

## **La Catalogne : Autopsie d'une crise juridique Catalonia: Autopsy of a legal crisis**

**Salma EL ABBASS**

*Département de Droit Public Section Droit International et Relations Internationales  
Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales – Agdal  
Université Mohamed V Rabat- Maroc*

*Public Law Department: International Law and International Relations Section  
Faculty of Juridical, Economic and Social Sciences, Mohamed V University Rabat, Morocco  
Corresponding Author: Salma EL ABBASS*

---

**ABSTRACT:** This article professes to explore from a legal point of view, the claim of the autonomous community of Catalonia for independence from Spain. It consists of a scrutiny of the 1979 Autonomous Status of Catalonia text so as to grasp its general vision and its articulation in the Spanish legal system, by juxtaposing it to a political analogy – Madeira. The article equally addresses the dynamics of the Catalan crisis in the light of international law; bearing in mind the Catalan's right to self-determination, and analyzing the possible impacts of this independence on the European ensemble

**KEYWORDS:** Autonomy, Referendum, Identity, Self-Determination, European Union.

**RESUME:** Le présent article examine d'un point de vue juridique la revendication de la communauté autonome de la Catalogne pour l'indépendance de l'Espagne. Un diagnostic du Statut d'autonomie de la Catalogne de 1979 est alors engagé afin de saisir la vision régionale accordée par ce texte, et assimiler ainsi la signification et l'impact des réformes introduites par le nouveau Statut d'autonomie de 2006, et son articulation dans le système juridique espagnol à l'instar et par pure analogie politique, de l'organisation territoriale de Madère. L'article fait en outre le point sur la dynamique de la crise catalane à la lumière du droit international en considération du droit des catalans à l'autodétermination et analyse les éventuels impacts d'une indépendance de la Catalogne sur l'ensemble européen.

**MOTS-CLEFS:** Autonomie, référendum, identité, autodétermination, Union européenne.

---

Date of Submission: 27-03-2019

Date of acceptance: 12-04-2019

---

### **I. INTRODUCTION**

Devant la réalité de la mondialisation économique technique et scientifique, les acteurs de la société internationale se trouvent de plus en plus interdépendants. Le monde est ainsi perçu par les uns comme une entité à caractère unitaire ayant pour fin l'intégration et la protection de l'humanité. Alors que pour d'autres, le rejet du phénomène d'uniformisation est à même d'inciter à un retour à l'indépendantisme, justifiant ainsi la tendance fondamentaliste ou révolutionnaire.

Depuis son aspiration à l'indépendance, la communauté autonome de Catalogne est, à ce jour, au summum de sa crise. Si le Statut d'autonomie ratifié par l'électorat catalan par voie de référendum le 18 juin 2006, et en vertu duquel la région -à l'instar des autres communautés autonomes espagnoles- est dotée d'un gouvernement et d'un parlement, se charge des questions de santé, d'éducation de services sociaux; la Catalogne ambitionne d'élargir son domaine de compétence à la défense, la diplomatie et la fiscalité; lesquelles compétences régaliennes sont juridiquement assimilées au pouvoir central espagnol. Si tant est que le modèle sui generis de l'organisation territoriale catalane est attrayant à bien des égards, la rupture réside en revanche dans le processus sécessionniste engagé par le gouvernement catalan.

Pourtant, l'expérience de l'autonomie politique et administrative régionale a constitué un franc succès notamment dans la résorption des conflits infra et intra-étatiques, et a contribué considérablement à la potentialisation du développement pour bien de régions. L'octroi d'une autonomie politique substantielle permet en outre de concilier entre le principe d'unité et de l'intégrité territoriale d'une part, et l'impératif de la souveraineté de l'Etat d'autre part.

La présente contribution est l'occasion d'interroger la vision régionale accordée par le statut d'autonomie de la Catalogne à l'intérieur du système juridique espagnol et par ailleurs d'explorer les limites du « contrat » en rapport avec la question du vivre ensemble, à la lumière de quelques édifiantes analogies politiques. L'articulation suivante permet de dégager la dynamique de la crise catalane dans une optique de droit

international et d'assimiler ainsi l'empressement pour l'indépendance de la communauté autonome espagnole. Dans ce contexte, il est également indispensable d'examiner les principales conséquences d'une éventuelle indépendance de la Catalogne de l'ensemble européen.

