

Rapport sur l'accord de clarté

Octubre 2023

Consejo Académico para el Acuerdo de Claridad

acordclaredat.cat

 **Generalitat
de Catalunya**

Per la democràcia,
sempre endavant 

Rapport sur l'accord de clarté

Octobre 2023

Conseil académique pour l'accord de clarté

Marc Sanjaume Calvet, Université Pompeu Fabra (président)

Mar Aguilera Vaqués, Université de Barcelone

Eva Anduiza Perea, Université autonome de Barcelone

Marco Aparicio Wilhelmi, Université de Gérone

Astrid Barrio López, Université de Valence

Pau Bossacoma Busquets, Universitat Oberta de Catalunya

Elisenda Casañas Adam, Université d'Édimbourg

Lesley-Ann Daniels, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals

Josep Lluís Martí, Université Pompeu Fabra

Sommaire

1. Première question. Quelles devraient être les caractéristiques d'un accord de clarté avec l'État espagnol pour résoudre le conflit politique ?	8
1.1. L'interprétation de la clarté	9
1.2. Principes d'un potentiel accord de clarté	10
1.2.1. Principe de la démocratie.....	10
1.2.2. Principe de la primauté du droit et du constitutionnalisme	11
1.2.3. Principe du fédéralisme.....	11
1.2.4. Protection des minorités	11
1.3. Harmonisation et non-hiérarchisation.....	12
1.4. Objet d'un accord de clarté.....	13
1.5. Caractéristiques d'un potentiel accord de clarté	15
2. Deuxième question. Quels mécanismes de politique comparée existants permettraient d'apporter des solutions au conflit politique ?	19
2.1. Résultats des processus de résolution des conflits territoriaux : l'arrangement à l'intérieur de l'État et l'arrangement de la sécession.....	20
2.2. Méthodes.....	24
2.3. Le recours au référendum dans les processus de résolution des conflits .	25
2.4. Réflexions à partir de l'analyse comparée	28

3. Troisième question. Quels acteurs politiques et quelles institutions devraient s'engager dans la mise en œuvre de ces solutions ?	32
3.1. Considérations préliminaires.....	33
3.2. Les acteurs primaires	34
3.2.1. Les gouvernements catalan et espagnol	35
3.2.2. Les parlements catalan et espagnol.....	36
3.2.3. La citoyenneté catalane et espagnole	38
3.3. Les acteurs secondaires.....	40
3.3.1. Les autorités locales	40
3.3.2. Les autorités supra-étatiques.....	41
3.3.3. Personnes et institutions médiatrices	42
3.3.4. Autres communautés autonomes	42
3.3.5. Juridictions et Cour constitutionnelle.....	43
4. Quatrième question. Quelle serait la fonction d'un référendum sur l'avenir politique de la Catalogne, ou d'autres mécanismes similaires, dans la résolution du conflit politique ?.....	45
4.1. Fonctions des référendums.....	48
4.1.1. Avantages pour la résolution des conflits.....	48
4.1.2. Difficultés pour la résolution des conflits	50
4.2. Temporalité : début et fin.....	52
4.3. La question de la viabilité.....	53
4.4. La question du <i>dème</i>	54
4.5. Considérations sur les propositions de référendum.....	57
4.6. Mécanismes similaires et complémentaires	62

5. Cinquième question. Quelles caractéristiques un référendum sur l’avenir politique de la Catalogne, ou d’autres mécanismes similaires, devrait-il présenter pour bénéficier d’une légitimité et d’une inclusivité accrues et pour en garantir la validité et la mise en œuvre ?	66
5.1. Questions relatives de la préparation	67
5.1.1. Consensus	67
5.1.2. Implication des deux dèmes dans le processus.....	68
5.1.3. Respect de la légalité.....	68
5.2. Questions relatives à la campagne	68
5.2.1. Informations, transparence et médias	68
5.2.2. Délibération	69
5.2.3. Financement.....	69
5.3. Questions relatives au déroulement	69
5.3.1. Pleines garanties procédurales.....	69
5.3.2. Suffrage universel et inclusion	70
5.3.3. Vote secret, libre et égal	70
5.3.4. Une question claire	70
5.4. Questions relatives aux résultats.....	71
5.4.1. Quorum ou seuil de participation.....	71
5.4.2. Quorum ou seuils électoraux.....	71
5.4.3. Accord sur les effets	72

Le 18 avril 2023, le Gouvernement a approuvé la constitution du Conseil académique pour l'accord de clarté¹. Le conseil demandé par le Gouvernement consiste à définir les caractéristiques et le contenu d'un potentiel accord permettant de résoudre le différend sur l'avenir politique de la Catalogne. Les cinq questions soumises par le Gouvernement revêtent une importance politique et juridique majeure. Le Conseil a pour mission d'y apporter des réponses en se basant sur son expertise académique. Par conséquent, il n'a pas vocation à se substituer aux représentants démocratiques à qui il incombe, en dernier lieu, d'y apporter des réponses.

Pour diverses raisons, la succession d'événements de ces dernières années a été source de souffrance et de malaise dans l'ensemble de la société catalane et espagnole. Ces événements s'inscrivent dans une longue histoire d'accords et de désaccords sur le statut politique de la Catalogne. Il serait donc hasardeux pour le Conseil de ne proposer qu'une seule voie comme solution définitive. Il est par

¹ Voir les accords du Gouvernement du 18 avril 2023. Disponibles à l'adresse suivante : <https://govern.cat/govern/docs/2023/04/18/15/38/04143503-6d8c-40f1-964d-d93ba9230e97.pdf>

ailleurs notoire qu'il existe de profondes divergences tant en Catalogne qu'en Espagne dans son ensemble quant à la nature du conflit².

Le conflit en question est complexe et sa résolution pourrait dépasser les possibilités actuelles. Un objectif digne d'attention est celui qui consiste à réorienter le conflit sur la base de principes et d'expériences comparatives pour ainsi avancer dans la construction de propositions. Il s'agirait dès lors d'aborder la gestion du conflit en le canalisant ou en le réorientant pour progresser vers un processus de résolution. Cette gestion du conflit exige de concilier, au fond, la légitimité et la viabilité d'un accord potentiel.

Il y a lieu de mettre en exergue le consensus auquel ont abouti les délibérations du Conseil même si celui, souhaitable, devrait permettre de parvenir à des accords politiques et sociaux au sens large. Le Conseil a cherché à apporter des réponses communes à ces questions à partir d'une pluralité de disciplines et d'horizons académiques et de sensibilités politiques diverses, dans le but d'enrichir le débat public sur le sujet et ainsi contribuer à un dialogue constructif entre les gouvernements et d'autres acteurs³. Comme il est d'usage de dire, les réponses que contient ce rapport ne représentent pas fidèlement les points de vue personnels des membres du Conseil, mais plutôt quelque chose de plus précieux : le consensus entre des experts ayant des points de vue très différents.

² L'existence d'un conflit a été reconnue par les gouvernements catalan et espagnol, aussi bien dans l'Accord-cadre sur le dialogue et la négociation du 8 juillet 2022 que dans le communiqué conjoint de la présidence du gouvernement espagnol et du gouvernement catalan du 26 février 2020.

³ Ces acteurs sont analysés dans la réponse à la troisième question. Pour l'heure, il convient de rappeler qu'au cours des dernières années plusieurs institutions internationales ont préconisé la voie du dialogue car elle est la meilleure solution au conflit. Citons, entre autres, la résolution du Conseil de l'Europe *Les responsables politiques devraient-ils être poursuivis pour les déclarations faites dans l'exercice de leur mandat ?*, du 3 juin 2021 ; le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 21 juin 2022 ; le président du Parlement européen, dans les *Conclusions du débat sur la Constitution, l'État de droit et les droits fondamentaux en Espagne*, le 4 octobre 2017 ; le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, Zeid Ra'ad Al-Husseini, le 2 octobre 2017 ou la déclaration de la Commission européenne, le 2 octobre 2017.

1. Première question.

Quelles devraient être les caractéristiques d'un accord de clarté avec l'État espagnol pour résoudre le conflit politique?

La concrétisation d'un accord de clarté incombe, en dernier lieu, aux représentants démocratiques des citoyens. Cette section définit les caractéristiques d'un accord potentiel et précise les aspects fondamentaux et procéduraux qui peuvent guider les acteurs impliqués. Il est fait référence, dans cet ordre, à la notion de clarté dans le contexte catalan et espagnol et aux principes, objectifs et caractéristiques générales d'un accord potentiel.

1.1. L'interprétation de la clarté

Le nom choisi par le Gouvernement pour désigner ce groupe d'universitaires – *Conseil académique pour l'accord de clarté* – fait référence aux termes utilisés dans l'avis de la Cour suprême du Canada sur la sécession du Québec de 1998⁴. Cet avis juridique est une référence internationale⁵ pour la gestion des demandes de souveraineté dans les démocraties libérales plurinationales⁶. L'avis⁷ réfute l'existence d'un droit unilatéral du Québec à faire sécession en vertu du constitutionnalisme canadien ou du droit international⁸. En même temps, la Cour

⁴ Voir : *Reference Re Secession of Quebec/Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 SCR 217.

⁵ La Cour constitutionnelle (CC) espagnole s'est référée à l'avis, mais en fait une interprétation controversée. Voir l'arrêt de la CC 42/2014.

⁶ L'Espagne figure souvent parmi les démocraties libérales plurinationales dans les travaux universitaires. Dans certains territoires de l'État, les citoyens s'identifient autant, voire plus, à une nation infra-étatique qu'à l'État ou à la nation espagnole. La Constitution espagnole fait référence aux peuples d'Espagne et reconnaît l'existence de nationalités et de régions. Divers statuts d'autonomie, qui sont des lois organiques approuvées par le Parlement espagnol, définissent les territoires respectifs comme des nationalités et, dans certains cas, leurs préambules utilisent même le terme nation. Le préambule du statut d'autonomie de la Catalogne est notamment ainsi rédigé : « Le Parlement de Catalunya, recueillant le sentiment et la volonté de la citoyenneté de Catalogne, a défini la Catalogne comme une nation à une large majorité. La Constitution espagnole, à l'article deux, reconnaît la réalité nationale de la Catalogne en tant que nationalité. »

⁷ L'avis ne doit pas être confondu avec la loi de clarification (*Clarity Act*) de 2000, approuvée par le Parlement canadien.

⁸ Il y a également lieu de rappeler que la Cour internationale de justice a émis un avis consultatif *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo* à la demande de l'Assemblée des Nations unies, dans lequel elle a déclaré, à la suite de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, que le droit international ne contient pas d'interdiction applicable aux déclarations d'indépendance. Voir : <https://www.icj-cij.org/case/141>.

considère qu'en vertu des principes de la démocratie, de la primauté du droit et du constitutionnalisme, du fédéralisme et de la protection des minorités, si le Québec exprime clairement la volonté démocratique de faire sécession du Canada, il en résulterait pour le reste du Canada une obligation de négocier. Cette négociation devrait également être guidée par lesdits principes.

Au-delà de son contenu spécifique dans le cas catalan et espagnol dans le cadre d'un accord potentiel, la notion de clarté telle qu'elle apparaît dans ce texte réside dans l'esprit inclusif et constructif qui émane de l'interprétation conjointe des principes constitutionnels de l'avis, communs à la majorité des démocraties libérales plurinationales. Bien que la jurisprudence constitutionnelle canadienne s'inscrive dans un contexte institutionnel propre, son approche⁹ nous permet d'explorer une nouvelle manière d'appréhender le conflit entre la Catalogne et l'Espagne et, par conséquent, de potentielles nouvelles voies d'accord¹⁰. La non-renonciation aux divers objectifs politiques concernant le statut de la Catalogne et l'obligation des parties de négocier sont des éléments clés de cette interprétation de la notion de clarté importée du contexte canadien.

1.2. Principes d'un potentiel accord de clarté

Les principes qui devraient guider l'accord et, plus généralement, la résolution du conflit sont ceux tels que définis dans la présente section.

1.2.1. Principe de la démocratie

Ce principe exige non seulement de donner la parole aux citoyens par différentes voies institutionnelles et de prendre en compte les préférences qu'ils expriment, mais aussi de permettre à ces citoyens de légitimer les grandes décisions politiques. Dans les contextes plurinationaux ou fédéraux, le principe de démocratie implique également de donner la parole aux citoyens du territoire infra-étatique. Ce principe

⁹ Y compris le langage utilisé par la Cour.

¹⁰ Même si les principes évoqués ont de nombreux points communs, il convient de souligner que la jurisprudence canadienne en question contraste avec les jurisprudences espagnole, italienne, allemande, étasunienne et même britannique en matière de revendications sécessionnistes.

inclut toute demande raisonnable visant à exprimer les préférences en matière d'organisation territoriale et la possibilité, pour les différentes options bénéficiant d'un soutien clair, de faire l'objet d'une délibération citoyenne et d'être prises en compte par les institutions et les représentants politiques.

1.2.2. Principe de la primauté du droit et du constitutionnalisme

Ces principes comprennent le respect de la Constitution en tant que règle de droit suprême de l'ordre juridique, source de validité et de légitimité pour le reste des normes juridiques qu'il convient également de respecter au nom de la légalité ou de la primauté du droit. Ces principes protègent des dimensions plus substantielles et dogmatiques du système, telles que la dignité humaine, le respect des droits fondamentaux et la sécurité juridique, mais aussi d'autres dimensions plus organisationnelles et procédurales, telles que la séparation des pouvoirs, la répartition des compétences et le respect des procédures d'élaboration et d'interprétation des règles de droit.

1.2.3. Principe du fédéralisme

Ce principe inclut le respect des concepts d'autonomie et de gouvernance partagée. Tandis que le premier se réfère à la reconnaissance et au respect d'une autonomie territoriale importante, le second se réfère à la gouvernance partagée de l'ensemble de l'État, tout en accordant une voix significative aux territoires infra-étatiques pour les questions communes. Le principe du fédéralisme n'exige pas un principe de symétrie entre les territoires infra-étatiques à condition que l'asymétrie s'applique dans des contextes plurinationaux.

1.2.4. Protection des minorités

Malgré le lien étroit entre le principe de la démocratie et la règle de la majorité, une majorité ne saurait imposer ses critères pour abuser des minorités existantes parmi les citoyens, au risque de finir par instaurer une tyrannie de la majorité. Ce principe inclut le respect du pluralisme territorial, c'est-à-dire la reconnaissance et les mesures d'arrangement pour la diversité nationale et régionale. Le respect du

pluralisme territorial exige de respecter la diversité culturelle, linguistique et nationale, ainsi que la diversité politique lorsqu'elle a une dimension territoriale. Ce principe vise non seulement à protéger les minorités de l'État actuel dans son ensemble, mais aussi les minorités du territoire infra-étatique.

1.3. Harmonisation et non-hiérarchisation

Selon l'Avis canadien, les quatre principes ne devraient pas être hiérarchisés mais harmonisés dans la mesure où ils sont tous importants pour le bon fonctionnement de la démocratie libérale. Le principe de la démocratie doit être compatible avec celui du respect de la Constitution et de la primauté du droit¹¹, mais aussi avec deux autres principes connexes : le principe de protection des minorités, y compris les minorités nationales et linguistiques, et le principe du fédéralisme.

Les questions d'unité dans la diversité et de protection des minorités territoriales – comprenant souvent les minorités nationales et linguistiques – sont étroitement liées au fédéralisme. Bien que l'Espagne ne soit pas formellement un État fédéral, le statut des autonomies s'inspire d'un principe fédéral qui englobe le pluralisme territorial et, par conséquent, combine l'unité avec la reconnaissance et l'arrangement de la diversité territoriale moyennant les concepts susmentionnés d'autonomie et de gouvernance partagée¹². Le respect du pluralisme territorial implique donc d'adopter des politiques d'arrangement des minorités.

¹¹ Il convient ici de rappeler les mots de la Cour suprême du Canada affirmant que la Constitution ne saurait se convertir en une « camisole de force ». La Cour constitutionnelle espagnole considère en revanche que le projet politique d'indépendance est légitime en Espagne, étant donné que la Constitution n'impose pas une démocratie militante. Or, selon cette Cour, la légitimité consiste essentiellement à respecter l'ordre juridique et, en particulier, l'ordre constitutionnel, y compris ses procédures de réforme. Non seulement l'indépendance, la souveraineté ou toute autre modification fondamentale du statut politique de la Catalogne exigent une révision constitutionnelle mais l'organisation de ce type de référendums exige une réforme constitutionnelle renforcée (article 168 CE). Cette opinion juridique est contestée sur le plan académique.

