



HAL
open science

Le droit à l'autodétermination de la Catalogne et le Royaume d'Espagne

Roser Cusso, Lluís Garcia

► **To cite this version:**

Roser Cusso, Lluís Garcia. Le droit à l'autodétermination de la Catalogne et le Royaume d'Espagne. 2021. hal-03134589

HAL Id: hal-03134589

<https://hal.science/hal-03134589>

Preprint submitted on 23 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le droit à l'autodétermination de la Catalogne et le Royaume d'Espagne

Roser Cussó, professeur, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Lluís Garcia, Section de Sciences Biologiques, Institut d'Études Catalanes

À Carles Viver i Pi-Sunyer

Résumé : Cet article présente et discute quelques facteurs historiques et juridiques qui, contribuant à limiter l'exercice du droit d'autodétermination de la Catalogne, sont toutefois peu analysés dans les travaux en français. Il explore d'abord les particularités, voire les paradoxes des constitutions monarchiques espagnoles qui ont précédé celle de 1978, aujourd'hui en vigueur ; il examine ensuite les notions de colonie et de province dans le contexte colonial espagnol ; enfin l'article identifie les contournements du droit international contraignant, *jus cogens*, notamment le droit d'autodétermination et les droits linguistiques, dans la Constitution de 1978.

1- Les constitutions monarchiques espagnoles : des paradoxes juridiques

Le conflit récent entre le Royaume d'Espagne et la Catalogne se focalise, entre autres facteurs, sur la possibilité d'organiser un référendum d'autodétermination. Le point de vue « constitutionnaliste », celui des différents gouvernements à Madrid, fait valoir la limite infranchissable que poserait, à ce type de référendum, la Constitution monarchique en vigueur, celle de 1978¹. Selon d'autres interprétations du droit espagnol et international un tel référendum serait possible².

L'ambivalence de la Constitution de 1978 découle d'une histoire constitutionnelle longue. Dès le début, les rédacteurs des constitutions monarchiques espagnoles ont forcé la simultanéité de certains concepts en principe incompatibles. À l'exception de la première constitution, bonapartiste, dite de Bayonne (7 juillet 1808), toutes les autres tentent de parvenir à la quadrature du cercle d'un principe de souveraineté double. Elles affirment, à la fois et sans en assumer la contradiction ou la restriction, le principe de souveraineté nationale prônée par la Révolution française et celui de la souveraineté du roi, fondée sur le droit divin, propre de l'Ancien Régime. Une chimère politique qui se retrouve dans d'autres constitutions monarchiques européennes de l'époque mais qui, dans le cas

¹ En guise d'exemple du constitutionnalisme voir Francesc de Carreras (2006) « El nuevo Estatuto frente a la Constitución », *Claves de Razón Práctica* 158/2005. Il considère que la Catalogne est une « nationalité » comme apparaît dans la Constitution de 1978, et non une « nation ». La seule nation reconnue par la Constitution est la « nation espagnole ».

² Payero López, Lucía (2016) « Pourquoi la Catalogne ne peut-elle pas s'autodéterminer ? Les raisons de l'État espagnol », *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, 17.

<http://journals.openedition.org/ccec/6272>

Rapport *The Legitimacy of Catalonia's Exercise of its Right to Decide* rédigé par les professeurs Nicolas Levrat, Université de Genève, Sandrina Antunes, Universidade do Minho, Guillaume Tusseau, Sciences Po-Paris, Paul Williams, American University, 2017.

https://www.unige.ch/gsi/files/9115/0461/7417/EXECUTIVE_SUMMARY_Catalogne.pdf

espagnol, s'avère plus tenace, notamment face au contexte plurinational du Royaume – nous notons ici qu'il n'y a eu que deux brèves républiques espagnoles, 1873-1876 et 1931-1939, dont les constitutions ne sont pas l'objet de notre analyse.

