les référendums municipaux (art. 12 de la loi d'Andalousie 2/2001 et art. 161 du décret législatif 2/2003 de Catalogne). Il ne semble donc pas y avoir d'obstacles juridiques à ce que la Sindicatura electoral catalane puisse agir en tant qu'organe de l'administration électorale dans les consultations référendaires convoquées par le gouvernement de la Generalitat en application de la loi 4/2010. Évidemment, si la Sindicatura electoral catalane n'était pas créée, l'administration électorale de la consultation serait confiée au comité électoral central, aux comités électoraux provinciaux et aux comités électoraux de zone, au terme des dispositions de l'article 46 de la loi 4/2010.

Si la consultation était convoquée par le président de la Generalitat dans le cadre de la proposition de loi, qui a été soumise au Parlement catalan, sur les consultations populaires non référendaires, la proposition normative citée établit deux organes spécifiques de ce qui pourrait être qualifié d'administration électorale *ad hoc*: la commission de suivi et la commission de contrôle. D'après l'article 2 de la proposition de loi, la commission de suivi "est l'organe responsable de veiller en première instance au bon déroulement du processus de consultation, selon les principes de clarté, transparence et efficacité" et la commission de contrôle "est l'organe chargé de superviser l'action de la commission de suivi ainsi que celle de l'organe responsable de

la convocation”. La commission de suivi serait désignée par le président de la Generalitat et se composerait de membres de l’administration et d’organisations sociales (art. 10), tandis que la commission de contrôle serait formée de six juristes de prestige désignés pour moitié par le président de la Generalitat et par le Parlement catalan (art. 13). Notre propos n’est pas de faire ici l’analyse précise et détaillée du système de garanties établi par la proposition de loi sur les consultations non référendaires. Nous ferons néanmoins deux brèves considérations. D’une part, il ne faut pas oublier, sous réserve, le cas échéant, de mieux définir la proposition normative actuelle au cours de la phase parlementaire, que l’établissement d’un système spécifique de garanties pour les consultations non référendaires est une exigence de viabilité juridique à partir des critères de distinction entre référendums et consultations non référendaires établis par le jugement du Tribunal constitutionnel 103/2008 (FJ 2). D’autre part, la nécessité de réglementer pour les consultations non référendaires un système de garanties substantiellement différent de celui des référendums n’empêche pas d’attribuer la supervision en dernière instance du processus à la Sindicatura electoral catalane. Des raisons de simplicité administrative et de respectabilité institutionnelle pourraient conseiller de prendre cette mesure. Si telle était l’option choisie, il faudrait que la proposition de loi qui a été soumise au Parlement assigne à la Sindicatura electoral catalane les fonctions de la commission de contrôle avec la précaution, le cas échéant, d’une formule institutionnelle transitoire, si la loi était approuvée avant la loi portant création de la Sindicatura electoral. Comme nous l’avons dit, dans le droit des autonomies, il y a des antécédents d’attribution aux comités électoraux des Communautés autonomes de fonctions de supervision de procédures d’élections et de référendums différentes (par exemple, dans le domaine de l’initiative législative populaire) et, par conséquent, la solution posée ne suscite pas d’objections juridiques.

Arrivés à ce stade, si nous tenons compte de la fonction symbolique, juridique, sociale et politique de la future consultation, il est clairement souhaitable de se doter au plus tôt—et comme solution *a minima*—d’une autorité électorale spécifique qui, dans le

rapport de la commission des experts, reçoit l'appellation de *Sindicatura Electoral de Catalunya*⁴⁰. En d'autres termes, si le Parlement ne peut pas approuver la loi électorale à court terme, il conviendra d'envisager l'approbation, avant de convoquer la consultation sur l'indépendance de la Catalogne, d'une loi régissant la composition et les fonctions de la Sindicatura électorale catalane.

Les autorités électorales sont en fin de compte des institutions créées dans un but spécifique et avec la responsabilité légale d'administrer les éléments essentiels à la réalisation de processus électoraux au sens large: des élections *traditionnelles* aux instruments essentiels de démocratie directe comme les référendums, les initiatives citoyennes ou les révocations de mandat s'ils font partie du mandat légal. L'élément clé réside ici dans la considération du processus électoral en tant que *cycle*, dans lequel le moment de l'élection importe mais où il faut également différencier très clairement entre les phases préélectorale, électorale et postélectorale, chaque phase ayant des éléments susceptibles de devenir critiques pour le succès de ces processus. Un des exemples qui peuvent servir de référence est celui de la *Direction générale des élections du Québec* (DGEQ), en l'adaptant néanmoins aux circonstances spécifiques de la Catalogne qui s'insèrent dans une culture politique partiellement différente.

Le modèle de la DGEQ mise clairement sur un organisme électoral indépendant, neutre, impartial et non partisan, accomplissant de nombreuses fonctions qui sont dévolues en Espagne aussi bien aux administrations gouvernementales (ministère de l'Intérieur espagnol ou ministère–*conselleria* en Catalogne–d'une Communauté autonome) qu'aux organes de l'administration électorale (les divers comités électoraux), lesquels ne font pas toujours preuve de la neutralité ni de l'objectivité qui seraient souhaitables. En ce qui concerne leurs fonctions principales, elles sont variées: organisation et logistique des élections ; registre des partis politiques ; actualisation de la législation électorale ; mission d'informer les citoyens de la convocation d'élections,

⁴⁰ Voir l'ouvrage collectif: *Participació, representació, transparència. Informe per a la Loi Electoral de Catalunya*. Barcelone, Departament de Governació i Administracions Públiques, 2007. Pages 117-129.

des étapes à suivre et des conditions requises pour exercer le droit de vote, et mission de convoquer les élections. En ce sens, outre les fonctions de type domestique, il faut savoir que les autorités électorales s'occupent aussi de la gestion des programmes associés à l'observation et à l'assistance électorale internationale. La relation de la future SEC avec les organismes d'assistance et d'observation électorale internationale—comme les unités spécialisées au sein de l'UE, l'OSCE, le Conseil de l'Europe, ou des organismes comme le Centre Carter, IFES ou IDEA international—est à établir et à encourager.

Par ailleurs, une révision de la situation actuelle dans le domaine des Communautés autonomes en Espagne nous montre que si l'on a développé légalement les prévisions contenues dans la LOREG à ce sujet, les différentes Communautés autonomes n'ont guère—pour ne pas dire pas du tout—*innové* pour autant, ni dans le système électoral ni au sein de leurs autorités électorales spécifiques.

Tableau 10.- Composition et compétences des comités électoraux des CA

Communauté	Composition	Compétences
Andalousie	4 magistrats du TSJC tirés au sort 3 experts sur proposition conjointe	Résolution de recours Discipline d'administrateurs Sanction d'infractions
Aragon	4 magistrats du TSJC tirés au sort 3 juristes sur proposition conjointe	Résolution de recours Discipline d'administrateurs Sanction d'infractions
Asturies	Renvoi à la LOREG	Résolution de recours Discipline d'administrateurs Sanction d'infractions Proclamation d'élus
Baléares	3 magistrats du TSJC tirés au sort	Résolution de recours



	2 experts sur proposition conjointe	Discipline d'administrateurs Sanction d'infractions
Canaries	4 magistrats du TSJC tirés au sort 3 experts sur proposition conjointe	Résolution de recours Discipline d'administrateurs Sanction d'infractions
Cantabrie	3 magistrats du TSJC tirés au sort 2 experts sur proposition conjointe	Résolution de recours Discipline d'administrateurs Sanction d'infractions Proclamation d'élus
Castille-La Manche	4 magistrats du TSJC tirés au sort 3 experts sur proposition conjointe	Résolution de recours Discipline d'administrateurs Sanction d'infractions Délivrance d'accréditations.
Castille et Léon	4 magistrats du TSJC tirés au sort 3 experts sur proposition conjointe	Résolution de recours Discipline d'administrateurs Sanction d'infractions Délivrance d'accréditations Approbation de modèles de procès-verbaux
Estrémadure	4 magistrats du TSJ 3 experts	Résolution de recours Discipline d'administrateurs Sanction d'infractions Délivrance d'accréditations
Galice	Président du TSJ 4 magistrats du TSJ tirés au sort 3 professeurs sur proposition conjointe	Résolution de recours Discipline d'administrateurs Sanction d'infractions
La Rioja	Président du TSJ tiré au sort 2 magistrats du TSJC tirés au sort	Résolution de recours Discipline d'administrateurs

	2 experts sur proposition conjointe	Sanction d'infractions Approbation de modèles de procès-verbaux
Madrid	Comité provincial	Comité provincial
Murcie	Président du TSJ 3 magistrats du TSJC tirés au sort 3 professeurs de droit de l'université de Murcie, sur proposition conjointe	Résolution de recours Discipline d'administrateurs Sanction d'infractions
Navarre	Renvoi à la LOREG	Résolution de recours Discipline d'administrateurs Sanction d'infractions
Pays basque	Président du TSJ 5 magistrats du TSJC tirés au sort 5 experts sur proposition conjointe	Résolution de recours Discipline d'administrateurs Sanction d'infractions Garantie de l'exercice des libertés Garantie de la gratuité d'espaces Délivrance d'accréditations
Valence	Président du TSJ 3 magistrats du TSJC tirés au sort 5 professeurs de droit d'universités valenciennes, sur proposition conjointe	Résolution de recours Discipline d'administrateurs Sanction d'infractions Détermination barrière des 5 % Garantie de la gratuité d'espaces Garantie de l'exercice des libertés

Source: plusieurs auteurs, 2007: 127-128.

De l'analyse approfondie des diverses lois électorales des Communautés autonomes, il ressort, au-delà des différences formelles de leur extension (*sic*), que leur caractéristique commune est assurément la simplicité et le manque d'innovation dans

la réglementation des autorités électorales respectives⁴¹. On relèvera le remarquable raccourci judiciaire, étant donné que dans tous les comités électoraux des CA—à l’exception du Pays valencien—la composition est dominée par des magistrats des tribunaux supérieurs de justice des CA, devant les membres experts en matière électorale (tableau 10).

Dans tous les cas, cette alternative sur la SEC s’inscrit dans la formulation du *rapport* “d’experts” cité quant au caractère d’organe permanent de la SEC et à sa composition formée par deux juges ou magistrats, désignés au tirage au sort par l’autorité judiciaire, et cinq experts de grand prestige en matière électorale, désignés par le Parlement à la majorité des trois cinquièmes. En ce qui concerne les compétences de la SEC, le *rapport* “d’experts” déjà cité soulignait les avantages de l’innovation radicale que supposerait d’établir en Catalogne un organisme électoral indépendant à partir, par exemple, du modèle québécois déjà présenté, ce qui apporterait une garantie supplémentaire d’impartialité au développement de tous les processus électoraux. Néanmoins, il met en garde contre les incertitudes de son implantation éventuelle en Catalogne, en raison justement du profond changement que cela supposerait dans un cadre institutionnel en vigueur depuis longtemps en la matière et qui, par rapport au fonctionnement de la sphère gouvernementale, n’a pas suscité de critiques. En ce sens, le *rapport* soulignait que le maintien en Catalogne de deux organes séparés (l’APEC et la SEC) permettrait de mettre l’accent sur des objectifs spécifiques à chacun d’une manière satisfaisante: l’efficacité pour l’organe destiné à la gestion des éléments logistiques du processus électoral (l’APEC) et l’impartialité pour l’organe destiné à la surveillance du respect des normes électorales (la SEC). Cela semble être l’option la plus pertinente, étant entendu que les compétences de la SEC pourraient aller au-delà des éléments communs aux réglementations des CA, notamment à propos de la convocation de référendums et de consultations non référendaires.

⁴¹Voir à ce sujet l’excellente analyse de Joan Oliver Araujo: *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelone, Institut d’études des autonomies, 2011.

6.6 L'observation électorale internationale

La gestion de programmes internationaux d'observation et d'assistance électorale est devenue une pratique habituelle des organismes et des autorités électorales. Dans le cas de la Catalogne, la nécessité ou pertinence que l'autorité électorale catalane—ou la future SEC—établissee un programme d'observation électorale internationale de la consultation n'aurait guère de sens, étant donné que, dans les scénarios catalan et espagnol, les processus électoraux se sont développés en toute normalité depuis la restauration de la démocratie. Ces missions d'observation électorale internationale se déploient essentiellement dans des scénarios caractérisés par une faible démocratisation ou par des sociétés en voie de consolidation démocratique, pendant une période qui comprend l'ensemble du cycle électoral.

En revanche, il serait souhaitable que la future SEC établisse des relations avec les organismes d'assistance et d'observation électorale internationale—comme le font les unités spécialisées au sein de l'UE, l'OSCE, le Conseil de l'Europe, ou des organismes comme le Centre Carter, IFES ou IDEA international. En ce sens il serait également souhaitable de ne pas négliger la promotion de l'échange de connaissances et de bonnes pratiques électorales grâce, entre autres, à l'intervention des visiteurs internationaux. Il est donc habituel, dans un processus électoral comme celui de la consultation, de prévoir des visites institutionnelles d'équipes techniques d'assistance et d'étude de ces institutions et organisations afin de suivre le déroulement du processus et, le cas échéant, de formuler des recommandations destinées à l'amélioration de la gestion des processus électoraux.

6.7 La réglementation de la campagne institutionnelle

Le traitement de l'action des institutions dans la campagne d'un référendum ou d'une consultation exige d'analyser séparément deux questions. D'une part, ce que la législation en vigueur appelle une campagne institutionnelle, dont l'objet est de faire connaître aux citoyens, à charge des promoteurs de la convocation, les éléments techniques essentiels du référendum ou de la consultation (date, formulation de la question et procédures de vote) et, le cas échéant, d'encourager la participation. D'autre part, ladite campagne d'information—appelée ainsi légalement, avec une forte dose d'ambiguïté comme nous le verrons—, parfois appelée campagne de propagande, qui a pour finalité de permettre aux institutions qui convoquent le référendum ou la consultation, mais aussi aux autres institutions et aux acteurs politiques et sociaux, d'expliquer l'objet de la convocation et leur position sur la question posée aux citoyens. Dans ce paragraphe, nous ne traiterons que de la campagne institutionnelle au sens strict et, au paragraphe suivant, nous aborderons la campagne d'information des institutions qui convoquent conjointement avec celle d'autres pouvoirs publics et acteurs politiques et sociaux. L'exposé examinera la campagne institutionnelle de manière différenciée, selon que le référendum, ou la consultation, est convoqué par l'État en vertu de la LORMR ou par la Generalitat conformément à la loi 4/2010 ou à la future loi sur les consultations populaires non référendaires.

Si le référendum était convoqué par l'État en application de l'article 92 CE et de la LORMR, les paramètres légaux de la campagne institutionnelle devraient se trouver dans la loi organique citée. Or, il n'en est rien et l'on peut constater que la LORMR ne dit absolument rien de la campagne institutionnelle des référendums. Seul l'article 3.2 de la loi organique stipule de diffuser le décret de convocation du référendum dans les publications officielles et les annonces des diverses administrations, ainsi que dans des quotidiens, à la radio et à la télévision. Par ce manque de réglementation spécifique et le renvoi par l'article 11 de la LORMR au régime électoral général quant à la procédure du référendum, il faut comprendre que le régime juridique de la campagne

institutionnelle est déterminé par la LOREG et par les instructions et accords du comité électoral général. En ce sens, la disposition clé de la LOREG est représentée par l'article 50.1.

De cet article, on déduit trois éléments fondamentaux de la campagne institutionnelle: qui peut s'en charger ; où se déroulera-t-elle ; et quelle sera sa portée. Les deux premiers éléments n'appellent pas de commentaires particuliers: la campagne institutionnelle ne peut être développée que par les institutions qui convoquent le processus électoral et dans les espaces gratuits des moyens publics de communication sociale du territoire concerné par le processus électoral. En revanche, le troisième élément a suscité la controverse tant au niveau doctrinal que politique. La raison en est que l'article 50.1 de la LOREG reprend un concept très restrictif de campagne institutionnelle. Il dit littéralement que la campagne institutionnelle doit être destinée à "informer les citoyens de la date du vote, de sa procédure et des conditions et formalités requises pour le vote par correspondance, sans influencer en aucun cas l'orientation du vote des électeurs". On constate que cette réglementation omet l'un des composants éventuels de la campagne institutionnelle qui consiste à promouvoir ou encourager la participation au processus électoral. Cette réglementation en vigueur de la LOREG diffère de la réglementation antérieure à 1994 qui prévoyait, entre autres objectifs de campagne, "d'encourager la participation aux élections".

Au vu de cette évolution normative, il semble clair que la volonté du législateur est d'exclure les messages destinés à encourager la participation électorale de la campagne institutionnelle. Les décisions adoptées sur ce point par le comité électoral central sont venues le confirmer. Non seulement elles ont réaffirmé le caractère général de la portée restrictive de la campagne institutionnelle en excluant expressément la promotion de la participation, mais encore elles ont parfois étendu explicitement cette projection limitée de la campagne institutionnelle aux référendums convoqués par l'État ou par une Communauté autonome conformément à la LORMR. Parmi les premières de ces décisions, on citera l'accord du 13 mai 1999 selon lequel les campagnes institutionnelles "ne peuvent pas encourager le vote dans

la mesure où l'abstention est une option de l'électeur aussi légitime que l'exercice effectif du droit de suffrage" et l'instruction 2/2011 où il est indiqué que "ces campagnes institutionnelles ne peuvent pas avoir pour objet éventuel d'encourager la participation des électeurs, raison pour laquelle il faut comprendre qu'une campagne en ce sens n'est pas autorisée". Par ailleurs, parmi les décisions du comité électoral central qui étendent l'application de cette norme et de cette doctrine aux procédures de référendums, on citera les accords du 25 janvier 2005 et du 24 mai 2006. Dans ce dernier accord sur le référendum du Statut de la Catalogne de 2006, il est dit que: "l'article 50.1 de la LOREG s'applique directement à la campagne institutionnelle dans la présente procédure de référendum, raison pour laquelle cette campagne se limitera exclusivement à informer les citoyens de la date du vote, de la procédure et des conditions et formalités de vote par correspondance". En définitive, tant que l'article 50.1 de la LOREG et les critères de son application, établis par le comité électoral central, seront en vigueur, si le référendum est convoqué par l'État, celui-ci sera le seul à pouvoir se charger de la campagne institutionnelle, laquelle devra se limiter à l'information strictement technique sans essayer d'encourager la participation.

Si le référendum est convoqué par la Generalitat en application de la loi catalane 4/2010, le régime juridique de la campagne institutionnelle présente quelques particularités. On peut néanmoins anticiper que, faute de changements plus substantiels dans la législation étatique, la promotion de la participation sera toujours exclue des objectifs de la campagne institutionnelle. Suivant l'ordre chronologique, les particularités normatives en la matière sont les suivantes: en premier lieu, l'article 43.3 du Statut de 2006 qui établit un principe directeur destiné aux pouvoirs publics catalans selon lequel, dans les processus électoraux, les campagnes institutionnelles doivent avoir "pour finalité de promouvoir la participation citoyenne"; en deuxième lieu, l'article 49 de la loi 4/2010 qui régit la campagne institutionnelle des consultations référendaires en Catalogne dans des termes très semblables à ceux de l'article 50.1 de la LOREG, autrement dit, sans faire mention de la promotion de la participation citoyenne ; enfin, la disposition additionnelle première (paragraphe 2) de

la LOREG qui impose l'application de l'article 50.1 de la LOREG aux processus électoraux des Communautés autonomes. À ces données normatives, il faut ajouter l'accord du comité électoral central du 31 octobre 2012 selon lequel la manière dont la Generalitat doit mener les campagnes institutionnelles de promotion de la participation en application de l'article 43.3 EAC consiste paradoxalement à appliquer l'article 50.1 de la LOREG qui ne dit rien sur le sujet. Quelle conclusion peut-on alors tirer de ces antécédents? À partir du moment où l'article 43.3 EAC est un principe directeur, présent dans la norme institutionnelle fondamentale de la Catalogne et non concerné par le jugement 31/2010 du TC, on peut soutenir que son contenu normatif s'impose à la Generalitat en tant que pouvoir public de la Catalogne, devant d'autres prévisions normatives comme celles de la disposition additionnelle première et l'article 50.1 de la LOREG. Or, comme l'indique l'article 39.3 du Statut, l'exigibilité des principes directeurs dépend de la concrétisation normative opérée par les lois et d'autres dispositions applicables. Dans le cas qui nous occupe, cette législation d'application peut relever de la Generalitat de la Catalogne. C'est ce que semble admettre l'accord du comité électoral central du 31 octobre 2012 lorsqu'il laisse entendre que l'application de l'article 50.1 de la LOREG est un régime juridique transitoire, faute de loi électorale spécifique en Catalogne.

En cas de consultations référendaires convoquées par la Generalitat, le problème est qu'il y a une législation catalane en la matière, à savoir l'article 49 de la loi 4/2010, et qu'elle n'inclut pas la promotion de la participation dans ses dispositions sur le régime juridique des campagnes institutionnelles. Les solutions éventuelles pourraient être de trois natures, en s'appuyant toujours sur l'article 43.3 EAC et compte tenu du critère selon lequel la campagne institutionnelle ne peut pas influencer l'orientation du vote des électeurs. La première serait d'inclure la promotion de la participation dans la régularisation de la campagne institutionnelle dans un décret de la Generalitat sur les normes complémentaires applicables aux référendums, possibilité qui serait juridiquement facilitée par l'article 49 de la loi 4/2010 qui ne l'exclut pas expressément. La deuxième consisterait à modifier l'article 49 de la loi 4/2010 pour y

inclure la promotion de la participation qui deviendrait l'un des objectifs des campagnes institutionnelles. La troisième serait, compte tenu des suggestions faites dans un autre paragraphe de ce rapport consistant à créer à court terme la Sindicatura electoral catalane en tant qu'organe de l'administration électorale compétent dans les consultations référendaires convoquées par la Generalitat, d'attribuer à ladite institution la fonction de réaliser ou de superviser la campagne institutionnelle en incluant la promotion de la participation.

Si la consultation était convoquée par la Generalitat dans le cadre de la proposition de loi sur les consultations populaires non référendaires, qui a été présentée au Parlement catalan, la réglementation de la campagne institutionnelle que pourrait réaliser l'administration catalane relèverait de la future loi catalane car, dans ce cas, il ne s'agirait pas d'une procédure soumise aux prescriptions de la LOREG ou de la LORMR. En ce sens, les potentialités issues du principe directeur de l'article 43.3 EAC, concernant la promotion de la participation citoyenne dans une consultation, pourraient être amplement développées, en respectant toujours l'interdiction d'influencer l'orientation du vote des électeurs. On constate néanmoins qu'à ce jour la proposition de loi sur les consultations populaires non référendaires ne fait aucunement mention de la campagne institutionnelle. Il est néanmoins fait brièvement mention de la campagne d'information (art. 9) qui, comme nous l'avons dit, diffère de la campagne institutionnelle. Nous suggérons donc que la future loi sur les consultations populaires non référendaires englobe la réglementation de la campagne institutionnelle en faisant expressément référence à la promotion de la participation comme à l'un de ses objectifs.

6.8 La réglementation de la campagne d'information ou de propagande

Comme nous le disions au paragraphe précédent, la campagne d'information ou de propagande dans un référendum ou une consultation est destinée à permettre aux

institutions, autres pouvoirs publics et acteurs politiques et sociaux d'informer et d'exposer leur position sur l'objet de la convocation, autrement dit, sur le contenu de la question. L'exposition ci-après examinera en premier lieu la campagne d'information des pouvoirs publics, qu'ils soient chargés ou non de la convocation, puis celle des autres acteurs politiques et sociaux. Mais auparavant il faut souligner un élément commun à toutes les réglementations considérées dans ce rapport: le décret de convocation du référendum ou de la consultation doit fixer la durée de la campagne d'information. Sur ce point la LORMR (art. 15.1) et la loi catalane 4/2010 (art. 47.2) stipulent que la campagne d'information ne peut être inférieure à dix jours ni supérieure à vingt et qu'elle doit se terminer à minuit la veille de la convocation du référendum. De son côté, la proposition de loi sur les consultations populaires non référendaires (art. 9) prévoit une durée supérieure en indiquant que la campagne d'information ne peut être inférieure à quinze jours ni supérieure à un mois.

En ce qui concerne la campagne d'information des pouvoirs publics par rapport à l'objet d'un référendum convoqué conformément aux dispositions de la LORMR, on peut constater qu'il n'y a aucune disposition sur ce point dans cette loi. Par conséquent, on peut comprendre en principe que rien n'empêche une institution d'informer et d'exposer son opinion sur le contenu de la question du référendum. Le comité électoral central a clairement établi la distinction entre la campagne institutionnelle et la campagne d'information sur l'objet du référendum que peuvent mener toutes les institutions et il a soumis cette dernière à un certain nombre de conditions et de limites. En ce sens, l'instruction du 31 janvier 2005, sur la campagne relative au référendum du Traité de la Constitution européenne, établit ce qui suit: "(...) les pouvoirs publics, qu'ils soient étatiques ou locaux, peuvent réaliser une campagne d'information sur ledit Traité à condition que celle-ci se limite informer, en toute objectivité et dans le respect du principe de neutralité politique, sur le contenu du traité, en omettant toute sorte de jugements de valeur ou de slogans (...)".

Dans cette ligne on trouve aussi d'autres décisions du comité électoral central, prises à l'occasion du référendum sur le Statut d'autonomie de la Catalogne de 2006, dans lesquelles on pourra relever que, bien qu'il soit admis que les pouvoirs publics puissent approuver des décisions fixant leur critère sur le référendum (accord du 1^{er} juin 2006), on continue d'insister pour ne pas inclure de jugements de valeur sur l'objet de la consultation dans les actes institutionnels de manière à préserver la neutralité politique des institutions (accord du 15 juin 2006). Sur cette position du comité électoral central par rapport à la campagne d'information des pouvoirs publics dans un référendum convoqué conformément à la LORMR, trois considérations peuvent être faites. En premier lieu, il faut considérer positivement la distinction entre campagne institutionnelle et campagne d'information et, par conséquent, l'admissibilité que toutes les institutions, indépendamment du fait qu'elles convoquent ou non le référendum, puissent informer les citoyens à propos de l'objet de la consultation. En deuxième lieu et de toute évidence, il ne sera pas toujours facile d'informer objectivement sans induire d'une certaine manière le sens du vote des électeurs. En troisième lieu, il peut être pertinent de souligner que le critère du comité électoral central sur ce point est plus strict que celui du code de bonne conduite en matière référendaire, approuvé en 2007 par la commission de Venise du Conseil de l'Europe (paragraphe I.3.1 et note explicative, paragraphe I.13). Dans ce document, il est écrit que "(...) contrairement aux élections, il n'est pas imposé d'interdire complètement l'intervention des autorités en faveur ou non d'un projet soumis à un référendum (...), pour autant que les autorités (nationales, régionales et locales) s'abstiennent d'influencer le résultat du scrutin par une propagande excessive et unilatérale (...)" et qu'il est "(...) légitime que les différents organes d'État exposent dans le débat leur point de vue favorable ou opposé au texte soumis au vote". En définitive, le Conseil de l'Europe admet que les pouvoirs publics puissent prendre parti dans la campagne d'information d'un référendum sans abuser de leur position et en s'engageant à garantir que les électeurs reçoivent en même temps des informations sur les autres points de vue. Le Conseil de l'Europe marque ainsi, d'après le présent rapport, une

ligne possible et souhaitable de modification normative de la LORMR ou d'évolution de la doctrine du comité électoral central.