¹² Le modèle territorial espagnol contient diverses asymétries constitutionnelles qui le rendent ouvert et flexible, mais aussi vague et ambigu. Entre autres exemples citons le droit à l'autonomie des « nationalités et régions » (article 2), la répartition et la typologie des compétences, y compris la prise en charge de différentes compétences dans chaque statut d'autonomie et la capacité centrale de transférer ou de déléguer des compétences (titre VIII), les régimes fiscaux (y compris les dispositions supplémentaires).

1.4. Objet d'un accord de clarté

L'objet d'un accord de clarté, au sujet duquel des conseils sont demandés, comprend plusieurs aspects étroitement liés. Premièrement, un accord de clarté fait référence à la négociation et à l'entente, entre la Catalogne et l'Espagne, sur un mécanisme légitime d'expression des préférences territoriales comprenant un espace de délibération approprié. Deuxièmement, et considérant l'existence de ce mécanisme d'expression des préférences, un accord de clarté fait également référence à un accord sur la forme d'institutionnalisation des volontés exprimées, à condition qu'elles soient claires selon les principes et les règles qui ont été convenus.

L'objectif serait de faciliter un arrangement sur les demandes territoriales pour une plus grande autonomie ou souveraineté de la Catalogne, un arrangement difficilement atteignable en l'absence de mécanismes adéquats pour donner aux citoyens de Catalogne la possibilité de se prononcer clairement sur le statut territorial qu'ils souhaitent.

En ce sens, la légitimité démocratique idéale consiste probablement à trouver une bonne combinaison de mécanismes représentatifs, participatifs et référendaires. Pour cette raison et afin de laisser la porte ouverte au consensus politique et au cadre juridique, il n'est pas souhaitable de se concentrer sur un seul instrument ou une seule voie. Il convient de garder à l'esprit, surtout dans le cas de la convocation d'un référendum, que faute d'accord avant l'expression démocratique en question, la partie qui se perçoit comme perdante aura tendance à rechigner à accepter la procédure et le résultat de son application.

Dès lors, il serait donc plus important de parvenir à un accord préalable et solennel, afin que les parties acceptent les règles du jeu qui ne doivent pas être pas réécrites en cours de route. Un tel accord pourrait porter sur les règles et les procédures tout en incluant également des clauses plus substantielles sur les scénarios politiques potentiels et seraient destinées à compléter et à conditionner les règles plus procédurales. En ce qui concerne la procédure, il conviendrait aussi d'en préciser

les acteurs, l'initiative et la ratification des accords, ainsi que leur mise en œuvre, comme il apparaît dans la troisième question.

Une question concrète et claire permettrait d'entendre la voix des citoyens. Cette voix pourrait soit légitimer une initiative, soit ratifier un potentiel accord d'arrangement. Toutefois, en fonction de la viabilité d'un tel accord, il pourrait également être formulé de sorte à atteindre différentes majorités parlementaires, en dépassant un certain seuil de soutien. La clarté d'une volonté démocratique ne dépend pas seulement de la clarté de la question d'un référendum unique ou de la majorité votant en faveur d'une option. La clarté peut également dépendre de la constance, de la continuité ou de la persévérance dans le temps de l'expression de cette volonté¹³. Lorsque la volonté démocratique n'est pas exprimée dans des termes significativement définis, il apparaît raisonnable de l'examiner sous l'angle de la stabilité de cette volonté démocratique.

Un accord de clarté devrait donc inclure une combinaison d'objectifs procéduraux et substantiels, conformément aux principes de clarté susmentionnés, afin de déterminer les préférences des citoyens et de les ajuster sur le plan politique.

Le contenu plus concret d'un accord potentiel pourrait envisager ou avancer dans deux directions parallèles et interdépendantes pour la résolution du conflit :

- a) l'arrangement de la demande de sécession. La demande de sécession, en tant qu'aspiration politique, devrait pouvoir s'exprimer de manière institutionnelle dans le cadre de l'accord et, par conséquent, devenir une perspective politique réalisable si elle bénéficie du soutien nécessaire de l'opinion publique ;

¹³ Il convient de rappeler que les élections régionales de 2012, 2015, 2017 et 2021 ont donné la majorité parlementaire à des partis favorables à l'indépendance, même si ces partis n'ont obtenu qu'une majorité de plus de 50 % des voix lors des dernières élections régionales (si l'on inclut les voix des formations extraparlimentaires). Bien que certains estiment qu'il ne s'agit pas de majorités suffisamment claires pour faire ou exiger l'indépendance, le fait qu'elles se prolongent dans le temps leur donne la force pour revendiquer un accord de clarté.

- b) l'arrangement au sein de l'État. Parallèlement à l'arrangement de la demande d'autodétermination externe¹⁴, il conviendrait aussi de redéfinir les pouvoirs d'autodétermination interne et, notamment, d'accorder davantage la parole à la Catalogne au sein de l'État et dans les relations avec l'État et l'UE, et de doter les institutions catalanes d'un plus grand pouvoir de décision propre¹⁵. Ces propositions devraient également correspondre aux préférences des citoyens¹⁶.

Ajuster la demande de sécession sur la base d'un accord de clarté permet non seulement de parvenir à un accord sur l'issue éventuelle, mais peut également favoriser un arrangement plus satisfaisant et une position nationale de réconciliation qui contribuerait à maintenir l'unité. S'entendre sur des règles raisonnables pour se séparer serait, en somme, une façon de respecter et d'ajuster le pluralisme territorial.

1.5. Caractéristiques d'un potentiel accord de clarté

Cette combinaison de principes et d'objectifs nous aide à comprendre la démocratie et la Constitution de façon plus ouverte et plus compatible. La démocratie fait appel à la volonté des citoyens catalans et espagnols. Tant la volonté des représentants ou des électeurs catalans que celle des représentants ou des électeurs du reste de l'Espagne peuvent exprimer des intérêts légitimes dont il

¹⁴ Le droit à l'autodétermination des peuples a une dimension interne, c'est-à-dire le droit à l'autonomie au sein d'un État existant, et une dimension externe, c'est-à-dire le droit des peuples à déterminer leur statut politique, y compris la formation d'un nouvel État indépendant par le biais de la sécession.

¹⁵ Ces demandes ont été réitérées par tous les présidents de la Catalogne depuis 2010 et sont résumées dans les documents publiés par le cabinet de la Présidence, tels que les 23 points formulés par le président Artur Mas, les 46 points formulés par le président Puigdemont ou les 21 points formulés par le président Torra.

¹⁶ Répondre aux demandes d'arrangement interne de la Catalogne ne devrait pas être un jeu à somme nulle. Celles-ci pourraient également satisfaire les préférences d'autres communautés autonomes qui aspirent à réviser le cadre territorial.

convient de tenir compte dans la décision sur l'avenir politique de la Catalogne¹⁷. Cependant, si la partie catalane ne doit pas décider unilatéralement de l'avenir constitutionnel de la Catalogne, la partie espagnole ne doit pas non plus exercer de veto insurmontable concernant l'agenda politique proposé par une éventuelle majorité de citoyens de Catalogne. Il est nécessaire d'établir, ensemble, des mécanismes pour parvenir à un commun accord.

L'accord de clarté est donc un mécanisme pour canaliser le conflit territorial en question de manière convenue et adéquate. D'autre part, si l'une des parties concernées refuse d'adopter cet accord ou de s'y conformer, cela pourrait inciter l'autre partie à agir unilatéralement. Si l'une des parties ignore l'obligation d'entamer des négociations, la légitimité de sa position en serait affaiblie. En revanche, la partie qui fait preuve d'une véritable volonté de négocier conformément aux principes susmentionnés aurait plus d'arguments pour que sa cause soit soutenue en interne et à l'international. Telle semble également être ce qui se dégage de l'Avis canadien lorsqu'il souligne l'obligation des acteurs politiques de négocier face à une revendication sécessionniste.

Les principes susmentionnés – qui serviraient de guide à un accord potentiel – devraient permettre, selon nous, de satisfaire deux conditions afin de progresser vers une résolution du conflit d'une manière rationnelle et plus efficace : légitimité et viabilité.

- a) **Légitimité.** La légitimité de l'accord dépendrait, dans une large mesure, de sa capacité à répondre et à combiner correctement les principes de la démocratie, de la primauté du droit, du fédéralisme et de la protection des minorités. Plus précisément, nous considérons que la légitimité politique de l'accord devrait reposer sur l'acceptation mutuelle de son contenu par les acteurs politiques et sociaux. Cette légitimité, celle de l'accord politique et social sur le contenu de l'accord, doit être prioritaire sans toutefois être exclusive. Il convient également de s'assurer de sa légitimité juridique, c'est-

¹⁷ Une éventuelle négociation sur un statut différencié pour la Catalogne ou sa sécession de l'Espagne devrait considérer ces intérêts légitimes qui affectent les sphères sociale, économique et institutionnelle, entre autres. Voir également les réponses aux questions trois, quatre et cinq.

à-dire de sa légalité, comme l'exige le principe de primauté du droit. Cela étant dit, comme la légalité constitutionnelle peut faire l'objet de différentes interprétations raisonnables, un plus grand consensus politique aidera probablement à trouver des voies juridiques viables.

- b) Viabilité. Les procédures et le contenu d'un accord potentiel devraient être mis en œuvre de manière raisonnable et dans un délai déterminé ou déterminable. Leur mise en œuvre dépendrait en grande partie de l'application des principes susmentionnés comme guide et permettrait aussi d'anticiper les vétos potentiels des acteurs politiques et institutionnels aux voies de résolution du conflit. La viabilité, comme la légitimité, dépendrait aussi et en grande partie de la capacité à trouver un consensus politique et des cadres juridiques. L'illégalité peut non seulement entraîner des problèmes évidents de légitimité, mais aussi de viabilité de la résolution du conflit politique, entendue comme la faisabilité ou la probabilité de trouver des solutions institutionnelles stables. Partant, plus les obstacles juridiques sont difficiles à surmonter, plus les soutiens sur les plans national et international et les accords démocratiques pour trouver une solution au conflit sont importants.

Il importe de comprendre que les conditions de légitimité et de viabilité sont interdépendantes. Si un accord potentiel est légitimé par les parties, il sera viable, mais, en même temps, le fait de le rendre viable lui donnera plus de légitimité, car il sera perçu comme un moyen efficace de résoudre le conflit. Cependant, nous considérons que ces caractéristiques ne peuvent être satisfaites que si la négociation entre les parties a lieu de bonne foi¹⁸. En d'autres termes, les acteurs politiques impliqués doivent s'engager sincèrement à résoudre le conflit. Les différentes parties, et leurs représentants en particulier, ne peuvent pas penser uniquement à leurs intérêts personnels, mais doivent d'abord penser à l'intérêt

¹⁸ La notion de bonne foi renvoie à l'idée générale de *fair-play* et, plus précisément, au principe fédéral selon lequel les parties s'engagent à faire preuve d'ouverture et de volonté pour parvenir à des accords.

général en partage et rechercher un large consensus sur les formules de résolution du conflit territorial en question.

2. Deuxième question.

Quels mécanismes de politique comparée existants permettraient d'apporter des solutions au conflit politique?

Les conflits sur la répartition territoriale du pouvoir sont fréquents en démocratie et font souvent l'objet de débats, de négociations et de compromis politiques et sont aussi source de différends et de judiciarisation. L'analyse comparée de cas nous permet d'observer les mécanismes institutionnels conçus pour aborder la résolution au sens large de sorte à y inclure également l'arrangement des diverses demandes. Les cas de résolution de conflits territoriaux sont nombreux et chaque cas se produit à l'intérieur de ses propres coordonnées qui en conditionnent évidemment les possibilités de résolution. L'existence d'un accord sur le processus de résolution en est un élément clé.

Dans les cas où il n'y a pas d'accord, les options et les voies de résolution sont généralement plus imprévisibles et tendent vers l'unilatéralité des acteurs impliqués et, souvent, au recours à la force ou à la violence. Certains cas non convenus entraînent également l'intervention d'acteurs internationaux. Le trait caractéristique de ces cas est l'imposition d'une résolution par la partie qui cherche un nouveau statut politique par le biais des faits accomplis.

En revanche, dans le cas des accords convenus, l'État et la minorité territoriale peuvent choisir parmi des options et des moyens de résolution différents. Les accords reflètent généralement l'évolution de la politique intérieure de l'État en question. Ces négociations, entre acteurs étatiques et infra-étatiques et, parfois, avec l'intervention d'acteurs internationaux, peuvent déboucher sur un éventail de solutions : du transfert de pouvoirs ou de compétences à la minorité à un processus convenu sur l'organisation d'un référendum d'indépendance, comme l'accord d'Édimbourg de 2012 entre les gouvernements britannique et écossais, qui est en fait un transfert de compétences. Le trait caractéristique de ces cas convenus est la recherche de stabilité par le biais d'un changement institutionnel.

2.1. Résultats des processus de résolution des conflits territoriaux : l'arrangement à l'intérieur de l'État et l'arrangement de la sécession

Les résultats des processus de résolution des conflits territoriaux comme celui dans lequel s'inscrit la tension politique entre la Catalogne et l'État sont divers en politique comparée. Afin de situer l'exercice de politique comparée, il y a lieu de considérer

un continuum d'options d'arrangement qui relèvent de deux grands types d'options institutionnelles dans la résolution des conflits territoriaux de ce type : l'arrangement à l'intérieur de l'État (ou autodétermination interne) et l'arrangement de la sécession (ou autodétermination externe).

a) L'arrangement à l'intérieur de l'État consiste à modifier le modèle territorial au sein de l'État existant, internationalement reconnu. Comme précédemment mentionné, il existe une multitude de modèles qui dépendent de leurs contextes spécifiques ; toutefois, afin de maximiser la comparabilité et l'utilité de l'exercice, une attention particulière doit être accordée aux conflits qui présentent des paramètres similaires à celui en cause. En ce sens, face aux revendications territoriales sécessionnistes, souverainistes, fédéralistes et/ou autonomistes, l'arrangement à l'intérieur de l'État combine deux dimensions : autonomie et gouvernance partagée¹⁹.

L'*autonomie* désigne tout ce qui implique un déploiement institutionnel sur le territoire qui formule la demande, comme le sont les institutions propres dotées des pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire, financier, etc. Ce déploiement implique la reconnaissance de l'existence d'une ou plusieurs unités dans le cadre étatique ou fédéral qu'il est possible de généraliser, ou pas, à l'ensemble du territoire. Dans certains cas, la question clé portait sur le transfert de certains pouvoirs ou fonctions spécifiques²⁰. Dans le cas des pouvoirs transférés ou restitués, la nationalité ou la région reste au sein de l'État, même si cela peut aller jusqu'à une quasi-séparation,

¹⁹ Voir le rapport 2/2020, *Democràcies liberals i protecció de l'autogovern. Com protegir les minories territorials de les decisions de la majoria* (Démocraties libérales et protection de l'autonomie. Comment protéger les minorités territoriales des décisions de la majorité) de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

²⁰ À titre d'exemple, le Royaume-Uni a développé un modèle asymétrique d'autonomie (*devolution*) qui a fait l'objet de plusieurs révisions en fonction des exigences et des caractéristiques de chaque territoire. L'Écosse a organisé un référendum en 1997 pour récupérer un parlement et un gouvernement propres qui ont ensuite acquis de nouvelles compétences. S'agissant du pays de Galles, lors du référendum de 2011, la priorité de la demande était de protéger les compétences par rapport à Londres.

comme c'est le cas du Tyrol du Sud, qui dispose d'une large capacité d'autonomie, y compris financière et budgétaire, au sein de l'Italie²¹.

La *gouvernance partagée* désigne l'ensemble des mécanismes en faveur d'une approche spécifiquement fédérale ou confédérale des pouvoirs centraux : les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que les relations intergouvernementales et les relations internationales – y compris celles de l'Union européenne – peuvent suivre des critères de représentation territoriale et/ou de groupes nationaux²².

b) L'*arrangement de la sécession* consiste à établir des procédures ou d'autres mécanismes pour canaliser les demandes d'indépendance. La politique comparée offre également différentes options. Dans certains cas, les demandes de sécession ne visent pas une indépendance complète ou absolue, mais plutôt une indépendance incomplète ou relative qui permet de maintenir certains éléments d'unité avec l'État-père et, par conséquent, des éléments d'arrangement interne et externe en même temps²³.