Dans la Constitution de Cadix, rédigée sous les Bourbon (19 mars 1812), on retrouve d'abord l'expression « *Don Ferdinand VII, par la grâce de Dieu et de la Constitution de la Monarchie espagnole, Roi des Espagnes*³ » pour lire ensuite, dans l'Article 3, que « *La souveraineté réside essentiellement dans la nation et, pour cette raison, celle-ci possède exclusivement le droit d'établir ses lois fondamentales* ». Il y était prévu, pourtant, que le roi dirige le gouvernement et qu'il ait aussi bien l'initiative législative que le droit d'un veto suspensif. Le roi pouvait ainsi intervenir activement dans le processus législatif⁴. On peut également noter l'Article 168 selon lequel « *La personne du roi est sacrée et inviolable* ». Ceci supposait que le roi n'était pas juridiquement responsable. En plus d'être le chef suprême de l'État, des armées de terre et de mer, celui qui désigne les ministres, les juges et les hauts fonctionnaires, le roi était une personne au-dessus de toutes les autres, car son pouvoir découlait directement de Dieu⁵.

Dans la Constitution française du 3 septembre 1791, qui institua une monarchie constitutionnelle, on retrouve un vocabulaire similaire mais des prérogatives législatives royales plus limitées. Ainsi, par exemple, tandis que l'Article 2 du Chapitre II (De la Royauté, De la Régence et des ministres) note que « *La personne du roi est inviolable et sacrée ; son seul titre est Roi des Français* », l'Article 3 affirme qu'« *Il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi. Le roi ne règne que par elle, et ce n'est qu'au nom de la loi qu'il peut exiger l'obéissance* ». L'Article 3 de la Section première (De la promulgation des lois) rappelle « *La promulgation sera ainsi conçue - " N. (le nom du roi) par la grâce de Dieu, et par la loi constitutionnelle de l'État* »⁶.

Le caractère divin de la monarchie espagnole dans la Constitution de 1812 (rapidement suivie du rétablissement des dispositions de l'Ancien Régime en 1814) est également proclamé dans la Constitution de 1837 qui, de fait, reprend le texte de 1812. L'Article 44 note que « *La personne du roi est sacrée et inviolable et n'est pas responsable. Ses ministres sont responsables* ». La Constitution de 1845 intègre ce même contenu dans son Article 42. Par ailleurs, cette constitution accroît les pouvoirs du roi et maintient le catholicisme comme la religion officielle de l'État. L'Article 48 de la Constitution de 1856, qui ne fut pas promulguée, a la même tonalité, comme c'est le cas de l'Article 67 de la Constitution de 1869 qui recueille un texte identique. Plus libérale que les autres (garantissant l'exercice privé ou public de toutes les religions), cette constitution a été en vigueur deux ans seulement⁷.

³ Le pluriel « Espagnes » ne se réfère pas à la multiplicité linguistique ou culturelle du Royaume, c'est un pluriel emphatique, très utilisé. Ainsi, les Espagnols ne disent pas « buen día » (bonjour) ou « feliz Navidad » (joyeux Noël), mais « buenos días » et « felices Navidades ». C'est une manière de souligner et d'accroître l'importance du mot pluralisé.

⁴ <http://blogs.sapiens.cat/socialsenxarxa/2010/12/10/les-corts-de-cadis-i-la-constitucio-de-1812/>

⁵ <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/P-0004-00002.pdf>

⁶ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>

⁷ Voir également Sevilla Andrés, Diego (1969) *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*. Vol. I. Editora Nacional, Madrid.

En guise de comparaison, en France, la Charte constitutionnelle du 14 août 1830 (Monarchie de Juillet, 1830-1848)⁸ observe à la fois que « *Les Français sont égaux devant la loi, quels que soient d'ailleurs leurs titres et leurs rangs* » (Article 1) et le fait que « *La personne du roi est inviolable et sacrée* » (Article 12). Approfondissant la dimension libérale du texte, l'Article 13 note toutefois que « *Le roi est le chef suprême de l'État ; [...] fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution* ».

Après la rédaction de la Constitution de la Première République espagnole (1873), jamais promulguée, la Constitution de 1876 (monarchique) considéra, encore une fois, dans son Article 48, que « *La personne du roi est sacrée et inviolable* ». Il n'était ainsi pas responsable devant les Cortès (parlement espagnol). Il était le chef de l'exécutif, partageait le pouvoir législatif avec les Cortès, et disposait de droits régaliens. Il pouvait dissoudre ou suspendre les Cortès, et disposait également d'un droit de veto.