## **II. AMBIVALENCES ENDOGENES DES STATUTS D'AUTONOMIE DE LA CATALOGNE**

Le sentiment indépendantiste catalan puise une partie de ses arguments dans l'histoire. En effet, dès le IX<sup>ème</sup> siècle, la Catalogne est dotée d'une structure institutionnelle propre et d'une autonomie très forte. Rassemblant la Catalogne actuelle, le Roussillon, les îles Baléares, Valence et l'Arguer<sup>1</sup>, la « Generalitat » reflétait à l'époque l'apogée d'une véritable puissance méditerranéenne. Celle-ci prit fin en 1714 suite à la victoire de l'armée franco-espagnole et la prise de Barcelone.

En revanche, dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, la Catalogne se retrouve précocement industrialisée par rapport au reste du territoire espagnol. Alors que l'Espagne, foncièrement rurale, optait pour une politique d'ouverture afin d'exporter ses produits agricoles, la Catalogne impose des mesures protectionnistes afin d'améliorer son essor économique. C'est dire que le sentiment indépendantiste catalan naquit des divergences fondamentales entre les deux parties, mais aussi du fait que l'Espagne ne soit pas parvenue à séduire la Catalogne, ni à instaurer de façon durable l'uniformité politique sur l'ensemble du territoire.

Outre la charge historique du « catalanisme politique », le statut d'autonomie de la Catalogne de 1979 et sa réforme en 2006 offre une intéressante lecture éclectique de l'organisation territoriale espagnole.

### **2.1. LE STATUT D'AUTONOMIE DE LA CATALOGNE DE 1979 : LES PREMISSES DE LA DISCORDE**

Le texte du Statut d'autonomie de la Catalogne de 1979 envisageait en effet, une restriction des compétences du gouvernement autonome de la Catalogne, notamment dans les domaines de l'économie, de l'éducation et de la santé ; et dont l'Etat central faisait un usage extensif principalement dans l'adoption et la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, l'Etat central empêche-t-il le territoire d'élaborer et d'adopter les politiques propres dans des domaines complets et cohérents.

Le Statut soulevait de surcroît l'enjeu de la participation des communautés autonomes dans le processus décisionnel étatique ayant une incidence sur les intérêts propres du territoire ou sur son domaine de compétence. La Constitution définit le cadre général de l'organisation des communautés autonomes sans pour autant structurer les relations entre les deux niveaux de gouvernement territorial ; la Constitution espagnole n'ayant prévu « aucune articulation adéquate entre les deux niveaux de gouvernement territorial »<sup>2</sup>.

Le texte soulève par ailleurs la question du financement de la Catalogne, celle-ci étant dotée d'une autonomie fiscale limitée se voit restreindre par voie de conséquence sa capacité de perception des impôts et par là la répartition des ressources nationales.

### **2.2. LE REJET DE LA REFORME DU STATUT D'AUTONOMIE DE LA CATALOGNE DE 2006**

Le nouveau statut adopté par le Parlement Catalan en 2006, se propose de ce fait d'améliorer les compétences autonomiques dans des secteurs cohérents sans que l'Etat n'ait à interférer en permanence. Ce texte apporte aussi un nouveau modèle de financement de la « Generalitat », soit une meilleure garantie de l'autonomie nécessaire à la mise en œuvre de politiques publiques propres aux territoires. Les prémisses de la discorde entre la Catalogne et le Gouvernement espagnol résident dans le rejet par les juges du Tribunal Constitutionnel en 2010 de quelques articles de ce nouveau statut. La forte référence identitaire à la Catalogne comme « nation »<sup>3</sup> et l'usage du castillan comme langue préférentielle dans les administrations fut jugée inconstitutionnelle, tout comme la mise en place d'un système judiciaire catalan propre et indépendant.

---

<sup>1</sup> Christian Hoarau, La Catalogne dans tous ses états, L'Harmattan, 15 septembre 2017, p : 25.

<sup>2</sup> Enoch Alberti, « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne », Revue française d'administration publique 2007/1 (n° 121-122), p : 148.

<sup>3</sup> Le Préambule souligne que « Le Parlement de Catalogne, recueillant le sentiment et la volonté des citoyens de la 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 ».