L'indépendance implique la création d'un nouvel État internationalement reconnu comme tel. Ce résultat peut être le fruit d'un scénario convenu qui conduirait à une *sécession convenue* avec l'État-père ou d'un scénario non convenu qui aboutirait à une *sécession unilatérale*, c'est-à-dire sans accord avec l'État-père. Même si la

²¹ Le dénommé *Pacchetto* (Paquet) (1972), officiellement connu sous le nom de *Mesures pour les habitants du Tyrol du Sud*, est le résultat de longues négociations entre la population concernée et les autorités italiennes et autrichiennes. Ces dernières ont créé une commission mixte d'experts qui a finalement adopté 137 mesures pour l'autonomie et la protection de cette minorité germanophone en Italie, qui exprimait ses revendications depuis des décennies.

²² Par exemple, dans le cas de l'Allemagne, les gouvernements des sept États fédéraux forment la chambre de représentation territoriale (*Bundesrat*) qui dispose de pouvoirs législatifs sur toutes les matières les concernant. Dans le cas de la Belgique, la composition du gouvernement fédéral et des hautes instances judiciaires telles que la Cour constitutionnelle respecte la parité linguistique entre les néerlandophones et les francophones, les deux groupes linguistiques majoritaires et territorialisés. Les cas allemand et belge, ainsi que le cas britannique avant le Brexit, sont également intéressants s'agissant de la participation des territoires infra-étatiques aux institutions de l'Union européenne.

²³ Par exemple, dans le cas de l'Écosse, le gouvernement écossais a prôné « l'indépendance *light* » pour maintenir la monnaie, la couronne et la défense britanniques et utiliser son appartenance au Royaume-Uni pour garantir la continuité au sein de l'UE. Dans le cas du Québec, les questions référendaires de 1980 et 1995 soulevaient la possibilité d'une souveraineté assortie d'un partenariat économique avec le reste du Canada.

plupart des cent quatre-vingt-treize États qui font partie de l'Organisation des Nations unies (ONU) sont le résultat d'un processus d'indépendance, qu'il soit unilatéral ou convenu, les sécessions ont été rares dans les démocraties libérales, à l'exception des cas de décolonisation des territoires d'outre-mer.

L'émergence d'un nouvel État dans la société internationale est généralement le fruit d'une interaction entre les sphères nationales et celle internationale. Elle peut se résumer en trois variables : a) la réaction de l'État-père ; b) la capacité du nouvel État et ; c) la reconnaissance internationale du nouvel État. Ces trois variables déterminent généralement les stratégies et l'issue des conflits.

De 1945 à nos jours, la société internationale des États s'est caractérisée par une croissance continue depuis la décolonisation et l'effondrement du bloc soviétique. La politique comparée montre que les sécessions qui ont abouti à des États reconnus internationalement ont nécessité, tôt ou tard, l'assentiment de l'État-père par le biais d'un accord quelconque, qu'il s'agisse d'une décolonisation ou d'une simple reconnaissance tacite²⁴.

Toutefois, comme nous l'avons déjà souligné dans la réponse à la première question, l'arrangement de la demande de sécession peut aussi être un moyen de promouvoir l'arrangement à l'intérieur de l'État-père, étant donné qu'un accord sur une procédure de sortie est également un moyen de reconnaître et d'accepter le pluralisme territorial et ses différentes manifestations politiques²⁵. Il peut symboliser la reconnaissance d'une souveraineté latente qui peut être activée démocratiquement et, en même temps, une volonté sérieuse et réelle de réconciliation plurinationale.

²⁴ Ainsi, le Bangladesh est le seul État à avoir adhéré à l'ONU sans la reconnaissance de l'État dont il faisait partie (le Pakistan). Le Kosovo jouit d'une large reconnaissance internationale mais il n'a pas été reconnu par la Serbie et n'est pas membre de l'ONU.

²⁵ Par exemple, dans le cas du référendum écossais de 2014 et en guise de reconnaissance du soutien élevé exprimé en faveur de l'indépendance, le gouvernement britannique a engagé un processus de révision ultérieure qui a abouti au transfert de nouvelles compétences et au renforcement de l'autonomie des institutions autonomes écossaise dans le Scotland Act de 2016.

2.2. Méthodes

Les méthodes pour parvenir à un arrangement, que ce soit à l'intérieur de l'État ou à partir de la demande de sécession, font généralement partie des accords relatifs à la résolution des conflits territoriaux :

- i. Les méthodes d'arrangement à l'intérieur de l'État comprennent des lois spécifiques²⁶, des réformes constitutionnelles²⁷ et des traités d'association²⁸.
- ii. L'approche politique et juridique de l'arrangement de la sécession est variée et, en sélectionnant les cas qui débouchent sur les solutions, il est possible de les classer en quatre types distincts selon la manière et le degré de formalisation juridique, bien qu'en pratique ils puissent se chevaucher : la clause constitutionnelle ou quasi constitutionnelle de sécession²⁹, la jurisprudence constitutionnelle³⁰, la législation spécifique réglementant un

²⁶ Au-delà des statuts d'autonomie des nationalités et régions espagnoles et italiennes, il existe d'autres exemples, comme les lois de retour et de réforme de l'autonomie en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord.

²⁷ Citons par exemple la fédéralisation de la Belgique depuis 1970 en six réformes de l'État ou les tentatives successives, infructueuses en l'occurrence, de révisions constitutionnelles au Canada (Llac Meech, 1987, et Charlottetown, 1992).

²⁸ Les traités contemporains signés avec les peuples indigènes dans les démocraties libérales comme le Canada et l'Australie sur l'autonomie institutionnelle et les territoires ancestraux en sont des exemples.

²⁹ Les cas de normes en vigueur sont les suivants : Éthiopie (1994), Liechtenstein (1921), Moldavie (1994), Saint-Christophe-et-Niévès (1983) et Ouzbékistan (1992). L'article 77 de la Constitution française (1958) prévoit le droit pour la Nouvelle-Calédonie d'organiser un référendum pour obtenir la pleine souveraineté. L'article 50 du traité sur l'Union européenne (2007) reconnaît le droit de retrait des États membres. L'article 1 de la loi sur l'Irlande du Nord (1998) prévoit l'annexion de l'Irlande du Nord à l'Irlande si une majorité d'Irlandais du Nord ainsi le décide dans les urnes. L'article 21 de la loi sur l'autonomie du Groenland (2009) précise que la décision sur l'indépendance du Groenland doit être prise par le peuple ou les habitants du Groenland. Quelques exemples de normes qui ne sont plus en vigueur : Birmanie (1947) ; Yougoslavie (1946, 1963 et 1974) ; République soviétique de Chine (aujourd'hui République populaire de Chine) (1931) ; Serbie et Monténégro (2003) ; Soudan (2005) et URSS (1918, 1924, 1946 et 1977).

³⁰ L'Avis de la Cour suprême du Canada sur la sécession du Québec (1998) en est l'exemple paradigmatique. Les tribunaux adoptent plus fréquemment une approche beaucoup plus restrictive de la sécession, comme les Cours constitutionnelles espagnole, allemande ou italienne ou, il y a plus longtemps, la Cour suprême des États-Unis dans la célèbre affaire *Texas v. White* (1869), même si,

droit, une procédure ou un mécanisme de sécession³¹ et l'accord politique ad hoc³².

En plus de cette classification formelle des mécanismes, force serait d'ajouter une classification matérielle, en fonction de la plus ou moins grande difficulté réelle ou pratique à réaliser la séparation. Bien que le droit ou la possibilité d'une séparation semble parfois être reconnu de manière formelle et selon une approche relativement générale, en réalité tout semble fait pour l'empêcher *de facto*. En d'autres occasions et malgré l'existence d'un accord politique, il est possible d'articuler, pour une période donnée, un mécanisme ou une procédure qui, comme dans les cas britannique et écossais, ne requiert qu'une majorité simple à l'occasion d'un seul référendum. D'une manière générale, il est normal et prévisible que des limites, des seuils ou des conditions diverses et variées soient imposés ou convenus³³.

2.3. Le recours au référendum dans les processus de résolution des conflits

Le recours au référendum est très fréquent dans les processus de résolution des conflits territoriaux, que ce soit dans le cadre d'un processus d'arrangement à

dans un autre arrêt rendu des années plus tard, la même Cour suprême américaine rappelait que cette jurisprudence était le résultat de l'arbitrage des armes.

³¹ On trouve souvent des lois portant application de la jurisprudence ou des clauses constitutionnelles, comme pourrait l'être la loi soviétique sur la procédure de sécession des républiques (1990) ou de la loi canadienne sur l'exigence de clarté (2000). Dans les deux cas, les lois en question ont davantage été utilisées pour entraver plutôt que pour faciliter l'exercice des droits ou doctrines constitutionnels. Parfois, les dispositions législatives servent à articuler juridiquement une procédure ou un mécanisme spécifique. C'est le cas de la loi britannique qui a temporairement délégué la compétence pour régir et organiser le référendum d'indépendance de 2014, en vertu de laquelle le Parlement écossais a approuvé la loi sur le référendum d'indépendance de l'Écosse (2013).

³² Le cas paradigmatique est l'accord d'Édimbourg (2012) signé entre les gouvernements britannique et écossais pour l'organisation du référendum d'indépendance de 2014. Cet accord, qui comportait des concessions pour les deux parties et qui a ensuite été ratifié par les parlements du Royaume-Uni et de l'Écosse dans le cadre de la délégation des compétences correspondantes, fixait les conditions de l'organisation du référendum. L'accord n'incluait en revanche aucune référence aux conditions qui pourraient permettre un éventuel nouveau référendum sur l'indépendance de l'Écosse à l'avenir, ce qui a conduit à la situation actuelle d'incertitude quant à l'intention du gouvernement écossais d'organiser un second référendum après le Brexit.

³³ Voir les questions quatre et cinq.

l'intérieur de l'État ou d'arrangement de la sécession. S'agissant de l'arrangement à l'intérieur de l'État, le référendum a été utilisé pour des décisions sur la création ou le rétablissement d'institutions autonomes propres à une communauté infra-étatique³⁴ ; pour des décisions sur la réforme d'un modèle d'autonomie existant, y compris le renforcement des garanties d'autonomie et la délimitation des compétences infra-étatiques³⁵ et, plus généralement, pour des décisions sur le statut d'une communauté infra-étatique dans le cadre de l'État³⁶.

S'agissant du processus d'arrangement de la sécession, le référendum³⁷ a été largement utilisé dans le processus de décolonisation³⁸, dans les processus de démembrement de l'Union soviétique et de la Yougoslavie³⁹ et pour répondre à une série de revendications ou de conflits territoriaux, parfois avec une supervision internationale⁴⁰. Dans ces cas, le référendum est généralement organisé dans le territoire sécessionniste et non pas dans l'ensemble de l'État-père⁴¹.

³⁴ Par exemple, les référendums sur l'accès à l'autonomie dans l'État espagnol, en Écosse et au pays de Galles en 1997 et en Irlande du Nord en 1998, dans ce premier cas dans le cadre de la ratification d'un accord de paix plus large.

³⁵ Par exemple, en Catalogne en 2006, au Groenland en 2008, au pays de Galles en 2011 et en Corse en 2003.

³⁶ Par exemple, à Porto Rico en 2020 et à Gibraltar en 2002.

³⁷ Voir le rapport 1/2019, *Democràcies i referèndums d'independència: El cas de Catalunya* (Démocraties et référendums d'indépendance : le cas catalan) de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

³⁸ Par exemple, les trois récents référendums en Nouvelle-Calédonie, en 2018, 2020 et 2021, le référendum en Algérie en 1962 et le référendum à Malte en 1964.

³⁹ Par exemple, les référendums de 1991 en Lettonie, en Lituanie, en Macédoine et en Croatie.

⁴⁰ Par exemple, les référendums en Écosse en 2014, au Québec en 1980 et en 1995, en Érythrée en 1993, au Timor oriental en 1999 et au Soudan en 2011, sous supervision internationale pour les trois derniers cités.

⁴¹ Les référendums sur l'indépendance de l'Algérie sont, par exemple, une exception. Dans un contexte historique et politique de colonisation, bien que non reconnu comme tel par la métropole, deux référendums ont été organisés dans toute la France (Algérie comprise) : en 1961 sur le projet de loi 61-44 du 14 janvier 1961 concernant l'autodétermination des populations algériennes et l'organisation des pouvoirs publics en Algérie et en avril 1962 sur les accords d'Évian. Plus tard, en juillet 1962, seul le peuple d'Algérie a voté pour l'indépendance de l'Algérie. Tel est le cas des trois référendums sur l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie organisés en 2018, 2020 et 2021 et convoqués à la suite de l'accord de Nouméa, signé en Nouvelle-Calédonie en 1998, et des accords de Matignon de 1988, signés en France et en Nouvelle-Calédonie.

Ces dernières années, la tendance a été de considérer qu'un référendum était préférable à un moment donné du processus, en tant qu'instrument permettant aux citoyens de s'exprimer directement sur la résolution du conflit. Cette tendance s'observe à la fois dans la prévalence du recours au référendum dans les processus souverainistes à travers le monde et dans les recommandations internationales en la matière. Par exemple, dans le contexte européen, la tenue d'un référendum a été considérée comme une condition à la reconnaissance internationale d'un nouvel État durant le démantèlement de la Yougoslavie⁴².

Dans le même temps, cependant, de nouveaux mécanismes ont également été mis en place pour réduire ce que certains qualifient de risques ou de lacunes des référendums majoritaires en tant que seul élément de décision. D'une part, les référendums québécois (1980 et 1995)⁴³ et écossais (2014) sur la souveraineté n'exigeaient aucune condition ou majorité particulière au moment où ils ont été organisés, au-delà de la majorité de votes favorables. D'autre part, de nombreux exemples récents incluent des conditions ou mécanismes supplémentaires, tels que des seuils renforcés, aussi bien pour la participation que pour l'approbation de la proposition soumise à référendum⁴⁴. Une deuxième option consisterait dès lors à organiser un référendum en cascade sur le territoire où la sécession est proposée, afin de déterminer les préférences spécifiques des différentes parties du territoire, tout en ouvrant la possibilité d'une partition potentielle du territoire sur lequel la sécession est proposée⁴⁵. D'autres mécanismes possibles incluent l'exigence de

⁴² Telle était la recommandation de la Commission Badinter, créée en tant qu'organe chargé de fournir des conseils juridiques durant le démantèlement de la Yougoslavie, de 1991 à 1993.

⁴³ Les référendums au Québec n'avaient pas été convenus avec le gouvernement fédéral.

⁴⁴ Par exemple, dans le cas du Monténégro (2006), 55 % des votes favorables avec une participation minimale de 50 % de l'électorat étaient exigés, et dans le cas du Sud-Soudan (2011), la validité du résultat était soumise à un seuil spécifique de 60 % de participation.

⁴⁵ Par exemple, dans le cadre de la sécession interne du territoire du Jura du canton de Berne en Suisse, trois consultations successives ont été organisées : sur l'ensemble du territoire jurassien, dans les districts qui avaient voté contre la majorité lors du premier référendum et dans les communes limitrophes, respectivement en 1974, 1975 et 1977.

majorités parlementaires qualifiées dans le processus⁴⁶ ; la prise en compte de plus de deux options dans le référendum pour ainsi permettre un éventail d'options plus large⁴⁷, et la répétition du référendum dans le temps, afin de garantir une majorité soutenue et relativement stable.

Le référendum a également joué un rôle de plus en plus important dans le processus d'intégration et de désintégration de l'Europe. Différents États européens ont organisé des référendums sur leur adhésion à l'Union européenne et aux organisations qui l'ont précédée⁴⁸ ; sur la ratification de nouveaux traités constitutionnels, ce qui, dans certains cas, a même conduit au blocage de certaines propositions⁴⁹ et sur des questions ou des politiques spécifiques de l'Union⁵⁰. Par ailleurs, les décisions du Groenland et du Royaume-Uni de quitter la Communauté européenne et l'Union européenne ont été prises à la suite des référendums sur la question (en 1982 et 2016, respectivement). Plusieurs États ont également refusé d'adhérer à la Communauté européenne ou à l'Union européenne par voie de référendum⁵¹.

2.4. Réflexions à partir de l'analyse comparée

Le regard sur la politique comparée appelle à la prudence lorsqu'il s'agit de transférer un quelconque type de mécanisme institutionnel au cas en question. Dans la grande majorité des cas, les mécanismes d'arrangement adoptés résultent d'équilibre de pouvoirs spécifiques, souvent marqués par des conflits longs et

⁴⁶ Par exemple, la Constitution éthiopienne exige l'approbation des 2/3 du parlement infra-étatique pour l'organisation d'un référendum d'indépendance.

⁴⁷ Par exemple, le référendum de 2017 à Porto Rico comprenait trois options : statu quo ; devenir un nouvel État de la fédération et indépendance/libre association.