La Seconde République espagnole supposa une seconde Constitution républicaine, celle de 1931. Après la dictature du général Franco (1939-1975), pendant la dite « transition démocratique »⁹, la monarchie est rétablie, conformément à une loi de 1947¹⁰. C'est la Constitution de 1978 qui désacralise le roi, bien que ce dernier continue à être placé en-dessus du reste des citoyens. Selon l'Article 56.2, « *La personne du roi est inviolable et ne peut être tenue pour responsable* »¹¹.

Comme nous le verrons ensuite, la Constitution de 1978, marquée par une tradition constitutionnelle partagée entre Ancien Régime et libéralisme, limite également l'insertion de certains principes (libéraux) internationaux, notamment les droits relatifs à la langue et à l'autodétermination, touchant directement la Catalogne.

2. La condition coloniale à l'autodétermination et les droits des « provinces »

Pour justifier le refus des différents gouvernements espagnols, de droite ou de gauche, de négocier la tenue d'un référendum d'autodétermination en Catalogne, il est souvent déclaré à Madrid que le droit international à l'autodétermination ne s'applique qu'aux colonies. Puisque, conformément à la Constitution de 1978, le Royaume d'Espagne n'a pas de colonies, un tel droit ne serait pas reconnu. Cependant, du point de vue international, l'autodétermination n'est pas conditionnée au colonialisme, comme nous le verrons plus bas. Du point de vue historique, il peut être noté que, traditionnellement, le

⁸ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/charte-constitutionnelle-du-14-aout-1830>

⁹ De Riquer, Borja (2018) « La transition démocratique espagnole : une occasion manquée » dans Petitdemange, D. et Jené, M.-Ch. (2018) *La Catalogne et l'Espagne. Les clefs du conflit*, Balzac éditeur, Baixàs, pp.23-34.

¹⁰ La Loi de succession du chef de l'État (Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado) de 1947 disposa dans son Article 1 que « l'Espagne devenait un royaume » et dans l'Article 2 que « le chef de l'État était [...] Francisco Franco Bahamonde ». L'Article 6 notait qu'à tout moment, le chef de l'État, Franco, pouvait proposer aux Cortès la personne qui devait être appelée à lui succéder le moment venu, avec le titre de roi ou de régent.

¹¹ <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionFRANCES.pdf>

Royaume d'Espagne n'a pas assumé officiellement son entreprise coloniale et que la manière dont l'État espagnol a traité ses territoires a fortement dépendu du potentiel économique de ces derniers. Nous soulignons ci-dessous quelques pratiques ou cas qui alimentent cette discussion :

- a) Évitement du terme « colonie » pour nommer les territoires américains et asiatiques sous domination espagnole, i.e. castillane¹². Certaines métropoles n'utilisaient ni utilisent le terme « colonie » pour des territoires qui, en principe, l'étaient ou qui le sont encore dans la pratique (voir point c ci-dessous pour la discussion des critères qui peuvent définir une colonie). Dans le contexte du Royaume d'Espagne (anciennement dénommé Royaume d'Espagne et des Indes), l'Argentine et Cuba, ou d'autres colonies américaines, étaient appelées « provinces » ou « vice-royautés » (*vireinos*), selon les époques. Elles n'étaient donc pas officiellement des colonies malgré leur lien de dépendance avec la métropole. Il peut être ici curieux de noter que la non-existence légale de colonies espagnoles n'a pas empêché l'utilisation de l'expression *Empire espagnol*, encore courante à Madrid. En effet, le mot « Empire » suppose une métropole et des colonies. Cette expression pourrait être utilisée pour tenter d'émuler l'empire français ou l'empire britannique.
- b) Des traitements différents selon la valeur économique de la « province ». Un référendum d'autodétermination a bel et bien été organisé dans des « provinces » espagnoles dans une époque récente. Fernando Poo et Río Muni, en Afrique, obtinrent l'indépendance de Madrid lors d'un référendum organisé le 11 août 1968 sous la supervision des Nations Unies. La majorité, 63% des électeurs, vota en faveur de la constitution d'un État souverain sous le nom de République de Guinée équatoriale. Madrid renonça également à préserver l'Ifni, plongé dans un conflit militaire, intermittent et long, sans déclaration de guerre préalable, entre le Royaume d'Espagne et le Royaume du Maroc. La signature du Traité de Fès (4 janvier 1969) établit finalement le transfert de l'Ifni au Maroc.