La loi catalane 4/2010 ne régit pas non plus la campagne d'information des pouvoirs publics dans le cas des référendums convoqués dans le cadre de ses dispositions. On pourrait croire le contraire lorsque l'article 47.1 établit ce qui suit: "La campagne d'information vise à ce que les promoteurs de la consultation populaire, par la voie du référendum, et les partis politiques expliquent leur position sur la consultation populaire". En ce sens, si conformément à la loi 4/2010 (articles 13, 15 et 21) une consultation populaire référendaire en Catalogne doit être approuvée par le Parlement à l'initiative du gouvernement, ou d'un cinquième des membres du Parlement ou de deux groupes parlementaires de la Chambre, ou du dixième des communes catalanes représentant au moins 500 000 habitants, ou d'une initiative populaire ayant l'aval d'au moins 3 % de la population, on pourrait comprendre que toute institution ou tout sujet, parmi ceux cités plus haut, sont des "promoteurs" aux fins de l'article 47.1 de la loi citée. Or, si cette dernière disposition est lue à la lumière des articles 48.1, 48.5 et de la disposition additionnelle cinquième de cette loi 4/2010, il faut interpréter que le terme "promoteurs" de l'article 47.1 ne se réfère qu'aux commissions qui convoquent les référendums d'initiative populaire. Par conséquent, étant donné le manque de réglementation de la campagne d'information des pouvoirs publics dans la loi 4/2010 et la nature référendaire des consultations populaires régies par cette loi avec l'application subséquente des décisions du comité électoral central dans cette hypothèse, il est permis d'affirmer que les pouvoirs publics catalans peuvent réaliser une campagne d'information sur l'objet du référendum d'une manière neutre et objective et en veillant à éviter tout jugement de valeur. Bien entendu, les considérations faites ci-dessus sur ces critères s'appliquent ici aussi, notamment celle qui envisage de s'inspirer du code déjà cité du Conseil de l'Europe pour modifier la loi 4/2010 afin de se doter d'une réglementation qui, dans le respect du principe de l'égalité des armes, permettra aux pouvoirs publics de fixer clairement leur position politique au sujet du référendum.

Quant à la proposition de loi sur les consultations populaires non référendaires, le texte ne fait pas davantage mention de la campagne d'information des pouvoirs publics. Il signale simplement (art. 9) que le décret de la convocation doit contenir les caractéristiques de la campagne d'information. Étant donné que ce type de consultations n'est pas de nature référendaire, le législateur catalan, que ce soit dans la rédaction définitive de la loi ou dans la normative complémentaire d'application, n'est pas tenu de suivre les critères du comité électoral central cités plus haut et il pourrait introduire les principes du code du Conseil de l'Europe, également référencés plus haut.

En examinant à présent la campagne d'information des acteurs politiques et sociaux lors d'un référendum convoqué conformément à la LORMR, on relèvera que la loi organique citée et la LOREG accordent expressément aux groupes politiques qui siègent au Parlement un rôle presque exclusif de sujets politiques de la campagne d'information. En ce sens, l'article 11.2 de la LORMR, après avoir amplement renvoyé au régime électoral général sur la réglementation de la procédure de référendum, établit ce qui suit: "Les facultés attribuées dans ce régime aux partis, aux coalitions et aux groupements d'électeurs se référeront aux groupes politiques qui siègent au Parlement ou à ceux qui auraient obtenu au moins 3 % des suffrages dûment émis dans le domaine auquel se réfère la consultation, aux dernières élections générales organisées pour le Congrès des députés". Pour sa part, l'article 14 de la LORMR précise, sur un point d'une grande importance politique et sociale, que seuls les groupes qui siègent aux *Cortes Generales* ont le droit d'utiliser les espaces gratuits que les médias publics doivent mettre à leur disposition pour réaliser la campagne de propagande. Ce même article 14 et la normative réglementaire de son application pour chaque convocation de référendum (par exemple, décret de l'État 7/2005 ou décret de la Generalitat 171/2006) spécifient les critères d'assignation des espaces gratuits en fonction de la représentation obtenue aux *Cortes Generales* et au Parlement de la Communauté autonome dans le cas d'une consultation la concernant. Des critères qui ont été interprétés au sens strict par le Tribunal constitutionnel dans

son jugement 63/1987 suivant lequel la condition de groupe politique représenté au Parlement ne s'obtient que par le suffrage populaire et les forces politiques présentes dans les Chambres après la scission d'un parti parlementaire ne peuvent pas la revendiquer si elles n'ont pas bénéficié du soutien direct des urnes.

Cela veut-il dire que d'autres formations politiques ou d'autres organisations sociales sont exclues de la campagne d'information d'un référendum? En ce qui concerne les groupes politiques sans représentation parlementaire, les décrets cités plus haut, de même que l'accord du comité électoral central du 19 janvier 2005, permettent à toute formation, y compris sans représentation parlementaire, de faire une campagne de propagande dans un référendum et d'utiliser les lieux réservés à cet effet dans les mairies conformément aux critères fixés par les comités électoraux de zone. En revanche, ils doivent faire leur campagne d'information par leurs propres moyens et ils n'ont pas droit aux espaces gratuits dans les moyens de diffusion publics. Quant aux organisations sociales en marge des partis politiques, la LORMR n'en parle pas et, par conséquent, elles ne disposent d'aucune reconnaissance légale spécifique pour intervenir dans la campagne d'information d'un référendum. Ce silence légal est regrettable car c'est justement lors des campagnes de propagande des référendums que certaines organisations sociales peuvent avoir un rôle politique important à jouer. Rappelons, toujours dans le cas des référendums convoqués au niveau espagnol, le rôle joué par des organismes comme *la Plateforme civique pour la sortie de l'OTAN et la Coordinatrice espagnole des organisations pacifistes*, en 1986, ainsi que la *Plateforme pour le NON à la Constitution*, en 2005. Les décisions du comité électoral central n'ont pas davantage contribué à améliorer la position de ces organisations sociales car elles se sont contentées de confirmer initialement qu'elles sont "légalement dépourvues du droit à l'obtention de moyens publics de campagne électorale" (accord du 20 février 1986), du fait qu'elles ne tombent pas sous le coup de l'article 11.2 de la LORMR, puis elles se sont limitées à accepter implicitement plus tard qu'elles puissent utiliser les lieux publics selon les dispositions des comités électoraux de zone (accord du 31 janvier 2005). Ce cadre juridique détermine que la participation

de ces organisations sociales dans la campagne d'un référendum puisse se faire par leurs propres moyens et en vertu seulement de la prévision de l'article 50.5 de la LOREG, c'est-à-dire, dans les termes de l'exercice de la liberté d'expression établie à l'article 20 de la Constitution, hypothèse que l'accord du comité électoral central du 16 février 2005 semble néanmoins exclure, en contradiction donc avec ce que disait son accord du 31 janvier 2005.

Ce tableau normatif espagnol, dans lequel les formations politiques parlementaires se voient attribuer un rôle assurément prépondérant, tranche sur la considération que méritent les autres groupes politiques et organisations en tant que sujets politiques de la campagne d'information d'un référendum dans d'autres contextes juridiques. On constate ainsi que le code de bonne conduite en matière référendaire du Conseil de l'Europe, déjà cité, sous réserve de reconnaître le rôle des partis politiques dans la campagne d'information et la possibilité de tenir compte des résultats électoraux avant de moduler leur intervention, met l'accent sur le critère consistant à garantir un équilibre entre "partisans et adversaires" du projet soumis à la consultation des citoyens dans les diverses manifestations de la campagne d'information (notamment, dans les espaces des médias publics). Il convient de souligner que, lorsque le code du Conseil de l'Europe parle de "partisans et adversaires", il ne fait pas seulement allusion aux partis politiques, mais inclut aussi les individus et autres sujets. Dans cette ligne, on peut citer deux exemples de réglementation en vigueur relative aux sujets appelés à participer à la campagne d'information d'un référendum: le règlement de l'AGCOM (autorité italienne pour les garanties dans les communications) d'avril 2011, sur les référendums italiens de cette même année, et la *Scottish Independence Bill* de 2013 destinée au référendum de l'Écosse en 2014. Dans les deux cas, on vérifiera, sous réserve de différences sur certains points de la réglementation concrète, que les "sujets politiques" (art. 2 du règlement italien) ou "participants" (Part 2, Schedule 4 de la *Scottish Bill*) dans la campagne d'information des référendums sont définis d'une manière considérablement large et ouverte. Dans le cas italien, ces sujets désignent le comité promoteur, les forces politiques et les comités et associations ayant un intérêt

spécifique pour la consultation. Dans le cas écossais, on y trouve des individus et des organisations sociales de différentes natures. À partir de ces antécédents, on pourra trouver des sources d'inspiration pour modifier la norme espagnole et faire évoluer les critères du comité électoral central.

Comme nous l'avons anticipé, la campagne d'information des référendums dans la loi catalane 4/2010 contient quelque nouveauté, mais ne s'éloigne guère des paramètres de la réglementation établie dans la LORMR et la LOREG. De fait, la seule nouveauté est celle contenue dans les articles 47 et 48 et dans la cinquième disposition additionnelle, c'est-à-dire la considération de la commission qui promeut un référendum d'initiative populaire en tant que sujet politique de la campagne d'information et, en tant que tel, habilité à utiliser des espaces gratuits dans les médias publics selon les termes indiqués dans la cinquième disposition additionnelle citée. Pour tout le reste, la réglementation maintient, expressément ou en renvoyant explicitement à la LOREG, les critères principaux de la législation espagnole, dont notamment le suivant: seuls les groupes politiques siégeant au Parlement catalan ont le droit d'utiliser les espaces gratuits des médias publics. À la lumière de ce cadre juridique, une nouvelle configuration et une ouverture éventuelle de la notion de sujets de la campagne d'information, qui admettraient les forces politiques non parlementaires et les organisations sociales, sont comme un défi pour une éventuelle modification de la loi 4/2010 dans la ligne des critères du code du Conseil de l'Europe et des réglementations d'autres pays, référencées plus haut.

Il en va différemment dans le traitement accordé aux sujets de la campagne d'information dans la proposition de loi sur les consultations non référendaires, qui a été soumise au Parlement catalan. En ce sens, l'article 10.3 établit ce qui suit: "Au moment de la convocation, commencera un délai inférieur ou égal à 30 jours, pendant lequel les organisations sociales ou professionnelles intéressées manifesteront leur volonté de faire partie du processus de consultation". La proposition de loi définit le profil de ces organisations sociales et précise que l'une de leurs fonctions sera de

travailler au sein de la commission de suivi de la consultation (art. 10.2). Sous réserve que la rédaction définitive de la loi détermine avec plus de précision la participation de ces organisations sociales à la campagne d'information, ainsi que celle d'autres sujets politiques comme les partis (notamment en ce qui concerne l'utilisation d'espaces gratuits dans les médias publics), on appréciera que le système juridique catalan envisage le traitement juridique de la campagne d'information d'une consultation non référendaire en reconnaissant explicitement que, dans ce genre de processus démocratiques, les partis ne peuvent être les seuls sujets politiques et que, précisément en raison des caractéristiques spéciales des consultations et des référendums, d'autres organismes et plateformes civiques ont aussi un rôle important à jouer.

7. L'application des résultats de la consultation légale: conséquences juridiques de la victoire du "oui" et du "non"

Les conséquences juridiques éventuellement issues du résultat de la consultation dépendent d'emblée, bien entendu, de la question soumise à la consultation. Dans la mesure où, comme cela a été exposé au paragraphe 4.1, la question qui sera formulée dans la consultation admet théoriquement plusieurs possibilités, les conséquences de leurs résultats seront examinées ci-après en fonction de ces options, qui sont essentiellement au nombre de trois: question directe sur l'indépendance, question sous forme d'ouverture du processus légal qui donnera lieu à l'indépendance et question à choix multiple, c'est-à-dire offrant plusieurs alternatives. De même, dans la mesure où il a également été fait mention de la possibilité de poser une question abordant la "création d'un État propre", nous examinerons ici aussi les conséquences éventuellement issues d'une question formulée dans ces termes.

7.1 Les conséquences d’une consultation à partir d’une question sur l’indépendance de la Catalogne

7.1.1 Hypothèse de la victoire du “oui”

En cas de victoire du “oui” à une question directe sur l’indépendance de la Catalogne, la première question qui se pose quant à ses conséquences est le caractère obligatoire ou contraignant du résultat, étant donné que la consultation a un caractère consultatif, qu’elle ait lieu en vertu de l’art. 92 CE ou similaires (convocation directe par l’État, convocation par la Generalitat par délégation ou transfert de l’État ou en vertu de la loi catalane sur le référendum) ou conformément à une loi catalane sur les consultations non référendaires.

Ce caractère consultatif est expressément reconnu dans les lois qui régissent les diverses modalités de consultation par référendum (art. 92 CE ; art. 12 de la loi catalane 4/2010) ou par voie non référendaire (très probablement, dans la future loi catalane⁴²), qui peuvent servir en principe à convoquer la consultation en Catalogne. À partir de cette nature consultative et selon l’interprétation doctrinale “classique”, les pouvoirs publics ne seraient clairement pas tenus d’agir ni d’orienter leurs décisions sur la matière concernée par la consultation selon son résultat. Cette même interprétation classique permet d’envisager aussi qu’il puisse être très difficile politiquement de ne pas tenir compte du résultat exprimé par la consultation populaire. Mais si cela était, le prix à payer serait politique et non pas juridique: ainsi, cela pourrait entraîner des responsabilités politiques (essentiellement électorales ou en termes de démission) pour avoir agi dans un sens non conforme au résultat de la consultation, mais ces actions ou décisions contraires ne pourraient être invalidées par

⁴² La loi sur les consultations non référendaires a été soumise au Parlement catalan et par conséquent on ne saurait affirmer définitivement quelle nature sera finalement accordée à ces consultations, mais on peut imaginer qu’elles auront probablement aussi un caractère consultatif.

un tribunal pour cette raison (contrairement à ce qui se passerait dans le cas des référendums contraignants, tels que les référendums sur la réforme de la Constitution ou du Statut).

Cette interprétation est néanmoins questionnable. Sans devoir analyser *in extenso* les arguments que l'on pourrait alléguer pour la remettre en question, voire la contester, il y a lieu de remarquer que, en cas de consultation populaire sur une décision déterminée, le principe démocratique sur lequel repose le fonctionnement de l'État et qui légitime ses institutions et ses décisions, conduit nécessairement à reconnaître que la volonté populaire exprimée directement sur une question déterminée doit prévaloir sur le critère que pourraient avoir les organes représentatifs et doit orienter leur action en la matière. En effet, lorsque la volonté populaire s'exprime directement dans un système de gouvernement représentatif, la première prévaut sur celle que pourraient les organes de gouvernement indépendamment, en ce qu'ils reçoivent très précisément leur légitimité de la représentation de la population. La décision populaire directe doit prévaloir sur celle des institutions politiques, parce que la première est plus proche de la source de la souveraineté que la seconde. L'autre option (selon laquelle la décision des représentants prévaudrait sur celle directement exprimée par les représentés) est inacceptable du point de vue du principe démocratique, y compris dans le cadre d'un système de démocratie représentative. C'est précisément le caractère exceptionnel de l'opinion populaire directe, dans ce système, qui renforce la primauté qu'il convient de lui accorder par rapport à l'action ordinaire des institutions représentatives.

C'est l'une des idées essentielles qui se dégagent de la décision de la Cour suprême canadienne de 1998, lorsqu'elle soutient qu'une majorité évidente en faveur de la sécession du Québec, bien que la Constitution ne prévoit ni ne reconnaisse le droit de sécession, obligerait la Fédération et les autres provinces à tenir compte de cette volonté et à négocier avec le Québec, parce que cette option bénéficierait d'une légitimité démocratique que la Fédération serait tenue de reconnaître et de respecter.

On peut donc affirmer que, malgré le caractère formellement consultatif de la consultation, une victoire du “oui” à la question directe sur l’indépendance de la Catalogne ou la constitution d’un État propre s’accompagnerait d’obligations ou de conséquences juridiques pour les pouvoirs publics et les obligerait à agir en conséquence.

À partir de là, il faut distinguer entre les conséquences qui concernent la Generalitat et celles qui concernent l’État. La Generalitat, d’une part (Parlement et gouvernement), serait tenue d’exposer le projet de sécession à l’État. Le résultat favorable à l’indépendance ne produirait pas cet effet automatiquement, mais supposerait le début d’un processus destiné à tendre vers ce résultat.

En ce sens, la Generalitat disposerait de deux grandes options pour poser la question à l’État: présenter une initiative de réforme constitutionnelle, en vertu de l’art. 168 CE, en se servant des facultés qui lui sont dévolues par la Constitution (art. 166 CE en concordance avec l’art. 87.2 CE) ; ou proposer une négociation directe avec l’État, en marge, au moins dans cette phase, de la procédure de réforme constitutionnelle, en considérant que nous nous trouverions, de fait, dans une nouvelle étape constituante. Dans le premier cas, la demande d’indépendance serait canalisée par une procédure légale, dans les termes d’une révision constitutionnelle, qui suivrait les formalités prévues à l’art. 168 CE (et, en concordance avec les art. 146 et 147 du règlement du Congrès des députés et les art. 158 et 159 du règlement du Sénat). C’est là assurément la vertu principale de cette voie: le respect scrupuleux de la législation en vigueur. La contrepartie de cet avantage est que, dans cette procédure, l’État bénéficie d’une capacité de décision tout au long du processus qui peut conduire, dès le début, au refus de considérer l’initiative de la Generalitat (débat à la séance plénière du Congrès des députés et au Sénat pour approuver le début de réforme, aux deux tiers des membres des Chambres) et, si l’initiative prospérait lors de cette phase, il pourrait ensuite décider du contenu final de la proposition (approbation parlementaire de la

révision constitutionnelle aux deux tiers des membres des Chambres nouvellement élues) ; il pourrait enfin décider ou non de la ratifier pour qu'elle entre en vigueur (référendum dans l'ensemble de l'État). Dans ces trois phases, par l'intermédiaire de diverses instances, l'État peut refuser de donner suite à la demande présentée par la Generalitat, peut définir unilatéralement le contenu de la réforme et il peut refuser de ratifier le résultat de la réforme constitutionnelle approuvée par le Parlement. Dans cette éventuelle situation de blocage de l'État, on pourrait agir dans les mêmes termes que si l'État refusait de négocier, ce que nous allons voir ci-après.

La deuxième possibilité consisterait à demander à l'État d'appliquer le résultat de la consultation en marge des procédures légales en vigueur. Cette option pourrait être motivée par le fait de penser que la voie de la révision constitutionnelle ne convient pas à cette demande et que, en réalité, nous nous trouvons dans une nouvelle étape constituante, qui ne peut se plier aux prévisions constitutionnelles actuelles, lesquelles n'ont pas été conçues pour cette situation. Cette voie a-légale présente précisément l'inconvénient de se placer hors la loi, ce qui peut jouer défavorablement sur le niveau d'acceptation et de légitimité qui serait donné au processus, aussi bien en Espagne que sur la scène internationale. Précisons toutefois qu'une procédure *extra legem* n'est pas nécessairement *contra legem*. Dans ce cas, la négociation entre l'État et la Generalitat pourrait transiter par un processus nouvellement conçu, non prévu aujourd'hui dans le système juridique espagnol, en concordance avec la non-prévision de la possibilité d'une sécession, sous réserve de soumettre le résultat final aux conditions exigées par la législation, interne ou internationale⁴³. Dans ce cas, l'État dispose aussi d'une capacité de blocage, qu'il n'est pas tenu d'exprimer lors d'actes spécifiques, ni à des moments procéduraux particuliers, et il pourrait alléguer, par ailleurs, que la demande de la Generalitat n'a pas été présentée selon les formalités légales en vigueur.

⁴³ Une révision constitutionnelle (où le problème pourrait résider dans le référendum final, obligatoire et contraignant, qu'il faudrait convoquer sur l'ensemble du territoire de l'État) et la reconnaissance internationale de la naissance du nouvel État.

Dans les deux cas, la Generalitat devrait entamer le processus et, en empruntant l'une de ces deux voies, soumettre la demande de négociations à l'État pour aboutir à l'indépendance ; ce qui, en cas d'échec, pourrait l'orienter vers des voies unilatérales, comme la DUI (déclaration unilatérale d'indépendance).

Du point de vue de l'État, et après que la Generalitat lui aura soumis le projet, celui-ci serait obligé d'entamer le processus correspondant à la voie ouverte par la Catalogne : la révision constitutionnelle ou bien la négociation directe avec la Generalitat. Dans le premier cas, cette ouverture est automatique et le Congrès des députés devrait examiner la question en séance plénière et décider, aux deux tiers, de l'approbation ou non du principe de révision. En cas d'approbation, la question serait ensuite examinée par le Sénat. En cas d'accord, les *Corts* seraient alors dissoutes et de nouvelles élections seraient convoquées ; les nouvelles Chambres débattraient et approuveraient, aux deux tiers également, la révision constitutionnelle, laquelle serait finalement soumise à un référendum dans l'ensemble de l'État. Le début du processus est automatique, mais l'État peut l'arrêter dans sa phase initiale, en refusant d'approuver le principe de révision en séance plénière devant les Chambres. Si cela était, ou bien en cas de blocage ou de refus de la part de l'État de donner suite à la demande et de parvenir à une solution satisfaisante, conforme au résultat de la consultation, nous nous trouverions dans la situation du refus de l'État que nous allons examiner à présent.

Dans le second cas, c'est-à-dire celui de la demande de négociations directes entre la Generalitat et l'État en vue d'appliquer le résultat de la consultation, et dans le cas probable où les formalités à accomplir n'auraient pas été préalablement établies, elle devrait faire l'objet à son tour d'une négociation entre les deux parties, pour déterminer le commencement, le calendrier, le format, la procédure et l'agenda des sujets à traiter. Cette seconde négociation en vue d'appliquer le résultat de la consultation peut être plus ou moins difficile selon que l'État accepte qu'une

consultation soit convoquée, mais elle est indispensable pour donner forme au processus.

Dans le cas où l'État n'accepterait pas d'entamer la négociation, en refusant de donner une valeur contraignante à la consultation, en ne reconnaissant pas son résultat, en considérant qu'il faut suivre une procédure différente ou pour des questions directement de fond, le problème ainsi posé serait de nature essentiellement politique, et non pas juridique, de sorte qu'il faudrait le résoudre par des moyens politiques et non pas juridiques, mais sans exclure, le cas échéant, la possibilité de saisir des instances juridictionnelles internationales. Entre autres moyens politiques, le recours à la médiation internationale présente un grand intérêt et certains États ou organismes internationaux ou supranationaux pourraient être appelés à intervenir au côté de l'État (et de la Generalitat) pour faciliter autant l'ouverture du processus de négociation que son déroulement, en cas de difficultés, sans exclure en dernier recours des voies unilatérales comme la DUI.

Cette solution, en termes généraux, pourrait servir en cas de blocage ou refus de l'État d'avancer dans le processus de révision constitutionnelle et de parvenir à une solution satisfaisante et conforme au résultat de la consultation, si cette voie avait été retenue. Il ne serait pas acceptable que le résultat de la consultation soit estimé accompli pour la simple raison que la procédure de révision constitutionnelle aurait été entamée, alors qu'elle pourrait s'interrompre très vite avec le rejet du Congrès des députés ou du Sénat lors du débat initial. Dans cette hypothèse comme dans les autres, dans le cadre de cette procédure qui permet à l'État de refuser de parvenir à une solution satisfaisante, conforme au résultat de la consultation, d'un commun accord avec la Generalitat, nous nous trouverions devant un refus de négocier qui engendrerait un problème politique équivalant à celui qui se produirait en faisant appel à l'autre voie possible et auquel il faudrait appliquer le même genre de solutions, y compris la DUI, en dernier ressort.

Parallèlement à l'ouverture des négociations avec l'État, en empruntant l'une ou l'autre des voies citées, et hormis les démarches spécifiques à réaliser pour obtenir une médiation internationale qui, au besoin, faciliterait les choses, la victoire du "oui" devrait comporter une série d'actions de la Generalitat au niveau international, destinées à obtenir la reconnaissance du résultat de la consultation, l'acceptation et la présence au sein de la communauté internationale et le soutien dans la négociation avec l'État qui présenterait probablement, même si cela se faisait dans un climat favorable, des problèmes éventuellement impossibles à débloquer sans l'intervention de tiers. Les actions de la Generalitat en ce sens et les actions éventuelles des acteurs internationaux seront traitées dans les rapports relatifs aux relations avec la communauté internationale (rapport n° 3) et à l'internationalisation du processus (rapport n° 19).

Par ailleurs, il faudrait également compter sur l'intervention de la Generalitat auprès des institutions de l'Union européenne, pour connaître la position de l'Union sur l'indépendance de la Catalogne et faciliter son admission en tant que nouveau membre communautaire ou, le cas échéant, déterminer le statut de la Catalogne par rapport à l'Union. Étant donné que la position de l'Union européenne se forme à partir du dialogue entre ses institutions, il faudrait entreprendre des actions spécifiques et probablement différenciées à l'égard du Parlement, de la Commission et du Conseil (États membres et présidence). Et cela avant même la convocation de la consultation, afin que celle-ci puisse avoir lieu en connaissant la position de l'Union. Ces questions seront traitées dans le rapport sur les relations avec l'Union européenne (rapport n° 2).

7.1.2 Hypothèse de la victoire du "non"

En cas de victoire du "non" à une question directe sur l'indépendance de la Catalogne, la conséquence directe et immédiate est d'exclure cette alternative et, par

conséquent, de refuser d'envisager une initiative en ce sens de la part de la Generalitat.

Mais ce résultat ne peut être interprété comme une option favorable au maintien du *statu quo*, même si tel était l'effet produit immédiatement, et naturellement on ne peut pas non plus interpréter qu'il exclut de futures modifications ou réformes du modèle actuel, qui ne peut se fossiliser.

Ce résultat de la consultation ne peut donc pas empêcher d'envisager des projets de réforme autres que celui qui en aurait fait l'objet. Néanmoins, même cette option rejetée ne peut être proscrite indéfiniment, mais seulement exclue pendant un délai raisonnable. En effet, rien n'empêche de reposer la même question à l'avenir ; il ne serait simplement pas raisonnable de ne pas attendre qu'un certain temps se soit écoulé. La seule référence récente disponible qui puisse servir de comparaison est celle du Québec, où le deuxième référendum a eu lieu quinze ans après le premier.

Pour évaluer ce "temps raisonnable", il faut tenir compte au moins de deux facteurs: le résultat de la consultation (plus l'écart entre les deux options sera réduit et plus il y aura de possibilités de renouveler la consultation dans des délais relativement brefs) et les majorités ou les quorums qui auront été exigés le cas échéant (de sorte que si le "oui" l'emporte, mais pas selon les règles de majorité ou de quorum établies, il y aura plus de possibilités et de légitimité à renouveler la question dans un futur proche).

En revanche, rien n'empêche d'envisager, par voie de consultation ou selon d'autres procédures, des projets de réforme ayant un contenu différent de celui qui aurait été refusé lors de la consultation. Le sens de ces nouveaux projets de réforme, ainsi que les voies permettant de les envisager, sont naturellement une question politique, que les partis et les institutions devront évaluer à partir du contexte et des diverses demandes en présence. Il serait souhaitable que les forces politiques favorables à l'indépendance disposent de ces propositions alternatives en cas d'échec de la

demande principale soumise à la consultation, pour éviter si possible la confusion dans laquelle le résultat pourrait plonger la population. Naturellement, cela n'implique pas d'avoir à annoncer publiquement et de manière anticipée ces propositions alternatives ou la stratégie à suivre pour assurer la gestion d'un éventuel résultat adverse.

Enfin, il faut dire que, en cas de victoire du “non” lors de la consultation, des conséquences à caractère politique se poseraient probablement pour le gouvernement catalan et les forces à l'origine de l'option perdante, conséquences dont la portée et le sens dépendraient en grande partie des résultats précis de la consultation. On imaginera aisément que ces conséquences politiques seraient soulevées aussi bien par les forces politiques victorieuses que, de manière interne et à leur propre demande, par les forces perdantes.

7.2 Les conséquences d'une consultation à partir d'une question sur l'indépendance de la Catalogne comprenant une clause de sauvegarde

7.2.1 Hypothèse de la victoire du “oui”

En cas de résultat favorable à une question sur l'indépendance de la Catalogne formulée avec des clauses de sauvegarde de la légalité, ou sous forme d'ouverture pour entamer le processus légal permettant de parvenir à un État indépendant, la conséquence immédiate serait l'obligation du Parlement catalan de présenter une initiative de révision constitutionnelle pour constituer un État indépendant.

