



Notes pour une intervention de

DANIEL TURP

Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal

dans le cadre d'une rencontre de la section de Sabadelle
d'Esquerra Republicana Catalunya

sur le thème

**LE VOTE EST LA DÉMOCRATIE
VOTAR ÉS DEMOCRACIÀ**

Sabadell

Jeudi 6 février 2014

Ce document est accessible sur mon site à l'adresse :

www.danielturpqc.org

*Estimndo Xavier Guerrero, secretari de la filial de Sabadell ERC,
Senyores i senyors,*

M'agradaria començar expressant l'honor que sento de trobar-me a Sabadell, en aquest inici de l'any 2014 decisiu en la Història del vostre poble. Estic igualment complagut de poder contribuir a dita anàlisi del Dret a l'Autodeterminació dels pobles, amb la meva aportació des de la perspectiva del model quebequès que ha suscitat el vostre interès. Certament, crec que pot resultar-vos d'interès l'experiència que ha posat de manifest la voluntat del Quebec d'afirmar el Dret a decidir el seu propi estatus polític i de fonamentar dita afirmació en el Dret a l'Autodeterminació.

Après assisté les 6 et juillet 2013 à la Conférence nationale d'Esquerra Republicana Catalunya, je me réjouis de me retrouver à nouveau parmi les membres d'Esquerra Republica Catalunya et en particulier, vous, qui militez à Sabadell. Je salue en particulier Ester Raventos et Christophe Duclau qui m'honore de leur amitié et qui sont à l'origine de ma venue ici ce soir.

L'on m'a demandé d'effectuer dans un premier temps une courte présentation sur la question du droit à décider (I) et dans un deuxième temps de répondre des questions sur l'expérience québécoise et la citoyenneté de l'Union européenne (III).

I- Le droit de décider du peuple catalan

Pour déterminer si le peuple catalan est titulaire d'un droit de décider, il y a lieu de le faire d'abord sous l'angle du droit international (A) et de se pencher sur le principe démocratique comme fondement de ce droit (B).

A- Le droit de décider du peuple catalan en droit international

Plusieurs instruments internationaux reconnaissent le droit des peuples à disposition d'eux-mêmes. Ainsi, dès 1945, la *Charte des Nations Unies* prévoit dans son article 1 § 2 que les buts des Nations Unies sont de « [d]évelopper entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. ». Les titulaires de ce droit et sa portée sont par ailleurs identifiés de façon plus explicite dans l'article 1^{er} commun aux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme*. Adoptés le 16 décembre 1966, les deux traités ont été ratifiés, sans réserves à l'article 1, tant par le Canada que par l'Espagne. Le premier paragraphe affirme que « *[t]ous les peuples* ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. Et verte de son paragraphe 3, ces deux États parties sont d'ailleurs tenus de faciliter la réalisation par le peuple québécois et le peuple catalan de leur droit à l'autodétermination.

La *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conforme à la Charte des Nations Unies*, connue comme la *Déclaration sur les relations amicales* et adoptée par consensus le 24 octobre 1970, vient préciser la portée de l'article 1 § 2 de la *Charte des Nations Unies*. Cette déclaration vient préciser davantage encore la portée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et affirme que « [l]a création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même.

Il y a lieu d'invoquer également l'*Acte final d'Helsinki* du 1^{er} août 1975, et en particulier sa *Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des États participants*, y compris le huitième principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'Espagne, comme le Canada d'ailleurs, y acceptait, avec les 33 autres signataires, « qu' » « [e]n vertu de ce principe, tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel ». L'importance du principe était réaffirmé par la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* le 21 novembre 1990 dans laquelle il est proclamé « l'égalité de

droits des peuples et leur droit à l'autodétermination conformément à la Charte des Nations Unies et aux normes pertinentes du droit international dans ce domaine, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale des États ».