Bien plus riche en ressources naturelles, notamment minérales (cuivre, phosphates, fer...), la « province » du Sahara espagnol (actuel Sahara occidental) fut plus longuement conservée par Madrid. Les mouvements nationalistes, en particulier le Front Polisario, furent durement réprimés, certains militants étant torturés et/ou tués par les autorités espagnoles. Aucun référendum d'autodétermination n'y fut organisé. Le Royaume d'Espagne, sous la pression de la Marche verte (une invasion de 350 000 civils marocains non armés, le 16 octobre 1975), fut contraint d'évacuer la province à la faveur du Royaume du Maroc et de la République islamique de Mauritanie. Le 14 novembre 1975, cette cession territoriale fut officialisée à Madrid par un accord qui ne fut pas reconnu par les Nations Unies. Le 26 février 1976, le Front Polisario, en exil dans le sud algérien, proclama la constitution de la République démocratique arabe sahraouie... Le conflit perdure.

¹² Le monopole castillan (ports andalous) dans le commerce avec les colonies d'Amérique ne fut libéralisé qu'à la fin du XVIIIe siècle. Il fut éphémère, entre 1783 et 1792. La guerre du Royaume d'Espagne contre l'Angleterre affecta le commerce dès 1796.
<https://www.enciclopedia.cat/EC-GEC-0037748.xml>

c) Longtemps considérée une « province », la Catalogne, est-elle une colonie du Royaume d'Espagne ? Selon l'historien Jaume Sobrequés¹³, la Catalogne remplit tous les critères pour être considérée une colonie (pourtant particulièrement exigeants par rapport à d'autres historiens ou sources¹⁴) ; (i) l'armée de la métropole a occupé un pays jusque-là souverain, avec des constitutions propres (cela aurait été le cas des armées espagnoles en Catalogne à la fin de la Guerre de Succession, 1701-1714¹⁵) ; (ii) la puissance occupante a aboli les constitutions et les institutions du pays et y pérennise un contrôle militaire (abolitions par les Décrets de Nueva Planta¹⁶ et construction en 1716, d'une citadelle militaire à Barcelone)¹⁷ ; (iii) la métropole a organisé la spoliation économique du territoire (les Décrets développent et multiplient les impôts en Catalogne¹⁸) ; (iv) elle a cherché à promouvoir, au sein de la colonie, des organisations politiques, sociales ou économiques favorables à la métropole ; (v) les colonisateurs ont tenté d'anéantir la langue et la culture de la colonie (des mesures explicites étaient détaillées dans les Décrets).

L'idée que la Catalogne est encore une colonie est certainement discutée du fait d'un certain libéralisme économique au XIXe siècle et de l'instauration du régime démocratique à la fin du XXe –si la monarchie ne fut pas votée, le fut le Constitution de 1978, approuvée toutefois dans des circonstances politiques difficiles¹⁹. Tous les citoyens de l'État sont supposés donc jouir des mêmes droits. Mais sont-ils vraiment les mêmes ? Comme détaillé dans la section suivante, la Constitution de 1978 combinera le système des communautés autonomes avec certaines inégalités fondamentales, une nouvelle quadrature du cercle entre diversité, principes libéraux et l'ancien unionisme.

Enfin, il peut être noté que le Royaume d'Espagne et des Indes, maintenant réduit au Royaume d'Espagne, est peut-être l'entité politique dont la cohésion interne est la plus faible parmi les grandes entités politiques agglutinantes existantes. Depuis 1800, il a perdu 14 654 329 km² des territoires qu'il dominait. À titre de comparaison, l'extension territoriale actuelle de l'Union européenne est de 4 081 172 km² (après le Brexit) ; la République populaire de Chine occupe 9 596 961 km², les États-Unis d'Amérique, 9 826 675 km², et la Fédération de Russie, 17 125 200 km². Le Royaume d'Espagne a toutefois conservé la dénomination *Espagne*, dérivé de l'*Hispania* romaine, qui se référait à toute la péninsule, et ceci malgré l'existence d'un autre État, le Portugal, dans ce même territoire.

¹³ « Catalunya és una colònia d'Espanya » (la Catalogne est une colonie de l'Espagne).