⁴⁸ C'est le cas de l'Irlande et du Danemark en 1972, puis de neuf des dix États membres à la suite de l'élargissement de 2004.

⁴⁹ Par exemple, le traité établissant une constitution pour l'Europe n'est jamais entré en vigueur après avoir été rejeté par les électeurs français et néerlandais lors des référendums respectifs de 2005.

⁵⁰ Par exemple, concernant la zone euro au Danemark en 2000 et en Suède en 2003.

⁵¹ Par exemple, la Norvège en 1972 et 1994, et la Suisse en 2001.

parfois sanglants.⁵² En même temps, les différentes solutions reflètent aussi une culture politique et juridique particulière, ancrée dans une structure constitutionnelle concrète.

Au vu des expériences comparées, sept réflexions sur les mesures d'arrangement semblent pertinentes.

- i. Les conflits territoriaux ne sont généralement pas réglés à court terme mais plutôt ajustés au moyen de solutions qui assurent une certaine stabilité dans le temps. Pour cela, il est plus raisonnable d'ouvrir et de maintenir un dialogue politique plutôt que d'opter pour la confrontation et la judiciarisation.
- ii. De nombreux conflits territoriaux sont liés à l'existence d'une diversité nationale et sociale avec un pouvoir ou un poids démographique inégal au sein d'un même État. La combinaison entre l'autonomie et la gouvernance partagée est stable dans le temps si elle permet une protection efficace de la minorité territoriale en question par rapport à la majorité. En fait, la combinaison entre un niveau d'autonomie territoriale élevé et une part importante de gouvernance partagée dans les institutions centrales tend à caractériser les systèmes véritablement fédéraux.
- iii. Dans les contextes plurinationaux, l'asymétrie des pouvoirs entre les unités autonomes est généralement une méthode d'arrangement raisonnable des nations minoritaires afin de reconnaître leurs caractéristiques et aspirations propres. L'asymétrie peut ainsi s'étendre tant aux compétences d'autonomie qu'à la sphère de gouvernance partagée pour garantir la protection de la diversité nationale interne de l'État. Par exemple, lorsqu'il existe des langues minoritaires.

⁵² Des cas comme l'accord du Vendredi saint de 1998 en Irlande du Nord ou les négociations pour le référendum sur l'indépendance du Monténégro (2005) illustrent les difficultés historiques et contextuelles des cas où les conflits sont de haute intensité, de longue durée et avec une diversité culturelle, nationale, ethnique et/ou religieuse.

- iv. Les États, y compris les démocraties libérales, rechignent généralement à reconnaître les revendications territoriales et disposent volontiers de nombreux instruments conçus non pas pour apporter des réponses aux demandes d'autodétermination mais pour taire ou rejeter ce type de revendications dans l'arène politique et juridique. Il existe toutefois des précédents intéressants en matière d'institutionnalisation des demandes d'autodétermination, dont, entre autres, le cas du Canada et l'avis de la Cour suprême sur la sécession du Québec qui s'est imposé comme la référence en matière de traitement des demandes de sécession dans le cadre du constitutionnalisme libéral et démocratique. Contrairement au cas canadien, qui part de la célèbre décision de justice, l'arrangement britannique, notamment via les accords de Belfast et d'Édimbourg, est plus politique que judiciaire. Malgré cette distinction, les cas du Canada et du Royaume-Uni montrent que l'acceptation et/ou la réglementation d'une procédure de sécession peut contribuer à l'arrangement.
- v. Les résolutions de conflits sont plus efficaces et plus stables lorsqu'elles résultent d'un processus qui respecte un principe d'égalité des positions entre les parties. Pour cette raison et d'autres, il convient de respecter le droit des parties concernées à défendre leurs revendications politiques plurielles par des moyens institutionnels et par d'autres, plus populaires, y compris les mobilisations citoyennes.
- vi. Il n'existe ni de modèle de solution unique ni d'éventail d'options illimité. Même les questions considérées comme intouchables ou indivisibles peuvent conduire à des solutions imaginatives. Des solutions créatives ont par exemple été adoptées pour partager la souveraineté, comme en Irlande du Nord, où l'accord de Belfast (1998) prévoit une répartition des compétences et des fonctions entre les institutions autonomes d'Irlande du Nord, le Royaume-Uni et l'Irlande. Dans d'autres cas, des solutions ont été trouvées en identifiant les questions clés et en recherchant des résultats qui permettent aux deux parties d'obtenir des bénéfices au sens le plus large du terme. Des bénéfices qui peuvent être obtenus par rapport à la revendication

spécifique à l'origine du conflit ou à d'autres questions qui profitent également aux parties : des bénéfices sous forme de partage de pouvoirs et de responsabilités ; sous forme de gouvernance, de votes, de garanties ou de stabilité ; sous forme de bonne réputation interne ou internationale, etc.

- vii. Les processus qui incluent la participation citoyenne et la délibération informée à un moment ou à un autre du processus sont plus susceptibles de mener à une stabilité à long terme. C'est ce que montre, par exemple, le rôle des référendums au Monténégro (2006) et en Irlande du Nord (1998). Lorsque des demandes d'autodétermination externe sont faites, l'une des solutions généralement proposée et recommandée au niveau international, consiste à donner la parole au peuple en organisant un référendum sur l'indépendance. Depuis la Seconde Guerre mondiale, près d'une centaine de référendums d'indépendance ont été organisés dans différents contextes.

3. Troisième question.

Quels acteurs politiques et quelles institutions devraient s'engager dans la mise en œuvre de ces solutions?

Les circonstances politiques et la nature d'un éventuel accord de clarté détermineront les acteurs impliqués. L'accord de clarté devrait indiquer le rôle de chaque acteur dans les différentes étapes de la mise en œuvre afin de maximiser la capacité de l'accord à résoudre le conflit.

Dans ce sens, et sans établir à l'avance le contenu d'un éventuel accord de nature procédurale et/ou substantielle ainsi qu'il a déjà été indiqué, la participation de différents acteurs potentiels est examinée du point de vue de leur pertinence pour la résolution du conflit. Cette pertinence est évaluée sur les plans de la faisabilité et de la légitimité et d'une manière étroitement liée aux principes de la démocratie, de la primauté du droit et du constitutionnalisme, du fédéralisme et de la protection des minorités⁵³.

3.1. Considérations préliminaires

Avant d'analyser un ensemble d'acteurs primaires et secondaires s'agissant de la proposition, de la négociation et de la mise en œuvre d'un accord de clarté, quelques considérations préliminaires s'imposent et la première concerne le terme *initiative* utilisé dans la question. Comme ce Conseil n'a pas vocation à indiquer une procédure ou un itinéraire unique mais à ouvrir l'éventail des possibilités, le terme *initiative* doit ici être compris au sens large et se rapproche des notions de « participation » et d'« intervention ». En considérant le terme initiative au sens large, il est possible d'y inclure à la fois l'initiative au sens politique et l'initiative au sens juridique⁵⁴.

L'initiative politique est possiblement une question davantage liée à la légitimité tandis que l'initiative juridique est une question qu'il convient plutôt d'évaluer sur le plan de la faisabilité, même si la légitimité et la faisabilité sont des valeurs dans les deux domaines à parts égales. Cela étant dit, il est probable que chaque acteur

⁵³ Voir la réponse à la première question.

⁵⁴ Même si l'initiative politique est susceptible de provenir de Catalogne ou d'un acteur catalan, il importe de ne pas oublier que l'initiative juridique est mise en œuvre par une institution centrale ou un acteur qui inclut, représente ou agit au nom du peuple espagnol dans son ensemble.

présente un niveau ou un degré de légitimité relativement différent même si leur participation doit également être évaluée sur le plan de la viabilité. Même si une plus grande légitimité doit en principe conduire à plus de viabilité, ce qui est le plus légitime n'est pas ou ne devient pas toujours ce qui est le plus viable⁵⁵.

Il y a également lieu d'attirer l'attention sur un risque majeur dans la résolution des conflits. Le nombre de personnes ou d'acteurs impliqués dans une négociation est également souvent important : il est plus difficile de parvenir à des accords – à l'unanimité ou recueillant un large consensus – lorsque la négociation implique un grand nombre de personnes plutôt qu'un petit groupe⁵⁶. Cela peut révéler l'existence d'une certaine tension entre l'inclusion de multiples acteurs afin de renforcer la légitimité de l'accord et les probabilités qu'ils parviennent à des accords, sachant que lesdits accords sont nécessaires non seulement sur le plan de la légitimité mais aussi sur celui de la viabilité. Il importe également à ce stade de trouver des solutions harmonisées ou recherchant un point d'équilibre.

3.2. Les acteurs primaires

On entend que les acteurs primaires sont ceux qui devraient jouer un rôle de premier plan dans la proposition, la négociation ou la mise en œuvre d'un accord de clarté. La légitimité de ces acteurs est liée aux principes de la démocratie et du fédéralisme ; c'est-à-dire qu'ils représentent ou expriment les préférences ou volontés démocratiques des territoires respectifs, à savoir les espaces qui sont conceptuellement différents mais qui se chevauchent dans la pratique.

⁵⁵ Par exemple, si la publicité d'une négociation est généralement un facteur important de légitimité, les diplomates savent bien que la publicité peut nuire à la viabilité de la négociation en question. Parfois, la publicité et la participation citoyenne peuvent être source de polarisation, de tension ou de crispation, tandis que la négociation à huis clos facilite la délibération, l'arrangement et la conclusion d'accords qui peuvent ensuite être ratifiés par la population concernée.

⁵⁶ Il est ici fait référence aux personnes considérées comme des représentants des différents acteurs politiques.

3.2.1. Les gouvernements catalan et espagnol

Dans un système parlementaire comme celui en vigueur en Catalogne et en Espagne, les gouvernements tirent leur légitimité de la démocratie indirecte⁵⁷. Ils sont donc des acteurs idoines pour encourager ou centraliser un accord clair. Le droit et la pratique politique coïncident dans le fait que les gouvernements en question exercent l'action politique, bien que sous l'impulsion et le contrôle des parlements respectifs.

Alors même que les deux gouvernements peuvent prendre l'initiative d'un accord de clarté, il convient de garder à l'esprit que le gouvernement catalan n'a pas la capacité d'initiative constitutionnelle ou législative au niveau central, contrairement au gouvernement espagnol. En tout cas, un accord à l'initiative des exécutifs aurait l'avantage de correspondre à la mission qui est d'exercer l'action politique et bénéficierait, en principe, de la confiance des parlements respectifs. De même, les deux chambres du Parlement espagnol, les parlements autonomes, dont le Parlement catalan, disposent des pouvoirs d'initiative législative mentionnés au niveau de l'État. L'intérêt d'une analyse entre l'initiative politique et l'initiative juridique, qui ne doivent pas nécessairement coïncider mais simplement être combinées, apparaît de nouveau comme une évidence.

Il convient également de rappeler qu'il est souhaitable de disposer de suffisamment d'informations sur les préférences des citoyens et des Parlements, que ce soit *ex ante* ou *ex post*. Connaître les préférences avant ou après un accord exige probablement des débats parlementaires et/ou une consultation citoyenne. Si les gouvernements ont tendance à être d'une même couleur politique ou de coalition, ils n'incluent cependant pas les forces politiques importantes d'opposition. Par conséquent, la stabilité politique à moyen et long terme d'un accord entre gouvernements – en particulier lorsqu'ils changent de couleur politique –

⁵⁷ En effet, ils ne sont pas élus directement par les citoyens, mais par les parlements respectifs. Les citoyens élisent directement les membres du parlement qui élisent à leur tour la personne qui occupe la présidence du gouvernement, laquelle nomme ensuite les membres du gouvernement.

préconiserait un accord basé sur un large consensus avec les forces politiques de l'opposition.

3.2.2. Les parlements catalan et espagnol

Il a d'ores et déjà été précisé que les parlements des communautés autonomes, y compris le Parlement de Catalunya, et les deux chambres des Cortes Generales ont la capacité d'engager des réformes constitutionnelles et législatives au niveau espagnol ; il convient toutefois de souligner une première différence entre le pouvoir législatif de l'État et celui de Catalogne : tandis que le Parlement catalan est monocaméral, le Parlement espagnol suit un modèle bicaméral asymétrique dans lequel le Congrès des députés l'emporte sur le Sénat.

Bien que la Constitution définisse le Sénat comme une chambre de représentation territoriale, il existe un consensus académique et politique sur le fait que cet objectif n'a pas été atteint dans le cas du Sénat espagnol. En fait, la réforme du Sénat pour en faire une chambre de représentation véritablement territoriale a été une constante dans le débat sur la révision de l'organisation territoriale espagnole⁵⁸. Le Sénat est avant tout une chambre de contrôle législatif, qui joue un rôle de premier plan dans la coercition de l'État sur l'autonomie par le biais de l'article 155 de la Constitution. Le rôle du Sénat est également important en matière de révision constitutionnelle car il est similaire à celui du Congrès dans la procédure de révision constitutionnelle renforcée⁵⁹.

⁵⁸ Les communautés autonomes choisissent 57 des 265 sénateurs tandis que les autres sont élus directement dans les circonscriptions provinciales au moyen d'un système majoritaire plurinominal partiel.

⁵⁹ La procédure de révision de l'article 168 requiert l'approbation des 2/3 de chaque chambre, suivie de la dissolution des Cortes Generales et de nouvelles élections, d'une nouvelle approbation des 2/3 de chaque chambre et, enfin, la proposition est soumise au peuple espagnol par le biais d'un référendum obligatoire et contraignant. La difficulté de cette procédure explique, dans une large mesure, pourquoi la Constitution espagnole n'a jamais été modifiée selon cette procédure, celle exigée par la Cour constitutionnelle pour organiser un référendum sur la sécession ou l'autodétermination externe.

Même si, pour des raisons de leadership politique, la voie la plus naturelle est un accord initial entre les gouvernements, comme ce fut le cas dans d'autres scénarios de référence dont l'écossais, avec l'accord d'Édimbourg de 2012, une procédure de négociation entre les représentants des deux parlements pourrait être engagée à titre alternatif ou complémentaire. À cet égard, une option pourrait consister à disposer des mêmes membres que ceux déjà prévus dans l'article 135.6 du règlement intérieur du Parlement de Catalunya pour la révision du statut d'autonomie de la Catalogne⁶⁰.

Cette réglementation spécifique témoigne de l'importance de concevoir, comme alternative à l'accord entre gouvernements ou à titre complémentaire, une sorte de commission bilatérale ou mixte État-Gouvernement de Catalogne qui permette d'inclure, par exemple, des parlementaires ou des représentants de l'opposition afin de refléter d'autres sensibilités politiques que celles exprimées par les gouvernements respectifs⁶¹.

Un accord engagé par une commission de ce type aurait l'avantage de jouir d'une plus grande légitimité en ce qu'elle pourrait potentiellement rassembler une plus grande diversité de points de vue que ceux des exécutifs⁶². Elle pourrait toutefois présenter l'inconvénient d'un manque de leadership clair par rapport aux exécutifs, responsables d'exercer l'action politique. De surcroît, il pourrait être plus difficile de parvenir à un accord si elle est intégrée par un plus grand nombre de personnes ou par plus de représentants de différents acteurs.

⁶⁰ Une délégation parlementaire, avec une représentation proportionnelle des groupes parlementaires, intègre la commission mixte paritaire composée de membres du Congrès des députés ou du Sénat et du Parlement, qui, d'un commun accord, élabore une proposition de révision conjointe. Si un comité législatif est nécessaire, il se compose d'au moins un député de chaque groupe parlementaire, à l'exception du groupe mixte. Lors de l'élection des autres membres du comité législatif, il convient de respecter la représentation proportionnelle des groupes parlementaires.

⁶¹ Le comité législatif des Sept (*Ponència dels Set*) qui a rédigé la Constitution espagnole de 1978 est un bel exemple historique d'une telle commission : une commission qui représentait différentes couleurs politiques et territoriales.

⁶² Une autre solution consisterait à créer une commission *ad hoc*, moins intergouvernementale et plus ouverte à la participation de la société civile. Cette commission ne jouirait probablement pas de la même légitimité institutionnelle qu'une commission de nature intergouvernementale.

3.2.3. La citoyenneté catalane et espagnole

Prévoir la participation directe des citoyens par le biais de divers mécanismes institutionnels serait souhaitable pour qu'un accord bénéficie de la plus grande légitimité possible. Toutefois, une participation maximale n'implique pas nécessairement d'atteindre le plus haut niveau de démocratie. Il convient d'harmoniser la démocratie directe avec le respect des droits des individus et des minorités ainsi que de concilier participation, négociation et conclusion d'accords afin de garantir l'inclusion ou l'arrangement des différentes préférences et sensibilités.