Les instruments des Nations Unies et de l'Organisation de la sécurité et la coopération en Europe réfèrent par ailleurs à l'intégrité territoriale. Cette référence a souvent été invoquée par les États pour laisser entendre que la création d'un État souverain et indépendant n'est pas une option que peuvent choisir les peuples qui sont intégrés à un État déjà souverain et indépendant. Mais, selon moi, tous les peuples échappent aujourd'hui à cette interdiction à la lumière de l'avis formulé par la Cour internationale de Justice dans son avis 22 juillet 2010 relatif à la Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo. Commentant la Déclaration sur les relations amicales et l'Acte final d'Helsinki, la Cour internationale de Justice a affirmé que « la portée du principe de l'intégrité territoriale est donc limitée à la sphère des relations interétatiques »

Un État ne saurait dès lors opposer un argument tiré de l'intégrité territoriale pour récuser le droit d'un peuple à opter pour le statut d'État indépendant et souverain en application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cela paraît d'autant plus vrai que la Cour internationale de Justice dans le même avis consultatif a refusé de déclarer illégale une déclaration unilatérale d'indépendance visant à doter un peuple, en l'occurrence le peuple kosovar, intégré dans l'État serbe, du statut d'État souverain et indépendant. À cet égard, la Cour affirme que « [l]a pratique des États [...] ne révèle pas l'apparition, en droit international, d'une nouvelle règle interdisant que de telles déclarations soient faites ».

Ainsi, et bien que la Constitution espagnole affirme en son article 2 « l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols » et laisse ainsi entendre que le peuple catalan ne peut remettre en cause l'intégrité territoriale de l'Espagne, le peuple catalan est titulaire selon moi d'un droit international à disposer de lui-même et peut choisir, en application de ce droit, de devenir un État souverain et indépendant. L'affirmation de ce caractère indissoluble est d'ailleurs contraire à la norme impérative du droit international qu'est devenu le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'est également avec le principe démocratique qui a été présenté par la Cour suprême du Canada comme le fondement du droit du Québec à chercher à réaliser la sécession.

B- Le principe démocratique comme fondement du droit de décider

L'avis consultatif formulé par la Cour suprême du Canada le 20 août 1998 dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* mérite aussi la plus grande attention. Deux énoncés de cet avis sont d'une importance particulière. Le premier énoncé fonde sur deux principes constitutionnels l'obligation qu'a le Canada de négocier les modifications constitutionnelles permettant au Québec de réaliser la sécession et d'accéder au statut d'État souverain et indépendant :

88. Le principe du fédéralisme, joint au *principe démocratique*, exige que la répudiation claire de l'ordre constitutionnel existant et l'expression claire par la population d'une province du désir de réaliser la sécession donnent naissance à une obligation réciproque pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé. La modification de la Constitution commence par un processus politique entrepris en vertu de la Constitution elle-même. Au Canada, l'initiative en matière de modification constitutionnelle relève de la responsabilité des représentants démocratiquement élus des participants à la Confédération. Pour ces représentants, le signal peut être donné par un référendum mais, en termes juridiques, le pouvoir constituant au Canada, comme dans bien d'autres pays, appartient aux représentants du peuple élus démocratiquement. La tentative légitime, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corollaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations. *Le rejet clairement exprimé par le peuple du Québec de l'ordre constitutionnel existant conférerait clairement légitimité aux revendications sécessionnistes, et imposerait aux autres provinces et au gouvernement fédéral l'obligation de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique* en engageant des négociations et en les poursuivant en conformité avec les principes constitutionnels sous-jacents mentionnés précédemment. *(les italiques sont de nous)*

Un deuxième énoncé reconnaît au Québec, et ce de façon explicite, le droit du Québec de

chercher à réaliser la sécession :

92. L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait demeurer indifférent devant l'expression claire d'une majorité claire de Québécois de leur désir de ne plus faire partie du Canada. Cela reviendrait à dire que d'autres principes constitutionnels reconnus l'emportent nécessairement sur la volonté démocratiquement et clairement exprimée de la population du Québec. Une telle proposition n'accorde pas suffisamment de poids aux principes constitutionnels sous-jacents qui doivent guider le processus de modification, notamment le *principe de la démocratie* et le principe du fédéralisme. Les droits des autres provinces et du gouvernement fédéral ne peuvent retirer au gouvernement du Québec *le droit de chercher à réaliser la sécession*, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecte les droits des autres. Des négociations seraient nécessaires pour traiter des intérêts du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec.