À partir de là, on pourrait appliquer ce que nous avons dit au paragraphe précédent à propos d'un résultat favorable à une question directe sur l'indépendance, dans le cas où l'on suivrait la première voie indiquée (la révision constitutionnelle). La seule différence serait, ici, que certains pourraient estimer le résultat de la consultation abouti à partir de la simple présentation de l'initiative pour réviser la Constitution et

de l'ouverture formelle du processus, même si celui-ci était entravé immédiatement après par le refus du Congrès ou du Sénat d'approuver le principe de révision.

Mais cette interprétation formaliste n'est pas sérieusement défendable. En effet, il ne serait pas moins frauduleux, et c'est ainsi que le verrait le pays et la scène internationale, qu'une réponse majoritaire de la Catalogne en faveur de l'indépendance lors d'une consultation qui, de surcroît, aurait été difficile à convoquer, fût évacuée par un simple refus exprimé d'emblée par l'État, lequel mettrait définitivement fin à la question. Il est évident, au-delà de la formulation précise de la question, que la consultation concerne essentiellement l'indépendance de la Catalogne. C'est la question substantive qui est mise à débat et qui prime nettement sur les aspects procéduraux. Y compris dans le cas hypothétique d'une question complexe et confuse, il est fort probable que les options favorables au "oui" ou au "non" finissent par être identifiées à des positions favorables ou défavorables à l'indépendance, de sorte que, au bout du compte, le vote porterait en réalité sur deux alternatives simples et claires. Dans le cas d'une question formulée sous forme d'ouverture pour entamer le processus, question qui n'est ni complexe ni confuse, cette identification est plus que probable et l'expression de la volonté populaire issue de la consultation aurait aussi un sens très clair, centré sur le fait substantif de l'indépendance. La pression de ce résultat se ferait sentir, sans doute, pendant tout le processus et ne pourrait être évacuée par un simple refus de l'État par rapport au projet de réforme. Si tel était le cas, la situation demanderait à être traitée de la même manière que dans l'hypothèse d'un refus à l'ouverture des négociations et il y aurait lieu d'appliquer les solutions pertinentes, à caractère essentiellement politiques et avec une composante internationale très marquée.

Cette stratégie est défendable si le blocage se manifeste à des phases ultérieures de la procédure de révision. Que la procédure soit entamée ne veut pas dire nécessairement qu'elle aboutira à un résultat satisfaisant pour l'État et la Generalitat, en concordance avec la volonté exprimée dans la consultation. S'il était impossible de parvenir à un

accord satisfaisant dans la procédure de révision constitutionnelle, cette tentative aurait échoué et l'on pourrait entamer, le cas échéant, une négociation directe, étant entendu que nous serions en face d'une nouvelle étape constituante. Nous serions en réalité dans la même situation que dans l'hypothèse précédente, en prise avec les mêmes difficultés et les mêmes problèmes, mais en ayant essayé au préalable d'appliquer le résultat de la consultation par la voie d'une réforme constitutionnelle.

Pour cette raison et également pour faire face aux difficultés et aux blocages qui ne manqueraient pas d'apparaître dans le processus de révision constitutionnelle, il faudrait que la Generalitat entamât aussi les actions à caractère international et devant l'Union européenne et ses États membres, comme indiqué au paragraphe antérieur.

Sur ces considérations, il faut conclure qu'il n'y a pas de différences essentielles entre les conséquences issues du "oui" lors d'une consultation comprenant une question directe sur l'indépendance et une autre question formulée avec des clauses de sauvegarde de la légalité ou sous forme d'ouverture du processus permettant d'atteindre ce même objectif.

7.2.2 Hypothèse de la victoire du "non"

En cas de victoire du "non" si la consultation comprend une question formulée sous forme d'ouverture du processus conduisant à l'indépendance, la conséquence immédiate et directe est que la Generalitat ne pourra pas présenter l'initiative de réforme constitutionnelle devant le Congrès des députés.

Dans ce cas, nous renvoyons aux considérations faites dans l'hypothèse du "non" à une question directe sur l'indépendance, étant donné qu'il n'y a pas de différences entre les deux hypothèses.

7.3 Les conséquences d'une consultation à partir d'une question à choix multiple

Dans l'hypothèse d'une consultation à partir d'une question à choix multiple, il faut, dans un cas comme celui-ci, commencer par se demander quelle est l'option victorieuse, si aucune d'elles n'emporte la majorité des votes émis. Il en est ainsi, dans notre cas, et comme expliqué plus haut, parce que les options qui seraient présentées ne sont pas symétriques ni homogènes, de sorte que la combinaison des résultats favorables à chacune d'elles pourrait ne pas rendre compte d'une volonté populaire claire au sujet de décisions essentielles concernant la définition du futur modèle politique préconisé.

En effet, si les quatre options de la consultation étaient: (i) maintien du *statu quo*, (ii) État fédéré, (iii) État confédéré et (iv) indépendance, on voit apparaître au moins deux types de problèmes. En premier lieu, certaines alternatives admettent diverses concrétisations (notamment État fédéré et État confédéré). Y compris l'option du maintien du *statu quo* ne pourrait être comprise comme étant l'impossibilité d'envisager certaines réformes ou changements dans l'État actuel des autonomies. Cela étant, la victoire de l'une des options serait très difficile à concrétiser dans certaines propositions ultérieures. Pour éviter ce problème, chacune d'elles devrait prévoir un programme minimal précisant au moins les lignes maîtresses des réformes à entreprendre, ce qui rendrait la consultation extrêmement complexe, comme nous l'avons dit.

En second lieu, certaines combinaisons de votes en faveur des diverses options peuvent rendre le résultat de la consultation inviable politiquement. Pensons par exemple à l'hypothèse où l'option du *statu quo* gagnerait en nombre de votes, mais où la somme des trois options suivantes serait supérieure. Ce résultat (et tout autre dans lequel la somme des votes des options perdantes serait supérieure aux votes de

l'option victorieuse) est impossible à gérer et il rendrait la consultation tout à fait vaine, voire prêterait à confusion. D'autres combinaisons de résultat peuvent également entraver énormément l'expression claire de la volonté populaire, en faisant échouer l'objectif essentiel de la consultation, qui est de permettre aux Catalans de décider de leur avenir politique. Ces difficultés ne seraient enrayées que si l'une des options obtenait la majorité absolue des votes émis. Mais d'une part, il est impossible de savoir à l'avance si cela se produira et, d'autre part, il ne convient pas juridiquement d'exiger cette majorité pour qu'une option puisse l'emporter, comme nous l'avons dit au paragraphe 4.4.

Dans tous les cas, la victoire d'une option autre que l'indépendance ou le maintien du *statu quo* (c'est-à-dire, les options en faveur de l'État fédéré ou de l'État confédéré) supposerait que les électeurs auraient exprimé leur soutien à l'ouverture d'un processus de réformes (probablement à caractère constitutionnel, selon la portée des propositions initiales de chacune d'elles), dont le résultat serait justement déterminé à travers ce processus et principalement à travers la négociation entre les différents partis politiques au niveau de l'État et de la Catalogne, lequel serait probablement soumis plus tard à un référendum (si la réforme supposait de modifier le Statut d'autonomie de la Catalogne ou la Constitution). Si le résultat de la consultation était favorable à l'indépendance (avec les difficultés de déterminer l'option "victorieuse", qui sont communes à toutes les alternatives comme nous l'avons dit), les conséquences seraient celles que nous avons examinées dans l'hypothèse d'une question n'admettant que deux options.

La manière d'éviter, au moins relativement, les problèmes que présente la consultation comprenant une question à choix multiple tout en conservant la possibilité des diverses options, est d'utiliser un système semblable au vote alternatif qui permettrait d'ajouter les préférences des électeurs dans les termes examinés au paragraphe 4.1.3. Dans cette hypothèse, si le "oui" à l'indépendance l'emportait, nous serions dans la situation vue au paragraphe précédent. Si la victoire revenait à toute

autre option, nous serions dans la situation indiquée en cas de réponses multiples, qui se caractériserait par la difficulté d’interpréter le résultat obtenu et de l’appliquer, le cas échéant. En outre, ces options concernent la volonté politique non seulement des Catalans, mais aussi de tous les citoyens espagnols qui n’auraient pas été consultés et n’auraient pas encore donné leur accord ni manifesté leur désapprobation sur l’option victorieuse.

7.4 Les conséquences d’une consultation à partir d’une question sur un “État propre”

Ce que nous avons dit jusqu’à présent peut s’appliquer à l’option de la constitution en Catalogne d’un État indépendant. Il faut considérer à présent l’hypothèse que la consultation renferme une question, directe elle aussi, sur la constitution d’un “État propre”. Entre les deux options il y a des nuances importantes, qui peuvent avoir des conséquences différentes selon que le “oui” l’emporte dans l’une ou l’autre de ces alternatives.

En effet, si la question portait directement sur “l’indépendance”, l’expression de la volonté populaire en cas de victoire serait claire, au sens où les électeurs demanderaient sans ambiguïté un État indépendant. Si la question était formulée en termes de “constitution d’un État propre”, la victoire du “oui” impliquerait la demande d’un changement profond du *statu quo* actuel de la Catalogne (communauté autonome au sein de l’État actuel des autonomies, établie par la Constitution espagnole de 1978 et le Statut d’autonomie de la Catalogne de 2006), mais elle laisserait la porte ouverte à des alternatives différentes: État indépendant, État confédéré avec l’État espagnol, voire État fédéré au sein d’une fédération espagnole. Deux observations s’imposent sur ce point: d’une part, et dans tous les cas, un résultat majoritairement favorable à un “État propre” impliquerait une demande de changement profond par rapport au modèle actuel et l’exigence d’entamer un

processus de négociation avec l'État, pour aboutir à l'un des trois scénarios mentionnés. Un simple changement nominal (par exemple, de "communauté autonome" à "État" ou l'appellation formelle de la structure territoriale constitutionnelle actuelle en tant qu' "Etat fédéral") n'aurait pas de sens et ne serait pas acceptable ; il serait perçu, à raison, comme une supercherie. Il faudrait donc envisager des réformes profondes par rapport au modèle actuel pour donner plus de facultés d'autogouvernement à la Catalogne et à ses structures d'État de manière significative, en qualité et en quantité. Dans ce processus de négociation, on pourrait appliquer les considérations faites plus haut sur l'option de l'État indépendant, même si, dans ce cas, la dimension internationale pourrait diminuer considérablement, voire disparaître.

D'autre part, et bien que l'on puisse penser que les trois scénarios indiqués (État indépendant, État confédéré et État fédéré) sont possibles et congrus avec un résultat de la consultation favorable à la création d'un "État propre", il faut souligner que, dans la culture politique espagnole et catalane, l'expression "État propre" est comprise comme désignant un "État indépendant" plutôt qu'un "État fédéré", voire "confédéré", de sorte que si, finalement, la solution pointait sur l'une de ces deux options, au moins une partie des électeurs favorables à l'État propre pourraient se sentir escroqués ou ne pas se reconnaître finalement dans l'option qu'ils auraient choisie. Pour appliquer l'une de ces deux solutions, il faut prévoir un référendum sur la révision de la Constitution (étant donné que l'application de ces modèles la modifie radicalement, très probablement en révisant l'art. 168 CE), qui mettrait un point final au processus et permettrait aux électeurs d'exprimer leur position sur ce point.

7.5 Conclusions

Les conséquences de la consultation dépendent directement de la question à soumettre aux électeurs.

Dans une consultation comprenant une question directe sur l'indépendance de la Catalogne, et bien que les référendums et les consultations soient juridiquement "consultatifs", la victoire du "oui" a non seulement des conséquences politiques indéniables, mais aussi des obligations ou des conséquences juridiques par rapport aux pouvoirs publics concernés. Pour sa part, la Generalitat serait contrainte de soumettre le projet de sécession à l'État. Elle pourrait le faire en présentant une initiative de réforme constitutionnelle ou en entamant une négociation directement avec l'État en marge de la procédure de réforme constitutionnelle. La première alternative a l'avantage politique et juridique que lui confère le respect scrupuleux de la législation en vigueur, mais l'inconvénient que l'État puisse bloquer le processus, ce qui obligerait à faire appel à des solutions politiques, voire à la médiation internationale, et permettrait d'emprunter des voies alternatives comme la DUI. Si la Generalitat estimait que la voie de la réforme constitutionnelle n'est pas pertinente et qu'en réalité nous nous trouvons en présence d'un nouveau processus constituant, elle pourrait entamer la négociation avec l'État en utilisant un nouveau format. Mais il se pose aussi dans ce cas la question de savoir si la régularisation du résultat de ce processus doit, ou peut, se faire par la voie légale (réforme de la Constitution). Si l'on choisit de le régulariser en réformant la Constitution, le problème résidera dans le référendum final, obligatoire et contraignant, qu'il faudra convoquer sur l'ensemble du territoire de l'État espagnol.

Dans tous les cas, la Generalitat devrait également promouvoir une série d'actions d'envergure internationale et communautaire, pour obtenir le soutien de l'Union européenne dans ses négociations avec l'État, y compris sa disposition à servir éventuellement de médiateur, la reconnaissance de la Catalogne au sein de la communauté internationale et son admission en tant que nouveau membre communautaire ou, le cas échéant, la définition de son statut jusqu'à l'adhésion.

Pour sa part, en cas de victoire du “oui”, l’État espagnol devrait accepter d’entamer les négociations. En cas de refus, de refus initial ou de blocage s’il utilisait la voie de la réforme constitutionnelle, le problème serait de nature essentiellement politique et il faudrait le résoudre par des moyens politiques, dont celui de la médiation internationale.

Dans ce même type de consultation, on ne pourrait pas interpréter la victoire du “non” comme une simple option favorable au maintien du *statu quo*, qui ne saurait se fossiliser. Ce résultat ne pourrait empêcher d’envisager de nouveaux projets de réforme, voire de nouveaux projets de consultation sur la création d’un État indépendant au terme d’un délai raisonnable.

Dans une consultation comprenant une question formulée avec des clauses de sauvegarde de la légalité ou sous forme de mandat destiné au Parlement catalan pour entamer le processus destiné à créer un État indépendant, la conséquence immédiate de la victoire du “oui” se traduirait par l’obligation pour le Parlement de présenter une initiative de révision constitutionnelle de manière à atteindre cet objectif. À partir de là, il conviendrait d’appliquer ce que nous avons dit de la question directe, dans le cas de la négociation par la voie légale. La différence réside dans le fait de considérer que le résultat de la consultation s’appliquerait en présentant simplement l’initiative de réviser la Constitution, ce que le Congrès ou le Sénat pourrait refuser d’emblée. Cette interprétation formaliste n’est pas sérieusement défendable et serait perçue comme une supercherie, dans le pays et sur la scène internationale. En cas de refus de la part de l’État d’entamer les négociations ou de blocage ultérieur tout au long du processus, nous serions dans la même situation que celle déjà abordée dans le cas d’une question directe et les mêmes solutions seraient applicables.

Dans tous les cas, signalons qu’au-delà de la formulation précise de la question, la consultation porterait essentiellement sur l’indépendance de la Catalogne, la question substantive passant clairement devant la question procédurale. S’il était impossible de

parvenir à un accord satisfaisant dans la procédure de révision constitutionnelle, cette tentative aurait échoué et nous pourrions entamer, le cas échéant, une négociation directe, étant entendu que nous serions en face d'une nouvelle étape constituante. Nous serions en réalité dans la même situation que dans l'hypothèse de la question directe, en prise avec les mêmes difficultés et les mêmes problèmes, mais en ayant essayé au préalable d'appliquer le résultat de la consultation par la voie d'une réforme constitutionnelle.

Dans une consultation à choix multiple, excepté en cas de majorité absolue en faveur d'une option, les résultats peuvent être très difficiles à interpréter et leur application peut donc poser d'énormes problèmes.

Si la question portait sur la création d'un "État propre", cette dénomination incluant des formules fédérales ou confédérales, l'application du "oui" exigerait une réforme de la Constitution, très probablement par la voie spéciale de la réforme et, par conséquent, avec un nouveau référendum requérant une fois de plus l'opinion des électeurs.

8. Voies alternatives si la consultation légale ne peut avoir lieu

8.1 Consultations au moyen d'un vote par des voies alternatives

Le Rapport sur la consultation, rédigé par l'Institut d'études des autonomies en mars 2013, indique que, en cas de refus de la part de l'État de convoquer la consultation, l'autoriser ou permettre de l'organiser, la Generalitat pourrait utiliser, en toute légitimité du point de vue politique, des voies alternatives de convocation de consultations, sous forme de consultations non officielles ou d'élections plébiscitaires, qui pourraient être décidées à partir d'une déclaration unilatérale du Parlement.

Avec le soutien de la majorité des municipalités catalanes, la Generalitat pourrait organiser une consultation en marge des dispositions légales de l'État et des siennes (si ces dernières avaient été suspendues par le Tribunal constitutionnel à la demande du gouvernement central). Il s'agirait en quelque sorte d'appliquer la législation catalane en dépit de sa suspension.

Une alternative éventuelle consisterait à remettre l'organisation de la consultation exclusivement entre les mains d'organismes de la société civile, tout en comptant sur le soutien indirect de la Generalitat et des municipalités.

Les inconvénients de ces scénarios sont évidents: nette confrontation avec l'État si l'on faisait appel à la première des voies citées, campagne aisée de discrédit pour les institutions et les acteurs opposés à la consultation à cause de leur "inutilité" (présentée comme illégale et anticonstitutionnelle), participation rare ou insuffisante prévisible, manque de légitimation des résultats—dans la sphère internationale également—, problèmes logistiques d'organisation, etc.

Au vu des inconvénients cités, il est conseillé de ne pas recourir à ce scénario alternatif.

8.2 Élections plébiscitaires

Commençons par préciser que le concept d'élections plébiscitaires est de nature politique et non pas juridique. En d'autres termes, la nature plébiscitaire des élections n'est pas déterminée par le système juridique mais par les circonstances politiques et la position des acteurs, notamment des institutions et des partis, qui interviennent dans le déroulement des élections. En ce sens, des élections plébiscitaires seraient celles qui auraient pour objectif essentiel, dans des termes politiques, de connaître l'opinion de l'électorat sur une proposition politique déterminée d'une grande

importance générale. Dans le contexte politique actuel de la Catalogne, des élections pourraient avoir un caractère plébiscitaire si, une fois convoquées par le président de la Generalitat, elles étaient envisagées par les partis dans leurs programmes et dans la campagne électorale avec l'objectif politique fondamental d'obtenir de l'électorat une opinion claire sur l'indépendance de la Catalogne.

En effet, à supposer que l'on constate l'impossibilité indéniable de convoquer le référendum ou la consultation sur l'indépendance de la Catalogne par les voies légales exposées plus haut, suite à une position adverse réitérée des institutions de l'État, la voie alternative des élections plébiscitaires semble être la plus appropriée pour connaître la position des citoyens et citoyennes de Catalogne sur leur avenir politique collectif. On peut défendre ce point de vue en invoquant des arguments de légalité, d'efficacité et de respect du principe démocratique.

En commençant par les raisons de légalité, il n'y a aucun doute que le président de la Generalitat, conformément à l'article 75 du Statut d'autonomie de la Catalogne, a la faculté de convoquer des élections au moment où il l'estimera opportun sous son unique responsabilité et aux seules conditions d'une délibération préalable du gouvernement et de ne pas le faire si une motion de censure est en cours au Parlement et si un an ne s'est pas écoulé depuis la dernière dissolution anticipée de la Chambre. Au-delà de ces limites, rien n'empêche donc le président de la Generalitat de convoquer des élections et d'exercer librement cette faculté dans des termes politiques, y compris avec l'intention de donner un caractère plébiscitaire aux élections. Dans tous les cas, le décret de convocation devrait être identique à celui des élections ordinaires précédentes, étant donné qu'en termes juridiques il n'y a que des élections ordinaires, et en ce sens il faudrait se contenter substantiellement de déclarer la dissolution du Parlement, de fixer la date des élections (de 40 à 60 jours à compter de la convocation) et de consigner la délibération préalable du gouvernement. De par son caractère légal, cette voie alternative offre, comparée à la voie des consultations a-légales ou non officielles, l'avantage d'être conforme à la

législation, comme l'exige la décision 5/X du Parlement, et d'en garantir la viabilité pratique, la participation de tous les citoyens sans difficultés techniques d'aucune sorte et l'impossibilité d'ôter toute légitimation aux résultats.

La voie alternative des élections plébiscitaires semble potentiellement plus efficace que la voie de la médiation internationale pour sortir de l'impasse due au refus de l'État d'accepter la convocation d'une consultation souverainiste en Catalogne. En revanche, la convocation d'élections plébiscitaires permettrait immédiatement et avec simplicité de connaître la volonté du peuple catalan sur son avenir politique collectif.

Enfin, le respect du principe démocratique conseille aussi de préférer la voie alternative des élections plébiscitaires devant l'impossibilité d'un référendum ou d'une consultation. Dans ce cas, la préférence par la voie des élections plébiscitaires s'oppose à la voie du recours direct et immédiat dans une déclaration unilatérale d'indépendance (DUI) faite par le Parlement catalan élu le 25 novembre 2012. Sur ce point, il faut observer d'emblée que le Rapport de l'IEA sur la consultation ne considère à aucun moment la DUI du Parlement comme une voie alternative aux élections plébiscitaires. Au contraire, le Rapport cité estime que la DUI du Parlement doit être, le cas échéant après les élections plébiscitaires, l'instrument qui régularisera et appliquera la volonté populaire issue des résultats électoraux.

Dans le débat politique et médiatique, la DUI du Parlement s'est néanmoins positionnée à l'occasion comme une éventuelle première alternative devant la non-viabilité de la convocation d'un référendum ou d'une consultation et, par conséquent, il est pertinent de traiter cette question ici. Or, il ne semble pas que le Parlement actuel, élu le 25 novembre 2012, ait, en principe et sous réserve de ce que nous avons dit au paragraphe 8.3, la légitimité démocratique de prendre une décision de l'importance d'une DUI, entendue comme étant une première voie alternative en cas d'impossibilité de convoquer un référendum ou une consultation. La raison est évidente: les élections du 25 novembre 2012 n'ont pas été des élections plébiscitaires

dans les termes définis plus haut. En effet, bien que l'un des axes principaux de la campagne électorale fût le débat sur l'avenir politique collectif de la Catalogne, l'objectif politique fondamental des élections n'était pas de demander aux citoyens de se prononcer clairement sur l'indépendance de la Catalogne. En outre, les propositions d'avenir dans ce que l'on pourrait appeler l'axe national de la campagne ont exprimé une grande pluralité d'options entre les partis favorables d'une certaine manière à l'exercice du droit de décider de la Catalogne, qui allaient de l'indépendantisme sans équivoque à la revendication d'un État propre avec un profil conceptuel moins précis en passant par la réforme constitutionnelle dans un sens fédéral et avec plusieurs nuances. En définitive, même si on peut affirmer qu'il y a aujourd'hui au Parlement une majorité clairement favorable à l'exercice du droit de décider de la Catalogne (107 députés, en comptant CiU, ERC, PSC, ICV et la CUP) et une majorité absolue souverainiste (74 députés, en comptant CiU, ERC et la CUP), les antécédents exposés des élections du 25 novembre ne permettent pas d'affirmer que les électeurs vont donner un mandat à la Chambre pour faire une déclaration unilatérale d'indépendance. Il est symptomatique en ce sens que la déclaration 5/X du Parlement ne préjuge pas du résultat final de l'exercice du droit de décider, mais que celui-ci sera ce que "déterminera l'expression de la volonté populaire" dans un cadre incluant des garanties de "pluralité et de respect pour toutes les options". Ce cadre serait celui de la convocation d'élections plébiscitaires et c'est pourquoi cette alternative est l'étape préalable à la DUI du Parlement par respect pour le principe démocratique.

8.3 Déclarations unilatérales d'indépendance (DUI)

Comme nous venons de l'exposer et sous réserve de ce que nous dirons ensuite, une DUI du Parlement catalan a, selon ce Conseil, un caractère instrumental qui met fin à la voie alternative ouverte par la convocation d'élections plébiscitaires dont le résultat serait majoritairement favorable aux forces politiques adeptes de l'indépendance de la Catalogne. Cet élément étant posé et la légitimité démocratique du Parlement catalan

étant établie, pour approuver une DUI après des élections plébiscitaires, convoquées comme alternative à l'impossibilité de faire un référendum ou une consultation et dans un cadre pleinement respectueux de la liberté de défendre chaque option, il convient à présent d'analyser l'insertion juridique de cette hypothèse.

Mais auparavant, il convient de se pencher brièvement sur l'instrument parlementaire et la procédure d'approbation de la DUI par le Parlement catalan. Les instruments pourraient être au nombre de deux: la proposition de décision présentée conjointement par tous les groupes parlementaires favorables à la DUI (articles 145 et 146 du règlement) et le projet de loi présenté par le gouvernement catalan ou la proposition de loi présentée conjointement par tous les groupes parlementaires favorables à la DUI (articles 100 et suivants du règlement). Le contenu de la DUI ne sera pas trop long dans son dispositif puisque, pour l'essentiel, il doit se contenter de refléter la volonté de constituer un État indépendant en Catalogne, compte tenu en outre que la DUI sera suivie le jour même ou dans les jours immédiatement postérieurs, de diverses décisions parlementaires relatives au cadre juridique de la transition (Constitution provisoire, succession de normes, entre autres). L'avantage de la proposition de résolution est qu'elle peut se faire rapidement en une seule séance plénière dans laquelle, en guère plus d'une heure, le gouvernement et tous les groupes parlementaires pourraient intervenir pour fixer leur position sur la DUI. L'inconvénient de la proposition de résolution est qu'elle aboutit à une résolution qui n'a pas clairement d'effets juridiques, étant donné qu'elle est approuvée dans l'exercice de la fonction parlementaire. C'est pourquoi il semble préférable de présenter la DUI comme une initiative législative car cela lui conférerait l'importance formelle et normative (approbation en tant que loi) que nécessite un acte aussi important qu'une déclaration d'indépendance. La procédure du projet de loi permettrait d'utiliser la voie la plus rapide de la lecture unique en séance plénière (art. 126 du règlement) mais réserverait l'initiative au gouvernement seulement, de sorte que les autres groupes parlementaires favorables à la DUI seraient exclus de la présentation de la proposition. En revanche, la procédure associée à la proposition de loi permettrait à tous les

groupes parlementaires qui lui sont favorables de présenter la DUI conjointement. La procédure pourrait être un peu plus longue, dans la mesure où la lecture unique ne serait probablement pas faisable, car le règlement exige l'unanimité des groupes parlementaires, mais on pourrait suivre la procédure d'urgence (art. 96 du règlement) et, en une semaine ou guère plus, la DUI pourrait être approuvée. Finalement, il faut se poser la question de la majorité nécessaire pour approuver la DUI. Si la procédure suivie était celle d'une proposition de résolution, elle pourrait être approuvée à la majorité simple, car le règlement ne prévoit pas de majorités spéciales dans ce cas. Si l'on suivait la procédure législative, il s'agirait alors, pour des raisons évidentes, d'un type de loi non spécifiquement prévue de manière réglementaire et il faudrait que le bureau déterminât au préalable (art. 29.3.a du règlement) le type de majorité, lequel, compte tenu des critères exposés antérieurement à propos du référendum ou de la consultation, pourrait être celui de la majorité simple ou de la majorité absolue.

En passant enfin à la problématique de l'insertion juridique, on mettra sans trop d'efforts en évidence qu'une DUI du Parlement ne s'ajuste pas aux dispositions du système constitutionnel espagnol. Dans plusieurs paragraphes de ce rapport, il a déjà été dit que la CE, essentiellement à partir des articles 1 et 2, ne reconnaît pas de sujet souverain autre que le peuple espagnol et, par conséquent, une DUI à vocation normative implique l'existence du peuple de Catalogne en tant que sujet également souverain, ce qui place la DUI tout à fait en dehors du cadre constitutionnel espagnol.

En ce qui concerne la protection ou la compatibilité de la DUI avec le droit international ou avec le droit européen, il a également été mis en évidence dans ce rapport que l'on n'y trouvera pas de dispositions expresses habilitant légalement l'approbation d'une DUI par le Parlement catalan. Néanmoins, la Cour internationale de justice (résolution consultative du 22 juillet 2010 à propos de la DUI du Parlement de Kosovo de 2008) a établi—notamment aux points 79, 81 et 84 de ladite résolution—une doctrine d'un grand intérêt pour la Catalogne qui pourrait contribuer à la reconnaissance internationale de la DUI du Parlement. En synthèse, la résolution de la

Cour internationale de justice contient une affirmation fondamentale: les DUI ne sont pas interdites par le droit international si elles ne commettent aucune infraction grave au droit international général et en particulier aux normes impératives (*ius cogens*), comme ce serait le cas, par exemple, s'il y avait un usage illicite de la force.