L'absence d'un consensus autour de la question catalane précipitera la région vers l'organisation d'un référendum pour l'autodétermination de la Catalogne<sup>4</sup>. En dépit de la mobilisation du gouvernement catalan pour la consultation, seule 43% de la population a voté, soit 2.29 millions sur 5.3 millions d'électeurs<sup>5</sup>.

Un tel processus référendaire, est d'emblée rejeté par les tribunaux constitutionnels espagnols, jugé contraire à l'article 2 de la Constitution de 1978 remettant en question ainsi le fondement de « l'unité indissoluble de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols » (...) et la garantie par la Constitution du « droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles ».

S'il en ressort que l'organisation d'un référendum porte atteinte à l'ordre constitutionnel espagnol établi, les catalans continuent de se prévaloir de la légitimité de l'exercice de leur droit à l'autodétermination, lequel droit connaît une évolution constante notamment au regard de la pratique internationale.

### **III. DECLINAISONS DU DROIT A L'AUTODETERMINATION ET DROIT INTERNATIONAL?**

Eu égard au développement du principe du droit à l'autodétermination depuis son inscription dans la charte de l'ONU<sup>6</sup>, le contenu et la portée du principe demeurent jusqu'à nos jours idylliques et complexes.

#### **3.1. LE DROIT A L'AUTODETERMINATION POUR QUEL « PEUPLE » ?**

La pratique internationale met en évidence deux dimensions du principe de l'autodétermination : la première dite interne et qui propose l'octroi à une « nation » l'autonomie nécessaire à son indépendance politique, économique et sociale au sein même d'une structure étatique préexistante. La seconde dimension dite externe du droit à l'autodétermination reconnaît les « nations » comme titulaires de ce droit dans un sens identitaire très prononcé, celles-ci pouvant se séparer de l'Etat dont elles faisaient auparavant partie intégrante et former un Etat souverain, s'associer à un Etat indépendant ou encore s'intégrer à un Etat préexistant. Cette vision du droit à l'autodétermination porte presque exclusivement sur le cadre colonial des peuples clamant légitimement le recouvrement de leur indépendance des puissances occupantes.

Au regard de la jurisprudence internationale, il est communément admis que le droit à l'autodétermination n'est pas à même de justifier un recours systématique à la séparation d'un Etat prédécesseur, moins encore la création d'un Etat nouveau. Considérant le raisonnement précédent, la diversité ethnique, culturelle ou religieuse au sein des territoires serait de plus en plus susceptible de provoquer l'éclatement des entités étatiques, sans aucune prise en considération de leur capacité à s'autogouverner. Cet état de fait compromettrait potentiellement « l'ordre public international » ; ce qui explique la prévalence de l'évitement par le droit international contemporain d'approuver la sécession des « nations » se trouvant à l'intérieur des frontières d'un autre Etat. Le recours au raisonnement par analogie ferait ressortir que la communauté autonome de Catalogne ne peut aucunement constituer une entité susceptible de se prévaloir du droit à l'autodétermination, d'où l'inconstitutionnalité<sup>7</sup> de sa déclaration unilatérale d'indépendance.

#### **3.2. L'EXERCICE DU DROIT A L'AUTODETERMINATION PAR L'AUTONOMIE**

L'herbe du voisin étant toujours meilleure et verte, il ne serait pas sans intérêt de recourir en l'espèce à l'expérience de Madère. En effet, forte de son identité géographique, sociale et culturelle, aussi bien que de ses réalités historiques, Madère se considérait dans les années 60 comme une nation à part entière. C'est bien dans cet ordre d'idées et de circonstances que le mouvement nationaliste FLAMA (Madeira Archipelago Liberation Front) clamait l'indépendance de la métropole Portugaise. Lequel mouvement a été largement soutenu par la majorité de la population<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Le 1er octobre 2017, l'électorat de la région est appelé à répondre à la question suivante : « *Voulez-vous que la Catalogne soit un Etat indépendant sous la forme d'une république ?* ».

<sup>5</sup> REFERÈNDUM D'AUTODETERMINACIÓ DE CATALUNYA, Resultats definitius, Generalitat de Catalunya.