Ces énoncés de la Cour suprême du Canada ont une portée universelle à mon avis et devraient s'appliquer dans toute société qui se considère comme démocratique. Pour les fins de notre débat, et comme je l'ai fait lors de ma comparution devant la Commission du droit de décider du Parlement catalan le 10 décembre 2013, j'ai transposé de la façon suivante le deuxième énoncé à la situation de l'Espagne et de la Catalogne :

L'ordre constitutionnel espagnol existant ne pourrait demeurer indifférent devant l'expression claire d'une majorité claire des Catalans de leur désir de ne plus faire partie de l'Espagne. Cela reviendrait à dire que d'autres principes constitutionnels reconnus l'emportent nécessairement sur la volonté démocratiquement et clairement exprimée de la population de Catalogne. Une telle proposition n'accorde pas suffisamment de poids aux principes constitutionnels sous-jacents qui doivent guider le processus de modification, notamment le principe de la démocratie et le principe du fédéralisme. Les droits des autres communautés autonomes et du gouvernement espagnol ne peuvent retirer à la Generalitat de Catalogne *le droit de chercher à réaliser la sécession*, si une majorité claire de la population de la Catalogne choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, la Catalogne respecte les droits des autres. Des négociations seraient nécessaires pour traiter des intérêts du gouvernement espagnol, de la Catalogne et des autres communautés autonomes, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Espagnols à l'intérieur et à l'extérieur de la Catalogne.

Cette simple transposition révèle en quelque sorte la portée universelle du principe démocratique et son application souhaitable dans toute société qui se considère comme démocratique. Ainsi, l'Espagne devrait reconnaître, comme le fait le Canada, que son territoire n'est pas indivisible et que la nation espagnole n'est pas indissoluble. D'ailleurs, l'article 2 de la Constitution espagnole entre en conflit avec le principe démocratique et ne devrait pas être vu comme un obstacle au droit pour le peuple catalan de décider de son avenir collectif et de choisir, si tel est son désir, de chercher à réaliser la sécession. Le principe démocratique devrait ainsi être invoqué fondement du droit de décider du peuple catalan.

II- Trois questions, trois réponses

Première question

1. Fruit de mon expérience québécoise, quelles sont les erreurs dans lesquels la société catalane (pas strictement les partis ni le gouvernement catalan mais la société) déjà durement attaquée par une propagande gouvernementale mais aussi venue du PSOE, ne doit pas tomber à 10 mois du scrutin prévu ?

Réponse

Je dirai quelques mots sur l'expérience québécoise d'abord et aborderai ensuite mes vues sur les erreurs ou les pièges à éviter par le peuple catalan dans le processus devant conduire à l'exercice de son à l'autodétermination.

L'expérience québécoise en est une de persévérance dans la lutte pour l'indépendance nationale. En dépit d'un premier échec lors du référendum sur l'indépendance de 1980, le mouvement indépendantiste a obtenu une victoire en faisant rejeter en 1992 une proposition de réforme de la Constitution du Canada n'apporterait pas satisfaction à sa demande accrue d'autonomie au sein du Canada. Cette victoire a été suivie d'élections remportées par le Bloc Québécois à Ottawa et le Parti Québécois à Québec. Cela a ouvert la voie à un deuxième référendum sur l'indépendance en 1995. Lors de ce référendum, le OUI a obtenu 49,5 %. Après avoir perdu les élections en 2003, le Parti Québécois est à nouveau au pouvoir et a pour objectif d'organiser un troisième référendum sur l'indépendance nationale et le remporter cette fois-ci.

L'expérience québécoise est aussi celle de l'affirmation du droit d'organiser son propre référendum et de son droit à l'autodétermination. L'adoption, sans qu'aucune permission ne soit demandée au Canada, d'une *Loi sur la consultation populaire* sur la base de laquelle ont été organisés les référendums d'autodétermination, a été un acte d'autodétermination en soi. Je me réjouis de savoir que le Parlement catalan procède à l'examen de sa propre loi référendaire. Adoptée en 1995, la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* affirme que « [l]e peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même, [qu'il] est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes [et qu'il] le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec ». Un geste analogue a été posé par le Parlement catalan dans sa résolution du 23 janvier 2013 et je m'en réjouis également.

S'agissant des erreurs ou des pièges éviter, j'en retiens deux. En premier lieu, il est très important de ne pas retarder indûment la consultation du peuple et de le faire lorsqu'il existe un élan en faveur de l'indépendance. Il ne faut laisser la classe politique user du temps briser cet élan. Pour y arriver, il me semble que la recette est de maintenir une pression continue et constante sur les autorités politiques. Ainsi, les partis politiques et leurs membres ainsi que la société civile et leurs organisations devraient demander aux dirigeants et dirigeantes de rendre des comptes et de respecter la parole donnée. Si le Président Mas a annoncé le 12 décembre 2013- avec l'appui de trois autres partis politiques qu'un référendum aurait lieu le 9 novembre 2013 sur la question qu'il a formulée à cette occasion, il faut lui rappeler sans arrêt qu'il doit tenir parole, que le référendum ne doit pas porter sur une autre question et que sa date ne doit pas être repoussée.