En définitive, les DUI ne sont pas contraires au droit international si elles résultent d'une décision démocratique conduite dans un contexte pacifique, autrement dit, sans l'intervention de la force ou de la violence. Certes, le contexte politique et institutionnel (intervention des Nations Unies) qui a autorisé la DUI de Kosovo n'est pas comparable à celui de la Catalogne actuelle, mais les principes issus de la décision de la Cour internationale de justice ont un potentiel qui va au-delà du cas concret dans le cadre duquel ils ont été prononcés. C'est pourquoi ils peuvent devenir un référent à prendre en considération et à invoquer pour la Catalogne en quête de reconnaissance internationale, après la DUI.

En corollaire ou en guise de considération finale pour ce paragraphe consacré à la DUI, il peut sembler pertinent de noter que, en cohérence avec la définition de la DUI entendue comme le résultat d'élections plébiscitaires, les deux seules hypothèses admissibles en termes de légitimité démocratique d'une DUI qui ne ferait pas suite à des élections plébiscitaires seraient, en premier lieu, que ces élections plébiscitaires ne puissent pas être convoquées. En effet, si l'État utilisait les instruments juridiques à sa disposition pour empêcher de convoquer des élections plébiscitaires, alors le Parlement catalan, élu le 25 novembre 2012, pourrait envisager une DUI comme solution alternative. Il est difficile de prévoir que ce scénario aura lieu (les arguments de l'État semblent peu convaincants, comme il est dit dans un autre paragraphe de ce même rapport) et quel sera le développement temporel et matériel des procédures éventuellement entamées par l'État, mais la DUI du Parlement ne devrait jamais être précipitée et elle devrait envisager un éventuel scénario de ratification postérieure par les citoyens de Catalogne. Dans tous les cas, les éléments exposés précédemment et relatifs à la procédure et à l'insertion juridique de la DUI s'appliquent également à

cette situation. La seconde hypothèse est établie à partir de positions de blocage éventuel de l'État à l'application des résultats d'une consultation légale, positions que nous avons analysées au chapitre 7 de ce rapport.

8.4 Médiation de la communauté internationale ou de l'Union européenne

Arrivés dans une situation de blocage après avoir épuisé les voies légales internes, il resterait à promouvoir une médiation ou, le cas échéant, l'arbitrage d'une institution ou organisation internationale—comme les Nations Unies—ou de l'UE. Les deux parties devraient admettre la procédure à partir de règles convenues, ainsi que la légitimité du résultat final du processus.

Ce pourrait être une voie pour débloquer la situation et elle pourrait inclure la convocation d'une consultation, au début du processus ou à la fin pour ratifier ou non la solution proposée. Cette option a l'avantage de l'internationalisation de la revendication politique qui est sous-jacente à la proposition de consultation. Néanmoins, hormis la difficulté d'obtenir que l'État accepte une médiation ou un arbitrage de ce type et la complexité de l'ensemble du processus, cette proposition a l'inconvénient fondamental de sa durée vraisemblablement excessive, étant donné l'expérience que nous avons de processus similaires. Dans le rapport de ce Conseil sur les relations de la Catalogne avec la communauté internationale, nous avons soigneusement analysé la question de la médiation internationale que nous ne faisons que mentionner ici.

9. Instruments juridiques que l'État –ou d'autres sujets légitimés– peut utiliser pour s'opposer aux activités mises en œuvre par la Generalitat pour convoquer une consultation ou en appliquer les résultats

Concernant les quatre voies légales analysées dans ce rapport (référendum de l'art. 92 CE, consultation référendaire de la loi du Parlement catalan 4/2010, délégation ou transfert de facultés de l'article 150.2 CE et réforme constitutionnelle), l'opposition de l'État peut se manifester, comme nous l'avons dit, en refusant de convoquer–ou de réglementer et convoquer–dans le cas des référendums de l'art. 92 CE ; en contestant la loi, comme il l'a déjà fait, et en refusant l'autorisation, dans le cas des référendums de la loi catalane 4/2010 ; en rejetant la demande de délégation ou transfert (art. 150.2 CE) ou en ne donnant pas suite à la demande de réforme constitutionnelle, ou encore en s'y opposant tout au long de la procédure.

Par conséquent, dans ce dernier chapitre du rapport, nous nous limiterons à analyser les réactions juridiques éventuelles de l'État aux consultations populaires non référendaires qui pourraient être convoquées en vertu de la loi qui a été soumise au Parlement et par rapport aux voies alternatives analysées auparavant: élections plébiscitaires, consultations populaires non prévues légalement (publiques et privées) et déclaration unilatérale d'indépendance subséquente ou antérieure aux élections et consultations citées.

9.1 Instruments face aux consultations populaires non référendaires

Avant de préciser et d'évaluer les réactions éventuelles de l'État en cas de consultations non référendaires, il faut distinguer entre la norme qui régira les consultations populaires non référendaires et les actions applicables selon cette norme (c'est-à-dire, le décret ou la résolution de réglementation et la convocation d'une consultation).

La future loi pourrait faire l'objet d'un recours en inconstitutionnalité présenté par le président du gouvernement de l'État, en vertu de la faculté prévue en ce sens à l'article 161.2 CE, ce qui conduirait à la suspension automatique de la loi, laquelle serait confirmée ou levée par le Tribunal constitutionnel dans un délai maximum de cinq mois.

Il ne faut pas oublier que, même si le président du gouvernement espagnol n'introduisait pas de recours en inconstitutionnalité, d'autres sujets légitimés à cet effet pourraient le faire (50 députés, 50 sénateurs ou le Défenseur des droits). Mais dans ce cas, il ne pourrait y avoir d'effets suspensifs automatiques de la loi, car cette faculté prévue à l'article 161.2 CE n'est dévolue qu'au gouvernement de l'État.

En ce qui concerne le régime d'irréfutabilité des actes de développement et d'application de la loi sur les consultations non référendaires, liées plus précisément à la réglementation et à la convocation d'une consultation précise, en principe, deux juridictions pourraient être saisies, à savoir la juridiction constitutionnelle et la juridiction administrative.

Partant de la prémisse que la réglementation et la convocation de la consultation se feraient à travers des dispositions et des actes sans rang ni force de loi, l'État pourrait saisir le Tribunal constitutionnel de deux manières, en fonction de son interprétation de l'objet de la violation, celle-ci pouvant concerner soit certaines valeurs ou principes constitutionnels—comme celui qui reconnaît pleine souveraineté nationale au peuple espagnol—, soit les articles établissant le régime de distribution des compétences.

Dans la première de ces hypothèses, la voie que l'État pourrait utiliser serait celle de l'article 161.2 CE (développée par le titre V de la loi organique du Tribunal constitutionnel) qui permet au gouvernement de l'État de contester toute décision sans rang ni force de loi (disposition réglementaire, résolution, etc.) que pourrait adopter toute institution de la Generalitat de la Catalogne (président, gouvernement,

Parlement, etc.) et qui enfreindrait à son avis l'ordre constitutionnel pour des motifs de conflit de compétences⁴⁴. Cette voie comporte la suspension automatique de l'action de la communauté autonome, pendant le suivi de la procédure constitutionnelle, laquelle suspension serait confirmée ou levée dans un délai maximum de cinq mois.

Dans la seconde des hypothèses, le gouvernement de l'État pourrait interposer un conflit positif de compétence (articles 62 à 67 LOTC), en alléguant qu'il est le seul habilité à réglementer et à convoquer une consultation dont l'objet serait de connaître la volonté des citoyens à propos du degré d'autogouvernement souhaité. Dans ce cas, l'État pourrait aussi demander la suspension de la disposition ou de l'acte de la communauté autonome (art. 64.2 LOTC en concordance avec l'art. 161.2 CE) pendant le suivi de la procédure constitutionnelle, dans les termes indiqués plus haut.

La seconde voie juridictionnelle est celle d'un contentieux-administratif qui s'appliquerait aux actions menées à terme par des organes de la Generalitat, assujetties au droit administratif et liées à la réglementation et à la convocation de la consultation.

Cette contestation pourrait venir aussi bien de l'administration de l'État que de toute autre personne ou organisme qui alléguerait détenir un droit ou un intérêt légitime lésé par l'action de la Generalitat. De fait, étant donné l'objet des actions que la Generalitat pourrait entamer (liées à l'avenir politique collectif des citoyens catalans), il est permis de penser que l'éventail des éventuels sujets habilités à saisir la voie du contentieux-administratif serait très large (associations, partis politiques, particuliers à titre individuel, etc.).

⁴⁴ Dans certains cas, le Tribunal constitutionnel a admis que des plaintes pour conflit de compétences pouvaient être déposées par la voie de l'article 161.2 CE (jugement du TC 184/1996, du 14 novembre).

L'introduction d'un recours contentieux-administratif ne suspendrait pas nécessairement le caractère exécutoire de l'acte contesté, pendant la procédure, mais l'appelant, personne ou organisme, pourrait demander la suspension lorsque l'exécution de l'acte ou l'application de la disposition serait susceptible de faire perdre au recours sa finalité légitime.

Mais la portée potentielle de l'utilisation de cette voie administrative dépendra de la nature des actions liées à la convocation de la consultation, notamment du point de vue du sujet ou de l'institution compétente pour les approuver ou les encourager. Ainsi, par exemple, peut-on penser qu'un rôle important sera dévolu au président de la Generalitat, au gouvernement ou à des organes de l'administration de la communauté autonome dans la convocation de la consultation ; la voie administrative aura une grande portée potentielle de contestation, à cause de la soumission au droit administratif de ces sujets et institutions dans leurs actions.

En revanche, si le Parlement était l'institution responsable des actions nécessaires pour approuver et encourager la consultation, la voie administrative perdrait sa force dans la mesure où le Parlement n'est pas soumis au droit administratif, dans l'exercice des fonctions qui lui sont dévolues en tant qu'organe de représentation populaire.

L'une des principales différences entre les deux voies de contestation—la voie constitutionnelle et la voie administrative—réside dans le fait que la première entraîne la suspension automatique de l'action de la communauté autonome, tandis que la seconde ne produit pas cet automatisme, même s'il s'agit d'une mesure que l'on pourra prendre également. Par ailleurs, on ne peut savoir en toute sécurité quelle voie résoudrait le plus vite la question posée, étant donné que, s'il est vrai que le Tribunal constitutionnel souffre de retards chroniques dans la résolution des procédures constitutionnelles relatives aux compétences, on ne saurait oublier que, lorsqu'il l'a estimé pertinent, il s'est rapidement prononcé sur certaines controverses, comme aujourd'hui justement, sur la convocation populaire au Pays basque approuvée par la

loi du Parlement basque 9/2008, du 27 juin, et déclarée inconstitutionnelle et frappée de nullité par le jugement du Tribunal constitutionnel 103/2008, du 11 septembre. En dernier lieu, il faut noter que la voie administrative supposerait l'ouverture potentielle de différentes instances procédurales (Tribunal supérieur de justice de Catalogne, Cour suprême et Tribunal constitutionnel), tandis que la voie constitutionnelle s'épuiserait en une seule phase et, surtout, il ne faut pas oublier que les sujets habilités à saisir la voie du contentieux-administratif sont beaucoup plus nombreux—et indéterminés—que ceux qui pourraient saisir la voie constitutionnelle.

9.2 Instruments face aux élections plébiscitaires

En ce qui concerne les élections plébiscitaires, il est clair, en principe, que le décret de convocation n'expliciterait pas le caractère plébiscitaire des élections. Ce fait serait expliqué dans les programmes électoraux de certains partis, coalitions ou groupements électoraux qui déclareraient que leur seul objectif ou, du moins, leur objectif prioritaire serait d'obtenir l'indépendance de la Catalogne par la voie, par exemple, d'une DUI du Parlement après les élections. Comme indices de ce caractère plébiscitaire, on pourrait alléguer, le cas échéant, des déclarations de membres du gouvernement ou de représentants de partis politiques ou des accords pris par le Parlement, entre autres.

Or, une réfutation hypothétique des élections plébiscitaires ne pourrait viser l'acte de convocation, et non pas le contenu—en principe inoffensif—, qu'en invoquant les programmes électoraux présentés par certains candidats ou des déclarations et des accords de membres du gouvernement ou du Parlement. Les voies procédurales pour contester la convocation seraient soit le recours contentieux-administratif, soit la contestation devant le Tribunal constitutionnel prévue à l'art. 161.2 CE. Les tribunaux devraient annuler la convocation non pas pour le contenu explicite du décret de

convocation mais suite à des actes étrangers à la convocation, postérieurs ou contemporains.

Au nombre des arguments attendus, on alléguerait l'hypothétique "fraude à la loi" issue du fait que certains partis amplement représentés dans le Parlement dissout, au lieu d'offrir aux électeurs des alternatives de gouvernement sur toutes les questions concernant la communauté politique, se limiteraient à une seule question sans se prononcer sur le reste et cela enfreindrait le droit des citoyens de participer aux affaires publiques ; on pourrait aussi alléguer le caractère inconstitutionnel présumé de *l'objet plébiscitaire* dans la mesure où l'on pourrait comprendre qu'il présupposait la souveraineté du peuple catalan pour décider (en enfreignant l'art. 1.2 CE) ou qu'il attentait potentiellement à l'unité de l'Espagne (art. 2 CE). La faiblesse de ces arguments est claire, surtout si l'on sait que l'offre électorale des partis, coalitions et groupements électoraux constitue l'un des points culminants de la démocratie dans laquelle la liberté doit être garantie par tous les pouvoirs publics (art.23.2 CE) avec plus de soin encore qu'à tout autre moment de la vie démocratique d'un pays.

Si l'État renonçait à contester les élections plébiscitaires devant les tribunaux, à l'extrême limite, il lui resterait la voie de l'art. 155 CE. Souvenons-nous que ce précepte établit que si une communauté autonome ne remplit pas les obligations que la Constitution ou d'autres lois lui imposent, ou agit de manière à attenter gravement contre l'intérêt général de l'Espagne, le gouvernement espagnol, après l'avoir requis en vain du président de la communauté autonome, avec l'approbation du Sénat à la majorité absolue, peut prendre les mesures nécessaires pour l'obliger à remplir ses obligations ou pour défendre l'intérêt général cité.

La façon dont sont rédigés les articles de la Constitution qui prévoient les hypothèses susceptibles de donner lieu à l'application de l'art. 155 CE est tellement ambiguë qu'il est très difficile de préciser *a priori* quelles sont les actions précises qui n'entrent pas dans le champ de son application. Ou, dit en d'autres termes, la capacité de l'État

d'inclure les hypothèses les plus diverses est juridiquement très difficile à délimiter: il n'y a pas de critères juridiques qui puissent donner de garanties pour examiner si une activité déterminée, dans ce cas des élections plébiscitaires, peut justifier l'application de cet article, lequel peut avoir des effets dévastateurs sur l'autonomie de la communauté autonome concernée.

Néanmoins, il semblerait que l'on puisse admettre la possibilité d'accepter pacifiquement que cette voie coercitive constitue un mécanisme de défense constitutionnel dont le gouvernement de l'État ne peut faire usage que tout à fait exceptionnellement dans la mesure où il lèserait le droit reconnu constitutionnellement à l'autonomie politique d'une communauté (art. 2 CE). Par conséquent, elle ne pourrait servir qu'en dernier recours, dans le cas où d'autres voies moins onéreuses n'auraient pas abouti, comme la procédure de l'article 161.2 CE ou le recours contentieux-administratif.

La Constitution ne dit pas non plus quelles sont les mesures que le gouvernement de l'État peut prendre conformément à l'article 155 CE, raison pour laquelle sommes contraints de revenir au terrain de l'interprétation. Du point de vue doctrinal, les mesures devraient tenir compte, dans tous les cas, des principes de nécessité, proportionnalité, adéquation au cas précis et de moindre dommage pour les droits des Communautés autonomes, en ce que cela pourrait léser le régime d'autogouvernement politique d'une communauté territoriale, protégé par la Constitution et approuvé par une loi organique des *Cortes Generales*. C'est pour cela que la doctrine majoritaire soutient que l'article 155 CE ne peut donner lieu à la "suspension" de l'autonomie et moins encore à la dissolution de la communauté autonome, mais que, de toutes manières, il pourrait permettre d'envisager la substitution des organes politiques de la communauté autonome par des organes d'État. Néanmoins, le manque de définition du précepte constitutionnel ne permet pas d'exclure son application pour suspendre l'autonomie ou pour mener à bien des

actions qui, *de facto*, la videraient pratiquement de tout contenu, comme la dissolution du Parlement catalan.

De la procédure associée à l'application de l'art. 155 CE qui est suivie devant le Sénat (article 189 de son règlement), on relèvera la prévision d'une formalité d'audience du président de la communauté autonome et la possibilité que le Sénat établisse des conditions ou des modifications par rapport aux mesures envisagées par le gouvernement de l'État.

Il n'y a pas davantage de prévisions—ni dans la Constitution, ni dans aucune autre norme—sur les instruments dont la communauté autonome concernée pourrait faire usage pour s'opposer aux mesures qui, hypothétiquement, lui seraient appliquées. Par conséquent, celle-ci ne disposerait que des mécanismes prévus à caractère général par le système juridique pour réagir contre les actions de l'État—comme la formulation d'un recours en inconstitutionnalité ou le dépôt d'une demande en conflit de compétences –, mais il faudrait connaître la nature des mesures prises par l'État pour déterminer avec exactitude l'applicabilité des mécanismes mentionnés.

9.3 Instruments en cas de consultations selon des procédures non prévues légalement

Ces consultations qui n'ont pas recours aux normes régissant le régime des consultations ou des référendums, pourraient, en toute hypothèse, être directement encouragées par les pouvoirs publics ou bien par des institutions ou des particuliers.

Si ces consultations *informelles* étaient encouragées par les pouvoirs publics, il est prévisible que leur réglementation et leur convocation passeraient par des actes adoptés par ceux-ci et les voies ou mécanismes que l'État pourrait utiliser seraient hypothétiquement: l'exercice d'actions par la voie du contentieux-administratif, la

contestation devant le Tribunal constitutionnel en vertu de l'article 161.2 CE, l'application, assurément forcée, de l'article 155 CE et, enfin, l'exercice d'actions pénales qui pourraient être entamées non seulement par l'État, mais aussi par des particuliers en déposant des plaintes, ce qui constitue une possibilité non négligeable.

Les trois premières voies ont été commentées plus haut. Il convient à présent d'analyser le recours au droit pénal. Il s'agit d'examiner s'il existe des types de sanctions pénales dans lesquels on pourrait entrevoir la possibilité d'insérer les actions des institutions de la Generalitat destinées à encourager une consultation qui ne relèverait pas directement de la législation sur les consultations.

Un premier élément à considérer nous est indiqué par l'évolution même du code pénal. En effet, rappelons que le code pénal a été modifié par la loi organique 20/2003, du 23 décembre, afin de considérer comme délit la convocation de consultations populaires par voie de référendum par une autorité ou un fonctionnaire public qui n'aurait ni les compétences ni les attributions pour le faire (articles 506 bis, 521 bis et 576 bis). Par conséquent, cette modification—postérieurement abrogée par la loi organique 2/2005 du 22 juin—mettait en lumière que, pour les *Cortes Generales*, les autres types de délit du code pénal n'estimaient pas que l'action mentionnée était une conduite passible de sanction ; sinon l'introduction de cette réforme n'aurait eu aucun sens⁴⁵.

Comme nous l'avons dit, la qualification citée n'existe pas actuellement, ce qui laisserait entendre, en principe, que les autres types de délit ne tiennent pas expressément compte d'une action comme celle qui était autrefois en vigueur—convocation d'une consultation populaire sans être habilité à le faire—de sorte qu'une hypothétique demande d'application du droit pénal ne pourra se fonder que sur les

⁴⁵ Une proposition de loi organique a été présentée au Congrès des députés pour réformer le code pénal et restaurer le délit de convocation illégale d'élections ou de consultations populaires par voie de référendum (bulletin officiel des *Cortes Generales* – Congrès des députés, série B, n° 95-1, du 15 octobre 2012).

dispositions dont on pourra interpréter qu’elles qualifient de délit certains aspects “formels” liés à la convocation de la consultation. Plus précisément, on pourrait estimer que la personne ou institution qui la convoque est manifestement dépourvue de compétences en la matière ; cela pourrait conduire à admettre la possibilité d’appliquer les dispositions pénales qui qualifient généralement de délit certaines actions des autorités ou des fonctionnaires publics dont on présume qu’elles ne sont pas conformes à la législation⁴⁶. Les types de délit que l’on pourrait considérer applicables sont au nombre de trois: l’abus d’autorité, la prévarication et la désobéissance.

En ce qui concerne le premier d’entre eux—l’abus d’autorité –, nous vous renvoyons au chapitre III du titre XXI (“Délits contre la Constitution”) qui régit les délits contre les institutions de l’État et la division des pouvoirs ; plus précisément, la section 2 de ce chapitre traite de l’abus d’autorité, qui comprend l’action d’une autorité ou d’un fonctionnaire public qui dicterait une disposition générale ou suspendrait son exécution, sans être habilité à le faire ; dans ce cas, il serait passible d’une peine de prison de un à trois ans, de 180 à 360 jours-amende et d’une interdiction spéciale d’exercer une activité ou une fonction publique de six à douze ans (art. 506 du code pénal). Ce type de délit ne pourrait être jugé applicable que si la convocation de la consultation était promue, même partiellement ou de manière complémentaire, moyennant approbation d’une disposition à caractère général.

Le deuxième délit, celui de la prévarication, est régi au chapitre I (“De la prévarication des fonctionnaires publics et autres comportements injustes”) du titre XIX sur les délits contre l’administration publique. L’article 404 du code pénal, en particulier, établit que l’autorité ou le fonctionnaire public qui rendrait une décision arbitraire en

⁴⁶ Il faut préciser ceci au préalable: l’analyse que nous allons faire mentionne les types de délit que nous pourrions estimer applicables, mais il est vrai que la principale difficulté réside dans le fait que, d’une part, il y a lieu de formuler des hypothèses par rapport aux actions que les institutions de la Generalitat de la Catalogne pourraient entreprendre et, d’autre part, il n’y a pas de précédents susceptibles de nous éclairer sur l’application des types de délit que nous allons analyser.

connaissance de cause dans une affaire administrative serait passible d'une interdiction spéciale d'exercer une activité ou une fonction publique de sept à dix ans. Ce type de délit pourrait être jugé applicable si l'on alléguait le contenu arbitraire d'une décision rendue à propos d'un processus de convocation de consultation—la supposant donc rendue en marge de la loi—, la personne ou le fonctionnaire responsable l'ayant dictée ainsi en toute connaissance de cause. Dans tous les cas, il semblerait que l'acte de convocation d'une consultation, au sens strict, ne constitue pas un acte administratif, mais un acte politique ou de gouvernement qui ne peut recevoir la qualification de prévarication.

Le troisième délit, la désobéissance, est régi au chapitre III ("De la désobéissance et de l'abstention fautive" du titre XIX cité précédemment. En ce sens, l'article 410.1 établit que les autorités ou les fonctionnaires publics qui refuseraient ouvertement de donner suite comme de droit à des décisions judiciaires ou à des ordres de l'autorité supérieure, dictés dans un domaine placé sous leur stricte autorité et revêtus des formalités légales, seraient passibles de 90 à 360 jours-amende et d'une interdiction spéciale d'exercer une activité ou une fonction publique de six mois à deux ans.

Ainsi qu'il ressort du contenu de cet article 410.1, pour appliquer cette qualification de délit, il faudrait le concours, alternatif, de l'un des deux présupposés préalables prévus dans la disposition citée. En premier lieu, ce pourrait être l'existence d'une décision judiciaire préalable—comme une mesure conservatoire prise dans un processus contentieux-administratif, voire dans un processus constitutionnel qui demanderait de ne pas convoquer une consultation contestée.

Le deuxième présupposé préalable, nécessaire pour reconnaître l'existence du délit, est qu'il y ait une décision ou un ordre non appliqué, dicté par une autorité supérieure ; cette hypothèse semble difficile à retenir, *a priori*, dans la mesure où les relations entre les administrations, dans l'État des autonomies, ne sont pas régies par un principe de hiérarchie—auquel semble renvoyer la référence à une *autorité*

supérieure-, mais par le principe de compétence, raison pour laquelle une décision hypothétique rendue par un organisme d'État–comme, en guise d'hypothèse, le comité électoral central–, qui demanderait à la Generalitat de ne pas entreprendre certaines actions relatives à la consultation, ne serait pas, en principe, un présupposé préalable à la définition de ce type de délit. Mais on ne peut exclure la possibilité de parvenir à forcer l'interprétation de cet article pour y situer les actions que la Generalitat pourrait promouvoir.

Quant à la participation des particuliers à ces consultations promues par les pouvoirs publics–dans les actes de propagande électorale, les bureaux de vote, les instances de contrôle des votes, etc.–, le code pénal ne qualifie expressément aucune de ces conduites et on ne pourrait soulever des problèmes de désobéissance que si un tribunal avait rendu une décision interdisant explicitement les consultations.

Si les consultations *informelles* étaient promues par des organismes privés, les voies à la disposition de l'État pour y répondre seraient plus limitées puisque, en principe, l'État ne pourrait recourir à l'exercice d'actions en contentieux-administratif, ni à la voie du Tribunal constitutionnel, car les consultations *informelles* n'auraient pas été promues par l'action des pouvoirs publics. Dans ce cas non plus, le code pénal ne qualifie pas expressément la réalisation d'une consultation citoyenne promue par des particuliers, ou en d'autres termes, la participation de particuliers dans ces consultations n'a pas d'importance en droit pénal.

En revanche, l'État pourrait contester par la voie du contentieux-administratif ou par la voie constitutionnelle, selon ce qu'il conviendrait de faire, les actions des pouvoirs publics–locaux ou des Communautés autonomes–qui soutiendraient ces initiatives privées. De fait, il ne faut pas oublier que telle a été la position de l'État lors des consultations sur l'indépendance de la Catalogne convoquées entre 2009 et 2011, en saisissant la voie du contentieux-administratif pour contester le support matériel et logistique donné par diverses municipalités à la convocation de ces consultations. Il ne

faudrait pas non plus exclure que l'on puisse saisir la voie pénale contre cette action de soutien des administrations, en alléguant un délit de prévarication (art. 404 du code pénal espagnol), qui implique une malversation de fonds publics (art. 433 du code pénal), voire un délit de révélation de secrets dans le cas où des données seraient divulguées sur les personnes susceptibles de participer à la consultation (art. 198 du code pénal).

Pour clore ce paragraphe, notons que, en principe, la convocation de consultations par des procédures non prévues légalement ne pourrait pas servir à justifier l'application de deux mécanismes exceptionnels de défense constitutionnelle: la déclaration de l'état d'exception et celle de l'état de siège. Au paragraphe suivant, nous analyserons quelles sont les actions qui pourraient arriver à justifier l'utilisation de ces deux mécanismes, selon certaines interprétations.

9.4 Instruments en cas de déclaration unilatérale d'indépendance (DUI)

Si les institutions catalanes choisissaient d'utiliser une DUI, l'État pourrait recourir en toute hypothèse aux mécanismes suivants: la voie de l'article 161.2 CE ; le recours au mécanisme exceptionnel prévu à l'article 155 de la Constitution ; l'exercice d'actions pénales analysées en faisant référence aux consultations *informelles*, et la déclaration de l'état d'exception ou de l'état de siège.

Les voies des articles 161.2 et 155 CE ont déjà été analysées. En revanche, il y a lieu de compléter l'étude des voies pénales ; en ce sens, il faut considérer que l'on pourrait juger applicables certains types de sanctions, non plus pour des raisons "formelles" - l'incompétence de l'autorité qui adopte la déclaration -, mais pour des raisons "matérielles", en alléguant que l'objet de la DUI-la constitution d'un État catalan indépendant-constitue une action contraire au système juridique en vigueur, qualifiée sous le titre XXI du code pénal qui régit les "Délits contre la Constitution" et, plus

précisément, au chapitre I, qui prévoit le délit de rébellion attribué, entre autres, à ceux qui se soulèveraient violemment et publiquement pour déclarer l'indépendance d'une partie du territoire national (art. 472.5 du code pénal).