<http://www.elpuntavui.cat/opinio/article/8-articles/913544-catalunya-es-una-colonia-despanya.html>

¹⁴ En effet, pour, par exemple, le dictionnaire Larousse, une colonie est un « Territoire occupé et administré par une nation en dehors de ses frontières, et demeurant attaché à la métropole par des liens politiques et économiques étroits ». <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/colonie/17291>

¹⁵ Pour se faire une idée des enjeux de cette guerre voir :

https://en.wikipedia.org/wiki/War_of_the_Spanish_Succession

¹⁶ Voir les Décrets de Nueva Planta https://ca.wikipedia.org/wiki/Decrets_de_Nova_Planta.

¹⁷ La citadelle militaire fut érigée au cœur de Barcelone, pour faciliter la réaction rapide de l'armée espagnole face aux rébellions. La forteresse ne fut (partiellement) détruite qu'à la fin du XIX siècle.

¹⁸ Avec l'introduction du cadastre (taxation de la propriété) et de la ponction du travail, du commerce et de l'industrie. Voir la note 15.

¹⁹ De Riquer (2018), *Op. cit.*

3. Le contournement du *jus cogens*

Dans son refus de négocier un référendum d'autodétermination en Catalogne –droit aujourd'hui détaché de la condition coloniale dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)– les gouvernements espagnols tentent d'esquiver le droit international public, contraignant ou *jus cogens*, qu'ils ont pourtant ratifié. C'est à la fois malgré et grâce à la Constitution de 1978. Ainsi, par exemple, tandis qu'elle proclame dans son Article 10.2, que « *Les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés que reconnaît la Constitution seront interprétées conformément à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme [DUDH] et aux traités et accords internationaux portant sur les mêmes matières ratifiés par l'Espagne* »²⁰, cette même constitution ne transpose pas littéralement l'Article 2.1 de la DUDH (1948). Selon l'article international :

*« Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation »*²¹.

Dans l'Article 14 de la Constitution espagnole le mot « langue » disparaît :

« Les Espagnols sont égaux devant la loi ; ils ne peuvent faire l'objet d'aucune discrimination pour des raisons de naissance, de race, de sexe, de religion, d'opinion ou pour n'importe quelle autre condition ou circonstance personnelle ou sociale ».

Le manque de référence explicite à l'égalité linguistique peut permettre des interprétations incomplètes de la législation dérivée de la Constitution, comme c'est le cas, par exemple, du Code pénal espagnol et des codes déontologiques de diverses professions. Cette omission touche, par exemple, à l'étendue de la définition des délits de discrimination et d'incitation à la haine (Article 510 du Code pénal²²) ; elle empêche ainsi que les personnes victimes de discrimination parce qu'elles ne se sont pas exprimées en espagnol (fait assez fréquent²³) puissent avoir gain de cause pour la discrimination subie. Ceci est en contradiction flagrante avec l'esprit et la lettre de l'Article 2.1 de la DUDH, déjà nommé, mais aussi de l'Article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme²⁴. Enfin, l'omission des droits linguistiques permet que la Constitution affirme, dans l'Article 3.1, que « *Le castillan est la langue espagnole officielle de l'État. Tous les Espagnols ont le devoir de la savoir et le droit de l'utiliser* ».

²⁰ <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionFRANCES.pdf>

²¹ <http://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/>

²² <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10/con>

²³ « Multat amb 600 euros per parlar en català a la policia espanyola a l'aeroport del Prat » (Amande de 600 euros pour s'être adressé en catalan à la police espagnole à l'aéroport du Prat [Barcelone]) <https://www.naciodigital.cat/noticia/127812/multat/amb/600/euros/parlar/catala/policia/esp-anyola/aeroport/prat>

« S'enfronta a 200.000 euros de multa després de parlar en català a un guàrdia civil » (Elle risque une amende de 200 000 euros pour s'être adressée en catalan à la Garde civile [espagnole]) :

<https://www.ccma.cat/324/senfronta-a-200-000-euros-de-multa-despres-de-parlar-en-catala-a-un-guardia-civil/noticia/2938699/>