D'une manière générale, la participation citoyenne répond à trois facteurs essentiels de la légitimité démocratique de tout accord, qu'il s'agisse de la phase initiale ou de la phase de ratification⁶³. Premièrement, elle permet d'exprimer et de connaître directement les préférences des citoyens concernant une question particulière du conflit. Deuxièmement, elle donne aux citoyens un rôle de premier plan dans le processus politique. Troisièmement, la dimension délibérative, qu'elle accompagne le vote ou qu'elle soit une fin en soi, permet d'éclairer le débat public et d'échanger d'une manière générale. Ces contributions sont utiles pour connaître et débattre des points de vue alternatifs et dépasser la notion de démocratie en tant que simple agrégation de préférences individuelles afin de parvenir à de véritables ententes et dynamiques collectives de construction de consensus.

La participation citoyenne à une phase initiale aurait davantage une fonction de promotion tandis que lors d'une phase finale elle serait plus confirmative ou validante. Il pourrait exister un certain désaccord sur le moment auquel la participation citoyenne est attendue et, en fonction de ce moment, sur le rôle et l'importance de cette participation. C'est à ce stade qu'apparaissent certaines problématiques qu'il conviendra d'aborder. Ces problématiques sont liées à la nature même de cet acteur, mais aussi aux conséquences potentielles de son

⁶³ Bien que la démocratie directe nous fasse inévitablement penser aux référendums, il existe d'autres mécanismes de démocratie directe qui ont également été utilisés pour mener à bien des réformes ou résoudre des conflits constitutionnels.

entrée en action. Premièrement, les citoyens sont pluriels par définition et l'agrégation des préférences de cette pluralité sera toujours problématique. Deuxièmement, l'agrégation des préférences individuelles en un résultat numérique en faveur d'une certaine option génère inévitablement des gagnants et des perdants. Troisièmement, le vote populaire sur des questions potentiellement clivantes peut accroître les tensions et la polarisation politique, notamment si le sentiment de défaite est accentué dans un secteur en particulier.

Il y a également lieu de combiner ces considérations⁶⁴ avec les questions liées à la réglementation juridique du rôle de cet acteur. Sur ce point, la Constitution espagnole ne permet pas sa révision via l'initiative populaire. Les deux procédures de révision prévoient la participation citoyenne – l'une facultative et l'autre obligatoire – à la fin de la procédure et sa fonction est de ratifier la révision ou de rejeter le texte auquel sont parvenus les représentants démocratiques.

En revanche, les procédures de révision du statut d'autonomie de la Catalogne prévoient la possibilité, pour les citoyens, d'engager la révision statutaire et, en même temps, ces citoyens peuvent intervenir à la fin de la procédure pour ratifier ou rejeter l'accord sur la révision statutaire auquel sont parvenus les représentants démocratiques. Ce processus de révision, approuvé par les législateurs catalan et espagnol, n'est pas incompatible avec l'idée que les citoyens participent d'emblée à une révision de nature constitutionnelle et territoriale et qu'ils agissent en dernier lieu pour la ratifier ou la rejeter. En outre, dans le cadre d'un accord de clarté, la participation des citoyens catalans pourrait être envisagée à un stade plus initial et celle des citoyens espagnols au stade final de la ratification d'une éventuelle révision constitutionnelle⁶⁵.

⁶⁴ Voir les questions quatre et cinq.

⁶⁵ Voir la réponse à la quatrième question.

3.3. Les acteurs secondaires

3.3.1. Les autorités locales

Les municipalités sont les autorités locales les plus importantes et elles jouissent de la légitimité démocratique la plus proche des citoyens. Il convient toutefois de souligner que la répartition de la population est très hétérogène entre les municipalités. La participation de cet acteur à un accord de clarté est moins évidente et peut soulever des controverses⁶⁶. Les municipalités, souvent petites, sont des autorités proches des citoyens. En outre, de par leur nature, elles sont représentatives des diverses réalités territoriales, sociales et économiques. Elles peuvent donc apporter une légitimité en raison de leur proximité avec les citoyens et de leur représentativité territoriale.

En cas d'indépendance ou de tout autre changement majeur du statut territorial, les municipalités pourraient jouer un rôle important dans la conception du nouveau tracé des frontières. Sans déroger au principe de cohérence ou de continuité territoriale, un nouveau tracé des frontières pourrait être proposé dans le cadre de référendums municipaux en cascade, pour ainsi donner la parole aux mairies concernées. L'octroi d'un tel droit d'option aux territoires frontaliers serait notamment pertinent dans le cas de l'Aran car, entre autres raisons, la première disposition additionnelle de la loi sur le régime spécial d'Aran précise que « le Parlement de Catalunya reconnaît le droit du peuple aranais à décider de son avenir »⁶⁷.

⁶⁶ Les mairies peuvent aussi engager la révision du statut d'autonomie de la Catalogne. Ainsi, outre le Parlement et le Gouvernement de Catalogne, l'initiative de la réforme statutaire peut également venir des mairies (si elle est demandée par au moins 20 % des conseils municipaux représentant au moins 20 % de la population) et des citoyens de Catalogne (si la demande est signée par 300 000 personnes ayant le droit de vote).

⁶⁷ Voir la loi 1/2015 sur le régime spécial d'Aran dont l'article 1 définit l'Aran comme « [...] une réalité nationale occitane, dotée d'une identité culturelle, historique, géographique et linguistique, défendue par le peuple aranais au cours des siècles [...] ».

Il convient d'ajouter à ces considérations un élément important lié à la représentativité. Si les municipalités peuvent être une autorité à considérer en raison de leur représentativité territoriale, force est de rappeler que l'orientation politique des mairies ne représente pas l'orientation politique de l'ensemble de leurs administrés⁶⁸. En d'autres termes, se focaliser sur les options politiques majoritaires au niveau municipal pourrait faire croire qu'elles reflètent la volonté de la Catalogne dans son ensemble. En ce qui concerne le soutien à l'indépendance, cette préférence tend précisément à être plus forte dans les municipalités rurales faiblement peuplées que dans les municipalités urbaines fortement peuplées⁶⁹.

3.3.2. Les autorités supra-étatiques

Les organisations internationales ou l'une de leurs institutions pourraient agir en tant que médiateurs afin de parvenir à un accord et également en tant qu'observateurs de l'exécution ou de la mise en œuvre de cet accord. Si l'une des parties décidait de ne pas respecter l'accord ou de ne pas négocier de bonne foi conformément aux principes mentionnés dans la première question, les organisations internationales pourraient encourager une politique active de reconnaissance ou de non-reconnaissance. Elles pourraient finalement promouvoir une sorte d'arbitrage international du conflit.

Les organisations internationales ou supranationales comme l'Union européenne, le Conseil de l'Europe ou l'Organisation des Nations unies, malgré leur parti pris en faveur du statu quo et du maintien des frontières territoriales existantes au motif qu'elles sont des organisations créées et formées par des États, peuvent aussi être

⁶⁸ C'est pourquoi le statut d'autonomie de la Catalogne exige un minimum de 20 % des conseils municipaux représentant 20 % de la population pour l'initiative de la révision municipale (article 222.a).

⁶⁹ Une carte des municipalités pour tenter d'exprimer le soutien à l'indépendance de la Catalogne peut aisément afficher un soutien exagéré à des options indépendantistes ou souverainistes. À titre d'exemple, après les élections municipales de 2023, plus de 70 % des municipalités de Catalogne (686) seront gouvernées par des forces indépendantistes, alors que celles-ci ont obtenu environ 50 % des voix lors des dernières élections au Parlement (2021).

des acteurs intéressants, non seulement pour promouvoir un accord légitime et durable, mais aussi un accord efficace et viable.

Parmi ces organisations, il importe de souligner le rôle de l'Union européenne qui, de par sa nature unique et ses objectifs ambitieux, reconnaît une citoyenneté dérivée et complémentaire de celle de ses États membres. L'Union a été impliquée dans différents conflits territoriaux et possède donc une expertise dans la résolution de ce type de conflit⁷⁰.

3.3.3. Personnes et institutions médiatrices

Si certaines institutions internationales peuvent agir comme médiateurs du conflit ainsi que nous venons de l'indiquer, ce rôle peut aussi être dévolu à certaines personnes dont le prestige, l'indépendance et l'impartialité pourraient être reconnus par les différentes parties en conflit. La médiation pour la résolution de conflits de toutes sortes est de plus en plus présente. Les conflits territoriaux ne devraient pas être exclus de cette tendance à la hausse.

3.3.4. Autres communautés autonomes

Dans une perspective d'autonomie ou de fédéralisme symétrique, un certain rôle devrait être réservé aux seize communautés autonomes restantes et peut-être même aux deux villes autonomes de Ceuta et Melilla. En revanche, sous l'angle de l'autonomie ou du fédéralisme asymétrique, la perspective est différente : au-delà de la distinction entre communautés et villes autonomes, une autre distinction importante concernerait les communautés autonomes qui sont des nationalités et celles qui sont des régions, comme le précise l'article 2 de la Constitution espagnole. Si le but recherché est la reconnaissance et l'arrangement multinational, il est possible que le principe d'égalité entre l'État et la nation infra-étatique – ou la

⁷⁰ Nous nous référons, par exemple, à l'implication des institutions européennes dans la Commission d'arbitrage de la Conférence de paix sur la Yougoslavie (1991), plus connue sous le nom de Commission Badinter ; le Monténégro (2006) ; le Kosovo (2008) et le Sud-Soudan (2011), entre autres. L'article 3 du traité sur l'Union européenne dispose que : « L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. »

nationalité – doive l’emporter sur le principe d’égalité entre les différentes unités infra-étatiques.

Cela étant dit, les autres communautés autonomes pourraient participer indirectement par le biais d’une chambre dotée d’une véritable représentation territoriale, ce qui n’est pas le cas de l’actuel Sénat espagnol, ou par le biais de la commission mixte mentionnée au point 3.3.2. Le débat sur les relations bilatérales entre la Catalogne et l’Espagne ou les relations multilatérales entre les communautés autonomes et l’État central est historique et controversé⁷¹.

3.3.5. Juridictions et Cour constitutionnelle

En Espagne, conformément à la Constitution espagnole, le pouvoir judiciaire est éminemment unitaire et centralisé. En ce qui concerne la juridiction ordinaire, la Cour suprême est la plus haute juridiction malgré l’existence de tribunaux supérieurs de justice dans chaque communauté autonome. Dans le conflit territorial en question, considérablement judiciairisé, les juges ont joué un rôle important. De plus, les cours et tribunaux peuvent jouer un rôle important dans la mesure où ils peuvent soulever des questions d’inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle est incontournable s’agissant de la viabilité d’un accord de clarté. Au-delà d’une jurisprudence contraire à l’autodétermination territoriale, surtout par le biais de référendums, il convient d’y ajouter que depuis 2008, cette Cour a participé à plusieurs reprises à ce conflit⁷². Qui plus est, les partis eux-mêmes ont eu tendance à renforcer leur rôle de protagoniste par différents biais : les recours contre de nombreuses et d’importantes actions catalanes et basques, l’absence de remise en question de la jurisprudence constitutionnelle et son

⁷¹ Voir le rapport 2/2019, *Autogovern i relacions intergovernamentals en les democràcies actuals. El cas de Catalunya* (Autonomie et relations intergouvernementales dans les démocraties actuelles. Le cas catalan) de l’Institut d’Estudis de l’Autogovern.

⁷² D’une manière générale, la Cour constitutionnelle a fait preuve de célérité s’agissant des affaires liées à la souveraineté, à la sécession et à l’autodétermination externe, et elle s’est prononcée à l’unanimité.

utilisation comme argument irréfutable pour ne pas négocier ou arranger les demandes d'autodétermination.

Il importe aussi de noter que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle espagnole qui s'oppose à la tenue de référendums sur la souveraineté et la sécession a trait à des propositions ou des actions unilatérales, d'abord au Pays basque, ensuite en Catalogne. La Cour constitutionnelle pourrait infirmer sa jurisprudence ou rester silencieuse face à un référendum de cette nature résultant d'un accord entre l'État et un territoire infra-étatique. Dès lors, un accord de clarté pourrait inciter à un changement de jurisprudence et, en même temps, à un changement constitutionnel. Dans l'arrêt 42/2014 sur la déclaration de souveraineté et le droit à l'autodétermination du peuple de Catalogne, la Cour constitutionnelle a soutenu une gestion et une solution négociée du conflit : « La Constitution n'aborde pas et ne peut pas expressément aborder tous les problèmes touchant à l'ordre constitutionnel, notamment ceux dérivés de la volonté d'une partie de l'État d'altérer son statut juridique. Les problèmes de cette nature ne sauraient être tranchés par cette Cour, dont la fonction est de garantir le strict respect de la Constitution. C'est pourquoi, les pouvoirs publics et les collectivités territoriales qui composent notre État autonome en particulier, sont invités à résoudre les problèmes soulevés dans ce domaine par le dialogue et la coopération. »

4. Quatrième question.

Quelle serait la fonction d'un référendum sur l'avenir politique de la Catalogne, ou d'autres mécanismes similaires, dans la résolution du conflit politique?

L'organisation d'un référendum pour que les citoyens se prononcent sur l'avenir politique de la Catalogne est réclamée depuis des années par différents acteurs du conflit territorial. Pour répondre à la quatrième question dans le contexte actuel, il y a lieu de considérer plusieurs éléments : les fonctions générales des référendums, la période durant laquelle le référendum est organisé dans le cadre du processus de résolution du conflit, les difficultés générales qu'il peut soulever, les propositions référendaires spécifiques et le rôle potentiel des mécanismes similaires et complémentaires dans la recherche d'une solution. Ce sont ces éléments qui sont développés dans les différents paragraphes de la réponse à cette question. Quelques considérations préliminaires sont cependant nécessaires.

Un référendum est un mécanisme par lequel les citoyens sont consultés sur une question politique spécifique afin que leurs préférences contribuent plus ou moins directement, mais pas nécessairement de manière juridiquement contraignante, à la prise de décision. La proposition de convoquer un référendum sur l'indépendance de la Catalogne a été au centre d'une partie très importante du débat et des stratégies politiques pour aborder le conflit politique territorial entre la Catalogne et l'Espagne. Cette proposition a été étayée par différents sondages qui ont montré une volonté majoritaire et soutenue de pouvoir voter lors d'un référendum de ce type, ainsi que par une pluralité d'opinions sur les préférences territoriales⁷³. D'autres sondages ont également montré qu'un pourcentage

⁷³ Par exemple, le Baromètre du Centre d'Estudis d'Opinió du 5 avril 2023 (numéro 1050) posait la question suivante : « Dites-moi, s'il vous plaît, dans quelle mesure vous êtes d'accord ou non avec l'affirmation suivante : Les Catalanes et les Catalans ont le droit de décider de leur avenir en tant que pays en votant lors d'un référendum » (p. 31). 52,4 % des personnes interrogées ont répondu être « tout à fait d'accord », et 24,5 % « assez d'accord ». Dans le même ordre d'idées, le sondage d'opinion 2022 de l'Institut des sciences politiques et sociales (ICPS pour l'acronyme en catalan) posait la question suivante concernant la « table de dialogue » entre les gouvernements : « Êtes-vous plutôt favorable ou plutôt opposé à ce que cette "table" décide d'organiser un référendum sur l'indépendance de la Catalogne » (p. 39.1). 67,2 % ont répondu « Plutôt favorable ». Ces dernières années, ces opinions sont plus ou moins les mêmes. En ce qui concerne les préférences territoriales, le Baromètre du Centre d'Estudis d'Opinió du 5 juillet 2023 (numéro 1050) posait la question suivante : « Quelle devrait être la relation entre la Catalogne et l'Espagne ? Pensez-vous que la Catalogne devrait être... » (p. 33). 7 % des personnes interrogées ont répondu « Une région d'Espagne » ; 31,1 %, « Une communauté autonome d'Espagne » ; 22,9 %, « Un État dans une Espagne fédérale » et 32,9 %, « Un État indépendant ». Dans le même Baromètre, à la question « Et

significatif de citoyens espagnols accepterait les résultats d'un référendum, à condition qu'il soit légal et convenu⁷⁴.

Un référendum organisé selon un procédé politiquement et juridiquement adéquat serait certainement un bon mécanisme pour rechercher une solution démocratique et légitime au conflit, même s'il est important de rappeler que ce n'est pas la seule voie démocratique et légitime possible. Dans le cadre d'un modèle représentatif libéral comme le nôtre, la capacité de parvenir à des solutions convenues et acceptables pour les acteurs impliqués dans un conflit politique est, en fin de compte, l'élément fondamental pour s'engager tant sur la voie du référendum que sur d'autres similaires.