Néanmoins, selon la définition du type de délit, si l'action unilatérale des institutions de la Generalitat de la Catalogne se faisait sans violence, les conditions nécessaires à l'application de la disposition mentionnée—qui exige que la déclaration d'indépendance réponde à un soulèvement *violent* et public—ne seraient pas réunies, en principe, à moins que le terme de *violence* soit interprété au sens large, tel qu'il est défini dans le dictionnaire de l'Académie royale espagnole, c'est-à-dire en tant qu'il se réfère à tout ce qui est exécuté en procédant contre les règles ou d'une manière qui échappe à la raison ou à la justice⁴⁷.

À un niveau inférieur, il faut se référer au chapitre I ("La Sédition") du titre XXII ("Délits contre l'ordre public"); plus précisément, l'article 544 du code pénal établit que seraient inculpés de sédition ceux qui, sans avoir commis de délit de rébellion, se soulèveraient publiquement et dans le tumulte pour empêcher, par la force ou en dehors des voies légales, l'application des lois à toute autorité, corporation officielle ou fonctionnaire public, l'exercice légitime de leurs fonctions ou l'exécution de leurs accords ou de résolutions administratives ou judiciaires⁴⁸. Or, ce type de délit serait lui aussi difficile à appliquer. En effet si, d'une part, le recours à une déclaration unilatérale favorable à un régime d'autogouvernement caractérisé par une note de souveraineté pourrait comporter l'inapplication de lois ou supposer l'inexécution de certains accords ou résolutions administratives ou judiciaires, il semble en revanche

⁴⁷ Le code pénal qualifie également l'action des fonctionnaires qui exerceraient leurs fonctions sous l'autorité des *insurgés*, tout en établissant que les fonctionnaires qui continueraient à exercer leurs fonctions sous le commandement des insurgés seraient passibles de la peine d'interdiction spéciale à exercer une activité ou une fonction publique de 6 à 12 ans (art. 483 du code pénal).

⁴⁸ S'applique à ce cas la prévision de l'art. 483 du code pénal, transcrite dans la note précédente (art. 549 du code pénal).

qu'il faudrait y trouver—au moins nécessairement—la condition du *tumulte*, au sens de confusion, vacarme ou agitation d'un attroupement de personnes.

Dans tous les cas, il s'agit de types de délit dont la reconnaissance dépend d'interprétations forcées et extensives, car les dispositions citées ne disent pas expressément en quoi, *a priori*, consisterait la DUI—quelles sortes d'actions en relèveraient –, laquelle, en outre et comme nous l'avons vu au chapitre 5 de ce rapport, ne serait pas illicite en droit international.

Examinons maintenant les voies qui conduiraient à déclarer l'état d'exception et l'état de siège, régis par la loi organique 4/1981, du 1^{er} juin, sur les états d'alarme, d'exception et de siège. L'état d'exception est prévu dans les hypothèses où le libre exercice des droits et libertés des citoyens, le fonctionnement normal des institutions démocratiques, celui des services publics essentiels pour la communauté, ou tout autre aspect de l'ordre public, seraient si sérieusement touchés que l'exercice des facultés ordinaires ne suffirait pas à les restaurer et à les maintenir. Il est discutable, mais pas inconcevable, qu'une DUI puisse constituer une hypothèse de fait qui justifierait la déclaration d'un état d'exception, à moins de forcer l'interprétation des effets d'une DUI tout en considérant l'atteinte grave portée au fonctionnement normal des institutions démocratiques.

L'état de siège est prévu au cas où il se produirait ou risquerait de se produire une insurrection ou un acte de force contre la souveraineté ou l'indépendance de l'Espagne, son intégrité territoriale ou le système constitutionnel qui ne pourrait se résoudre autrement. Mais dans ce cas, son application serait fondée sur une interprétation large et forcée du contenu de la disposition le régissant, puisqu'une DUI ne constitue ni une insurrection ni un acte de force, mais une action étroitement liée au principe démocratique dans la mesure où elle devrait être l'aboutissement d'un processus—profondément démocratique—de consultation des citoyens catalans—ou le

précéder ; en outre, il a toujours été interprété que les menaces susceptibles de donner lieu à un état de siège étaient des menaces extérieures.

9.5 Autres actions possibles

Pour terminer, il faut citer le projet de loi sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance (Bulletin officiel des *Cortes Generales*-Congrès des députés, série A, n° 19-1, du 7 septembre 2012), qui régit un régime de sanctions applicable à toutes les administrations publiques.

Certaines des infractions disciplinaires qui y sont prévues peuvent être interprétées au sens où l'on pourrait inclure les actions des institutions de la Generalitat de la Catalogne qui tendraient à la convocation unilatérale de la consultation, dont deux, notamment, à caractère très grave: le manquement au devoir de respecter la Constitution et les Statuts d'autonomie (article 26.1.a) et l'adoption d'accords manifestement illégaux qui porteraient un préjudice grave à l'Administration ou aux citoyens (article 26.1.c), et une autre à caractère grave: l'adoption d'accords manifestement illégaux qui porteraient préjudice à l'Administration ou aux citoyens et ne constitueraient pas d'infraction très grave (article 26.2.c). Or, il faut considérer que l'instruction du dossier en vue de sanctionner et sa résolution relèvent des organes que les Communautés autonomes détermineront, raison pour laquelle on peut vraisemblablement exclure l'application éventuelle de ce genre d'infractions.

En revanche, il y a une série d'infractions très graves en matière de gestion économique et budgétaire (article 25, paragraphes f à o) que l'État pourrait tenter d'appliquer pour justifier l'ouverture d'une procédure de sanction dont le commencement, l'instruction et la résolution incomberaient à l'Administration espagnole (ministère espagnol de l'Économie et des Finances), infractions qui pourraient conduire à démettre de ses fonctions publiques le responsable du service

de l'administration de la communauté autonome qui aurait commis l'une d'elles, ainsi qu'à l'interdiction d'exercer, pendant une période allant de 5 à 10 ans, l'une quelconque des fonctions citées à l'article 22 de la loi (hautes fonctions et assimilées, conformément à la législation de la communauté autonome), selon les dispositions de l'article 27.2, paragraphes b et d. Néanmoins, les types d'infraction susceptibles de donner lieu à l'ouverture d'une procédure de sanction sont liés à des manquements aux normes de l'équilibre budgétaire (loi organique 2/2012, du 27 avril, sur l'équilibre budgétaire et la stabilité financière)⁴⁹, raison pour laquelle, en principe, on ne devrait pas pouvoir y incorporer les actions que la Generalitat pourrait éventuellement promouvoir pour convoquer la consultation ni d'autres initiatives à caractère unilatéral qu'elle pourrait prendre. N'excluons pas néanmoins que l'État puisse forcer l'application de cette procédure de sanction pour répondre indirectement aux actions de la Generalitat.

⁴⁹ Article 25. Infractions en matière de gestion économique et budgétaire.

Sont constitutifs d'infractions très graves: (...)

f) le manquement délibéré aux obligations établies dans les articles 12.5 et 32 de la loi organique 2/2012, du 27 avril, sur l'équilibre budgétaire et la viabilité financière ;

g) la réalisation d'opérations de crédit et d'émissions de dettes qui enfreignent les dispositions de la loi organique 2/2012, du 27 avril ;

h) la non-adoption des mesures nécessaires pour éviter le risque d'inexécution, prévues à l'article 19 de la loi organique 2/2012, du 27 avril ;

i) la souscription d'une convention de coopération ou la concession d'une subvention à une administration publique sans le rapport favorable du ministère des Finances et des Administrations publiques prévu à l'article 20.3 de la loi organique 2/2012, du 27 avril ;

j) la non-formulation du plan économique et financier exigé par l'article 21 de la loi organique 2/2012, du 27 avril ;

k) la non-présentation du plan de rééquilibre exigé à l'article 22 de la loi organique 2/2012, du 27 avril, ou sa non-mise en route dans les délais ;

l) le manquement délibéré et injustifié aux obligations de communication d'information ou de justification des écarts dans l'exécution des mesures et des plans prévus dans la loi organique 2/2012, du 27 avril ;

m) l'inexécution délibérée des mesures de correction prévues dans les plans économiques et financiers et de rééquilibre prévus dans les articles 21 et 22 de la loi organique 2/2012, du 27 avril ;

n) la non-adoption de l'accord de non-disponibilité ou la non-constitution du dépôt prévu à l'article 25 de la loi organique 2/2012, du 27 avril ;

ñ) la non-observation de l'injonction du gouvernement prévue à l'article 26 de la loi organique 2/2012, du 27 avril ;

o) l'inexécution des mesures nécessaires pour garantir l'exécution obligatoire des mesures prises par le gouvernement, prévues à l'article 26 de la loi organique 2/2012, du 27 avril.



De toutes manières, il est pertinent de noter que le projet de loi a été transmis au Parlement et que des amendements importants ont été présentés sur le contenu des dispositions régissant les sanctions analysées ici ; il faudra donc attendre de connaître les termes définitifs de la loi avant d'en tirer des conclusions.

10. Résumé et conclusions

1. Introduction

2. Analyse du soutien à la convocation de la consultation

Les données indiquent la présence d'une forte majorité favorable à la convocation d'une consultation sur l'avenir politique de la Catalogne. Près de 75 % des Catalans sont favorables à la consultation, environ 20 % contre et 5 % se déclarent indifférents. Le refus de convoquer une consultation est faible partout sur le territoire catalan. Dans pratiquement toutes les communes, y compris dans les plus peuplées, l'estimation réalisée indique que le soutien à la consultation est majoritaire. Ce support est important, voire très important dans le quart nord de la Catalogne et un peu moins dans la région littorale centrale (où il demeure néanmoins majoritaire).

3. Arguments légitimant la convocation de la consultation

3.1. Légitimité historique. L'existence de la Catalogne en tant que réalité nationale différenciée à travers les siècles lui donne un profil fortement légitimant du point de vue historique, comparé politiquement à d'autres. Le fait d'avoir disposé pendant des siècles de ses propres institutions, puis d'en avoir été dépossédée sous la contrainte militaire, tout comme sa volonté réitérée d'être reconnue dans sa spécificité nationale et de disposer d'un gouvernement autonome étendu—objectifs jamais atteints d'une manière équitable et efficace dans ses relations avec l'État espagnol au cours de ces trois derniers siècles—constituent une importante voie de légitimation dans la sphère internationale également.

3.2. La consultation répond à des principes démocratiques, représentatifs, civiques et participatifs. La consultation est une pratique civique et participative qui correspond à une démocratie avancée dans la mesure où elle donne aux citoyens du *demos* national de la Catalogne le pouvoir de décider de leur avenir politique collectif. La consultation est une réponse démocratique à une demande présentée à maintes reprises par un secteur grandissant de la société catalane et de ses représentants publics.

3.3. La consultation répond à des principes libéraux: elle protège les droits individuels et collectifs des citoyens. La consultation constitue un outil au service des citoyens catalans pour qu'ils puissent dire comment ils veulent protéger et exercer leurs droits individuels et collectifs face aux décisions politiques, économiques, linguistiques et culturelles, souvent arbitraires, dont ils ont été et sont l'objet de la part du pouvoir central et des institutions de l'État.

3.4. La consultation répond à des principes égalitaires et inclusifs. Tous les citoyens catalans sont appelés à participer à la consultation, indépendamment de leur lieu de naissance, sexe, religion ou groupe ethnique. Tous sont appelés à participer également au débat préalable lors duquel ils pourront s'informer sur les conséquences éventuelles des alternatives envisagées, dont la constitution d'un État indépendant en Catalogne, et ils pourront donner leur avis et faire part de leurs suggestions.

3.5. La consultation est possible dans le cadre législatif actuel. Il y a de très bons arguments juridiques pour soutenir que le système juridique en vigueur renferme cinq procédures permettant de convoquer légalement une consultation afin de permettre aux citoyens et aux citoyennes de Catalogne d'exprimer leur volonté politique à propos de l'avenir de la Catalogne.

3.6. La consultation est en concordance avec les principes du fédéralisme

plurinational. L'un des principes du fédéralisme plurinational est celui du pacte volontaire entre différents groupes nationaux. Un pacte renouvelable en fonction des majorités démocratiques de ces groupes. En ce sens, le fédéralisme est l'un des quatre principes invoqués par la Cour suprême canadienne—avec la démocratie, le constitutionnalisme et la protection des minorités—dans sa fameuse “Opinion” (avis) sur l'éventualité de la sécession du Québec (*Secession Reference*, 1998).

3.7. La consultation relève d'une conception avancée et cosmopolite de la

démocratie. La consultation devient un exercice en concordance avec les valeurs du cosmopolitisme, qui relativise les frontières, tout spécialement lorsqu'elles ont été imposées par la force.

3.8. La consultation est fonctionnelle: elle permet de sortir de l'impasse politique

actuelle. Une consultation à partir d'une question claire et une négociation de “bonne foi”—comme dernièrement entre le Royaume-Uni et l'Écosse ou comme cela est légalement prévu au Canada—permettraient non seulement de déterminer la volonté des personnes concernées, mais aussi de se tourner vers un nouveau cadre politique et constitutionnel, quel que soit le résultat de la consultation, en déverrouillant la situation politique actuelle.

3.9. Les consultations citoyennes sont une procédure habituelle des démocraties

partout dans le monde. Depuis 1990, des référendums sur la souveraineté ou l'indépendance ont été convoqués au Québec, en Bosnie-Herzégovine, en Slovénie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Monténégro et en Ukraine. En 2014 (le 18 septembre) un référendum aura lieu en Écosse. La consultation directe de la population concernée est donc une procédure démocratique amplement admise pour résoudre ce type de situations et elle permet de le

faire conformément aux paramètres internationaux d'absence de violence et de rigueur démocratique.

3.10. La consultation est en concordance avec la tradition historique et la culture politique catalane. Historiquement, la Catalogne a développé un corpus de lois, basé sur des Constitutions convenues à caractère protolibéral. Ces Constitutions ont été annulées par les décrets de *Nueva Planta* (1716). Actuellement, l'exercice du droit de décider est concordant avec l'histoire politique de la Catalogne antérieure aux décrets cités.

3.11. La consultation donne une certaine visibilité internationale à la Catalogne et l'affirme en tant que sujet politique. Aux yeux des acteurs internationaux, la consultation place la Catalogne au rang de sujet politique qui a la volonté et la capacité de prendre des décisions propres et différenciées. Son contentieux avec l'État est ainsi affiché.

4. Stratégies juridiques pour convoquer une consultation légale, conforme au droit interne

4.1. Objectifs stratégiques. Avant de décider quelles voies légales de consultation utiliser, combien et dans quel ordre, il ne faut pas perdre de vue les objectifs fondamentaux suivants: obtenir qu'une consultation légale soit convoquée et, dans le cas où l'État s'y opposerait, établir clairement que le refus ne répond pas à des motifs juridiques, mais politiques. Il faut aussi que les Catalans et la communauté internationale comprennent clairement que la volonté de la Generalitat est de parvenir à un accord avec l'État, en proposant autant de voies légales de consultation que nécessaire, mais en évitant que le nombre de propositions ne donne aux Catalans la sensation de perdre leur temps inutilement ou de prolonger le processus artificieusement. Enfin, il faut que les voies légales utilisées permettent à la Generalitat et aux acteurs sociaux et

politiques catalans de jouer un rôle de premier rang dans cette convocation, tandis que l'implication de l'État serait reléguée à second plan—pour ne pas le contraindre à mener des actions qui auraient un coût politique inutile.

4.2. Critères à retenir pour atteindre les objectifs fixés. Avant de préciser les voies qu'il conviendrait d'appliquer, il faut analyser les éléments suivants: problèmes de constitutionnalité qui pourraient apparaître ; laps de temps éventuellement requis par les atteindre ; importance du rôle juridique dévolu à l'État, à la Generalitat et aux acteurs sociaux et politiques catalans ; capacité de transmettre à la communauté internationale la volonté, exprimée dans diverses résolutions du Parlement catalan, d'entamer cette procédure, autant que possible, dans le cadre légal en vigueur et en cherchant à parvenir à un accord avec l'État.

4.3. Les voies légales qui offrent les meilleures garanties de constitutionnalité.

Parmi les cinq voies possibles (celles des articles 92 et 150.2 CE, celle de la loi catalane 4/2010 sur les consultations par voie de référendum, celle de la proposition de loi sur les consultations populaires non référendaires et celle de la réforme de la Constitution), celles qui présentent une insertion plus claire dans la Constitution sont la voie de l'article 92 CE—notamment si la réforme de la LORMR est introduite –, ainsi que la voie de l'art. 150.2 CE et, bien entendu, la réforme constitutionnelle qui ne peut être inconstitutionnelle pratiquement “par définition”. En revanche, les consultations référendaires de la loi catalane 4/2010 et non référendaires de la proposition de loi qui a été transmise au Parlement catalan peuvent poser plus de problèmes.

4.4. Les voies légales qui accordent un rôle majeur à la Generalitat et aux Catalans et qui pourraient être plus rapides. Si l'on retient le critère du rôle majeur dévolu à la Generalitat et aux Catalans pour convoquer la consultation et superviser son déroulement, ainsi que le critère de la rapidité du processus,

ces deux objectifs ont plus de chance d’être atteints avec les “lois catalanes” - la loi 4/2010 et la proposition de loi en cours devant le Parlement-qu’avec les voies des articles 92, 150.2 CE ou la voie de la réforme constitutionnelle. Néanmoins, il n’est pas à exclure que les autres voies bénéficient aussi d’un soutien populaire, soit directement (par exemple, en exerçant le droit de pétition), soit par l’intermédiaire des municipalités et autres organismes locaux (motions de soutien à la consultation).

4.5. Combien de voies utiliser? De ce point de vue, il faut penser à la possibilité d’utiliser plus d’une procédure, mais pas toutes, évidemment. D’autre part, il ne faut pas non plus exclure de les proposer simultanément, en totalité ou en partie, c’est-à-dire, deux voies ou plus en même temps ou successivement mais sans attendre d’arriver au bout d’une procédure pour en entamer une autre, si la Generalitat observe que l’une d’elles est prolongée artificieusement ou excessivement.

4.6. Conclusion du point de vue des garanties constitutionnelles, du rôle de la Generalitat et des Catalans et de la rapidité. Compte tenu de ces trois aspects, une solution consisterait éventuellement à utiliser l’une des deux procédures prévues dans la “législation catalane”, procédures qui garantiraient la rapidité du processus et le rôle majeur de la Generalitat et des Catalans, et l’une des procédures “prévues dans la CE”, comme celle de l’art. 92 CE qui, en disposant d’une insertion constitutionnelle plus claire, rendrait plus évident le caractère politique d’un refus hypothétique de l’État. De toutes manières, si l’on voulait y parvenir définitivement, on pourrait proposer la réforme de l’article 92 de la Constitution, proposition qui recevrait vraisemblablement une réponse initiale rapide et claire.

4.7. Ordre de préséance entre les différentes voies. Concernant l’ordre de préséance de ces voies, il semble clair que la logique juridique comme la

logique politique ou institutionnelle conseillent de commencer par les “voies catalanes” et de recourir ensuite seulement aux “voies étatiques”. Cependant, il est vrai que l’on ne peut exclure d’emblée l’apparition de circonstances politiques—par exemple, un accord avec l’État—conseillant de modifier l’ordre logique mentionné plus haut et montrant ainsi la pertinence de commencer par la voie des articles 92 ou 150.2 CE.

4.8. Conclusions. Sauf circonstances particulières, il semble qu’il faudrait tenter d’appliquer d’abord soit la voie de la loi catalane 4/2010, soit, alternativement, celle de la future loi catalane sur les consultations non référendaires et, en second lieu, alternativement aussi, soit celle de l’article 92 CE, soit celle de l’article 150.2 CE. Si, politiquement, on voulait mettre en évidence de manière irréfutable la motivation exclusivement politique d’un refus hypothétique de l’État de convoquer la consultation, après les deux tentatives mentionnées ci-dessus, on pourrait recourir à la réforme de l’article 92 pour introduire les référendums applicables aux Communautés autonomes.

5. La consultation dans le cadre du droit de l’Union européenne et du droit international

5.1. Procédures juridiques pour convoquer la consultation. Ni le droit de l’UE, ni le droit international ne contiennent de dispositions prévoyant une procédure qui permettrait à la Generalitat de convoquer une consultation comme celle que réclament la majorité des Catalans. Pour le droit international comme pour celui de l’UE, il appartient à chaque pays de résoudre l’essence de cette question.

5.2. Droits et principes du droit de l’UE ou du droit international applicables à la consultation, à l’application de ses résultats et à l’application de “voies alternatives”. Sont-ils justiciables? Quels effets juridiques ont-ils sur les voies

légales de consultation et sur les voies alternatives? Référence à la licéité internationale des voies. On trouve dans ces deux systèmes juridiques des droits et des principes qui peuvent renforcer la légalité et la légitimité pour convoquer une consultation légale ou appliquer des voies alternatives. C'est le cas du principe démocratique, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et, bien qu'à un niveau différent, du principe de protection des minorités nationales.

Mais aucun de ces trois "droits et principes" ne sont justiciables, au sens d'autoriser à s'en prévaloir devant des institutions judiciaires internationales ou européennes pour déclarer, le cas échéant, l'existence d'obligations juridiques contraignantes pour l'État espagnol ou d'autres États ou organisations internationales. Les raisons sont diverses. Premièrement, parce que les trois "droits et principes" mentionnés sont recueillis dans les instruments légaux et dans la jurisprudence en tant que valeurs et principes et non pas en tant que droits au sens strict. Deuxièmement, parce qu'au niveau européen, pas plus qu'au niveau international, il n'a été prévu de procédures permettant de canaliser des demandes éventuelles basées sur ces principes, destinées à exiger la convocation de consultations légales ou pour justifier le recours à des voies alternatives. Ajoutons que la Generalitat rencontrerait des problèmes de légitimation pour envisager des demandes judiciaires et, finalement, que les procédures utilisables sont presque exclusivement non juridictionnelles.

Cela étant, qu'ils ne soient pas justiciables ne veut pas dire pour autant qu'ils ne produisent pas d'effets juridiques. Concrètement, en ce qui concerne la convocation d'une consultation légale, il est évident que ces principes, et notamment le principe démocratique, ont un effet juridique important en tant que critère interprétatif inéluctable pour interpréter et appliquer les articles de la Constitution espagnole et des lois internes qui régissent les référendums

et les consultations permettant aux citoyens et aux citoyennes de participer directement à la prise de décisions politiques. Autrement dit, les principes du droit européen et du droit international, notamment le principe démocratique, intégrés dans le système juridique interne par l'article 10 de la CE, obligent les pouvoirs publics de l'État espagnol à interpréter les dispositions qui régissent les référendums et les consultations populaires de manière à parvenir, tout en respectant les principes et les règles d'un État de droit et compte tenu du principe démocratique, à l'élargissement maximal des droits de participation politique des citoyens, y compris des droits de participation politique directe.

En ce qui concerne l'application des résultats des consultations légales, ces principes, et notamment le principe démocratique, peuvent également avoir un effet majeur pour nuancer le caractère purement "consultatif" que la Constitution attribue à cette sorte de référendums et de consultations. En ce sens, il faut rappeler que l'avis de la Cour suprême du Canada qui déduit du principe démocratique, sur lequel repose la Constitution canadienne, l'obligation de la Fédération et des Provinces de négocier avec le Québec sa propre séparation, dans l'hypothèse où tel serait le résultat d'un référendum sur son avenir politique.

Ces principes peuvent aussi avoir une influence sur l'application de voies alternatives et de leurs résultats. Ainsi, par exemple, le principe démocratique joue-t-il un rôle décisif pour légitimer juridiquement les élections plébiscitaires et, plus précisément, pour s'opposer à toute tentative de les interdire en alléguant qu'elles constituent une fraude aux fins visées par les élections.

Quoi qu'il en soit, hormis ces effets juridiques directs, ces principes, et notamment le principe démocratique, peuvent produire d'autres effets pas du tout négligeables comme celui de contribuer à légitimer politiquement le recours à des voies alternatives aux consultations légales, y compris à la

déclaration unilatérale d'indépendance (DUI), et l'application des résultats, indépendance comprise. Ils peuvent y contribuer essentiellement tout en aidant à justifier que l'utilisation de ces voies et l'application de leurs résultats ne puissent être considérées illicites au niveau international. Cela revient à dire, d'une part, que la Generalitat peut demander sa reconnaissance en tant que nouvel État conformément aux règles et principes qui régissent le droit international et, d'autre part, que les États et les organisations internationales peuvent reconnaître les consultations et leurs résultats, si telle était leur décision politique, sans rien commettre d'illicite au niveau international.

6. Éléments constitutifs de la consultation et critères qui régissent les campagnes électorales

6.1. La question

6.1.1. Éléments à prendre en compte pour formuler la question. Avant de formuler la question, il faut penser aux éléments suivants: exigences, internes et internationales, de clarté et neutralité ; proposer ou non de deux alternatives ou davantage aux électeurs et, finalement, expliciter ou non dans la question que, pour l'application des résultats de la consultation, on s'en remettra à la législation en vigueur. Néanmoins, en prenant la décision politique sur la formulation de la question, il faudra tenir compte du contexte politique dans lequel la décision sera prise.

6.1.2. Conditions de clarté et de neutralité. L'exigence de la clarté a un double contenu: que la question soit facile à comprendre pour les électeurs et que sa rédaction n'induit pas en erreur, qu'elle aille "to the point", et sans ambiguïté quant au sens du vote de sorte que son résultat soit aussi univoque que possible.

L'exigence de la neutralité se traduit par l'obligation de ne favoriser aucune des alternatives proposées, c'est-à-dire, de ne pas influencer la décision de l'électeur.

6.1.3. Une question comprenant deux alternatives ou plus. Avantages et inconvénients. Étant donné le débat politique qui a été soulevé aujourd'hui en Catalogne, pour préciser les options que la question devrait renfermer, deux solutions se présentent: poser l'alternative entre les opinions favorables et les opinions défavorables à un État indépendant en Catalogne ou offrir aux électeurs le choix entre quatre alternatives: le maintien du *statu quo*, l'État fédéré, l'État confédéré ou l'État indépendant. La première alternative a l'avantage de la clarté de la question, de la facilité à identifier le résultat du vote et des actions à entreprendre pour appliquer les résultats de la consultation. La seconde permet de mieux cerner les préférences des électeurs en ce qui concerne le modèle d'organisation politique de la Catalogne, mais elle pose plus de problèmes du point de vue de la clarté de la question, l'identification du sens précis des réponses et l'application des résultats.

Si les circonstances politiques penchent pour cette seconde alternative, pour éviter la fragmentation du vote en quatre options, on pourrait remplacer les références à L'État fédéré, à l'État confédéré ou à l'État indépendant, par la locution "État propre" qui englobe les trois. Il est évident cependant que le sens de l'expression est extrêmement ambigu et que les résultats seraient difficiles à appliquer. Une alternative consiste à poser des questions successives ou en arborescence tout en offrant aux électeurs une première option entre État indépendant ou non et, en deuxième option, la possibilité de choisir entre *statu quo*, État fédéré ou État confédéré (cette deuxième option ne serait prise en compte que si le résultat majoritaire à la première question était négatif). Finalement, on

pourrait aussi décider d'offrir aux électeurs la possibilité de choisir entre les quatre options citées en utilisant un système, comme celui du vote alternatif, qui permettrait d'additionner les préférences des électeurs pour dégager l'option victorieuse, ce qui aurait l'avantage de la clarté et de la facilité à appliquer les résultats du vote.