<sup>6</sup> Article 1, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies

<sup>7</sup> Carlos E. Pacheco Amaral, Regional Autonomy in Portugal: The Azores and Madeira – Comparison with the Moroccan Initiative for the Sahara Region, International Seminar on "What Development Model for Autonomous Regions", UN Palace, Geneva, March 25<sup>th</sup>, 2014, pp: 17-18.

<sup>8</sup> James Minahan, Encyclopedia of the Stateless Nations, Greenwood Publishing Group, 2002, pp: 1137-1138.

Il a fallu attendre 1975 avant de décider de l'instauration d'une autonomie purement politique inspirée de l'expérience des autonomies italiennes, des îles anglo-normandes, des îles Féroé danoises et du Groenland<sup>9</sup>, et ceci a été sous un gouvernement centriste voulant empêcher que l'indépendance précoce ne précipite la région vers une instabilité économique et politique.

Force est de constater que le modèle suivi par le pays voisin ait consisté à accorder à Madère une autonomie régionale élargie, celle-ci étant consacrée par la Constitution portugaise. A noter que le caractère unitaire du territoire portugais est un principe sacrosaint du point de vue constitutionnel, puisque « déterminé par l'histoire sur le continent européen, ainsi que les archipels des Açores et de Madère »<sup>10</sup>, et que les principes applicables à ces régions<sup>11</sup> sont confortés par le texte de la Constitution.

A ce titre, les régions autonomes se prévalent constitutionnellement de la prérogative de légiférer dans les matières intéressant exclusivement ces territoires et également d'élaborer des plans de développement économique et social. Ceci est auréolé par la grande capacité d'adaptation du système fiscal aux spécificités régionales.

#### **IV. L'UNION EUROPEENNE : ENTRE FRAGMENTATION ET PROJET DE CONSTRUCTION EUROPEENNE**

Si Madère est l'expression ou la manifestation d'une intelligence économique et territoriale circonscrite, la Catalogne prend le risque d'un effondrement économique inéluctable dont les effets dévastateurs seraient bien plus retentissants que ceux qui ont succédé le « Brexit ».

##### **4.1. NOSTALGIE EUROPEENNE A LA CONFIGURATION CLASSIQUE DES ETATS**

L'attention de l'Union européenne à la question catalane n'est pas pour autant positive, en ce sens que cette dernière soutient ouvertement le gouvernement espagnol au risque d'une sortie de la zone euro d'une région aussi riche sans préparation préalable des infrastructures bancaires liées à une nouvelle organisation monétaire. Une rupture aussi brutale demeure juridiquement complexe en raison de l'inexistence en droit européen de dispositions relatives aux Etats nés d'une séparation avec un membre de l'UE et prétendant intégrer cette dernière. L'on reprocherait dans la même optique à la construction européenne son caractère irréversible et son aptitude à vouloir conserver l'unité de ses membres au profit de l'unité à l'intérieur des Etats membres.

Ces réalités rendent difficile la formalisation d'une doctrine en droit international en matière de droit à l'autodétermination devant le revirement idéologique de l'Union européenne face à la création de structures supra-communautaires à la lumière du Brexit, ou infra communautaire en abordant la Catalogne. Si tant est que l'on ne puisse à ce titre pratiquer des analogies politiques puisque l'on se retrouve devant la nécessité de recourir à des approches casuistiques, il est à constater que l'Union européenne s'oriente de plus en plus vers le modèle étatique classique et la configuration traditionnelle de la souveraineté et du respect des frontières. Cette hypothèse est renforcée par l'insuffisance voire l'inexistence des systèmes d'alerte européens, pour résoudre les conflits liés à l'autodétermination avant leur déclenchement et leur dégénération. Pourtant la crise catalane correspond à l'évolution de plusieurs accumulations endogènes dont les facettes demeurent en constante interaction avec leur contexte ou environnement<sup>12</sup>, elle constitue même l'extériorisation d'un « fantasme collectif » dont la genèse du penchant séparatiste remonte à plus de trois siècles. En contrepartie, l'Union européenne a arboré un mutisme sceptique devant un évènement à haut potentiel déstabilisateur, voire une grande capacité « d'autodestruction interne ».