En deuxième lieu, il est important de ne pas sous-estimer l'adversaire, et notamment sa capacité de faire des promesses qui ne seront jamais tenues ou de ne pas respecter, en fait et en droit, les règles édictées pour la tenue d'un référendum. En 1980, le Premier ministre du Canada a promis qu'en échange d'un NON, les Québécois et Québécoises obtiendraient davantage d'autonomie dans la fédération. Non seulement cette promesse n'a-t-elle pas été respectée, le gouvernement et celui des autres provinces ont fait tout le contraire et ont d'importantes modifications constitutionnelles sans le consentement du Québec. En 1995, les adversaires de l'indépendance ont utilisés des stratégies multiples qui ont violé la lettre et l'esprit de Loi de consultation populaire du Québec en dépendant des sommes d'argent dépassant largement les sommes autorisées, ont accéléré le processus d'acquisition de la citoyenneté canadienne pour permettre aux nouveaux citoyens et aux nouvelles citoyennes de voter...NON ! Pour éviter que des stratégies de même nature, il ne serait pas intéressant de mettre sur pied une Escouade des coups bas (dirty tricks) et d'envisager aussi la création d'une équipe d'observation internationale. De telles mesures pourraient dissuader l'adversaire d'utiliser des moyens qui bafouent la démocratie catalane et porteraient atteinte à son droit de décider

Deuxième question

2. Un des principaux arguments de menace que nous réitérons quotidiennement les politiques espagnoles de tous bords et celui d'une expulsion pure et simple de l'UE dans le cas où nous proclamerions notre indépendance suite au référendum ou à la suite d'une élection plébiscitaire au Parlement catalan. Comment se peut-il qu'un État comme l'Espagne puisse légalement supprimer la nationalité espagnole à plus de 7 millions de personnes qui en effet vivront peut être dans un nouvel État catalan, mais seront toujours et le lendemain même d'une déclaration d'indépendance *de facto* et en une immense majorité aussi citoyens espagnols et donc citoyens de l'Union européenne ? Où et comment réside la citoyenneté européenne ? Comment un nouvel État issu d'un État membre de la UE, peuplé et représenté par un Parlement de citoyens et citoyennes de l'Union européenne peut-il se retrouver hors de l'Union européenne ? Quelques arguments juridiques qui permettent de penser qu'il est difficile de croire à une telle expulsion dans un contexte jusque-là inédit ?

Réponse

Comme l'affirme l'article 17 du *Traité sur l'Union européenne*, « [e]st citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ». Les articles 18 à 21 énoncent par ailleurs les droits qui sont garantis aux citoyens et citoyennes de l'Union européenne. De tels droits sont également garantis par le *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* qui a, comme l'affirme l'article 6¹ du *Traité sur l'Union européenne*, « a la même valeur juridique que les traités ».

Pour que les personnes habitant la Catalogne perdent leur citoyenneté de l'Union européenne, il faudrait d'abord qu'ils perdent leur la nationalité de l'État membre de l'Union européenne qu'est l'Espagne. La perte de cette nationalité ne pourrait survenir que si l'État espagnol légiférait pour faire perdre cette nationalité à toutes les personnes vivant en Catalogne. Or, jusqu'à ce la législation nationale soit modifiée en ce sens, les Catalans et Catalanes continueront d'être titulaires de la nationalité espagnole et de la citoyenneté de l'Union européenne. Une déclaration d'indépendance de la Catalogne n'aurait d'ailleurs pas pour effet de faire perdre la nationalité espagnole si une période de transition était prévue, comme l'envisage par exemple l'Écosse. Durant cette période de transition, une nationalité catalane serait vraisemblablement instituée, comme seraient également menées des négociations visant à permettre à la Catalogne de devenir un État membre de l'Union européenne. À la fin de la période de transition et au moment où la Catalogne deviendrait membre de l'Union européenne, les Catalans et Catalanes continueraient d'être citoyens et citoyennes de l'Union européenne et le seraient en raison du fait qu'elle détiendrait la nationalité du nouvel État membre que serait devenu la Catalogne.

Durant cette période, les Catalans et Catalanes auraient le droit d'exiger de l'Espagne qu'elle respecte les droits qui leur sont garantis en leur qualité de citoyens et citoyennes de l'Union européenne par le *Traité sur l'Union européenne*, le *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ainsi que la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. Les Catalans et Catalanes pourraient être exigés que l'Union européenne reconnaisse, comme le prévoit l'article 6 du *Traité sur l'Union européenne*, « les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ».