6.1.4. Incorporation ou non à la question de formules destinées à mettre en évidence que le processus se fera, dans la mesure du possible, selon la législation en vigueur. Dans le corps du rapport, nous avons analysé en premier lieu la formulation de la question à partir d'un mandat adressé au Parlement catalan pour entamer la procédure destinée à constituer en Catalogne un État indépendant—ou fédéré, ou confédéré, selon le résultat de la consultation. En second lieu, nous avons étudié les clauses de sauvegarde constitutionnelle proprement dites, présentées de deux manières. La première consiste à ajouter à la question proprement dite, séparée par une virgule, l'incise finale suivante: "conformément aux voies légales pertinentes". La seconde inclut la clause de sauvegarde dans un préambule qui pourrait avoir la teneur suivante: "dans le cadre des procédures légales en vigueur, la Generalitat de la Catalogne convoque les citoyens et citoyennes de Catalogne à répondre à la question suivante".

Mais deux arguments majeurs s'opposent à ces trois alternatives. En premier lieu, la règle générale, réitérée par le Tribunal constitutionnel dans de nombreux jugements, selon laquelle il faut toujours présupposer que l'action des pouvoirs publics se produit et a vocation de se produire conformément à la législation en vigueur et, par conséquent, il n'y a pas lieu d'ajouter dans chacune de leurs interventions ce que le Tribunal qualifie de "clauses de sauvegarde" des normes constitutionnelles et légales en vigueur. En second lieu, les graves problèmes de manque de simplicité et de clarté de ces formules et les confusions auxquelles elles

peuvent prêter pour les électeurs, à cause de la confusion entre l'objet matériel de la question—l'objectif visé par l'électeur - et l'instrument ou la procédure formelle qui permettrait d'appliquer le résultat et l'incertitude sur les conséquences d'un éventuel blocage de la part de l'État pour appliquer les résultats selon les procédures légales pertinentes. Ces problèmes sont particulièrement importants dans l'hypothèse des mandats adressés au Parlement. De fait, il se pourrait que certains électeurs favorables à cette opinion soient opposés à l'introduction de clauses ou de mandats pour le législateur parce qu'ils estimeraient que ces formules reconnaissent à l'État la faculté d'empêcher l'application des résultats de la consultation.

Mais en contrepoint, il est vrai que l'alternative consistant à incorporer des clauses de sauvegarde et notamment la formulation de la question sous forme de mandat au Parlement garantissent mieux la constitutionnalité de la question et font explicitement état, aux yeux des Catalans et de la communauté internationale, de la volonté de la Generalitat de réaliser ce processus, autant que cela lui sera possible, en respectant la législation en vigueur et en s'efforçant de parvenir à un accord avec l'État ; en outre, si l'État s'opposait à la convocation de la consultation alors même que l'on aurait pris la précaution d'indiquer dans la question que les résultats seraient appliqués conformément au droit, il deviendrait évident que ce refus ne reposerait pas sur des motifs juridiques, mais essentiellement politiques ; la décision reviendrait à empêcher l'expression libre et démocratique de la volonté des citoyens et citoyennes de Catalogne.

Certes, ces considérations qui pourraient susciter le choix d'alternatives "garantistes" de la constitutionnalité de la question, revêtent une importance particulière à la lumière d'une donnée non négligeable: le

jugement du Tribunal constitutionnel 103/2008 sur le fameux *Plan Ibarretxe* qui fonde indirectement la déclaration d'inconstitutionnalité de la consultation, entre autres raisons, sur le fait que, dans la question destinée à la consultation, il n'était pas clairement établi que l'application de son résultat se ferait selon une procédure de réforme constitutionnelle. Si l'on décidait d'incorporer une clause de sauvegarde, le mieux serait de l'introduire en préambule.

6.1.5. Conclusions. Du point de vue de la clarté et de la facilité de l'application des résultats, la formule la plus pertinente est celle d'une question directe sur le vote favorable ou non à la constitution d'un État indépendant en Catalogne.

Si le gouvernement ou le Parlement catalans, en pondérant d'autres éléments, décidaient d'utiliser une question à choix multiple, la meilleure formule parmi toutes les formules possibles serait de laisser les électeurs décider entre plusieurs options, tout en permettant de dégager une option victorieuse, comme nous l'avons minutieusement analysé dans le corps du rapport.

Quant à la nécessité d'incorporer des clauses de sauvegarde de la constitutionnalité ou des mandats adressés au Parlement dans cette finalité, il ne faut pas oublier que cette incorporation n'est pas strictement nécessaire du point de vue juridique et qu'elle peut apporter une certaine confusion ; les circonstances actuelles peuvent toutefois conseiller de formuler la question de la manière qui réaffirmerait le mieux la garantie de sa constitutionnalité. Dans ce cas, la formule qui poserait le moins de problèmes, c'est-à-dire moins de risque de confusion entre la question proprement dite et la procédure destinée à appliquer les résultats de la

consultation, est celle de la clause “conformément aux voies légales pertinentes” formulée en préambule.

6.2. La date

6.2.1. Éléments à prendre en considération pour fixer la date. Avant de prendre la décision politique de fixer la date de la consultation, quatre éléments essentiels sont à considérer. Premièrement, l’existence de périodes pendant lesquelles la convocation de référendums est légalement interdite à cause de la convocation d’élections européennes, étatiques ou locales, et celle de jours ouvrables qu’il vaut mieux éviter ; deuxièmement, la neutralité politique de la date choisie, que la communauté internationale exige en recommandant de renoncer aux dates qui ont une connotation symbolique et politique, comme le 11 septembre en Catalogne ; troisièmement, la nécessité de ne pas retarder la consultation au-delà du raisonnable et de respecter la règle générale contenue dans l’accord des deux partis majoritaires au Parlement de convoquer la consultation avant la fin de l’année 2014—sauf concours de circonstances exceptionnelles étudiées d’un commun accord—et, finalement, la nécessité de disposer d’un délai suffisant pour faire face, avec les garanties requises, aux problèmes organisationnels issus de la consultation et pour préparer soigneusement les campagnes électorales des institutions promotrices et des autres sujets légitimés. À ces quatre éléments génériques et dans le cas présentement analysé, ajoutons un dernier conditionnement conjoncturel mais qui peut s’avérer important: la convocation, le 18 septembre 2014 en Écosse, d’un référendum sur l’indépendance, dont les résultats pourraient avoir de l’influence sur la participation et le sens du vote des citoyens et citoyennes de Catalogne, pendant un certain temps.

6.2.2. Application des critères analysés à la consultation. Du point de vue du rapport entre la rapidité optimale et la viabilité factuelle, la meilleure période pour convoquer la consultation commence au début du second semestre 2014.

Néanmoins, du point de vue de l'exclusion des périodes électorales, des exigences de neutralité, des problèmes posés par les jours ouvrables et des effets hypothétiques des résultats du référendum écossais, il faut savoir que, dans cette période initiale, on doit exclure le laps de temps qui va du 1^{er} juin–au 23 août, sachant que des élections européennes sont prévues à cette période. Cette limitation pourrait ne pas s'appliquer aux consultations non référendaires–et, probablement, encore moins dans la pratique aux consultations référendaires de la loi 4/2010. De la période qui va du 24 août à la fin du semestre, en principe il faudrait exclure la date du 11 septembre, pour éviter de compromettre la neutralité exigée. En outre, les éventuels effets sur l'électorat catalan issus du référendum écossais engagent à ne pas convoquer la consultation entre le 19 septembre et le moment où ces effets se seront dissipés, ce qui pourrait survenir à la fin du semestre ou au début de 2015.

Dans l'hypothèse où la voie choisie pour convoquer la consultation serait celle des consultations non référendaires, la période propice irait du 1^{er} juin 2014 au 18 septembre, à l'exclusion du 11 septembre et des jours ouvrables, comme nous l'avons signalé, et avec la possibilité d'entamer une nouvelle période au mois de décembre.

6.3. Le corps électoral et les problèmes logistiques

6.3.1. Utilisation des listes de l'État. Ce n'est que dans le cas des consultations non référendaires prévues dans la proposition de loi en cours devant le Parlement que se pose le problème de savoir qui sera appelé à voter lors

de la consultation et comment seront établies les listes pour exercer le droit de vote. Dans tous les autres cas, les listes de l'État seraient employées, puisque l'État aurait à charge de convoquer, autoriser ou déléguer la convocation et les personnes habilitées à voter seraient les citoyens et les citoyennes de Catalogne de plus de 18 ans.

6.3.2. Personnes habilitées à voter dans les consultations non référendaires.

Dans le libellé actuel de la proposition de loi, les personnes habilitées à voter sont pratiquement les mêmes que pour les élections locales ou européennes—à l'exception fondamentalement de l'incorporation importante des plus de 16 ans. Ce corps électoral diverge par conséquent de celui qui vote aux élections du Parlement catalan. Bien que l'incorporation de ressortissants étrangers domiciliés en Catalogne puisse contribuer à différencier les consultations des référendums, il conviendrait peut-être de modifier le libellé actuel de la proposition de loi puisqu'il semble clair que l'objet de la consultation sur l'avenir politique de la Catalogne est plus étroitement lié à l'objet des élections au Parlement qu'à celui des élections locales ou européennes. Si un changement était introduit en ce sens, les électeurs seraient les citoyens et les citoyennes de Catalogne de plus de 16 ans, auxquels s'ajouteraient les citoyens catalans domiciliés à l'étranger.

6.3.3. Stratégie pour établir les listes électorales dans les consultations non référendaires. Pour préparer les listes applicables à cette consultation, il faudrait que le Service des procédures électorales et des consultations populaires (APECP) du ministère catalan de l'Intérieur et des Relations institutionnelles (ou de la Sindicatura electoral catalana) actualise les données des dernières élections catalanes avec le soutien des techniciens de l'Institut catalan de la statistique (IDESCAT) et la collaboration des mairies.

6.3.4. Problèmes logistiques inhérents aux consultations non référendaires.

En prévision d'un hypothétique manque de collaboration de l'État—et de certaines municipalités—et sachant que la Generalitat ne dispose pas de matériel électoral suffisant, il conviendrait que l'administration de la Generalitat établisse un programme de fournitures de matériel en prenant pour référence les besoins logistiques habituels aux consultations locales ou des Communautés autonomes.

6.3.5. Vote des Catalans domiciliés à l'étranger. Le vote électronique.

En prévision d'un hypothétique manque de collaboration de l'État, il ne faut pas oublier que plus de 150 mille Catalans résident à l'étranger et qu'ils pourraient avoir des difficultés à voter. Les solutions technologiques actuelles de vote électronique par correspondance—dont une entreprise catalane est pionnière au niveau mondial—sont aussi sûres, si ce n'est plus, que les procédures traditionnelles de vote par correspondance. De fait, dans un environnement non contrôlé comme celui du vote par correspondance—qu'il soit postal ou électronique –, l'électeur croit en l'intégrité du processus électoral et des mécanismes de sauvegarde. Quoi qu'il en soit, on pourrait affirmer que les solutions technologiques existantes garantissent un certain contrôle individuel du vote émis que le vote postal ne garantit pas. Mais avant de prendre une décision à ce sujet, il faudra tenir compte des critiques éventuellement émises sur l'absence de sécurité du vote électronique—fondées ou non—qui pourraient contaminer l'évaluation des votes.

6.4. Le quorum et les majorités

6.4.1. Faut-il établir un quorum de participation et une majorité renforcée d'approbation? Bien que l'une des questions habituellement posées pour des consultations susceptibles de modifier de manière substantive le *statu quo* d'une communauté politique soit de se demander s'il faut exiger un

quorum minimum de participation et une majorité renforcée favorable à la modification du *statu quo*, l'étude comparée démontre que la règle généralement acceptée et qualifiée de bonne pratique par le Conseil de l'Europe est de ne pas fixer de quorum de participation et de retenir la majorité simple des votes émis. Ces règles correspondent aux exigences du principe démocratique et garantissent la clarté dans l'interprétation et l'application des résultats. En revanche, l'exigence de majorités spéciales ou renforcées implique une exception notoire au principe démocratique et peut également engendrer des situations complexes et problématiques.

6.4.2. Conclusions. Pour ces motifs, il est souhaitable que la règle applicable à la consultation en Catalogne soit celle de la majorité simple des votes émis, sans fixer de minimum de participation. Néanmoins et dans le cas où l'on voudrait assurer tout spécialement la légitimité politique du résultat, on pourrait envisager d'exiger un quorum de participation. Il faudrait en déterminer le seuil, le cas échéant, à partir d'une évaluation politique. Nous pouvons toutefois conseiller de fixer cette participation minimale à la majorité du corps électoral (50 % + 1 vote).

Soulignons que le code des bonnes pratiques en matière de référendums, rédigé par la Commission de Venise et adopté par le Conseil de l'Europe, recommande de ne pas stipuler de quorum de participation minimale, ni de quorum d'approbation.

6.5. L'administration électorale et la pertinence de créer la Sindicatura electoral catalane

6.5.1. Absence d'une administration électorale catalane spécifique. Comme chacun sait, la Catalogne n'a pas de loi électorale spécifique et ce fait comporte, entre autres choses, que le pays ne dispose pas d'une administration électorale spécifique, autrement dit, d'un comité électoral de communauté autonome ou

d'une Sindicatura électorale si une appellation plus concordante avec la tradition juridique catalane était adoptée.

6.5.2. Administration électorale dans les référendums convoqués par l'État.

Si le référendum était convoqué par l'État, en vertu de l'article 92 CE et de la loi organique qui régit les modalités de référendum (LORMR), les organes compétents de l'administration électorale seraient le comité électoral central, les comités électoraux provinciaux et les comités électoraux de zone. Dans cette hypothèse, l'existence d'une Sindicatura électorale catalane ne changerait pas, en principe, la compétence du comité électoral central, excepté si la LORMR était modifiée ou si les dispositions étatiques spécifiques à la convocation du référendum établissaient expressément l'intervention de l'organe de l'administration électorale catalane afin que celui-ci puisse agir en tant que tel dans le déroulement du référendum.

6.5.3. Administration électorale dans les référendums de la loi catalane

4/2010. En cas de convocation du référendum par le gouvernement de la Generalitat en application de la loi catalane 4/2010, la disposition mentionnée ci-dessus (art. 46.2) se réfère au "comité électoral compétent" lorsqu'elle régit les fonctions institutionnelles supérieures de garantie juridique et opérationnelle pour la réalisation de la consultation référendaire. Ce comité électoral compétent pourrait être la Sindicatura électorale catalane si, lors de la création de cet organe, la loi correspondante lui attribuait les fonctions établies à l'article 46.2 de la loi 4/2010. Si la Sindicatura n'était pas créée, l'administration électorale de la consultation serait confiée au comité électoral central, aux comités électoraux provinciaux et aux comités électoraux de zone.

6.5.4. Administration électorale dans les consultations de la proposition de loi

catalane sur les consultations non référendaires. Si la convocation de la consultation se basait sur la proposition de loi sur les consultations non référendaires, il conviendrait d’assigner les fonctions de la commission de contrôle à la Sindicatura électoral catalane—en prenant la précaution d’établir une formule transitoire si la loi sur les consultations était approuvée avant sa création.

6.5.5. La Sindicatura électoral catalane. Compte tenu de la fonction symbolique, juridique, sociale et politique de la future consultation, il serait souhaitable de se doter le plus tôt possible d’une autorité électorale spécifique, éventuellement appelée Sindicatura et conçue sur le modèle de la *Direction générale des élections du Québec* (DGEQ), en l’adaptant néanmoins aux circonstances spécifiques de la Catalogne qui s’insèrent dans une culture politique partiellement différente.

6.6. La réglementation de la campagne institutionnelle

6.6.1. Contenu de la campagne institutionnelle. Dans une campagne institutionnelle, les promoteurs de la convocation sont chargés d’informer les citoyens sur les éléments techniques essentiels du référendum ou de la consultation (date, formulation de la question et procédures de vote) et, le cas échéant, d’encourager la participation.

6.6.2. La campagne institutionnelle dans les référendums convoqués par l’État. Si le référendum est convoqué par l’État, en application de l’article 92 CE, de la LORMR et de la LOREG, tant que l’on conservera le libellé actuel de l’art. 50.1 de cette dernière loi et les critères de son application établis par le comité électoral central, seul l’État sera habilité à organiser une campagne institutionnelle et celle-ci devra se limiter à l’information purement technique sans essayer d’encourager la participation.

Néanmoins l'État pourrait déléguer ou transférer la campagne institutionnelle à la Generalitat en application de l'article 150.2 CE.

6.6.3. La campagne institutionnelle dans les référendums de la loi 4/2010. Si

le référendum est convoqué par la Generalitat selon la loi catalane 4/2010 et qu'il ne se produit pas de changements dans les normes catalanes, la promotion de la participation restera hors de portée des objectifs de la campagne institutionnelle. Les changements dans les normes catalanes pourraient se produire de trois manières, en s'appuyant toujours sur l'article 43.3 EAC (principe directeur de la promotion de la participation électorale dans les campagnes institutionnelles des pouvoirs publics) et en respectant l'obligation de ne pas influencer l'orientation du vote des électeurs- La première serait d'inclure la promotion de la participation dans la réglementation de la campagne institutionnelle dans un décret de la Generalitat de normes complémentaires pour la réalisation d'un référendum, possibilité qui, en outre, serait facilitée juridiquement par l'article 49 de la loi 4/2010 qui ne l'exclut pas expressément. La deuxième consisterait à modifier l'article 49 de la loi 4/2010 pour y mentionner cette promotion au nombre des objectifs des campagnes institutionnelles. La troisième serait de créer à court terme la Sindicatura électoral catalane qui deviendrait l'organe d'administration électoral compétent dans les consultations convoquées par la Generalitat, et d'attribuer à cette institution la fonction de réaliser ou de superviser la campagne institutionnelle en admettant la promotion de la participation.

6.6.4. La campagne institutionnelle dans les consultations de la proposition de loi sur les consultations non référendaires. Si la consultation est convoquée par la Generalitat dans le cadre de la proposition de loi sur les consultations populaires non référendaires, qui a été soumise au Parlement catalan, la réglementation de la campagne institutionnelle que

pourra développer l'administration catalane relèvera de la future loi catalane, car dans ce cas, il ne s'agira pas d'une procédure tenue de suivre les dispositions de la LOREG ou de la LORMR. En ce sens, les potentialités issues du principe directeur de l'article 43.3 EAC, concernant la promotion de la participation citoyenne dans une consultation, pourraient être amplement développées, en respectant toujours l'interdiction d'influencer l'orientation du vote des électeurs. Nous suggérons que la future loi sur les consultations populaires non référendaires englobe la réglementation de la campagne institutionnelle en faisant expressément référence à la promotion de la participation comme à l'un de ses objectifs.

6.7. La réglementation de la campagne d'information ou de propagande

6.7.1. Contenu de la campagne d'information ou de propagande. La campagne d'information ou de propagande dans un référendum ou une consultation a pour finalité de permettre aux institutions qui les convoquent, ainsi qu'aux autres pouvoirs publics et aux acteurs politiques et sociaux, d'expliquer leur position sur l'objet de la convocation, c'est-à-dire sur ce qui a motivé la question.

6.7.2. La campagne d'information des pouvoirs publics dans les référendums convoqués par l'État. Si la convocation émane de l'État, les décisions du comité électoral central établissent la faculté d'informer du contenu de l'objet du référendum, mais sans émettre d'appréciations afin de préserver la neutralité politique de toutes les institutions—qu'elles aient promu ou non la convocation. Cette position contraste avec celle du Code des bonnes pratiques en matière de référendums de la Commission de Venise qui admet que les pouvoirs publics prennent part à la campagne d'information d'un référendum sans abuser de leur position et en s'engageant à garantir que les électeurs seront également informés des autres points de vue. Cela étant et d'après ce rapport, le Conseil de

l'Europe marque une ligne, possible et souhaitable, de modification normative de la LORMR ou d'évolution de la doctrine du comité électoral central.

6.7.3. La campagne d'information des pouvoirs publics dans la loi 4/2010.

La loi catalane 4/2010 ne régit pas la campagne d'information des pouvoirs publics au sujet des référendums convoqués dans le cadre de ses dispositions. Au vu de cette lacune et de la nature référendaire des consultations populaires régies par cette loi avec l'application subséquente des décisions du comité électoral central dans cette hypothèse, on peut affirmer que les pouvoirs publics catalans sont habilités à déployer une campagne d'information sur l'objet du référendum en toute objectivité et neutralité et en évitant tout jugement de valeur.

6.7.4. La campagne des pouvoirs publics dans les consultations populaires

non référendaires. Quant à la proposition de loi sur les consultations populaires non référendaires, elle ne dit rien non plus de la campagne d'information des pouvoirs publics. Étant donné que ces consultations ne sont pas référendaires, que ce soit dans la rédaction définitive de la loi ou dans la normative complémentaire d'application, le législateur catalan n'est pas tenu de suivre les critères du comité électoral central exposés plus haut et il pourrait incorporer les principes, également référencés plus haut, du code de la Commission de Venise.

6.7.5. La campagne d'information des acteurs politiques et sociaux.

Quant à la campagne d'information des acteurs politiques et sociaux, si la convocation émane de l'État, en application de la LORMR et la LOREG, les partis politiques qui siègent au Parlement auront un rôle majeur que n'auront pas les autres partis ni les acteurs politiques et sociaux, en

contraste avec les prévisions du code des bonnes pratiques en matière de référendums de la Commission de Venise et d'autres expériences comparables. C'est également la situation que prévoit la loi catalane 4/2010 à la seule exception de la considération pour la commission qui promeut un référendum d'initiative populaire en tant que sujet politique de la campagne d'information. En revanche dans le texte de la proposition de loi, préparé pour la communication conjointe du Parlement sur les consultations populaires non référendaires, il est prévu que des organisations sociales ou professionnelles puissent "faire partie du processus de consultation".

7. L'application des résultats de la consultation légale: conséquences juridiques de la victoire du "oui" et du "non"

7.1. La victoire du "oui" dans une consultation à partir d'une question directe sur

l'indépendance. Conséquences pour la Generalitat. Dans une consultation à partir d'une question directe sur l'indépendance et bien que les référendums et les consultations soient juridiquement des actes "consultatifs", la victoire du "oui" a non seulement des conséquences politiques indéniables, mais aussi des obligations ou des conséquences juridiques vis-à-vis des pouvoirs publics impliqués. En ce qui concerne la Generalitat plus précisément, celle-ci aurait l'obligation de soumettre le projet de sécession à l'État. Elle pourrait le faire en présentant une initiative de réforme constitutionnelle ou bien en entamant une négociation directe avec l'État en marge de la procédure de réforme constitutionnelle. La première alternative a l'avantage politique et juridique du respect scrupuleux de la législation en vigueur ; elle a l'inconvénient de la faculté dévolue à l'État de bloquer le processus, ce qui obligerait à rechercher des solutions politiques, y compris, le cas échéant, la médiation internationale, et permettrait d'envisager des voies alternatives, comme la DUI. Si la Generalitat estime que la voie de la réforme constitutionnelle ne convient pas

et que, en réalité, nous nous trouvons face à une nouvelle étape constituante, elle pourrait entamer les négociations avec l'État en faisant appel à un nouveau format de procédure. Mais il faut aussi se demander dans ce cas si la régularisation du résultat de la procédure doit ou peut se faire selon la législation en vigueur (réforme de la Constitution). Si le choix porte sur la réforme constitutionnelle, le problème se posera à partir du référendum final, obligatoire et contraignant, qu'il faudra convoquer sur tout le territoire espagnol.

De toutes manières, tout en entamant les négociations avec l'État, la Generalitat devrait promouvoir une série d'interventions au niveau international et au sein de l'Union européenne, destinées à obtenir leur soutien dans cette procédure, voire la disposition à une éventuelle médiation, l'acceptation et la présence au sein de la communauté internationale, et l'admission de la Catalogne en qualité de nouveau membre de l'Union européenne ou, le cas échéant, la détermination de son statut jusqu'à son adhésion.

7.2. La victoire du "oui" dans une consultation à partir d'une question directe sur l'indépendance. Conséquences pour l'État. Du point de vue de l'État, après que la Generalitat lui aura soumis son projet, il devra entamer la procédure selon la voie choisie par la Catalogne: la révision constitutionnelle ou bien la négociation directe avec la Generalitat, tout en établissant dans ce cas une procédure pour le moment inexistante.

Dans le cas où l'État n'accepterait pas d'entamer la négociation ou bloquerait la réforme constitutionnelle, en refusant de donner une valeur contraignante à la consultation, en ne reconnaissant pas son résultat, en considérant qu'il faut suivre une procédure légale différente ou pour des questions directement de fond, le problème ainsi posé serait de nature essentiellement politique, et non

pas juridique, de sorte qu'il faudrait le résoudre par des moyens politiques et non pas juridiques, mais sans exclure, le cas échéant, la possibilité de saisir des instances juridictionnelles internationales. Entre autres moyens politiques, le recours à la médiation internationale présente un grand intérêt et certains États ou organismes internationaux ou supranationaux pourraient être appelés à intervenir au côté de l'État (et de la Generalitat) pour faciliter autant l'ouverture du processus de négociation que son déroulement, en cas de difficultés, sans exclure en dernier recours des voies unilatérales comme la DUI.

Si la question portait sur la création d'un État propre et que l'on comprenne par cette expression les formules fédérales ou confédérales, l'application du "oui" exigerait une réforme de la Constitution, très probablement par la voie spéciale de la réforme et, par conséquent, avec un nouveau référendum lors duquel les électeurs pourraient voter une nouvelle fois.

7.3. Conséquences de la victoire du "non" dans une consultation à partir d'une question directe sur l'indépendance. En cas de victoire du "non", à part les conséquences de nature politique, il faut considérer que ce résultat ne peut être interprété comme une option favorable au maintien du *statu quo*, même si tel était l'effet produit immédiatement, et naturellement on ne peut pas non plus interpréter qu'il exclut de futures modifications ou réformes du modèle actuel, qui ne peut se fossiliser. Ce résultat de la consultation ne peut donc pas empêcher d'envisager de nouveaux projets de réforme et même, passé un délai raisonnable, dans les termes exprimés dans le corps du rapport, de nouveaux projets de consultation sur la création d'un État indépendant.

7.4. Conséquences de la victoire du "oui" ou du "non" dans une consultation à partir d'une question formulée avec des clauses de sauvegarde de la légalité ou sous forme de mandat adressé au Parlement catalan. La conséquence

immédiate serait l'obligation du Parlement catalan de présenter une initiative constitutionnelle pour constituer un État indépendant. À partir de là, on appliquerait ce que nous avons dit de la question directe, dans le cadre de la négociation selon la législation en vigueur. La différence serait que certains pourraient estimer le résultat de la consultation abouti à partir de la simple présentation de l'initiative pour réviser la Constitution, laquelle pourrait être refusée d'emblée par le Congrès ou le Sénat. Cette interprétation formaliste n'est pas sérieusement défendable et serait perçue comme frauduleuse, ici et au niveau international. En cas de refus de l'État d'entamer les négociations ou de volonté de bloquer le processus ultérieurement, nous serions dans la même situation qu'avec la question directe vue précédemment et nous appliquerions alors les mêmes solutions.

Signalons que, quelle que soit la formulation précise de la question, la consultation porterait essentiellement sur l'indépendance de la Catalogne, la question substantive primant nettement sur les aspects procéduraux. S'il était impossible de parvenir à un accord satisfaisant dans la procédure de révision constitutionnelle, cette tentative aurait échoué et l'on pourrait entamer, le cas échéant, une négociation directe, étant entendu que nous serions en face d'une nouvelle étape constituante. Nous serions en réalité dans la même situation que dans l'hypothèse de la question directe, en prise avec les mêmes difficultés et les mêmes problèmes, mais en ayant essayé au préalable d'appliquer le résultat de la consultation par la voie d'une réforme constitutionnelle.

7.5. Conséquences de la victoire du “oui” ou du “non” dans une consultation à partir d'une question à choix multiple. Les conséquences d'une consultation à partir d'une question à choix multiple dépendent des problèmes évoqués plus haut sur la précision du sens des alternatives et l'application des résultats.

8. Voies alternatives dans le cas où la consultation légale ne serait pas possible

8.1. Les consultations par le vote organisées en marge des dispositions légales par la Generalitat avec le soutien des mairies ou par des organisations privées avec le soutien indirect de la Generalitat et des mairies. Ces deux types de consultation pourraient permettre de connaître la volonté des citoyens et citoyennes de Catalogne concernant leur avenir politique collectif, mais présentent des inconvénients évidents: nette confrontation avec l'État si l'on faisait appel à la première des voies citées, campagne aisée de discrédit pour les institutions et les acteurs opposés à la consultation à cause de leur "inutilité" (présentée comme illégale et anticonstitutionnelle), participation rare ou insuffisante prévisible, manque de légitimation des résultats—dans la sphère internationale également—, problèmes logistiques d'organisation, etc. De tels inconvénients semblent déconseiller ce scénario alternatif.