##### **4.2. LA CATALOGNE : VERS LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU TERRAIN D'ENTENTE**

Si le droit à l'autodétermination est perpétuellement mis en avant pour consolider la légitimité de l'indépendance au sein de l'Union européenne, encore faut-il que la collectivité séparatiste accède à la qualité d'Etat au sens du droit international sur la base d'une succession négociée et d'arrangements constitutionnels avec l'Etat membre/hôte. Pour la Catalogne, l'autonomie signifie indubitablement moins que l'autodétermination, mais il n'en demeure pas moins qu'elle représente une « pseudo souveraineté » ou une « souveraineté partielle », en ce sens que les compétences sur les domaines de politique générale au niveau local, échappent clairement aux structures du gouvernement espagnol au profit des structures autonomes. Une

<sup>9</sup> Carlos E. Pacheco Amaral, *Ibidem*, p:18.

<sup>10</sup> Article 6 §1 et 2 de la Constitution du Portugal de 1976.

<sup>11</sup> Articles 227 et 227 de la Constitution du Portugal de 1976.

<sup>12</sup> Patrick LAGADEK, *La gestion des crises*, éd. Mcgraw-HILL, mars 1991, p : 40.

telle organisation supposerait une meilleure base de négociation avec Madrid dans une optique d'élargissement des compétences sur la base d'un « contrat » dûment négocié.

## V. CONCLUSION

L'expérience catalane permet de faire le constat sur le caractère insoluble du droit à l'autodétermination dans la structure du système international contemporain. L'ancien paradigme de l'autodétermination longuement assimilé au processus d'accession à l'indépendance gagnerait à être autrement réinvesti. La création d'Etats « souverains » fragmentés à l'intérieur d'espaces, dont les structures économiques, politiques et militaires ne sont pas forcément viables, contribue à la multiplication des zones de conflits qui pèseront plus tard sur la paix et la sécurité internationales. En revanche, le paradigme en émergence s'inscrit plutôt dans la logique de l'autodétermination démocratique, portée exclusivement sur la maximisation de la réussite des processus d'autonomisation. Il est vrai que ce nouveau paradigme révèle la crise de la souveraineté territoriale dans le système international et la fin de l'Etat-nation traditionnel, mais il n'en demeure pas moins que l'autonomie représente une solution intermédiaire entre l'intégrité territoriale et l'indépendance.

## REFERENCES

- [1]. Christian Hoarau, *La Catalogne dans tous ses états*, L'Harmattan, 15 septembre 2017, p : 25.
- [2]. Enoch Alberti, “ Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne ”, *Revue française d'administration publique* 2007/1 (n° 121-122), p : 148.
- [3]. Le Préambule souligne que « Le Parlement de Catalogne, recueillant le sentiment et la volonté des citoyens de la 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 ».
- [4]. Le 1er octobre 2017, l'électorat de la région est appelé à répondre à la question suivante : « Voulez-vous que la Catalogne soit un Etat indépendant sous la forme d'une république ? ».
- [5]. REFERÈNDUM D'AUTODETERMINACIÓ DE CATALUNYA, Resultats definitius, Generalitat de Catalunya.
- [6]. Article 1, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies
- [7]. Carlos E. Pacheco Amaral, *Regional Autonomy in Portugal: The Azores and Madeira – Comparison with the Moroccan Initiative for the Sahara Region*, International Seminar on “What Development Model for Autonomous Regions”, UN Palace, Geneva, March 25th, 2014, pp: 17-18.
- [8]. James Minahan, *Encyclopedia of the Stateless Nations*, Greenwood Publishing Group, 2002, pp: 1137-1138.
- [9]. Carlos E. Pacheco Amaral, *Ibidem*, p:18.
- [10]. Article 6 §1 et 2 de la Constitution du Portugal de 1976.
- [11]. Articles 227 et 227 de la Constitution du Portugal de 1976.
- [12]. Patrick LAGADEK, *La gestion des crises*, éd. McGraw-HILL, mars 1991, p : 40.

IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS) is UGC approved Journal with Sl. No. 5070, Journal no. 49323.

Salma EL ABBASS. “La Catalogne : Autopsie d'une crise juridique Catalonia: Autopsy of a legal crisis”.IOSR Journal of Humanities and Social Science (IOSR-JHSS). vol. 24 no. 04, 2019, pp.63-67