

Europe

POUR UN DÉCONFINEMENT DU DIALOGUE POLITIQUE AVEC LA CATALOGNE

Daniel Camós, Jean-Jacques Kourliandsky

04/06/2020

Comment appréhender la situation politique en Catalogne ? Daniel Camós, délégué du gouvernement de Catalogne en France, livre son analyse et propose des pistes de solutions, dans un texte introduit par Jean-Jacques Kourliandsky, directeur de l'Observatoire de l'Amérique latine de la Fondation, qui précise que cette publication s'inscrit dans le cadre d'un débat sur les situations de conflit entre centre et « périphéries ».

Crise du coronavirus, gouvernements et collectivités territoriales

*Par **Jean-Jacques Kourliandsky**,*

directeur de l'Observatoire de l'Amérique latine de la Fondation Jean-Jaurès

La crise de la Covid-19 a révélé bien des contradictions altérant le bon fonctionnement des institutions et des sociétés. La plus inattendue d'entre elles a mis en évidence les conflits de compétence et de légitimité entre pouvoir national et autorités « périphériques » – régions, communautés autonomes, entités d'États fédéraux (États, provinces).

Le constat n'est pas universel. Ernst Stetter a signalé, dans une [note](#) pour la Fondation, la construction de consensus positifs par les composantes de la Fédération allemande pour affronter la pandémie. Sortant d'Europe, on pourrait faire la même remarque à propos de l'Argentine qui a également su organiser un dialogue constructif entre gouvernement central et responsables provinciaux.

Mais les situations de conflits, d'intensité variable, entre centre et « périphéries » interpellent en raison de leur nombre, de leur diversité géographique et de leurs conséquences sur la gestion de la crise sanitaire. Ces tensions renvoient sans doute à des contestations plus lointaines, voire structurelles. Contrairement aux évidences du sens commun, le danger de la Covid-19 n'a pas aplani

les contradictions territoriales.

Au Brésil et aux États-Unis, les enjeux de politique intérieure ont débordé le cadre institutionnel national, les rapports entre exécutif et Parlement. Le différend entre le président et ses opposants a déplacé la géographie des querelles politiques du centre vers une dialectique compétitive croisant compétences centrales et périphériques. Discours contradictoires et annonces de mesures incompatibles ont été échangés entre les présidents Donald Trump et Jair Bolsonaro et un certain nombre de gouverneurs des deux pays.

En Europe, la Belgique, sans gouvernement de pleine légitimité, peine à organiser une réponse convergente entre ses unités territoriales fédérées en un feuilleté d'ajustement complexe. La crise a ravivé au Royaume-Uni les antagonismes entre Londres, la capitale, le Pays de Galles et surtout l'Écosse. L'Espagne a du mal à fabriquer une réponse conjointe associant Madrid à ses communautés autonomes. Les régions dirigées par la droite jouent avec Madrid la même partition que Washington, Brasilia et certains de leurs États. Mais Madrid est confrontée, avec le Pays Basque, et bien plus la Catalogne, à un défi supplémentaire, rappelant celui au Royaume-Uni entre Londres et l'Écosse.

Sans prétendre en tirer une relation de causalité, on note que ces pays – Belgique, Brésil, Espagne, États-Unis, Royaume-Uni – sont aussi ceux qui présentent les bilans, en réponse à la pandémie, les plus médiocres. Qu'il s'agisse du nombre de personnes décédées ou du taux de décès rapporté à leur population.

Après le point de vue présenté par Ernst Stetter, la Fondation Jean-Jaurès a donné sur cette question la parole au délégué du gouvernement catalan en France, Daniel Camós. Le point de vue exposé ci-dessous n'engage en aucune manière la Fondation. Il s'agit ici de poursuivre une réflexion qui reste ouverte à d'autres contributeurs, et pourquoi pas un débat, permettant de mieux comprendre.

Pour un déconfinement du dialogue politique avec la Catalogne

Par **Daniel Camós**, délégué du gouvernement de Catalogne en France

Une des leçons clés de la crise sanitaire que nous vivons est qu'il est impératif que les gouvernements génèrent la confiance publique, c'est-à-dire qu'ils soient transparents, crédibles et ouverts à la démocratie participative. Ce principe de l'action publique est sans doute extrapolable à la plupart des crises de nos sociétés, y compris la crise politique entre le royaume d'Espagne et la

Catalogne. La gestion de cette dernière nécessite, elle aussi, de façon urgente, un gouvernement espagnol capable de créer la confiance citoyenne. Cependant, les gouvernements espagnols de la dernière décennie ont été incapables d'entamer un dialogue avec les citoyens de Catalogne, incapables de mettre sur la table une offre séduisante pour la majorité des 7,5 millions de Catalans (au-delà du *statu quo*) et incapables d'écouter une société qui, à 80%, demande la tenue d'un référendum, et dans laquelle la moitié des citoyens demande la création d'une république catalane (contre seulement 10% il y a dix ans).