8.2. Élections plébiscitaires. En cas d'impossibilité incontestable de convoquer le référendum ou la consultation sur l'indépendance de la Catalogne par les voies légales exposées plus haut, suite à une position adverse réitérée des institutions de l'État, la voie alternative des élections plébiscitaires semble être la plus appropriée pour connaître la position du peuple catalan sur son avenir politique collectif. Ce type d'élections se caractérise par le fait que, postérieurement à leur convocation par le président de la Generalitat, certains partis politiques peuvent décider de proposer aux électeurs, dans leurs programmes et campagnes électorales et comme objectif unique et primordial, d'obtenir l'indépendance de la Catalogne, ce qui pourrait prendre la forme d'une déclaration unilatérale d'indépendance (DUI) adoptée par le Parlement élu aux élections. Pour soutenir la légitimité politique des élections plébiscitaires, on peut invoquer les arguments de légalité, efficacité et respect du principe démocratique, évoqués dans le corps de ce rapport.

8.3. Déclarations unilatérales d'indépendance. En toute hypothèse, les DUI peuvent déboucher sur des élections plébiscitaires ou y aboutir, dans le but d'appliquer leurs résultats ou bien préalablement à ces élections et sous réserve de ratifier la déclaration *a posteriori* par un référendum ou une consultation populaire. Les DUI ne sont pas conformes aux dispositions du système juridique constitutionnel en vigueur, bien que, du point de vue du droit international et de la pratique internationale, elles ne soient pas illicites au niveau international. Cela étant, la légitimité politique des DUI postérieures à des élections plébiscitaires repose sur la légitimité démocratique du nouveau Parlement issu de ces élections, organisées comme une alternative à l'impossibilité de convoquer un référendum ou une consultation et dans un cadre de liberté totale pour défendre toutes les opinions. Quant aux DUI qui ne sont pas l'aboutissement d'élections plébiscitaires, on peut les considérer politiquement légitimes si elles résultent du recours de l'État à des instruments juridiques pour empêcher de convoquer des élections plébiscitaires ou d'attitudes destinées à bloquer l'application des résultats d'une consultation légale.

8.4. Procédures parlementaires pour réaliser une DUI. Du point de vue procédural, on pourrait utiliser deux instruments pour approuver une DUI: soit la proposition de résolution présentée conjointement par tous les groupes parlementaires favorables à la DUI, soit le projet de loi présenté par le gouvernement de la Generalitat ou la proposition de loi présentée conjointement par tous les groupes parlementaires favorables à la DUI. L'avantage de la proposition de résolution est qu'elle peut se faire rapidement en une seule séance plénière dans laquelle, en guère plus d'une heure, le gouvernement et tous les groupes parlementaires pourraient intervenir pour fixer leur position sur la DUI. L'inconvénient de la proposition de résolution est qu'elle aboutit à une résolution qui n'a pas clairement d'effets juridiques, étant donné qu'elle est approuvée dans l'exercice de la fonction

parlementaire. C'est pourquoi il semble préférable de présenter la DUI comme une initiative législative car cela lui conférerait l'importance formelle et normative (approbation en tant que loi) que nécessite un acte aussi important qu'une déclaration d'indépendance. La procédure du projet de loi permettrait d'utiliser la voie la plus rapide de la lecture unique en séance plénière, mais l'inconvénient est qu'elle réserverait l'initiative au gouvernement seulement et exigerait une unanimité difficilement réalisable. En revanche, une proposition de loi faite selon la procédure d'urgence permettrait d'envisager une présentation conjointe de la DUI et, à cet effet, tous les groupes parlementaires qui lui sont favorables agiraient avec une rapidité remarquable. Enfin, il convient de s'interroger sur la majorité nécessaire pour approuver la DUI. Si le choix porte sur la proposition de résolution, on pourrait l'approuver à la majorité simple, car le règlement ne prévoit pas de majorités spéciales dans ce cas. S'il porte sur la procédure législative, il s'agira, pour des raisons évidentes, d'une loi sans réglementation spécifique et il faudra que le Bureau détermine préalablement si l'on applique la majorité simple ou la majorité absolue, compte tenu des critères évoqués plus haut à propos du référendum ou de la consultation.

8.5. Procédures de médiation. Arrivés dans une situation de blocage après avoir épuisé les voies légales internes, il resterait à promouvoir une médiation ou, le cas échéant, l'arbitrage d'une institution ou organisation internationale—comme les Nations Unies—ou de l'UE. Les deux parties devraient admettre la procédure à partir de règles convenues, ainsi que la légitimité du résultat final du processus. Ce pourrait être une voie pour débloquer la situation et elle pourrait inclure la convocation d'une consultation, au début du processus ou à la fin pour ratifier ou non la solution proposée. Cette option a l'avantage de l'internationalisation de la revendication politique qui est sous-jacente à la proposition de consultation. Néanmoins, hormis la difficulté d'obtenir que l'État accepte une médiation ou un arbitrage de ce type et la complexité de

l'ensemble du processus, cette proposition a l'inconvénient fondamental de sa durée vraisemblablement excessive, d'après l'expérience tirée de processus similaires.

9. Instruments juridiques que l'État—ou d'autres sujets légitimés—peut utiliser pour s'opposer aux activités mises en œuvre par la Generalitat pour convoquer une consultation ou en appliquer les résultats

9.1. Instruments que l'État peut utiliser par rapport aux voies légales requérant sa convocation, délégation ou autorisation. Concernant les quatre voies légales analysées, l'opposition de l'État peut se manifester en exerçant les fonctions qui lui sont attribuées dans chacune d'elles, plus précisément: en refusant de convoquer—ou de réglementer et convoquer—dans le cas des référendums de l'art. 92 CE ; en contestant la loi, comme il l'a déjà fait, et en refusant l'autorisation, dans le cas des référendums de la loi catalane 4/2010 ; en rejetant la demande de délégation ou transfert (art. 150.2 CE) ou en ne donnant pas suite à la demande de réforme constitutionnelle, ou encore en s'y opposant tout au long de la procédure.

Pour les autres voies analysées dans ce rapport (consultations non référendaires, élections plébiscitaires, consultations informelles et DUI), l'État n'a aucune fonction particulière—de régulation, autorisation ou approbation—de sorte que ses réactions éventuelles devront s'appuyer sur les instruments que le système juridique met à sa disposition d'une manière générale.

9.2. Instruments qui pourraient être utilisés par rapport à la future loi sur les consultations non référendaires et sur les consultations convoquées sous sa protection. La future loi sur les consultations non référendaires pourrait faire l'objet d'un recours en inconstitutionnalité présenté par le président du gouvernement de l'État, en vertu de la faculté prévue en ce sens à l'article

161.2 CE—suspension de la loi pour une période minimale de cinq mois—ou pour d’autres sujets légitimés (50 députés, 50 sénateurs ou le Défenseur des droits).

Les actes de développement et d’application de la loi sur les consultations non référendaires, associés à la réglementation et à la convocation d’une consultation, pourraient être contestés devant les juridictions constitutionnelle (par l’État suivant la procédure de l’art. 161.2 CE ou du conflit de compétences, qui supposerait la suspension de l’acte contesté pendant une période minimale de cinq mois) et administrative (dans ce cas, la légitimation incombe au gouvernement espagnol et à toute personne ou tout organisme qui alléguerait détenir un droit ou un intérêt légitime lésé par l’action de la Generalitat).

9.3. Instruments qui pourraient être utilisés en cas d’élections plébiscitaires.

En cas d’élections plébiscitaires, l’État pourrait seulement s’opposer à la convocation, mais pas à son contenu—qui n’expliciterait pas le caractère plébiscitaire—, car les partis politiques n’en parleraient qu’*a posteriori*—suite aux programmes électoraux présentés par certaines candidatures ou à partir de déclarations et d’accords des membres du gouvernement ou du Parlement. Les voies procédurales que l’on pourrait utiliser pour contester la convocation seraient celles du recours contentieux-administratif et le recours devant le Tribunal constitutionnel, prévu à l’art. 161.2 CE, bien que les arguments pour fonder les contestations soient plutôt légers, plus encore si l’on considère que la liberté de préciser le contenu des programmes électoraux est la caractéristique primordiale des élections démocratiques.

Si l’État renonçait à contester les élections plébiscitaires devant les tribunaux, en toute hypothèse, il lui resterait—comme dernier recours, s’agissant d’un mécanisme tout à fait exceptionnel—la voie de l’art. 155 CE qui permet au

gouvernement espagnol de prendre les mesures nécessaires au cas où une communauté autonome ne remplirait pas les obligations que la Constitution ou d'autres lois lui imposent, ou agirait de manière à attenter gravement contre l'intérêt général de l'Espagne. Ici aussi, les arguments que l'État pourrait alléguer ont très peu de poids, mais l'indétermination de la réglementation de l'art. 155 CE, que ce soit dans les hypothèses qui justifient son application ou par rapport aux mesures que l'on pourrait adopter, contribue à mettre entre les mains de l'État un instrument doté d'une capacité de contestation indéterminée et, pour cela même, susceptible de produire des effets dommageables à l'autonomie de la Catalogne.

9.4. Instruments que l'on pourrait essayer d'utiliser en cas de convocation de consultations "informelles" ou "a-légales". Concernant les consultations menées à bien selon des procédures non prévues dans la législation (consultations *informelles* ou a-légales), si elles étaient promues par les pouvoirs publics, les mécanismes que l'État pourrait utiliser seraient les voies déjà commentées sur l'exercice d'actions en contentieux-administratif, la contestation devant le Tribunal constitutionnel par la voie de l'article 161.2 CE et l'application, certainement forcée, de l'article 155 CE. Ajoutons l'exercice d'actions pénales qui pourraient être entamées non seulement par l'État mais aussi par des particuliers qui déposeraient des plaintes.

Par rapport aux actions pénales, on peut affirmer que la convocation d'une consultation populaire selon des procédures non prévues dans la législation n'est pas un délit, de sorte qu'une demande hypothétique d'appliquer le droit pénal ne serait fondée qu'en alléguant des dispositions pénales applicables, à caractère général, à certaines actions des pouvoirs publics qui enfreignent le système juridique. Les types de délit que l'on pourrait considérer applicables sont au nombre de trois: l'abus d'autorité, la prévarication et la désobéissance. Néanmoins, l'analyse des différentes catégories de sanctions pénales met en

évidence que les actes relatifs à la consultation s’y insèrent difficilement. Mais on ne peut exclure la possibilité de parvenir à forcer l’interprétation de ces dispositions pour y situer les actions que la Generalitat pourrait promouvoir.

En ce qui concerne la participation des particuliers à ces consultations promues par les pouvoirs publics—dans les actes de propagande électorale, dans les bureaux, les instances de contrôle des votes, etc.—le code pénal ne qualifie expressément aucune de ces conduites et on ne pourrait soulever que des problèmes de désobéissance si un tribunal rendait une résolution interdisant explicitement les consultations.

Si les consultations *informelles* étaient promues par des organismes privés, les voies de riposte de l’État seraient plus limitées car il ne pourrait recourir ni à l’exercice d’actions en contentieux-administratif ni à la voie du Tribunal constitutionnel. Dans ce cas non plus le code pénal ne qualifie pas expressément la réalisation d’une consultation citoyenne promue par des particuliers. En revanche, ce que l’État pourrait faire c’est de contester par la voie administrative ou par la voie constitutionnelle les actions des pouvoirs publics—locaux ou des Communautés autonomes—qui soutiendraient ces initiatives privées. Il ne faut pas non plus exclure le recours à la voie pénale pour poursuivre ces actions de soutien des administrations, mais dans ce cas aussi, il s’agirait d’une interprétation forcée et extensive du code pénal.

9.5. Instruments que l’on pourrait tenter d’utiliser en cas de déclaration unilatérale d’indépendance. Si les institutions catalanes promouvaient une DUI, l’État pourrait recourir à la voie de l’article 161.2 CE ; au mécanisme exceptionnel de l’article 155 CE ; à l’exercice des actions pénales analysées en faisant référence aux consultations informelles, et à la déclaration de l’état d’exception ou de l’état de siège.

Concernant la voie légale, on ne peut exclure que l'État puisse juger applicables, hormis les peines citées plus haut, le délit de rébellion ou celui de sédition, mais l'examen des dispositions correspondantes du code pénal indique qu'il s'agit de catégories dont l'admission dépend d'interprétations extrêmement forcées et extensives, car elles ne disent pas expressément en quoi, *a priori*, consisterait la DUI, laquelle, en outre, ne serait pas illicite en droit international.

La déclaration de l'état d'exception est le dernier mécanisme. L'état d'exception est prévu dans les hypothèses où le libre exercice des droits et libertés des citoyens, le fonctionnement normal des institutions démocratiques, celui des services publics essentiels pour la communauté, ou tout autre aspect de l'ordre public, seraient sérieusement touchés, et l'état de siège—prévu au cas où il se produirait, ou risquerait de se produire, une insurrection ou un acte de force contre la souveraineté ou l'indépendance de l'Espagne, son intégrité territoriale ou le système constitutionnel qui ne pourrait se résoudre autrement. Il semble qu'une DUI telle que celle qui est posée ici ne peut constituer une hypothèse factuelle qui justifierait la déclaration de l'état de siège, entre autres raisons parce qu'il a toujours été interprété que les menaces susceptibles de donner lieu à l'application de ce cas de figure sont des menaces extérieures. Il est également très discutable, mais pas inconcevable, qu'une DUI puisse constituer une hypothèse factuelle qui justifierait la déclaration de l'état d'exception, sauf à forcer l'interprétation des effets que comporte une DUI tout en considérant que le fonctionnement normal des institutions démocratiques en serait sérieusement altéré.

9.6. Autres instruments que l'on pourrait tenter d'utiliser. En dernier lieu, notons que l'on ne peut exclure que, face tant aux voies légales qu'aux autres procédures, l'État puisse utiliser, par des moyens détournés, d'autres instruments coercitifs que le système juridique met à sa disposition, comme



l'instrument de contrôle de l'équilibre économique et budgétaire (loi organique sur l'équilibre budgétaire et la future loi sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance).

Annexes

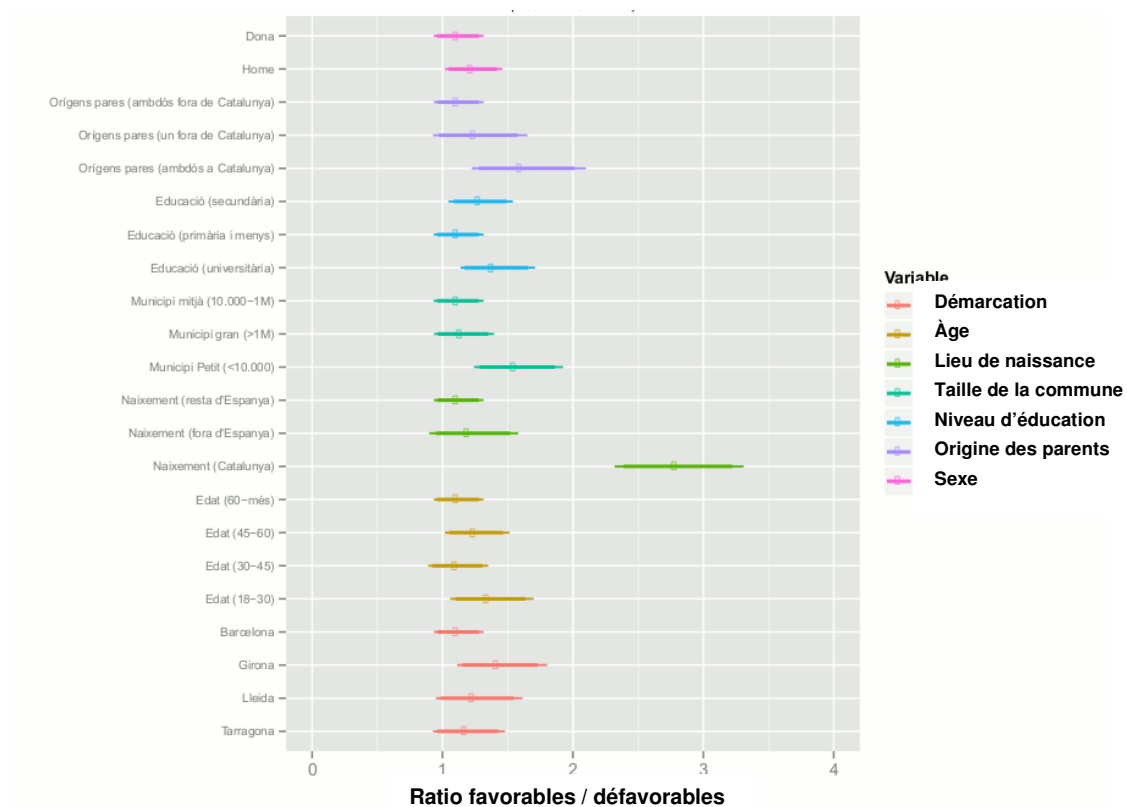
ANNEXE I: modèle contextuel, modèle individuel et bases de données utilisées

Fiche du modèle statistique réalisé au paragraphe 2.4 (analyse combinée des enquêtes et des résultats électoraux): modèle multinomial logique avec les indécis dans la catégorie de référence. Les covariables changent dans chaque cas, et l'échantillon aussi. Plus précisément, deux modèles ont été réalisés:

- Modèle contextuel: les facteurs sont le comptage des votes aux dernières élections, le plan territorial catalan et l'importance de la commune. L'échantillon est de 800 personnes selon l'enquête du CEO (CEO-703, octobre 2012).
- Modèle individuel: les facteurs sont ceux du graphique ci-dessous. L'échantillon se compose de 4 000 personnes selon les enquêtes et l'on dispose de microdonnées individuelles: *El Periódico* (3), *Ara* et CEO, chacune ayant retenu un échantillon de 800 personnes. Les données ont été regroupées (*pooled*). L'estimation des valeurs perdues est calculée à partir des pourcentages déduits de l'échantillon.

Dans les deux cas, l'estimation du modèle se fait selon des techniques bayésiennes et MCMC (méthodes Monte Carlo et chaînes de Markov) avec traitement des valeurs perdues. Estimation réalisée avec JAGS, traitement des données avec le paquet statistique de R. Variable à expliquer: soutien à la convocation de la consultation, en trois réponses (abstention, non et oui). Variables explicatives: sympathie de parti, importance de la commune et domaine territorial du plan (groupé à partir de la *comarque*).

Graphique 3: Facteurs explicatifs du soutien à la consultation (indécis catégorie référence)



Bases de données utilisées

Institut ou responsable de la réalisation de l'enquête	Référence	Données de l'étude de terrain	Importance de l'échantillon
Centre d'Estudis d'Opinió	CEO, 703	27/09/2012– 01/10/2012	800
GAPS	ARA, octobre 2012	25/10/2012– 26/10/2012	800
Gabinet d'Estudis Socials i d'Opinió Pública	<i>El Periódico</i> , janvier 2012	16/01/2012– 19/01/2012	800
Gabinet d'Estudis Socials i d'Opinió Pública	<i>El Periódico</i> , septembre 2012	26/09/2012– 27/09/2012	800
Gabinet d'Estudis Socials i d'Opinió Pública	<i>El Periódico</i> , janvier 2013	14/01/2013– 16/01/2013	800
Feedback	<i>La Vanguardia</i> , septembre 2012	21/09/2012– 27/09/2012	1200
Feedback	<i>La Vanguardia</i> , octobre 2012	08/10/2012– 11/10/2012	1000

Questions utilisées dans les enquêtes:

CEO-703: Êtes-vous pour ou contre la convocation d'un référendum pour que le peuple catalan décide s'il veut ou non que la Catalogne devienne un nouvel État européen? Je suis pour ; Je suis contre ; Ne sait pas ; Ne répond pas.

GAPS, octobre 2012: Êtes-vous d'accord ou pas d'accord pour organiser un référendum à la prochaine législature pour que le peuple catalan décide s'il veut ou non que la Catalogne devienne un nouvel État européen? D'accord ; Pas d'accord ; Indifférent ; Ns/Nr.

GESOP, janvier 2012: Accepteriez-vous que le gouvernement espagnol soutienne la convocation d'un référendum sur l'indépendance de la Catalogne comme l'a fait le gouvernement britannique? Oui ; Non ; Ne sait pas/ Ne répond pas.

GESOP, septembre 2012: Seriez-vous d'accord pour qu'une consultation soit organisée, à la prochaine législature, sur l'autodétermination de la Catalogne, même si l'État ne donnait pas son autorisation? Oui ; Non ; Ne sait pas/Ne répond pas.

GESOP, janvier 2013: comprend aussi une consultation en 2014 pour décider si la Catalogne doit être un État de l'Europe. Êtes-vous plutôt pour ou plutôt contre la convocation de cette consultation en 2014? Plutôt pour ; Plutôt contre ; Indifférent/ /Cela lui est égal ; Ne sait pas/Ne répond pas.

Feedback, septembre 2012: Êtes-vous pour ou contre la convocation d'un référendum pour que le peuple catalan décide s'il veut ou non que la Catalogne devienne un nouvel État européen? Oui ; Non ; Ns/Nr.

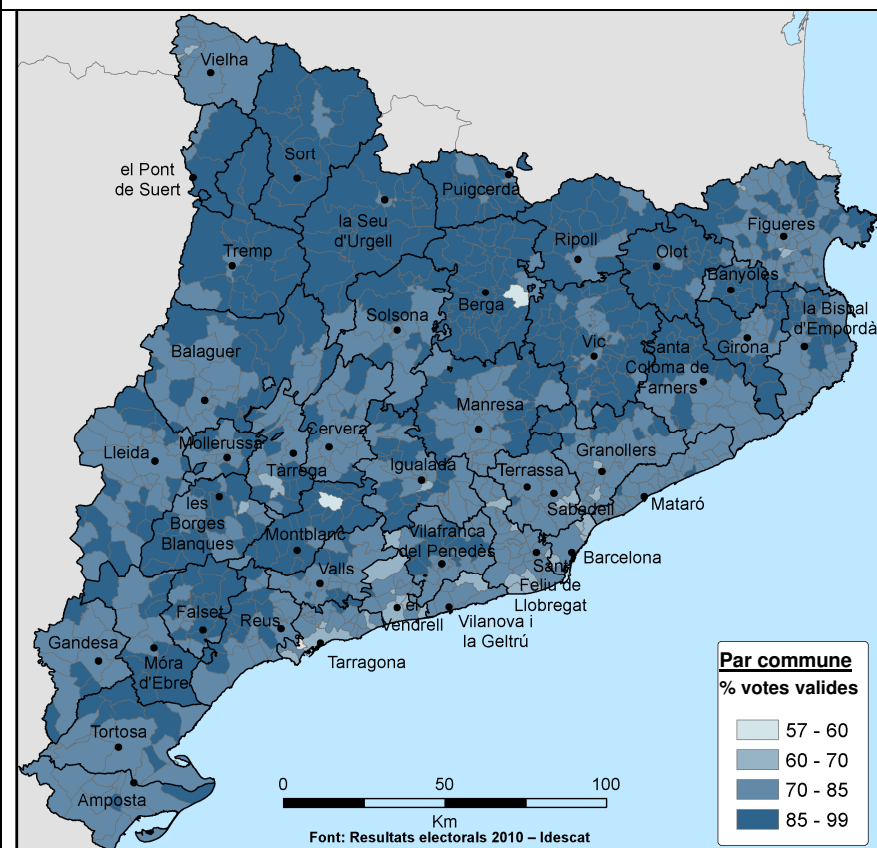
Feedback, octobre 2012: Êtes-vous d'accord ou pas d'accord pour organiser un référendum à la prochaine législature pour que le peuple catalan décide s'il veut ou non que la Catalogne devienne un nouvel État européen? Oui ; Non ; Ns/Nr.

ANNEXE II: Cartes complémentaires élections 2010. Cartes synthétiques des résultats des enquêtes et des résultats élections 2012

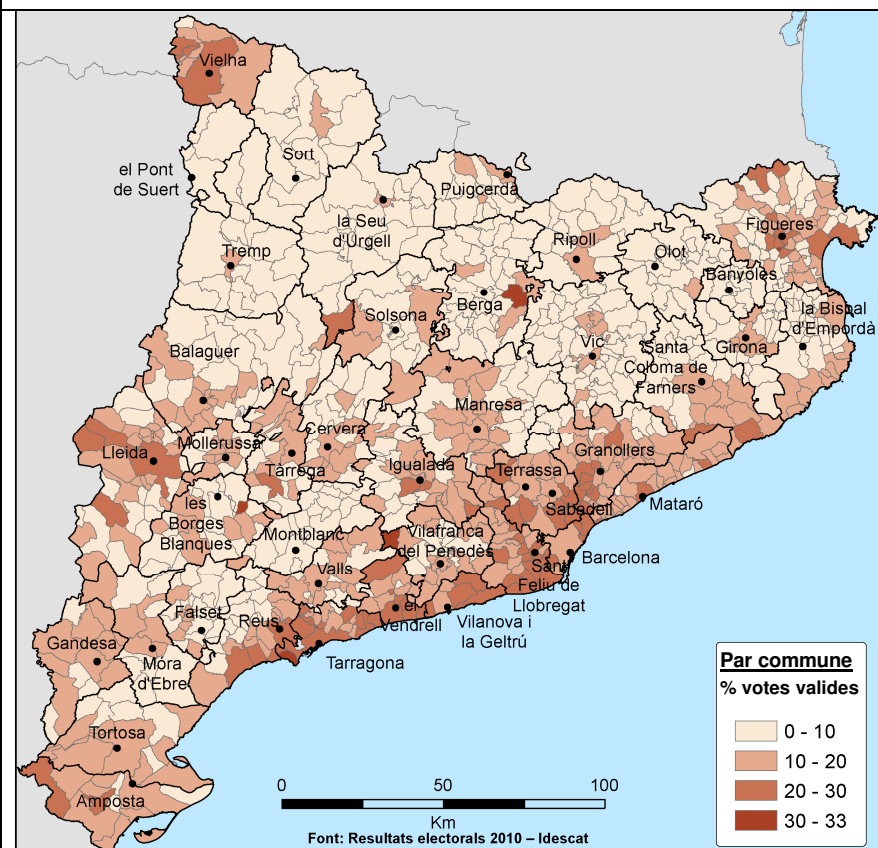
Nous reproduisons ci-après les cartes complémentaires citées dans ce paragraphe. En premier lieu, on trouvera une analyse de la consolidation, basée sur les résultats électoraux au Parlement catalan en 2010, que ratifient les analyses comprises dans le texte et tirées des élections de 2012 (pour simplifier cette annexe, ce facteur n'étant

pas déterminant au regard des résultats, nous ne montrons que les résultats établis en rangeant le PSC dans le groupe des partis favorables à la consultation (cartes 13 et 14). En second lieu, nous reproduisons les cartes des citoyens favorables, défavorables et indifférents à la consultation à partir des résultats des enquêtes et des résultats électoraux (cartes 14, 15 et 16).