²⁴ https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf

Cette imposition de l'espagnol, appelé castillan, sur un territoire plurilingue implique, en fait, de reconnaître que « *Tous les Espagnols* » ne connaissent pas l'espagnol, et qu'ils doivent l'apprendre –l'usage d'autres langues est davantage assumé dans le secteur privé car, par exemple, les réseaux sociaux (Twitter ou WhatsApp) et les logiciels de téléphonie mobile permettent de choisir la langue à utiliser par défaut parmi l'espagnol, le basque, le catalan ou le galicien. Le chef de l'État, le roi Juan Carlos de Bourbon, est allé jusqu'à proclamer solennellement le 23 avril 2001 que « *Ce ne fut jamais notre langue, une langue d'imposition, mais de rencontre ; personne n'a jamais été obligé de parler en castillan : c'étaient les peuples les plus divers qui ont adopté, dans l'exercice de leur libre arbitre, la langue de Cervantès* »²⁵. La Constitution, contraint donc de connaître l'espagnol qui aurait, pourtant, été choisi et adopté depuis longtemps.

Pour mieux comprendre la portée de cette limitation du droit, on pourrait imaginer la même démarche pour, par exemple la religion. Si, on avait voulu imposer la religion catholique comme obligatoire, on aurait aussi omis le mot religion dans l'Article 14 de la Constitution espagnole. On lirait alors :

« Les Espagnols sont égaux devant la loi ; ils ne peuvent faire l'objet d'aucune discrimination pour des raisons de naissance, de race, de sexe, de langue, d'opinion ou pour n'importe quelle autre condition ou circonstance personnelle ou sociale ».

Il serait alors possible d'affirmer que « *La religion catholique est la religion officielle de l'État* » et d'en découler que « *Tous les Espagnols ont le devoir de la connaître et le droit de la pratiquer* » sans contrevenir la Constitution et sans encourir aucune contradiction juridique interne.

À son tour, comment s'insère-t-il le droit international à l'autodétermination dans la Constitution espagnole ? Ici encore, l'ambivalence est de rigueur : ce droit n'est qu'implicitement reconnu dans la Constitution. En effet, le Royaume d'Espagne a ratifié sans réserve le droit à l'autodétermination (BOE n°103 du 30 avril 1977²⁶) contenu dans Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966²⁷. Avec la DUDH, ce pacte constitue l'autre moitié fondamentale du *jus cogens* des Nations Unies. Les deux textes sont connus comme étant les Pactes internationaux des droits de l'homme ou les Pactes de New York. En fait, le PIDCP a été ratifié par le Royaume d'Espagne avant même que la Constitution espagnole ait été approuvée par référendum le 6 décembre 1978, et ensuite sanctionnée par le roi Juan Carlos de Bourbon le 27 décembre 1978. L'article 96.1 de la Constitution dispose que :

« Les traités internationaux régulièrement conclus et une fois publiés officiellement en Espagne feront partie de l'ordre juridique interne. Leurs dispositions ne pourront être

²⁵ https://es.wikiquote.org/wiki/Juan_Carlos_de_Borb%C3%B3n

²⁶ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-10733>

²⁷ <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

abrogées, modifiées ou suspendues que sous la forme prévue dans les traités eux-mêmes ou conformément aux normes générales du droit international ».

En contraste avec les droits linguistiques, les aspects relatifs au droit d'autodétermination sont trop détaillés pour pouvoir les modifier ou omettre. Autrement dit, le tricotage constitutionnel qui a consisté à supprimer le mot « langue » dans le contexte de la DUDH, est plus difficile à faire pour ce qui est du droit à l'autodétermination dans le PIDCP. Ce dernier est très clair :

« Article premier.

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes [right of self-determination dans la version en anglais]. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.

3. Les États parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes [the right of self-determination], et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies ».

Face à cet Article si explicite, les rédacteurs de la Constitution espagnole optèrent pour ne pas de tout mentionner le PIDCP dans l'ensemble du texte constitutionnel. Le droit à l'autodétermination est donc mitigé dans la Constitution, étant pourtant un principe cardinal du droit international moderne, qui surmonte l'obsolète droit de conquête, c'est-à-dire le droit international utilisé par les monarchies absolutistes.