En effet, cet accord ou entente entre institutions représentatives est une condition nécessaire à la légitimité politique du référendum et un élément qui contribue à son ancrage juridique. Les réticences ou les oppositions que le référendum pourrait susciter ne doivent pas se traduire par un refus d'apporter une réponse au conflit conformément aux principes de la démocratie, du constitutionnalisme et de la primauté du droit, du fédéralisme et de protection des minorités que nous avons développés dans la réponse à la première question. Tel devrait être l'objectif ultime d'un potentiel accord de clarté.

Le référendum n'est pas le seul instrument de décision démocratique et n'est pas nécessairement le meilleur dans tous les cas. Cependant, si la solution ne passe pas par un référendum, il sera nécessaire d'identifier et d'articuler un mécanisme démocratique alternatif qui prenne en compte tant la répartition des préférences

plus concrètement, voulez-vous que la Catalogne devienne un État indépendant ? » (p. 34) 41,8 % des personnes interrogées ont répondu « Oui » et 52,5 % ont répondu « Non ».

⁷⁴ Par exemple, dans une étude réalisée par le Centre d'Estudis d'Opinió en 2019, la question « Un référendum devrait être organisé en Catalogne pour que les Catalanes et les Catalans puissent décider du type de relation qu'ils souhaitent entre la Catalogne et l'État espagnol » était posée dans l'ensemble de l'Espagne. En Catalogne, 54 % des personnes interrogées ont répondu « tout à fait d'accord » et 16,8 % « plutôt d'accord », tandis que dans le reste de l'Espagne, ces pourcentages étaient respectivement de 15 % et de 14,8 %. À la question « Si un référendum légal et convenu sur l'indépendance de la Catalogne était organisé et qu'une majorité claire de citoyens catalans optait pour l'indépendance, accepteriez-vous ou non le résultat du référendum ? », 81,3 % des Catalans ont répondu « oui ». Ce pourcentage était de 48,2 % dans le reste de l'Espagne.

entre les différentes options en Catalogne que les potentielles différences des préférences entre les populations de Catalogne et d'Espagne (entendues respectivement comme minorité et majorité).

4.1. Fonctions des référendums

Ainsi qu'il a d'ores et déjà été souligné dans les paragraphes précédents, les référendums sont des mécanismes dotés d'une grande force politique et largement utilisés pour la résolution des conflits territoriaux car ils permettent d'identifier les préférences des citoyens et, en même temps, de légitimer les décisions par l'expression du vote direct. Les référendums ont donc deux fonctions qui sont l'expression des préférences et la légitimation et qui, dans la pratique, se produisent de manière simultanée et consubstantielle.

Si l'on observe les processus de gestion des conflits territoriaux qui ont eu lieu dans des États démocratiques comparables à l'Espagne⁷⁵, l'organisation d'un référendum est, en règle générale, un bon instrument de résolution du conflit. Cependant, le fait qu'il le soit dépend en grande partie de la réglementation, de la rédaction, de la temporalité, des majorités, de la forme et des conditions dans lesquelles il est organisé, ainsi que de l'acceptation de sa tenue par les acteurs concernés. En dernier lieu, le facteur le plus décisif est l'acceptation du résultat comme étant politiquement pertinent, qu'il soit ou pas juridiquement contraignant.

4.1.1. Avantages pour la résolution des conflits

Sous réserve que les référendums satisfassent aux exigences de clarté qui seront développées ultérieurement⁷⁶, ils sont des mécanismes permettant d'identifier plus précisément les préférences des citoyens sur une question politique donnée car l'électorat dans son ensemble les exprime en réponse à une question ou à un ensemble de questions relativement limité. Malgré les problèmes existants

⁷⁵ Voir la réponse à la deuxième question.

⁷⁶ Voir la réponse à la cinquième question.

concernant l'agrégation des préférences⁷⁷, les référendums sont le meilleur instrument pour satisfaire à cette fonction d'expression. Les élections à intervalles réguliers servent également à identifier les préférences des électeurs, même si elles tendent à être moins précises à cette fin. En effet, le vote répond toujours à des motivations diverses qui ne sauraient être identifiées avec une telle précision ou être réduites à une seule. Les motivations qui peuvent sous-tendre les votes lors d'un référendum sont également diverses et interprétables, raison pour laquelle les résultats peuvent être trompeurs ou ambigus, notamment lorsque les questions ne sont pas correctement formulées. Cependant, lorsque le référendum repose sur un accord entre les parties en désaccord, qu'une bonne réglementation juridique le protège et en garantit les résultats et qu'une question claire est posée, les résultats d'un référendum sont beaucoup plus précis et clairs que ceux d'une élection⁷⁸.

Au-delà de l'identification et de l'expression des préférences, les référendums ont une grande capacité à légitimer démocratiquement les décisions publiques grâce à la participation directe de tous les citoyens. Contrairement à d'autres processus participatifs comme les assemblées citoyennes ou les jurys citoyens, qui, bien que plus ou moins représentatifs, se limitent à inclure un petit échantillon de citoyens, dans le cas des référendums, ce sont les citoyens dans leur ensemble qui sont appelés à y participer. Cette capacité à recueillir l'expression des préférences de tous les citoyens par le biais du suffrage universel, direct et à bulletin secret permet aux référendums d'être un puissant instrument de la souveraineté populaire et d'atteindre ainsi un haut degré de légitimité démocratique.

Ainsi qu'il est expliqué dans le paragraphe suivant sur leurs difficultés, le fait que les référendums permettent d'identifier les préférences de l'ensemble des citoyens ne doit pas être confondu avec l'idée, largement admise, qu'il s'agit de la seule façon d'identifier la volonté du peuple. En réalité, comme il ressort des ouvrages spécialisés, il n'existe pas de méthode unique et infaillible pour identifier cette

⁷⁷ Notamment en cas de réponses multiples.

⁷⁸ Les sondages pourraient être un mécanisme alternatif en vue d'identifier les préférences des citoyens. Cependant, même si certains sont très bien faits, aucun sondage ne peut être aussi légitime, précis, fiable et puissant qu'une consultation directe de tous les citoyens moyennant une question claire. Les citoyens n'affrontent pas de la même manière un sondage et un référendum.

volonté. Partant et selon les différents contextes, il n'est pas évident que le résultat d'un référendum ait nécessairement plus de légitimité démocratique que celui éventuellement obtenu par le biais d'autres procédures ou instruments. Néanmoins, il est évident que si l'objectif est de maximiser les conditions nécessaires à une participation libre et informée, une décision politique des représentants démocratiques bénéficiant du soutien d'une majorité claire exprimée par le biais d'une consultation citoyenne directe peut atteindre un degré très élevé de légitimité démocratique. Pour ces raisons, les référendums, à condition d'être correctement organisés, sont d'excellents mécanismes dans le cadre d'un processus de résolution des conflits.

4.1.2. Difficultés pour la résolution des conflits

Afin de pouvoir évaluer l'adéquation du référendum dans un processus de gestion d'un conflit politique tel que celui en cours, il convient de rappeler que cet instrument présente également certains inconvénients ou indices de complexité à considérer.

Premièrement, les référendums peuvent s'avérer trop simplistes car ils synthétisent des situations complexes en les réduisant à une question spécifique, de préférence avec une réponse binaire (dont l'exemple paradigmatique est « oui » ou « non », bien qu'il soit parfois préférable d'identifier concrètement chaque option). Les conflits politiques sont toujours polyédriques, ils se composent de divers éléments qui affectent les différentes parties au conflit de différentes manières, et leurs voies de résolution sont généralement le résultat d'équilibres complexes. Un référendum peut canaliser certaines de ces solutions mais il apportera difficilement une solution unique, simple et efficace pour résoudre le conflit dans toute sa complexité.

Deuxièmement, et à partir du point précédent, les référendums peuvent miner les dynamiques en faveur de la construction d'un consensus politique, telles que la délibération et la négociation, en mettant l'accent sur la dimension strictement majoritaire du vote et sur l'agrégation des préférences, à travers un processus de compétition qui tend à engendrer des gagnants et des perdants. Cela pourrait entraver la recherche de solutions convenues, intermédiaires et inclusives qui, même si elles ne convainquent pas toutes les parties, aboutissent à un consensus

politique et social beaucoup plus large. Contrairement à une vision de la démocratie qui la réduit à une règle de décision à la majorité simple, il convient de noter que les idéaux démocratiques sont plus complexes et ambitieux, que des formes de construction de consensus politique plus inclusives, moins compétitives ou conflictuelles, peuvent être recherchées moyennant la délibération et l'entente.

Troisièmement, et comme facteur aggravant du point précédent, les référendums créent souvent des dynamiques de polarisation qui peuvent avoir pour effet d'accentuer la division sociale qui existe déjà dans un conflit de cette nature. Cet effet est peu éloquent, pour ne pas dire inexistant, dans le cas de référendums ou de consultations sur des questions de moindre importance sur le plan politique ou sur des questions politiques avec une charge identitaire moindre. Cependant, dans le cas de conflits territoriaux, la polarisation pourrait croître et, comme il a été constaté dans des cas comme l'Écosse ou le Brexit, elle peut déboucher sur des situations de blocage démocratique ultérieur qui rendent plus difficiles d'autres instruments ou processus de gestion politique.

Quatrièmement, les référendums présentent un danger de manipulation politique, surtout lorsque la question posée n'est pas claire et qu'il n'y a pas de débat public préalable de qualité pour que les différentes parties exposent leurs arguments et débattent du pour et du contre de la proposition soumise à la consultation. Le risque de désinformation et de démagogie existe toujours. À cet égard et sous réserve de disposer d'une réglementation appropriée ou de toute réglementation comparable, ces risques ne diffèrent pas beaucoup de ceux que nous rencontrons déjà dans les campagnes électorales ordinaires. Toutefois, pour réduire le risque de manipulation, la question posée doit être très claire et le référendum être précédé d'une bonne campagne en faveur d'un débat public de qualité. En politique comparée, il existe en la matière de bonnes et de mauvaises réglementations et pratiques et il importe de ne pas tomber dans le piège qui consiste à croire que la manipulation et la démagogie sont inévitables.

Cinquièmement, et sur un plan plus technique, l'architecture de la question pose des difficultés plus spécifiques. Par exemple, les questions à réponse non binaire – c'est-à-dire à trois réponses ou plus – peuvent produire des résultats

démocratiquement incohérents. L'option de réponse obtenant le soutien d'une majorité relative plus large pourrait en réalité être celle que les électeurs préfèrent le moins. Par ailleurs, lorsque le référendum ne dispose pas de seuils de participation et de votes favorables minimums, il peut produire des résultats très aléatoires, dans lesquels une très petite majorité, avec seulement quelques voix d'écart, finit par s'imposer et par approuver une proposition qui, quelques jours plus tard, pourrait finalement s'avérer être une option minoritaire. Des solutions à toutes ces difficultés techniques existent. Il convient toutefois d'en tenir compte lorsque la décision d'organiser un référendum, et comment l'organiser, est prise.

4.2. Temporalité : début et fin

Les référendums peuvent être organisés à deux moments très différents du processus politique dans le contexte duquel ils s'inscrivent : ils peuvent servir à donner une première impulsion à un processus décisionnel ou à finaliser, voire stopper ce processus, et leur objectif essentiel est alors de valider la décision préalable des représentants démocratiques.

- a) Lors de référendums ou de consultations initiales, les préférences des citoyens sont identifiées et servent de point de départ au processus de prise de décisions publiques qu'elles contribuent à légitimer. Tel est le cas dans la plupart des consultations. Les institutions compétentes sont chargées de poursuivre le processus décisionnel ordinaire mais elles peuvent tenir compte des préférences exprimées par les citoyens. La tenue d'une première consultation est souvent un bon moyen d'identifier l'ampleur d'un conflit politique. En déduire un soutien à partir des résultats des élections peut être plus controversé.

- b) Lors de référendums de finalisation ou de ratification, les préférences des citoyens sont identifiées par rapport à un accord qui est le résultat d'un processus politique – comme peut l'être une proposition de révision d'un statut d'autonomie, une révision constitutionnelle ou un accord politique général – afin de le valider et, le cas échéant, de le légitimer

démocratiquement par le biais d'un exercice de démocratie directe. Ces référendums de finalisation ou de ratification sont généralement juridiquement contraignants.

Rien n'empêche de combiner ces deux types de référendums dans un processus complexe de gestion ou de résolution d'un conflit. En fait, comme les fonctions spécifiques de chaque type de référendum sont différentes, les combiner à différents moments d'un processus démocratique plus large peut être une bonne idée, en particulier dans le cas de conflits aussi complexes et aux conséquences aussi importantes et souvent irréversibles que les conflits territoriaux. Par ailleurs, il est également possible d'organiser des référendums lors d'étapes intermédiaires du processus de gestion d'un conflit politique.

4.3. La question de la viabilité

Dans le cas en question, les objections juridiques à un premier référendum visant à déterminer les préférences de la Catalogne quant à son statut politique sont un obstacle majeur. La viabilité juridique de ce référendum, que nous avons défini comme un référendum de départ, est ce qui génère le plus de controverses juridiques dans l'ordre juridique espagnol. Les référendums consultatifs sur des questions d'intérêt politique sont prévus à l'article 92 de la Constitution et sont à peine réglementés par la loi organique 2/1980 régissant les différents types de référendums.

Son cadre juridique a été défendu par une partie de la doctrine dans le contexte d'un référendum convenu et organisé conformément aux procédures légales. Toutefois, il convient de rappeler que dans la controverse quant à sa légalité, il a été recouru à l'argument selon lequel la Constitution ne peut pas protéger la tenue de référendums sur la sécession éventuelle d'un territoire de l'État. De surcroît, le fait que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ait imposé certaines limites supplémentaires à cette possibilité est capital. En tout cas, ces difficultés juridiques ne sauraient exclure les référendums de départ dans le cadre d'une négociation

politique. Nous entendons par là que cette possibilité n'est pas incompatible avec la Constitution.

Les référendums de ratification sont quant à eux prévus par la législation dans des cas précis comme l'est la révision de la Constitution (articles 167 et 168 de la Constitution) ou la révision du statut d'autonomie (articles 222 et 223 du statut d'autonomie de la Catalogne) et, partant, leur tenue ne soulèverait aucun problème juridique dans ces cas.

Enfin, même s'il a été indiqué que les référendums de départ sont généralement de type consultatif et ceux de ratification généralement juridiquement contraignants, ces conditions ne sont pas déterminantes de ces deux types de référendums et la distinction est strictement limitée au moment où le référendum est organisé et à la fonction spécifique qui découle de cette temporalité. En fait, même si la distinction entre référendums consultatifs et contraignants est juridiquement très pertinente, elle n'a pas une grande importance politique dans la pratique ainsi qu'il ressort des nombreux processus similaires mis en œuvre et étudiés en politique comparée⁷⁹. Le résultat d'une consultation, juridiquement non contraignante, peut donc avoir un poids politique important, notamment si une majorité claire répond à une question également claire et elle peut ainsi satisfaire aux fonctions générales de base de tout référendum.

4.4. La question du *dème*

L'une des difficultés des référendums dans le contexte des conflits territoriaux est la définition claire du *dème* qui doit décider. À cet égard, par *dème* on entend l'ensemble de la population à qui le droit de vote lors du référendum ou de la consultation est reconnu. La délimitation de ce *dème* doit se faire au préalable et ne peut résulter que d'un processus politique de négociation et d'un accord qui est parfois inscrit dans la législation elle-même. Par conséquent, et comme c'est précisément le cas en Espagne, la délimitation du *dème* pertinent est en soi source

⁷⁹ Par exemple, le référendum sur l'indépendance de l'Écosse de 2014.

de conflit politique et ce conflit ne peut être résolu qu'aux termes d'un accord négocié entre les principaux acteurs⁸⁰. Différents problèmes découlent de cette absence de délimitation, nous n'en mentionnerons que deux : la délimitation du *dème* qui doit décider de la question posée et la délimitation du *dème* potentiellement indépendant.

Dans le cas en question, le problème est de savoir si la question de l'ancrage territorial de la Catalogne en Espagne doit être tranchée uniquement par les citoyens catalans ou par tous les citoyens espagnols. En politique comparée, lorsqu'un référendum de nature territoriale susceptible d'entraîner la sécession d'un territoire a été proposé, la tendance a consisté à ne convoquer que les citoyens du territoire potentiellement indépendant, c'est-à-dire ceux directement concernés par la décision.

