

Synthèse du rapport sur l'accord de clarté

Octobre 2023

Conseil académique pour l'accord de clarté

acordclaredat.cat



Generalitat
de Catalunya

Per la democràcia,
sempre endavant



Synthèse du 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

- L'accord de clarté vise à établir l'ensemble des mécanismes afin d'avancer de manière consensuelle vers une résolution du conflit sur le statut politique de la Catalogne, sachant qu'il existe de profonds désaccords sur la nature du conflit tant en Catalogne que dans l'ensemble de l'Espagne.

- L'accord de clarté doit envisager la possibilité, pour les citoyens de Catalogne et le reste de l'Espagne, ou leurs représentants, d'exprimer des intérêts légitimes qu'il convient de prendre en compte pour décider de l'avenir politique de la Catalogne.

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

- L'accord de clarté devrait inclure deux traits caractéristiques : a) la définition d'un mécanisme légitime d'expression des préférences concernant l'organisation territoriale ; b) les conséquences politiques et institutionnelles des préférences exprimées.
- Quatre principes devraient régir un accord de clarté : (i) la démocratie ; ii) l'État de droit et le constitutionnalisme ; iii) le fédéralisme ; et iv) la protection des minorités. Ces principes ne devraient pas être hiérarchisés mais harmonisés.
- Afin d'avancer vers la résolution du conflit, les mécanismes devraient permettre un compromis concernant la demande de sécession et un compromis au sein de l'État tel qu'il existe. Ces deux formes de compromis, externe et interne, sont étroitement liées. Une demande claire d'indépendance déboucherait sur la nécessité de négocier une éventuelle séparation ou sur un nouvel arrangement constitutionnel, ce qui impliquerait en même temps un compromis interne et le maintien de l'union.
- L'accord de clarté doit être légitime et viable. Plus un accord est légitimé par les parties, plus il sera viable. Parallèlement, la viabilité de l'accord tend à lui donner davantage de légitimité dans la mesure où il sera perçu comme un moyen approprié et efficace de gérer ou de résoudre le conflit. La légitimité, comme la viabilité, exige une négociation de bonne foi.

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

- 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 minimiser ou entraver ce type de revendications dans les sphères politique et juridique. Il existe toutefois des précédents intéressants en matière d'institutionnalisation des demandes d'autodétermination ; tel est notamment le cas du Canada et de 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.
- Les conflits territoriaux débouchent rarement sur une solution à court terme. La gestion des conflits est souvent plus efficace lorsqu'elle est le fruit d'un processus qui respecte le droit des parties concernées à défendre leurs revendications politiques.
- Les demandes de sécession ont été appréhendées par le biais de mécanismes tels qu'une clause de sécession constitutionnelle ou quasi constitutionnelle, une jurisprudence constitutionnelle accommodante, une loi spécifique régissant un droit, une procédure ou un mécanisme de sécession ou un accord politique ad hoc.
- Il est généralement satisfait à la demande de compromis au sein de l'État existant par le biais de lois spécifiques, de réformes constitutionnelles ou de traités établissant de nouveaux mécanismes d'autonomie et de gouvernance partagée.
- Le recours au référendum est très fréquent dans les processus de résolution des conflits territoriaux. Le référendum est généralement organisé dans le territoire sécessionniste et non dans l'État dans son ensemble afin d'éviter

une situation dans laquelle une majorité au niveau de l'État imposerait à une minorité territoriale, même si l'État-père participe en règle générale au processus par le biais d'autres mécanismes comme l'actuelle intervention parlementaire. Au cours des dernières décennies, la tendance était de considérer qu'il est préférable d'organiser un référendum à un moment donné du processus, en tant qu'instrument permettant aux citoyens de s'exprimer directement.

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

- Les principaux acteurs — appelés à jouer un rôle central dans la résolution du conflit — sont les gouvernements, les parlements et les citoyens. Il y a toutefois lieu de prendre en compte des acteurs secondaires qui n'en sont pas moins importants tels que les autorités locales et supra-étatiques, le reste des communautés autonomes et les tribunaux et, notamment, la Cour constitutionnelle.
- Même si la Cour constitutionnelle a joué un rôle majeur dans ce conflit et même si sa jurisprudence empêche la tenue de référendums sur la souveraineté et la sécession, cette Cour pourrait infirmer sa jurisprudence ou garder le silence face à un référendum qui serait le fruit d'un accord entre l'État et un territoire infra-étatique.
- Les médiateurs ou organes de médiation sont de plus en plus présents dans les processus de résolution des conflits. Les conflits territoriaux ne devraient pas être exclus de cette tendance à la hausse.
- Dans le contexte des négociations initiales sur un accord de clarté, il convient de garder à l'esprit la discorde existante entre la nécessaire inclusivité pour renforcer la légitimité de l'accord et la probabilité de parvenir à un consensus dont sa viabilité dépend. D'une manière générale, même si une plus grande

légitimité doit conduire à une plus grande viabilité, ce qui est légitime n'est pas ou ne devient pas toujours la solution la plus viable.