Et, qui plus est, je me permets de formuler aujourd'hui un argument voulant que l'Espagne n'a pas le droit de retirer la nationalité espagnole aux Catalans et Catalanes avant qu'il ne leur soit attribuée une nouvelle nationalité. Bien que l'Espagne ne soit pas partie à la *Convention européenne sur la nationalité* et à la *Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'État* et qu'il n'a pas non plus exprimé son consentement à être lié à la *Convention sur la réduction des cas d'apatridie* adoptée par les Nations Unies, j'estime que la règle voulant qu'un État ne privera de leur nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride est, pour reprendre l'expression de la juriste Anne Peters*, un principe solidement établi en

* Anne Peters, « Les changements collectifs de nationalité », dans SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Droit international et nationalité*, Paris, Pedone, 2012, p. 188.

droit international. Ayant sa source dans le droit international coutumier, cette règle doit donc être respectée par l'Espagne. Ainsi, jusqu'à ce que les personnes détenant la nationalité espagnole en Catalogne deviennent titulaires d'une nouvelle nationalité, ils ne pourront être privées de la nationalité espagnole et par conséquent de la citoyenneté de l'Union européenne qui lui est rattachée.

Troisième question

3. Dans une conjoncture économique européenne très difficile, et vue de l'extérieur- comme par exemple de sociétés démocratiques comme les sociétés québécoise et canadienne qui possède une culture de dialogue devant une revendication indépendantiste comme la québécoise, les phénomènes écossais, catalans, basques, flamands sont-ils bien compris? Peut-on compter nous les Catalans non sur un soutien direct à notre revendication nationale et un soutien sur le plan démocratique ?

En raison du phénomène québécois, les phénomènes écossais, catalans, basques et flamands sont bien compris et suscitent un intérêt important, tant au Québec que dans le reste du Canada. Ils donnent lieu à des informations régulières dans les médias lors de événements. Par exemple, la grande chaîne humaine réalisée le 11 septembre 2013 a reçu une importante couverture médiatique. Ce qui est moins bien compris, c'est l'attitude de l'État espagnol et de ses institutions, et en particulier du Tribunal constitutionnel espagnol, de ne pas respecter la liberté du peuple basque d'abord et du peuple catalan maintenant d'exprimer, dans le cadre d'un référendum, leur choix en faveur ou contre l'indépendance nationale. S'agissant du soutien direct à la revendication nationale, celui-ci peut venir de partis politiques indépendantistes et de la société civile des autres nations engagées dans des processus d'autodétermination. Les gouvernements de ces nations hésitent davantage à donner un soutien direct en raison notamment des relations économiques et quasi-diplomatiques qu'ils entretiennent avec l'État espagnol, l'État britannique ou l'État belge par exemple. Pour obtenir un soutien sur le plan démocratique, il appartient aussi aux forces en présence ici en Catalogne de solliciter un tel soutien et de placer les partis politiques, sociétés civiles et gouvernements de nations amies dans une position où ils pourront exprimer un tel soutien. Il est dès lors très important de tisser un réseau international de soutien. L'existence d'un tel réseau pourra être très utile lorsqu'il s'agira par exemple de constituer une mission d'observation internationale du référendum d'autodétermination ou d'obtenir la reconnaissance internationale au lendemain de la déclaration d'indépendance de la Catalogne.

Au président Mariano Rajoy qui a affirmé il y a quelques jours, le 20 janvier 2014 plus précisément, qu'« [i]l n'y aura ni indépendance de la Catalogne, ni consultation (...) tant que je serai président du gouvernement espagnol », le peuple peut répondre très simplement : « Tous les peuples, y compris le peuple catalan, ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ». Et il peut ajouter dans la même simplicité : « Les droits des autres communautés autonomes et du gouvernement espagnol ne peuvent retirer à la Generalitat de Catalogne *le droit de chercher à réaliser la sécession* ».

M'agradaria finalitzar la meva exposició, com faig sempre que sóc als Països Catalans, reiterant la meua admiració vers el vostre poble, pel seu coratge i la seva determinació. Em considero un aliat de la vostra nació que lluita per la seva llibertat i quina pugna cerca garantir la pervivència d'una llengua i d'una cultura que enriqueixen el patrimoni comú de la humanitat.

Moltes gràcies.