Pour les gouvernements espagnols actuels, admettre le droit à l'autodétermination de la Catalogne supposerait admettre qu'il s'agit d'un « peuple », ce qui ébranlerait d'emblée le système des communautés autonomes. Selon le point 1 de l'Article premier du PIDCP, « *Tous les peuples* » possèdent non seulement ce droit (choisir « *librement leur statut politique* ») mais aussi celui d'assurer « *librement leur développement économique, social et culturel* ». La culture, qui comprend logiquement la langue, mettrait encore plus nettement en évidence que le Royaume d'Espagne n'a pas suivi le modèle suisse où aucune des langues de l'État n'a une position dominante par rapport aux autres –rappelons que les suisses germanophones sont deux tiers de la population mais que leur langue n'est pas la langue de l'État. Le volet économique est aussi crucial. Selon le point 2 de l'Article premier, le gouvernement et les habitants de la Catalogne pourraient « *disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles* ». La répartition des richesses à l'intérieur du Royaume d'Espagne devrait donc, à minima, faire l'objet d'une consultation démocratique et consensuelle avec toutes les communautés autonomes, comme, par exemple, dans le Bundesrat allemand (Conseil fédéral), où les seize Länder sont dotés de capacité de décision. C'est loin d'être le cas

dans l'État espagnol. Le système des communautés autonomes se fonde sur des répartitions budgétaires et des décisions (investissements prioritaires, finalités) dont les critères sont opaques et, surtout, établies à Madrid par le ministère pertinent. À ce centralisme se joint ensuite l'impossibilité démographique des « minorités » de peser sur les décisions économiques centrales.

4- Conclusion

Le non-respect des droits pleins des Catalans dans les domaines linguistique, économique et, en bonne partie, politique (autodétermination, entre autres) par le Royaume d'Espagne –droits protégés par la DUDH et par l'Article Premier du PIDCP–, semble être la manière, lente mais efficace, d'user la conscience collective ou, dans des termes plus libéraux, d'user la volonté partagée de perdurer dans une même communauté sociopolitique et culturelle. Certainement, pour le Royaume d'Espagne (dans la Constitution et pour les gouvernements de toute orientation politique), la Catalogne n'est pas une culture humaine complète et différenciée, une nation dotée de volonté politique ou le fruit d'un « contrat social » propre. Elle est une « nationalité » et la seule nation est l'espagnole. La définition légitime de qui est un « peuple » semble donc amener à une aporie.

Mais le droit international en rend compte et en propose une « solution ». Il souligne ce qui semble la seule sortie par le haut : il préconise systématiquement le dialogue, les États ayant l'obligation de négocier²⁸. S'ajoute alors le fait que Madrid nie aussi à la Catalogne sa qualité d'interlocuteur. En guise d'exemple, fin 2018, le gouvernement socialiste de Pedro Sanchez a décidé de changer le nom de l'aéroport de Barcelone de manière unilatérale, sans que le gouvernement catalan ait été consulté²⁹, le même aéroport où les citoyens restent sans défense s'ils s'aventurent à s'adresser en catalan à la police espagnole...

Mais c'est également la question économique qui motive le refus espagnol du droit à l'autodétermination de la Catalogne. L'avantage économique considérable tiré par l'État espagnol de la Catalogne est pérennisé dans un système de communautés autonomes qui n'intègre pas de système de négociation de la répartition des ressources, système qui pourrait non seulement assurer la solidarité mais l'approfondir. Le Royaume d'Espagne défend donc sa « province » comme il défendit le riche territoire du Sahara occidental, en contraste avec l'Ifni ou Rio Muni. Même la position la plus fermée (la Catalogne n'est qu'une région de l'Espagne) peut difficilement se considérer légitime face aux mécanismes démocratiques de base, reconnus internationalement. La « province » du Québec ne s'est-elle pas autodéterminée deux fois ?

²⁸ Cussó, Roser et Garcia, Lluís (2018) « Le droit à l'autodétermination et le conflit national » dans Petitdemange, D. et Jené, M.-Ch. (2018) *La Catalogne et l'Espagne. Les clefs du conflit*, Balzac éditeur, Baixàs, pp.63-75.

²⁹ « [...] fonts del Govern han explicat a l'ARA que "no hi ha cap acord ni consens en el nom" » (Sources du gouvernement catalan ont déclaré au journal Ara qu'il n'y a eu d'accord ni de consensus dans le changement de dénomination [de l'aéroport]). Dans « El consell de ministres [espagnol] aprova canviar el nom de l'aeroport del Prat per Josep Tarradellas », 21 décembre 2018, https://www.ara.cat/economia/aeroport-Prat-Tarradellas_0_2147185367.html