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 ?

- Les référendums sont des mécanismes dotés d'une grande force politique et largement utilisés pour la résolution des conflits territoriaux en ce qu'ils permettent d'identifier les préférences des citoyens et, en même temps, de légitimer les décisions par l'expression du vote direct.
- Les référendums présentent cependant des limites lorsqu'il s'agit de résoudre des conflits et ils doivent s'inscrire dans le cadre d'un accord plus général. Pour remplir ces fonctions d'identification des préférences et de légitimation, 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 ».
- La revendication de la souveraineté politique ultime ou, autrement dit, qui est le Demos légitimé pour décider, 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.
- Les référendums peuvent être organisés à deux moments très différents du processus politique dans le contexte duquel ils s'inscrivent. Dans un premier temps, ils peuvent permettre de donner une première impulsion à un processus de prise de décision. Dans un second temps, ils peuvent permettre de ratifier une proposition en vue de parachever ou de clore ce processus dans l'optique de valider la décision préalable des représentants démocratiques.

- À titre d'exemple, il est possible d'identifier quelques possibilités de référendum qui ont été proposées par différents acteurs : 1) un référendum de départ dans le territoire infra-étatique ; 2) un référendum de ratification dans le territoire infra-étatique ; 3) un référendum de départ dans l'ensemble de l'État ; 4) un référendum de ratification dans l'ensemble de l'État et ; 5) un double référendum dans l'ensemble de l'État et en Catalogne. Il s'agit d'options destinées à ouvrir l'éventail des possibilités et qui, dans la pratique, pourraient être mises en œuvre de manière différente et complémentaire.
- Si l'accord de clarté n'envisage pas de référendum, il conviendrait alors d'identifier et d'articuler un mécanisme démocratique alternatif qui permettrait de saisir à la fois les différentes préférences en Catalogne et les différentes préférences potentielles parmi les populations de Catalogne et d'Espagne.
- Il existe des mécanismes alternatifs aux référendums également susceptibles de contribuer à la résolution et à la gestion du conflit, comme un accord entre représentants politiques ou des élections référendaires. Il existe également des mécanismes complémentaires tels que la participation et la délibération dans les assemblées citoyennes, les sondages délibératifs ou les jurys citoyens.
- Force est toutefois de se demander si une solution adoptée par une voie uniquement représentative peut atteindre le même niveau de légitimité démocratique qu'une solution validée directement par les citoyens par le biais d'un référendum.

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 ?

- Toutes les recommandations internationales, ainsi que celles de la doctrine en matière de référendums, exigent de respecter le système juridique en vigueur. Il est toutefois également évident que la loi peut être modifiée et interprétée à condition que la volonté politique et le consensus nécessaires pour y parvenir existent. Les accords politiques doivent permettre de surmonter les obstacles que présentent les voies potentielles de résolution du conflit.
- Concernant cette question, il est souhaitable d'envisager deux options pour y répondre afin d'éviter des résultats difficiles à interpréter et à mettre en œuvre.
- S'agissant des référendums ayant une importance politique particulière, des quorums ou des seuils d'approbation peuvent être fixés. Cependant, si le quorum de participation est trop élevé, le risque d'une campagne en faveur de l'abstention pour boycotter les effets du référendum existe. Par ailleurs, les quorums ou les seuils d'approbation peuvent 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, ces quorums ou seuils doivent être le résultat d'un consensus politique préalable.
- Il existe des alternatives aux quorums ou aux seuils susmentionnés pour parvenir à une participation et à des majorités renforcées, dont l'exigence d'un référendum consécutif ou de majorités parlementaires qualifiées.
- Les résultats du référendum 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 mesures qui découleront des résultats.

— Si le résultat du référendum, convenu et légal, est favorable à un changement de statut territorial, qu'il implique ou non l'indépendance, il serait souhaitable que toutes les parties en abordent la gestion ultérieure à partir des principes susvisés. En effet, même si l'existence d'une demande politique majoritaire a été explicitée, ne pas procéder de cette manière impliquerait par définition de ne pas les 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 le fait 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.



**Generalitat
de Catalunya**

Per la democràcia,
sempre endavant 