L'une des raisons s'explique par le fait qu'une telle décision, si elle était soumise au *dème* le plus large l'État dans son ensemble, finirait par être définitivement bloquée par la majorité des citoyens de cet État, même en présence d'une majorité très large et stable en faveur de la sécession dans le territoire potentiellement indépendant. Le problème de légitimité démocratique qui en découle est difficile à résoudre. En vertu du principe de la démocratie, la règle de la majorité implique de considérer la volonté claire et soutenue des minorités territoriales structurelles, permanentes ou persistantes, c'est-à-dire les groupes sociaux qui sont systématiquement minoritaires et qui n'ont aucune possibilité, dans le cadre spatial actuel, d'être majoritaires à l'avenir. L'idéal démocratique exige que la partie de l'électorat en situation de minorité lors d'un vote ait l'espoir d'être majoritaire à l'avenir et qu'elle n'ait pas le sentiment de vivre en permanence dominée par la volonté d'une autre majorité.

En outre, l'idée selon laquelle le seul *dème* pertinent est celui du territoire qui souhaite faire sécession implique d'ignorer qu'une décision comme l'indépendance

⁸⁰ Ainsi qu'il a déjà été indiqué, il existe, en politique comparée, des référendums en cascade comme mécanismes de redélimitation du *dème* qui fait sécession. En outre, le référendum est souvent un moyen de créer un *dème*, de le transformer ou de lui donner pouvoir. Cela est particulièrement important si l'on considère que le *dème* est autre chose qu'un simple ensemble d'individus ayant le droit de vote.

a des conséquences considérables pour les citoyens du reste de l'Espagne et la logique démocratique elle-même exige que ces citoyens disposent d'un certain mécanisme de codécision. Tel est en fait ce qui s'est passé dans tous les cas de politique comparée de référendums territoriaux, où les *dèmes* de l'État ont pu intervenir, généralement de manière indirecte, par l'intermédiaire de leurs représentants au Parlement ou de l'exécutif, soit en autorisant le référendum d'indépendance organisé dans le territoire potentiellement indépendant, soit lors de la négociation ou de la ratification subséquente, soit, parfois, directement dans le référendum lui-même.

Certains acteurs ont avancé que la raison pour laquelle le *dème* du territoire potentiellement indépendant, en l'occurrence le catalan, devrait être le seul à pouvoir voter est essentiellement une raison de souveraineté. Cette même raison de souveraineté est mise en avant par les personnes qui considèrent que le seul *dème* pertinent est celui de l'État dans son ensemble, le seul d'ailleurs légalement constitué à qui appartient la souveraineté. Dans la mesure où la résolution du conflit territorial en Catalogne exige une révision constitutionnelle et où le mécanisme de révision prévu par la Constitution elle-même doit être respecté, le fait que le *dème* espagnol se prononce via le référendum prévu par la Constitution paraît inévitable. Le fait est que la revendication de la souveraineté politique ultime est précisément l'un des aspects les plus controversés dans tout conflit politique territorial et, par conséquent, aucune de ces revendications ne saurait être considérée comme acquise.

Ce premier problème dérivé de l'absence de délimitation du *dème* pertinent n'est pas non plus insurmontable. Comme il a été observé, dans le contexte international, diverses formules ont été recherchées pour permettre la codécision des deux *dèmes*, en impliquant généralement le *dème* de l'État-père, par l'intermédiaire de ses représentants, dans les phases initiales ou d'autorisation et dans celles intermédiaires et finales de négociation ou de ratification. Rien n'empêche, comme cela fut parfois le cas, de procéder aussi par le biais d'un référendum ou d'une consultation plus large ou par le biais de deux référendums différents mais combinés. Quoiqu'il en soit, il convient de prendre ce problème au sérieux car, ainsi

qu'il a été dit, il fait partie du conflit politique qui doit faire l'objet d'une entente ou d'un accord. Il y a également lieu de réfléchir à la manière d'éviter le problème des minorités persistantes qui subsisteraient si la majorité du *dème* de l'État-père refusait cet accord. C'est à ce stade que les solutions de médiation ou de médiation internationale évoquées dans la réponse à la troisième question pourraient s'appliquer.

Il importe aussi de mentionner un autre problème dérivé de l'absence de délimitation du *dème* pertinent pour le référendum : comment le *dème* du territoire qui réclame un nouveau statut est-il délimité ? Dans le cas catalan, l'argument avancé est de considérer que le *dème* potentiellement indépendant coïncide avec celui des citoyens de la communauté autonome de Catalogne. Les voix dissidentes remettant en question cette délimitation n'ont cependant pas manqué. Certains ont demandé que les habitants d'autres pays catalans puissent voter lors d'un éventuel référendum ; d'autres, comme dans l'Aran, ont demandé à être inclus dans le référendum. Comme c'est le cas du premier problème examiné, celui-ci fait également l'objet d'une controverse politique qui, en soi, peut difficilement être soumise à référendum et qui nécessite donc une approche négociée et convenue à l'avance. La demande de divisibilité de l'État, implicite dans la position indépendantiste, devrait également inclure la possibilité de redélimiter le *dème* infra-étatique.

4.5. Considérations sur les propositions de référendum

La définition d'une proposition de référendum concrète pour avancer vers une résolution du conflit politique entre la Catalogne et l'Espagne devrait faire partie de l'accord sur la clarté. Il n'appartient pas au Conseil de proposer une solution concrète bien qu'il faille une nouvelle fois rappeler que lors de l'évaluation des différentes alternatives, les négociateurs devraient considérer la nécessité d'harmoniser, et pas hiérarchiser, les principes de la démocratie, de la primauté du droit et du constitutionnalisme, du fédéralisme et de la protection des minorités tels qu'expliqués dans la réponse à la première question et développés tout au long du rapport.

En outre, les critères de légitimité et de viabilité devraient permettre d'évaluer toute solution potentielle proposée par les parties concernées. Un accord de clarté devrait chercher la résolution du conflit ; par conséquent, il devrait aborder l'expression et l'institutionnalisation des demandes de sécession et d'arrangement à l'intérieur de l'État. À cet égard, l'accord pourrait être de nature plus procédurale, afin de le doter d'un mécanisme pour déterminer les préférences des citoyens et, en même temps, plus substantiel, s'agissant de l'institutionnalisation des demandes territoriales de la Catalogne.

Sur la base de ces considérations, à titre d'exemple et afin d'organiser un peu mieux le débat, il est possible d'identifier cinq propositions de référendum concrètes en vue d'apporter des formes légitimes de gestion du conflit à partir des principes susmentionnés et de la participation – raisonnablement asymétrique – des deux *dèmes* (voir le sous-paragraphe précédent). Ces possibilités ont été soumises par divers acteurs au cours des dernières années dans le contexte du conflit territorial qui fait l'objet du présent rapport⁸¹ et elles peuvent être complémentaires les unes des autres. Un accord de clarté pourrait les utiliser de différentes manières, y compris en insérant une clause sur la tenue future d'un référendum lorsqu'il est satisfait aux conditions et aux délais stipulés.

- 1) **Référendum de départ dans le territoire infra-étatique.** Ce type de proposition consisterait, par exemple, à consulter les citoyens de Catalogne sur l'opportunité pour le Parlement catalan d'engager un processus de révision

⁸¹ Par exemple, il convient de considérer les voies légales proposées et discutées dans différents rapports. Il s'agit, par exemple, du rapport 1, *La consulta sobre el futur polític de Catalunya* (La consultation sur l'avenir politique de la Catalogne), du Consell Assessor per la Transició Nacional (Comité de conseil pour la transition nationale) du 25 juillet 2013 ; du rapport 1/2019, *Democràcies i referèndums d'independència. El cas de Catalunya* de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern ou du rapport *Un referèndum acordat sobre la independència de Catalunya: algunes claus jurídiques per a una hipotètica negociació política* (Un référendum convenu sur l'indépendance de la Catalogne : quelques clés juridiques pour une hypothétique négociation politique), également de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

constitutionnelle qui envisagerait l'indépendance et/ou un nouvel arrangement à l'intérieur de l'État⁸².

- 2) **Référendum de ratification dans le territoire infra-étatique.** Cette option consisterait à consulter les citoyens de Catalogne sur un préaccord politique sur l'indépendance ou un nouvel arrangement à l'intérieur de l'État et qui pourrait, par exemple, être réalisé dans le cadre d'une révision du statut d'autonomie de la Catalogne⁸³.
- 3) **Référendum de départ dans l'ensemble de l'État.** Cette possibilité a été proposée par certains acteurs dans le contexte du conflit territorial entre la Catalogne et l'Espagne. Elle consisterait, par exemple, à convoquer un référendum dans toute l'Espagne en application de l'article 92 de la Constitution pour demander à tous les citoyens espagnols s'ils acceptent que le gouvernement espagnol autorise une consultation en Catalogne sur l'indépendance et/ou un nouvel arrangement à l'intérieur de l'État. Ce type de référendum permettrait d'analyser les résultats simultanément en Catalogne et dans le reste de l'Espagne. En politique comparée, cette possibilité est toutefois inhabituelle. De plus, un résultat défavorable dans le reste de l'Espagne et favorable dans le territoire infra-étatique entraînerait un choc des volontés démocratiques difficile à résoudre.
- 4) **Référendum de ratification dans l'ensemble de l'État.** Contrairement à la possibilité précédente, ce référendum permettrait à l'ensemble des citoyens de l'État d'approuver les conditions de l'indépendance et/ou d'un nouvel arrangement à l'intérieur de l'État telles que convenues par les représentants. Ce type de référendum est prévu dans les procédures de révision constitutionnelle. Tandis que dans la procédure de révision renforcée

⁸² Un référendum de ce type admettrait différents types de questions. Par exemple, le référendum de 2014 sur l'indépendance de l'Écosse posait la question de savoir si l'Écosse devait être un pays indépendant (« Should Scotland be an independent country? ») ; dans le cas de Porto Rico, plusieurs référendums ont été organisés avec des questions à choix multiples, comme le référendum de 2017, qui proposait les options d'étatisation, de libre association, d'indépendance et de statu quo. En cas de victoire de l'option de libre association ou d'indépendance, un second vote était envisagé.

⁸³ À cet égard, la question du dernier référendum sur la révision statutaire était la suivante : « Approuvez-vous le projet de statut d'autonomie de la Catalogne ? ».

(article 168), le référendum est obligatoire dans tous les cas, dans la procédure de révision ordinaire (article 167), il est obligatoire lorsqu'un dixième des membres du Congrès ou du Sénat le demandent.

- 5) **Référendum dans le territoire infra-étatique et dans l'ensemble de l'État.** Une combinaison des possibilités analysées, également proposée par certains auteurs, pourrait consister à prévoir directement un double référendum. De manière simultanée ou consécutive, un référendum pourrait être organisé en Catalogne et un autre en Espagne afin de recueillir les préférences des uns et des autres sur un scénario spécifique d'arrangement avec des questions distinctes. Dans ce scénario, la participation au référendum des deux *dèmes* serait prévue dès le départ. Il y a lieu d'alerter sur le fait que cette possibilité est également inhabituelle en politique comparée et, à l'instar de la troisième possibilité citée, elle attiserait davantage encore les heurts entre les majorités étatiques et les minorités territoriales.

Les référendums dans le territoire infra-étatique sont fréquents en politique comparée sur la résolution de conflits territoriaux. Le référendum infra-étatique aurait l'avantage de permettre d'identifier précisément les préférences des citoyens de Catalogne sur la question envisagée. Les inconvénients résideraient dans les difficultés quant à la viabilité juridique telles qu'exposées dans le point 4.3 et dans le fait que le résultat ne serait en principe pas juridiquement contraignant et donc sujet à des négociations ultérieures entre les acteurs impliqués. Le référendum de ratification dans le territoire infra-étatique pourrait bénéficier d'une plus grande viabilité juridique si un nouvel accord d'ancrage entre la Catalogne et l'Espagne était soumis au vote populaire, notamment par le biais d'une révision statutaire. En tout cas, le référendum de ratification infra-étatique serait compatible avec le référendum infra-étatique de départ. En d'autres termes, le processus d'accord pourrait prévoir un référendum de départ et un référendum de ratification de l'accord ultérieur, également en Catalogne.

Les propositions de référendum dans l'ensemble de l'Espagne, quelles que soient leurs variantes, pourraient avoir l'avantage de permettre la participation au plus haut niveau des deux *dèmes* impliqués dans le conflit. Ainsi qu'il a d'ores et déjà été

indiqué, force est de rappeler qu'il s'agirait d'une solution inhabituelle en politique comparée. Qui plus est, il convient de faire preuve de prudence quant aux applications potentielles de ces propositions de référendum dans l'ensemble de l'État dans la mesure où, au lieu d'avancer dans la résolution, elles pourraient accentuer la polarisation et conduire à une intensification du conflit. Plus précisément, la participation d'emblée du *dème* de l'État dans un référendum pourrait davantage être perçue comme une fin de non-recevoir que comme une ouverture vers une solution négociée. En outre, demander d'emblée à tous les citoyens de l'État serait encore plus controversé dans le cas espagnol lorsque l'on sait que tous les citoyens de l'État seront appelés à se prononcer une nouvelle fois à la fin du processus de révision constitutionnelle. Il conviendrait alors d'affronter deux référendums dans l'ensemble de l'État (un de début et un pour la ratification).

Actuellement, l'ordre juridique espagnol ne permet pas l'organisation d'un référendum comme mécanisme d'ouverture d'une révision constitutionnelle et, en revanche, un tel référendum est nécessaire pour ratifier une révision constitutionnelle prévue à l'article 168 de la Constitution, laquelle semble être la procédure applicable aux cas de sécession ou de reconnaissance d'un droit à l'autodétermination externe⁸⁴. En tout cas, ces difficultés juridiques, évoquées au point 4.3, ne devraient pas exclure les référendums ou les consultations initiales dans le cadre d'une négociation politique, lesquels ne sont pas nécessairement incompatibles avec la Constitution espagnole.

Les cinq possibilités envisagées dans ce point tentent d'organiser le débat, bien qu'elles soient loin d'épuiser toutes les voies possibles. Il s'agit en quelque sorte de grandes lignes qui permettent d'emprunter des chemins différents. Pour harmoniser, et pas hiérarchiser, les principes de la démocratie, de la primauté du droit et du constitutionnalisme, du fédéralisme et de la protection des minorités, considérés comme des principes essentiels pour avancer vers la résolution ou

⁸⁴ Un référendum pour un nouvel arrangement de la Catalogne à l'intérieur de l'Espagne ne semble pas relever de la procédure de l'article 168 au motif que celle de l'article 167 permet déjà une révision de l'ensemble du titre VIII relatif à l'organisation territoriale de l'État.

l'arrangement de ce type de conflit territorial, il est nécessaire de trouver les solutions idoines pour y parvenir de manière concertée et ordonnée.