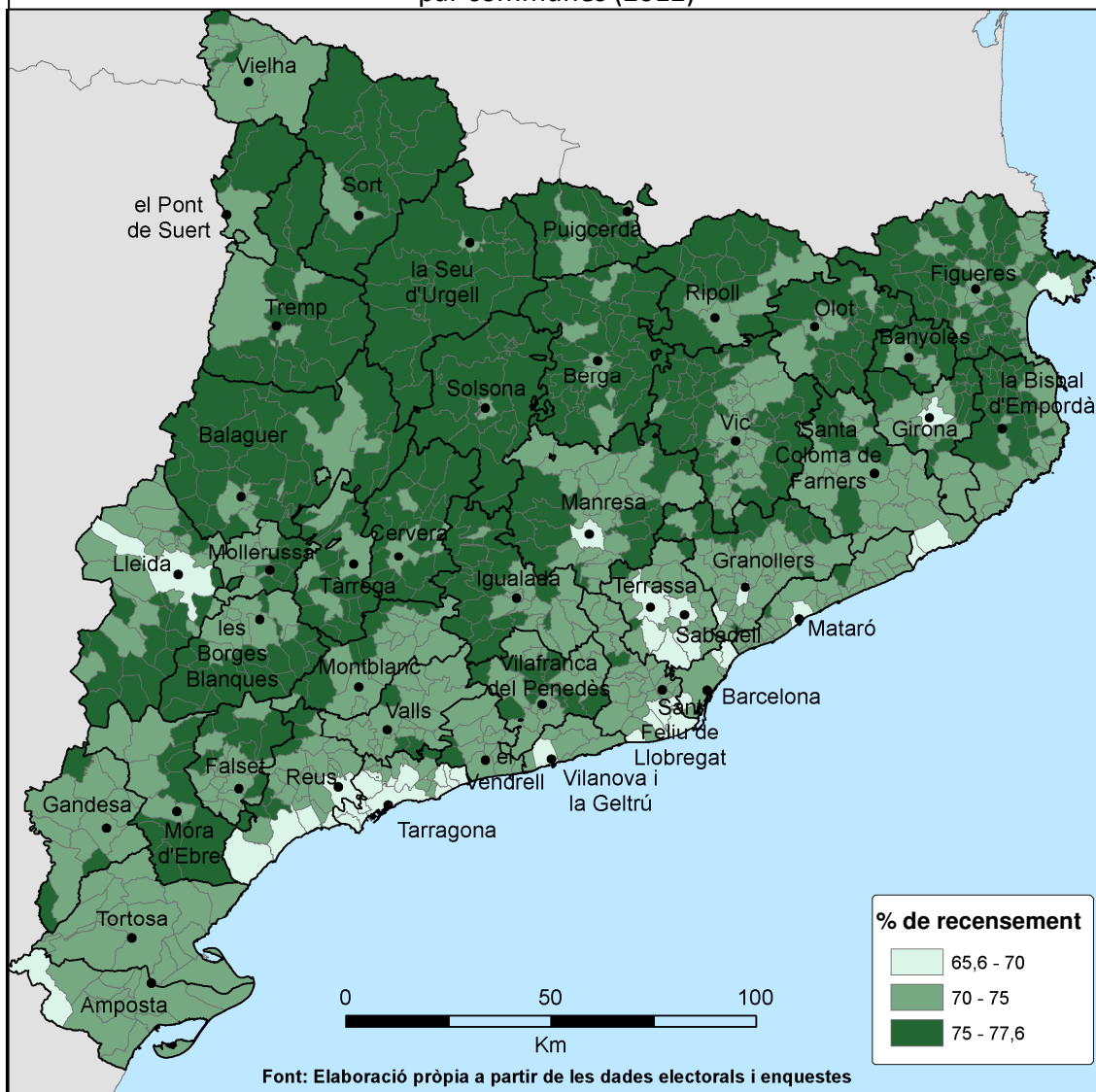
Carte 12. Élections au Parlement catalan 2010.
 Soutien électoral aux partis favorables à une consultation du 2012
 (CiU+ERC+PSC+ICV+Extraparlamentaires)



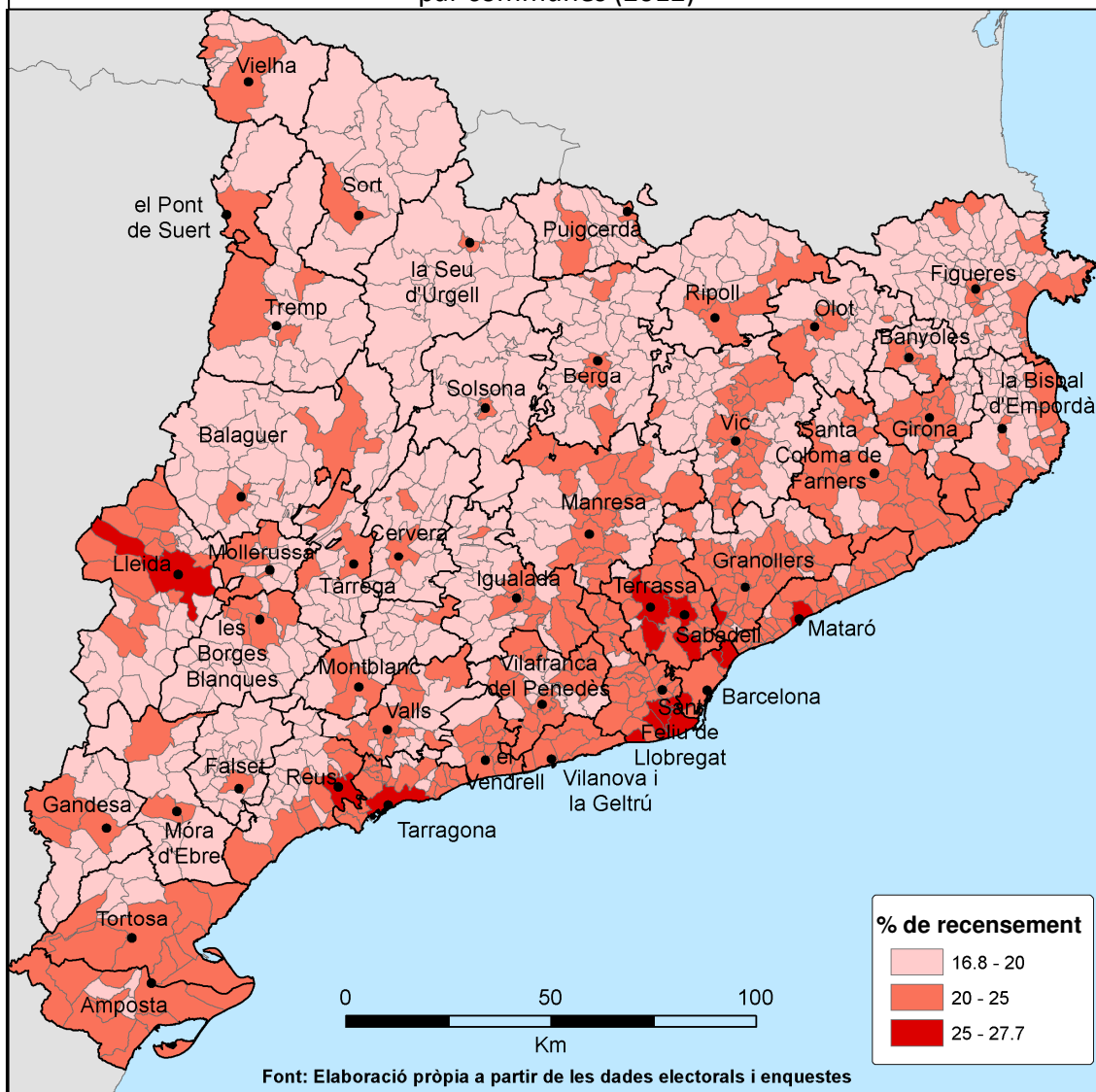
Carte 13. Élections au Parlement catalan 2010.
 Soutien électoral aux partis opposés à une consultation du 2012
 (PP+C's+Extraparlamentaires)



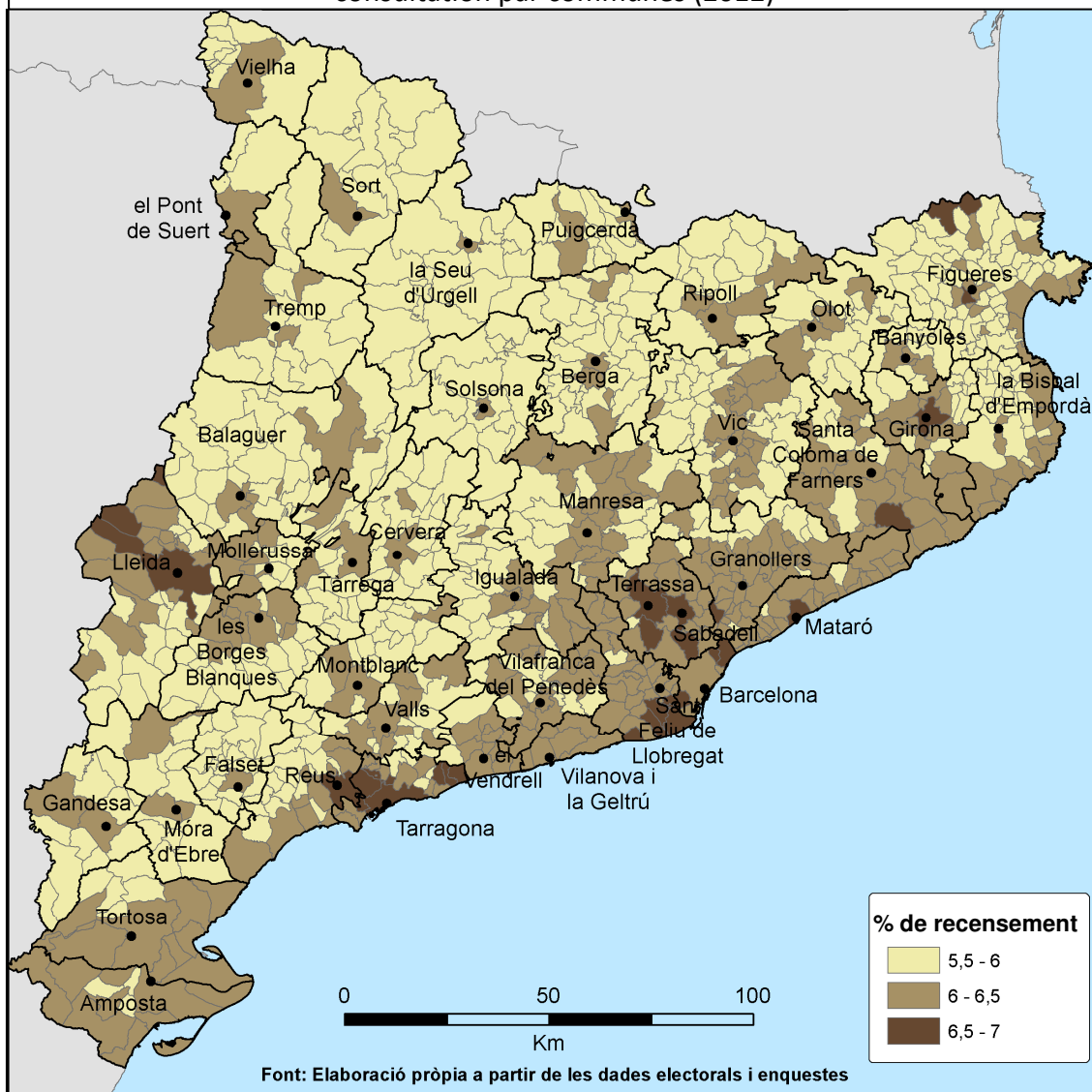
Carte 14: Estimation du soutien à la convocation d'une consultation
par communes (2012)



Carte 15: Estimation de l'opposicion à la convocation d'une consultation par communes (2012)



Carte 16: Estimation de l'indifférence par rapport à la convocation d'une consultation par communes (2012)



ANNEXE III: Référendums ayant un impact institutionnel/constitutionnel convoqués dans dix démocraties (Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, France, Irlande, Italie, Royaume-Uni, Suède et Suisse) (1995-mai 2013). Niveaux étatique et sous-étatique (Suisse: analyse portant sur le niveau étatique seulement)

TABEAU 1 RÉSUMÉ GÉNÉRAL (1995-2013)

THÈME CONSULTATION	ÉTATIQUE	SOUS-ÉTATIQUE	TOTAL TYPES
1. Réforme structure institutionnelle	D1 F5 I7, I8 IT1, IT2, IT3 S7, S8	A1, A2 C1 F1 R1	14
2. Souveraineté/cession de pouvoirs /UE	D2, D3, D4 F2 I1, I2, I3, I4, I5, I6, I9 SE1 S1, S2, S3, S4, S5, S6, S9	C2 F3, F4, F6, F7 R2, R3, R4, R5, R6, R7, R8	31
3. Augmentation/réduction droits (immigration comprise)	i1, i2, i3, i4, i5, i6, i7, it1, it5, it9, it10 s4, s5, s6, s7, s8, s9, s10, s11, s12, s13, s14, s15, s16, s17, s20, s21, s22, s23	a3, a8 c2	32
4. Réforme système électoral	it2, it3, it4, it6, it8, it11 r1	c1 r2	9
5. Développement démocratie directe et participation	it7 s1, s2, s3, s18, s19	a1, a2, a6, a7	10
6. Réforme limites territoriales	s24	a4, a5	3

99

(45+54)

Résumé 45 cas de consultation sur des réformes impliquant un nouveau modèle institutionnel ou une cession de souveraineté (1995-2013)

- (A1) **Land: BAVIÈRE (Allemagne).** 08/02/1998. Révision de la Constitution: un pays sans Sénat.
- (A2) **Land: BAVIÈRE (Allemagne).** 08/02/1998. Révision de la Constitution: gouvernement et Parlement.
- (C1) **Territoire: NUNAVUT (Canada).** 26/05/1997. Parité dans la représentation de l'assemblée Inuit.
- (C2) **Province: QUÉBEC (Canada).** 30/10/1995. Souveraineté.
- (D1) **DANEMARK.** 07/06/2009. Succession au trône sans distinction de sexe.
- (D2) **DANEMARK.** 25/11/2008. Référendum sur l'autogouvernement au Groenland (pleine souveraineté).
- (D3) **DANEMARK.** 28/09/2000. Sur l'adhésion au système de monnaie unique européenne (UE).
- (D4) **DANEMARK.** 28/05/1998. Sur le Traité d'Amsterdam (UE).
- (F1) **Région: ALSACE (France).** 07/04/2013. Unité de gestion pour la Région.
- (F2) **FRANCE.** 29/05/2005. Constitution européenne.
- (F3) **Territoires d'Outre-mer: GUADELOUPE ET MARTINIQUE (France).** 07/12/2003. Évolution du statut de la Guadeloupe et de la Martinique, et création d'une assemblée unique.
- (F4) **Région: CORSE (France).** 06/07/2003. Modification du statut de l'île.
- (F5) **FRANCE.** 24/09/2000. Réduction du mandat présidentiel de 7 à 5 ans.
- (F6) **Territoire d'Outre-mer: ÎLE DE MAYOTTE (France).** 02/07/2000. Accords de Paris.
- (F7) **Territoire d'Outre-mer: NOUVELLE CALÉDONIE (France).** 08/11/1998. Traité de Nouméa.
- (I1) **IRLANDE.** 31/05/2012. Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique monétaire.
- (I2) **IRLANDE.** 02/10/2009. Ratification du Traité de Lisbonne.
- (I3) **IRLANDE.** 12/06/2008. Ratification du Traité de Lisbonne.

- (I4) **IRLANDE**. 19/10/2002. Élargissement Union européenne. Traité de Nice.
- (I5) **IRLANDE**. 07/06/2001. Ratification du Traité de Nice.
- (I6) **IRLANDE**. 07/06/2001. Adhésion Cour pénale internationale.
- (I7) **IRLANDE**. 11/06/1999. Reconnaissance des autorités locales.
- (I8) **IRLANDE ET IRLANDE DU NORD**. 22/05/1998. Autorités irlandaises sur tout le territoire de l'île / Accords de Paix Ulster.
- (I9) **IRLANDE**. 22/05/1998. Ratification Traité d'Amsterdam.
- (IT1) **ITALIE**. 25/06/2006. Référendum constitutionnel: 55 articles.
- (IT2) **ITALIE**. 07/10/2001. Amendement du Titre V de la Constitution (2^e partie). Réforme régionale.
- (IT3) **ITALIE**. 15/06/1997. Suppression du ministère de l'Agriculture.
- (R1) **Nationalité: GALLES (Royaume-Uni)**. 03/03/2011. Pouvoirs élargis pour l'Assemblée régionale.
- (R2) **Région: NORD-EST DE L'ANGLETERRE (Royaume-Uni)**. 04/11/2004. Autorité régionale unique.
- (R3) **Ancienne colonie: GIBRALTAR (Royaume-Uni)**. 07/11/2002. Souveraineté partagée.
- (R4) **Ancienne colonie: ÎLE DE L'ASCENSION (Royaume-Uni)**. 23/08/2002. Autonomie locale.
- (R5) **Nationalité: IRLANDE DU NORD (Royaume-Uni)**. 22/05/1998. Accord de Belfast (*Accord du Vendredi saint*), également soumis à un référendum dans la République d'Irlande, réforme constitutionnelle.
- (R6) **Nationalité: GALLES (Royaume-Uni)**. 18/09/1997. Instauration d'une Assemblée spécifique.
- (R7) **Nationalité: ÉCOSSE (Royaume-Uni)**. 11/09/1997. Instauration d'un Parlement spécifique.
- (R8) **Ancienne colonie: BERMUDA (Royaume-Uni)**. 16/08/1995. Souveraineté.
- (SE1) **SUÈDE**. 14/09/2003. Adoption monnaie unique européenne.
- (S1) **SUISSE**. 08/02/2009. Décret fédéral du 13 juin 2008 qui approuve la rénovation de l'accord entre la Suisse et la Communauté européenne et ses États membres en

matière de libre circulation des personnes, et l’approbation et application du Protocole d’élargissement de l’accord sur la libre circulation de la Bulgarie et de la Roumanie.

- (S2) **SUISSE**. 28/11/2004. Décret fédéral du 3 octobre sur la révision de la composition financière et la distribution fiscale entre la Confédération et les cantons.
- (S3) **SUISSE**. 09/02/2003. Loi fédérale sur l’ajustement des contributions cantonales sur les coûts hospitaliers.
- (S4) **SUISSE**. 03/03/2002. Initiative populaire “La Suisse adhère à l’Organisation des Nations Unies”.
- (S5) **SUISSE**. 04/03/2001. Initiative populaire “Oui à l’Europe”.
- (S6) **SUISSE**. 21/05/2000. Décret fédéral sur l’approbation des accords sectoriels sur la Suisse et la Communauté européenne et/ou ses États membres, ou Euratom.
- (S7) **SUISSE**. 18/04/1999. Décret fédéral sur une nouvelle Constitution fédérale.
- (S8) **SUISSE**. 07/02/1999. Décret fédéral sur la modification des conditions d’éligibilité au Conseil national.
- (S9) **SUISSE**. 08/06/1997. Initiative populaire “Référendum public sur les négociations d’accès à l’Union européenne”.

Résumé 54 cas de consultation sur des réformes qui n’impliquent pas de nouveau modèle institutionnel ni de cession de souveraineté (1995-2013)

- (a1) **Land: HAMBOURG (Allemagne)**. 27/09/1998. A) Démocratie directe dans les districts.
- (a2) **Land: HAMBOURG (Allemagne)**. 27/09/1998. B) Révision du système de démocratie directe.
- (a3) **Land: BAVIÈRE (Allemagne)**. 08/02/1998. Révision constitutionnelle: droits fondamentaux et objectifs de la Constitution.
- (a4) **Land: BERLIN (Allemagne)**. 05/05/1996. Fusion Berlin et Brandebourg.
- (a5) **Land: BRANDEBOURG (Allemagne)**. 05/05/1996.

- (a6) **Land: BERLIN (Allemagne).** 22/10/1995. Réforme Constitution.
- (a7) **Land: BAVIÈRE (Allemagne).** 01/10/1995. Plus de démocratie en BAVIÈRE: décisions populaires au niveau local.
- (a8) **Land: HESSE (Allemagne).** 19/02/1995. Article 75 Constitution: droit d'être élu à l'âge de 18 ans.
- (c1) **Province: Colombie britannique (Canada).** 17/05/2005. Système électoral.
- (c2) **Province: Colombie britannique (Canada).** 15/05/2002. 8 questions sur les aborigènes.
- (i1) **IRLANDE.** 10/11/2012. Les Droits de l'enfant.
- (i2) **IRLANDE.** 27/10/2011. Pouvoirs aux commissions parlementaires.
- (i3) **IRLANDE.** 11/06/2004. Citoyenneté irlandaise.
- (i4) **IRLANDE.** 06/03/2002. Protection de la vie humaine durant la grossesse.
- (i5) **IRLANDE.** 07/06/2001. Abolition de la peine de mort.
- (i6) **IRLANDE.** 28/11/1996. Ne pas faciliter la mise en liberté sous caution des criminels présumés dangereux.
- (i7) **IRLANDE.** 24/11/1995. Lois sur le divorce.
- (it1) **ITALIE.** 13/06/2011. Abrogation portant sur l'empêchement légitime à comparaître en audience pénale du président du Conseil des ministres et des ministres.
- (it2) **ITALIE.** 22/06/2009. Abolition des listes combinées pour les élections de la Maison des représentants.
- (it3) **ITALIE.** 22/06/2009. Abolition des listes combinées pour les élections du Sénat.
- (it4) **ITALIE.** 22/06/2009. Abolition de la candidature multiple pour les élections de la Maison des représentants.
- (it5) **ITALIE.** 13/06/2005. Dispositions relatives à la finalité de l'investigation, analogie entre les droits de la personne et le fœtus.
- (it6) **ITALIE.** 21/05/2000. Éliminer le quart des sièges au Parlement attribués à la méthode proportionnelle.
- (it7) **ITALIE.** 21/05/2000. Abolition du remboursement du référendum et du coût de la campagne électorale.

- (it8) **ITALIE.** 18/04/1999. Abrogation du quart du Parlement élu à la proportionnelle.
- (it9) **ITALIE.** 15/06/1997. Supprimer le droit de passage des chasseurs dans les propriétés privées.
- (it10) **ITALIE.** 11/06/1995. Résidence conservatoire. Abolition de la faculté du procureur national anticorruption d’obliger un membre présumé de la mafia à résider loin de son lieu d’origine.
- (it11) **ITALIE.** 11/06/1995. Loi électorale municipale. Son objectif est d’éliminer le système des deux tours pour l’élection directe des maires dans les villes de plus de 15 000 habitants.
- (r1) **ROYAUME-UNI.** 05/05/2011. Utilisation du “vote alternatif” dans le système électoral.
- (r2) **Ancienne colonie: ÎLES MALOUINES (ROYAUME-UNI).** 11/12/2001. Changement des circonscriptions électorales.
- (s1) **SUISSE.** 27/09/2009. Décret fédéral du 19 décembre 2008 sur l’abandon de l’introduction de l’initiative populaire générale.
- (s2) **SUISSE.** 01/06/2008. Initiative populaire “Pour des naturalisations démocratiques”.
- (s3) **SUISSE.** 01/06/2008. Initiative populaire: “Souveraineté populaire sans propagande gouvernementale”.
- (s4) **SUISSE.** 24/09/2006. Décret fédéral du 16 décembre 2005 sur une révision des articles qui se réfèrent à l’éducation dans la Constitution fédérale.
- (s5) **SUISSE.** 24/09/2006. Amendement du 16 décembre 2005 sur la loi du droit d’asile.
- (s6) **SUISSE.** 26/09/2004. Décret fédéral du 3 octobre 2003 sur l’acquisition de droits de citoyenneté pour les étrangers de troisième génération.
- (s7) **SUISSE.** 26/09/2004. Décret fédéral du 3 octobre sur la conduite correcte pour la naturalisation et sur la naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers de deuxième génération.
- (s8) **SUISSE.** 08/02/2004. Initiative populaire “Prison à perpétuité pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables”.

- (s9) **SUISSE.** 18/05/2003. Initiative populaire: “Égalité des droits pour les handicapés”.
- (s10) **SUISSE.** 18/05/2003. Initiative populaire: “La santé doit être accessible (Initiative de santé)”.
- (s11) **SUISSE.** 18/05/2003. La Loi fédérale sur la protection civile.
- (s12) **SUISSE.** 18/05/2003. Amendement de la loi fédérale sur l’armée et l’administration militaire.
- (s13) **SUISSE.** 09/02/2003. Décret fédéral sur l’amendement des droits des citoyens.
- (s14) **SUISSE.** 24/11/02. Initiative populaire: “Contre les abus dans le droit d’asile”.
- (s15) **SUISSE.** 02/06/2002. Amendement du code pénal suisse (interruption de grossesse).
- (s16) **SUISSE.** 24/09/2000. Initiative populaire “Pour la réglementation de l’immigration”.
- (s17) **SUISSE.** 24/09/2000. Initiative populaire: “Plus de droits personnels par la voie du référendum avec contre-proposition”.
- (s18) **SUISSE.** 12/03/2000. Initiative populaire: “Pour accélérer la démocratie directe” (temps destiné à transformer les initiatives des citoyens en proposition détaillée).
- (s19) **SUISSE.** 12/03/2000. Initiative populaire: “Pour une représentation équitable des femmes au sein des autorités fédérales” (initiative du 3 mars).
- (s20) **SUISSE.** 13/06/1999. Loi sur le droit d’asile.
- (s21) **SUISSE.** 13/06/1999. Décret fédéral sur les mesures d’urgence par rapport à l’asile et aux étrangers.
- (s22) **SUISSE.** 07/02/1999. Initiative populaire: “Propriété du logement pour tous”.
- (s23) **SUISSE.** 01/12/1996. Décret fédéral sur l’initiative populaire: “Contre l’immigration illégale”.
- (s24) **SUISSE.** 10/03/1996. Décret fédéral sur le transfert de la communauté de Bernese de Vellerat au canton du Jura.

ANNEXE IV: Liste des graphiques et liste des cartes

Graphique 1: Soutien à la consultation sur un État propre dans les enquêtes publiées	12
Graphique 2: Soutien à la consultation sur un État propre chez les individus les moins favorables à la consultation et chez les plus favorables	29
Graphique 3: Facteurs explicatifs du soutien à la consultation (indécis catégorie référence)	211
 Carte 1. Variation 2010-2012 du soutien électoral aux parties favorables à une consultation (CIU + ERC + PSC + ICV + CUP + Extraparlementaires). Par communes. % sur le recensement	16
Carte 2. Variation 2010-2012 du soutien électoral aux parties favorables à une consultation (CIU + ERC + ICV + CUP + Extraparlementaires). Par communes. % sur le recensement	16
Carte 3. Soutien électoral aux partis favorables à une consultation (CIU + ERC + PSC + ICV + CUP + Extraparlementaires). Élections au Parlement catalan 2012.....	18
Carte 4. Soutien électoral aux partis favorables à une consultation (CIU + ERC + ICV + CUP + Extraparlementaires). Élections au Parlement catalan 2012.....	18
Carte 5. Variation 2010-2012 du soutien électoral aux parties opposés à une consultation (PP + C's + Extraparlementaires).....	20
Carte 6. Variation 2010-2012 du soutien électoral aux parties opposés à une consultation (PSC + PP+ C's + Extraparlementaires).	20
Carte 7. Soutien électoral aux partis opposés à une consultation (PP + C's + Extraparlementaires). Élections au Parlement catalan 2012	22
Carte 8. Soutien électoral aux partis opposés à une consultation (PSC + PP + C's + Extraparlementaires). Élections au Parlement catalan 2012	22
Carte 9. Différence (en points de pourcentage) entre les parties favorables et les partis opposés à la consultation. (Scénario: PSC favorable à la consultation). Élections au Parlement catalan 2012.....	24

Carte 10. Différence (en points de pourcentage) entre les parties favorables et les partis opposés à la consultation. (Scénario: PSC opposé à la consultation). Élections au Parlement catalan 2012	24
Carte 11: Ratio du soutien par rapport à l'opposition à la convocation d'une consultations par communes selon le modèle d'estimation (en%).....	27
Carte 12. Élections au Parlement catalan 2010.Soutien électoral aux partis favorables à une consultation en 2012 (CIU + ERC + PSC + ICV + CUP + Extraparlementaires).	215
Carte 13. Élections au Parlement catalan 2010. Soutien électoral aux partis opposés à une consultation en 2012 (PP + C's + Extraparlementaires).	215
Carte 14: Estimation du soutien à la convocation d'une consultation par communes (en %).	216
Carte 15: Estimation de l'opposition à la convocation d'une consultation par communes (en %).....	217
Carte 16: Estimation de l'indifférence par rapport à la convocation d'une par communes (en %).....	218

Carles Viver i Pi-Sunyer
Président

Núria Bosch i Roca
Vice-présidente

Enoch Albertí i Rovira

Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i Garcia

Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández

Pilar Rahola i Martínez

Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas
Secrétaire