4.6. Mécanismes similaires et complémentaires

Il a déjà été précisé que les référendums ne sont pas la seule voie possible pour gérer un conflit politique territorial comme celui en cause. Il existe des mécanismes similaires et alternatifs aux référendums également susceptibles de contribuer à la résolution du conflit. Ils sont considérés comme similaires car, dans certains contextes, ils peuvent remplir des fonctions analogues à celles des référendums.

a) La première alternative consisterait simplement dans un accord politique entre institutions représentatives, c'est-à-dire avec la participation des parlements et/ou des gouvernements de Catalogne et d'Espagne et le rôle joué par les partis politiques. En effet, ainsi qu'il a été expliqué dans la réponse à la troisième question, la participation des gouvernements et d'autres institutions représentatives à la gestion des conflits est, en tout cas, essentielle pour une gestion efficace et légitime. Un accord entre ces institutions l'est aussi pour pouvoir organiser un référendum d'un type ou d'un autre. Il pourrait aussi s'avérer suffisant si la tenue du référendum n'était pas considérée comme politiquement opportune ou juridiquement possible. En fait, dans certains cas comparés de conflits territoriaux, les décisions de sécession ou de non-sécession ont été prises uniquement sur la base d'un accord politique entre institutions représentatives⁸⁵. La question est de savoir si un accord entre institutions représentatives peut suffire à apporter une solution relativement efficace au conflit, tout en remplissant des fonctions analogues à celles attribuées aux référendums. C'est ici qu'il convient de faire ressortir certaines lacunes. Tout d'abord, il est évident qu'en l'absence

⁸⁵ À titre d'exemple, citons des cas non référendaires de sécessions réussies, comme l'indépendance des États-Unis ou du Kosovo ; des sécessions ratées comme l'indépendance de la Confédération du Sud des États-Unis, ou la dissolution ou division d'États fédéraux, comme l'actuelle Tchécoslovaquie. Alors que les décisions des institutions centrales tendent à être prises par les institutions représentatives sans l'existence de référendums, les décisions de sécession, au moins depuis la seconde moitié 20e siècle, tendent à être approuvées ou ratifiées par référendum.

de référendum, les actions et décisions des gouvernements et des parlements ne permettent pas aux citoyens d'exprimer leurs préférences de manière directe et concrète. Cela ne signifie pas qu'ils ne sont assortis d'aucune légitimité démocratique. Elle réside alors dans l'exercice de leurs fonctions ordinaires de représentation. Ce qui est critiquable est le fait qu'une solution adoptée par une voie uniquement représentative puisse atteindre le même niveau de légitimité démocratique qu'une solution validée directement par les citoyens par le biais d'un référendum.

b) La seconde alternative implique également la participation des institutions représentatives, notamment du Parlement catalan, et consisterait à organiser des élections qui seraient perçues comme un plébiscite par tous les acteurs concernés. L'avantage de ce mécanisme par rapport au précédent est que durant la campagne pour des élections de plébiscite, le débat politique est relativement clair sur la solution proposée et, auquel cas, les votes peuvent être interprétés comme une manifestation des préférences des citoyens. Dans le cas de la Catalogne, les élections de 2015 ont été considérées comme un plébiscite par les forces politiques indépendantistes qui y participaient. L'une des principales difficultés de ce mécanisme est qu'il nécessite au moins un consensus entre les principales forces politiques en présence pour que la campagne tourne réellement autour d'une unique question centrale et pour avoir une interprétation partagée des résultats. À défaut, les résultats des élections sont difficiles à interpréter. Cette situation est aggravée si certaines forces, comme ce fut le cas lors de ces mêmes élections, présentent des propositions ambiguës ou en partie imprécises sur la question. Tout cela entrave la finalité même des référendums car si les élections de plébiscite permettent l'expression des préférences des citoyens, l'interprétation des résultats est généralement difficile et controversée, ce qui affecte aussi d'autant la légitimation démocratique directe des résultats. Bien que cette option n'ait pas été explicitement envisagée en politique comparée, rien n'empêche de répéter les élections de plébiscite à plusieurs reprises afin d'obtenir, par exemple, une plus

grande clarté dans l'expression des préférences et une plus grande légitimité démocratique⁸⁶. En outre, ce serait là une manière d'éviter les difficultés liées à la possible instabilité du résultat qui a été soulignée en ce qui concerne les référendums qui n'ont pas de quorums minimums.

En outre, force est de mentionner des mécanismes complémentaires qui ne sauraient remplacer le référendum dans ses fonctions d'expression et de légitimation mais qui pourraient aider à mieux les réaliser. Il s'agit fondamentalement de mécanismes de participation et de délibération citoyenne comme les assemblées citoyennes, les sondages délibératifs ou les jurys citoyens, dans lesquels différents groupes⁸⁷ délibèrent pendant une période de temps variable avec le conseil d'experts ou d'institutions en vue de parvenir à des accords sur ce qui serait la meilleure solution à une question donnée. Il est également possible de multiplier ces processus participatifs⁸⁸ ou de combiner différentes modalités à des moments donnés de la gestion des conflits. Il existe un large éventail de mécanismes participatifs et délibératifs qui ont été mis en œuvre avec succès dans d'autres pays et qui pourraient renforcer la qualité et la légitimité de processus décisionnels aussi importants que celui-ci.

Ces mécanismes complémentaires permettraient notamment de renforcer la qualité de la délibération à différents stades, tout en introduisant les nuances et les consensus possibles qui sont généralement exclus des référendums. La possibilité de combiner ces mécanismes avec un référendum déboucherait sur les dénommés *référendums délibératifs*. Ces processus permettraient de surmonter quelques-

⁸⁶ À titre d'illustration, il serait possible de considérer qu'il existe une majorité claire en faveur de l'indépendance obligeant l'État à négocier un changement constitutionnel profond si, lors de deux élections consécutives ou plus au Parlement de Catalunya, une majorité indépendantiste des voix ou des suffrages exprimés préalablement convenue était dépassée, sachant qu'il ne serait pas nécessaire d'obtenir des majorités très qualifiées mais plutôt des majorités constantes dans le temps.

⁸⁷ En règle générale, ce type de processus se divise en deux étapes. Premièrement, une délibération dans des groupes dont la sélection est aléatoire, suivie d'une délibération dans des groupes dont la sélection se fait par strates.

⁸⁸ Par exemple, à l'échelle locale puis sur l'ensemble du territoire, uniquement en la Catalogne ou aussi en Espagne.

unes des difficultés des référendums, notamment pour ce qui est de la simplification excessive, de la confrontation, voire de la polarisation qu'ils peuvent occasionner. Ils présentent également d'autres avantages, dont celui de faciliter la participation des jeunes de 16 à 18 ans, souvent exclus des processus participatifs de prise de décisions et des élections, ainsi que celle des personnes résidant en Catalogne mais n'ayant pas la nationalité espagnole, laquelle est nécessaire pour se voir accorder le statut politique de citoyen de Catalogne qui permet d'accéder aux droits de participation politique, c'est-à-dire le droit de vote et de se présenter à des élections, à l'exception des élections locales. Ils permettent également de concevoir des actions spécifiques pour mieux représenter les minorités ou les groupes qui, bien qu'ayant le droit de vote aux élections ou aux référendums, y participent souvent dans une moindre mesure et, par conséquent, leur voix n'est pas suffisamment entendue. Il est cependant important de garder à l'esprit que dans le cadre de tels processus, les limites de ce qui peut et ne peut pas être décidé doivent être définies avec prudence pour éviter toute frustration dans un domaine juridiquement aussi délimité.

Enfin, comme mentionné dans la réponse à la troisième question et dans le point qui précède, le référendum et certains des deux mécanismes alternatifs examinés ici pourraient être complétés par d'autres mécanismes qui se sont souvent avérés efficaces dans la gestion de conflits complexes, tels que la médiation et l'arbitrage internationaux, les négociateurs officiels ou la création d'une commission composée de représentants des partis politiques et d'autres acteurs politiques et sociaux de la société civile. Ces mécanismes complémentaires peuvent être utiles mais il convient de ne pas oublier qu'ils ne sont jamais une alternative au référendum.

5. Cinquième question.

Quelles caractéristiques un référendum sur l'avenir politique de la Catalogne, ou d'autres mécanismes similaires, devrait-il présenter pour bénéficier d'une légitimité et d'une inclusivité accrues et pour en garantir la validité et la mise en œuvre ?

Pour atteindre une légitimité maximale, les référendums ou les mécanismes similaires mis en place doivent permettre d'harmoniser, et pas hiérarchiser, les principes généraux énoncés dans la réponse à la première question, à savoir les principes de la démocratie, du constitutionnalisme et de la primauté du droit, du fédéralisme et de la protection des minorités. Ces principes se matérialisent différemment selon le type de référendum ou de consultation et le contexte, comme indiqué dans la réponse précédente.

Afin de répondre plus précisément à cette question, il convient de suivre le Code de bonne conduite en matière référendaire adopté par le Conseil des élections démocratiques de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)⁸⁹, tout en adaptant les recommandations au contexte du conflit politique entre la Catalogne et l'Espagne. Les caractéristiques du référendum ont été divisées en quatre catégories : préparation, campagne informative et délibérative, déroulement et résultats.

5.1. Questions relatives de la préparation

5.1.1. Consensus

Il convient de garantir le plus grand consensus politique possible – ce qui ne doit évidemment pas être interprété, comme une exigence d'unanimité – sur l'opportunité d'organiser le référendum, son approche et la volonté d'en respecter les résultats. Le référendum doit être accepté et reconnu par diverses positions, c'est-à-dire qu'il ne saurait être perçu comme un référendum « d'un seul camp ». Les partisans des différentes options de réponse doivent également être invités à y participer et, indépendamment du fait que leur option gagne ou perde, ils doivent aussi se sentir impliqués dans le processus. À cet égard, tant le consensus entre les principales forces politiques que le consensus social ou citoyen sont importants.

⁸⁹ Voir le document *Code de bonne conduite en matière référendaire* adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 19^e réunion et la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière les 16 et 17 mars 2007. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)

5.1.2. Implication des deux dèmes dans le processus

Le *dème* catalan et le *dème* espagnol doivent pouvoir participer d'une manière ou d'une autre, même si cette participation peut être raisonnablement asymétrique afin d'éviter le problème déjà mentionné des minorités persistantes. Par exemple, la participation des citoyens de Catalogne peut être plus directe et celle des citoyens espagnols peut passer par des mécanismes plus représentatifs. En politique comparée, la participation symétrique des deux *dèmes* au référendum est rare.

5.1.3. Respect de la légalité

Le référendum doit être engagé, organisé et tenu conformément aux procédures légales⁹⁰. Toutes les recommandations internationales, ainsi que celles de la doctrine en matière de référendums, exigent de respecter l'ordre juridique en vigueur. Il est toutefois évident que la légalité est sujette à modifications et à interprétation tant que la volonté politique et le consensus nécessaires pour le faire existent. Elle ne devrait être modifiée que s'il existe des raisons valables, notamment pour l'harmoniser avec les grands principes mentionnés⁹¹.

5.2. Questions relatives à la campagne

5.2.1. Informations, transparence et médias

Le référendum doit être organisé en garantissant le droit à une information plurielle et exacte sur l'ensemble du territoire, notamment en ce qui concerne les conséquences attendues des éventuelles décisions subséquentes à la question mise au vote. Cela implique non seulement une campagne d'information du public rigoureuse et transparente mais aussi une attitude ou un comportement responsable de la part des médias, y compris des médias privés, afin de garantir la

⁹⁰ En particulier la Constitution, la loi organique 2/1980 relative à la réglementation des différents types de référendum, le statut d'autonomie de la Catalogne et la loi catalane 4/2010 relative aux consultations populaires par référendum, en fonction du type de référendum à organiser.

⁹¹ Comme l'a précisé la Cour suprême du Canada dans son Avis sur la sécession du Québec, la Constitution et l'ordre juridique ne sont pas, ou ne devraient pas être, une « camisole de force ».

pluralité et la fiabilité de l'information et ainsi contribuer au mieux à l'exigence suivante.

5.2.2. Délibération

Le référendum doit être organisé à l'issue d'un processus de délibération publique de qualité garantissant un débat libre sur les différentes positions alternatives au moyen d'arguments solides et bien fondés. Cette exigence est cruciale pour la légitimité démocratique des référendums et a souvent été l'un de leurs points faibles. Pour que l'expression des préférences des citoyens soit réellement libre et informée, le débat public doit être aussi large qu'étendu dans le temps pour que toutes les options politiques soient correctement défendues et qu'un échange de raisons et d'arguments de qualité puisse avoir lieu.

5.2.3. Financement

Tant le référendum que la campagne d'information et de délibération qui l'a précédé devraient bénéficier d'un financement public suffisant pour atteindre leurs objectifs. Il serait également souhaitable d'envisager de réglementer ou de limiter le financement privé afin de garantir une concurrence équitable entre les différentes options et ainsi veiller à ce que le facteur financier ne soit pas la variable déterminante du résultat.

5.3. Questions relatives au déroulement

5.3.1. Pleines garanties procédurales

La procédure de convocation et d'organisation du référendum doit être conçue de manière à garantir l'objectivité ou l'impartialité de la procédure, tant au moment de son déroulement qu'au moment du décompte des votes et des résultats. Cela implique, entre autres conditions, d'y impliquer les forces politiques, sociales et civiles et toute personne défendant les différentes options en réponse au référendum. Un accompagnement international de la procédure peut aussi être demandé, le cas échéant.

5.3.2. Suffrage universel et inclusion

Toutes les personnes jouissant de la plénitude des droits politiques au sein du corps électoral appelé à voter doivent pouvoir voter. S'il existe des groupes sociaux qui, pour diverses raisons, ont tendance à ne pas voter lors d'élections ou de référendums, l'adoption de mesures positives spécifiques pour tenter d'encourager ces groupes à y participer est justifiée. Dans la réponse à la quatrième question des mécanismes complémentaires au référendum ont été mentionnés pour promouvoir l'inclusion de ces groupes et, en même temps, faciliter la participation au processus (pas forcément au référendum) des personnes qui n'ont pas le droit de vote, soit parce qu'elles n'ont pas l'âge de voter, soit parce qu'elles n'ont pas le droit de voter bien qu'elles aient leur résidence permanente dans le territoire en question.

5.3.3. Vote secret, libre et égal

Le vote de tous les électeurs doit être secret et totalement libre, sans contrainte ; les électeurs doivent pouvoir se forger leur propre jugement ou leur préférence dans un contexte de pluralisme politique et de neutralité garantissant cette liberté. Le vote de chaque électeur doit avoir la même valeur.

5.3.4. Une question claire

La question doit être claire et concrète, et les options de réponse également claires et bien délimitées⁹². Il est conseillé que la question et les options de réponse soient courtes, simples, directes, compréhensibles, neutres et sans ambiguïté. Certaines de ces caractéristiques peuvent toutefois être délaissées au profit de larges accords politiques et d'une viabilité juridique. La réponse à la question ne devrait comporter que deux options afin d'éviter des résultats difficiles à interpréter et à mettre en œuvre.

⁹² Un référendum peut contenir plus d'une question bien qu'il faille s'assurer que chaque question posée n'admette qu'une seule réponse binaire afin d'éviter le paradoxe des majorités relatives tel que mentionné dans la réponse à la quatrième question.

5.4. Questions relatives aux résultats

5.4.1. Quorum ou seuil de participation

Des quorums minimums de participation pourraient être fixés, notamment s'agissant des consultations de la plus haute importance constitutionnelle comme celle qui ferait l'objet d'un accord de clarté, afin de garantir l'importance des résultats. Force est cependant de ne pas oublier que si ce quorum de participation est trop élevé, le risque d'une campagne en faveur de l'abstention existe. L'exigence d'un référendum consécutif serait un des autres instruments en faveur d'une participation renforcée.

5.4.2. Quorum ou seuils électoraux

Pour les référendums ayant une importance politique particulière, des seuils minimums de votes favorables peuvent également être fixés pour les options impliquant d'importantes conséquences politiques afin d'éviter l'arbitraire de majorités bâtarde, c'est-à-dire l'approbation d'une décision qui ne recueille qu'un peu plus de 50 % des voix et qui pourrait changer quelques jours seulement après la tenue du référendum. Les seuils minimums peuvent toutefois porter atteinte au principe du vote équitable dans la mesure où ils donnent à la minorité le pouvoir de bloquer une décision soutenue par la majorité. Par conséquent, si la décision de fixer des seuils est prise, ces derniers doivent faire l'objet d'un consensus politique préalable. Le problème de la trop grande instabilité des résultats peut également être résolu par le biais d'un soutien continu lors de référendums successifs, voire d'élections. Une autre façon d'obtenir cette force démocratique qualifiée sans l'exiger par référendum serait de l'exiger au Parlement⁹³.

⁹³ Les procédures de révision de la Constitution espagnole et du statut d'autonomie de la Catalogne ainsi l'exigent. La fixation d'un seuil électoral serait sans doute moins utile si l'initiative parlementaire pour sa tenue est soutenue par plus des deux tiers de la chambre.

5.4.3. Accord sur les effets

Au-delà du caractère juridiquement contraignant ou non du référendum, il doit y avoir un consensus sur l'acceptation des résultats et sur leurs effets politiques. Les résultats doivent être respectés par les institutions et les acteurs politiques, quels qu'ils soient, et l'accord doit permettre aux citoyens de connaître à l'avance les étapes à franchir dans la gestion de ces résultats.

Si le résultat du référendum, convenu et légal, est favorable à un changement de statut territorial, qu'il implique ou non l'indépendance, toutes les parties devraient aborder la gestion ultérieure à partir des principes susvisés. En effet, si l'existence d'une demande politique majoritaire a été explicitée, ne pas procéder de cette manière impliquerait par définition de ne pas la respecter et encouragerait les tentatives d'y parvenir par d'autres moyens. Si le résultat devait s'opposer à ce changement, les acteurs concernés devraient alors accepter que cette aspiration n'est pas majoritaire et, par conséquent, le reste de l'activité politique ne devrait pas être subordonné à la réalisation de cette aspiration. Cependant, la demande d'une plus grande autonomie exige également de négocier de bonne foi et de s'efforcer à trouver un accord sur un nouvel ancrage de la Catalogne au sein de l'État.



**Generalitat
de Catalunya**

**Per la democràcia,
sempre endavant** 