Pourtant, une lueur d'espoir vers le dialogue est apparue il y a à peine trois mois. Le 26 février dernier, s'est ouverte une nouvelle étape nécessaire, mais non suffisante, pour résoudre le conflit politique qui a marqué les relations entre le royaume d'Espagne et la Catalogne pendant la dernière décennie. Les présidents Pedro Sánchez et Quim Torra menaient respectivement les délégations des gouvernements espagnol et catalan pour ce qui était annoncé comme le début d'une nouvelle phase, celle du dialogue. Suite à cette réunion, un **communiqué conjoint** définissait cette réunion comme étant la première d'une « table-ronde bilatérale de dialogue, de négociation et d'accord pour la résolution du conflit politique ». C'était une bonne nouvelle, un pas en avant que le gouvernement catalan n'a cessé de réclamer pendant ces dernières années : le fameux *sit and talk* (« asseyons-nous et discutons »). Cette nouvelle phase reconnaît le gouvernement que je représente en France comme un interlocuteur valide et légitime pour la résolution de ce conflit qui, désormais, doit être canalisé à travers une négociation politique. Il est important que cette table-ronde soit solide et que les deux parties y demeurent le temps nécessaire pour trouver une solution démocratique au conflit politique.

Félicitons-nous pour cette avancée, mais soyons aussi conscients de sa fragilité, comme nous le démontre l'expérience récente. En effet, deux mois après la réunion entre les gouvernements espagnol et catalan de décembre 2018 et la **Déclaration de Pedralbes** qui en résulta, le président Pedro Sánchez avait quitté la table des négociations, cédant ainsi à la pression des forces unionistes (de droite et d'extrême droite) qui s'étaient manifestées à Madrid le 10 février 2019 avec des slogans tels que « non au dialogue » ou « non au médiateur ». Triste rassemblement qui a réuni différents politiciens allant de l'ancien Premier ministre français Manuel Valls au leader d'extrême droite de Vox, Santiago Abascal. Aujourd'hui, la question qui se pose est de savoir si le gouvernement de Sánchez respectera l'accord qui lui a permis d'être investi président du gouvernement en janvier 2020 et s'il donnera une continuité aux négociations amorcées en février dernier. Peut-être préféra-t-il regarder vers la droite nationaliste espagnole pour garantir sa pérennité tout en revenant à la politique de l'autruche avec la Catalogne ?

Dans cet article, j'analyse les deux propositions mises en avant par le gouvernement catalan à cette

table de négociation : la tenue d'un référendum d'autodétermination, solution démocratique soutenue par les trois quarts des citoyens catalans qui souhaitent pouvoir résoudre le conflit politique à travers les urnes, et l'amnistie des prisonniers politiques, le retour des exilés pour les faits de l'automne 2017 et l'arrêt de toutes les répressions subies par plus de sept cents élus et membres de la société civile.

L'impératif d'une solution démocratique

Pour envisager une solution démocratique, il faut d'abord saisir les racines de cette crise. Comment comprendre l'essor qu'a pris en quelques années la revendication indépendantiste qui, il y a encore dix ans, était largement minoritaire ? La réponse se trouve dans la difficulté, voire l'impossibilité, à moderniser le « pacte autonome » entre la Catalogne et l'Espagne, pacte issu de la transition du franquisme. À la mort du dictateur, après plus de quarante ans de répression politique, sociale, linguistique et culturelle, les Catalans ont manifesté pour la liberté, l'amnistie des prisonniers politiques et le « Statut d'autonomie » (le texte qui régit les relations entre la Catalogne et l'Espagne). Ce Statut de 1979, rédigé sous la pression du pouvoir militaire de la dictature, est une voie intermédiaire entre le modèle centraliste et le modèle fédéraliste : le modèle « autonome ».

En 2005, un nouveau Statut est approuvé, d'abord par le Parlement catalan avec l'appui de 89% des députés, puis par le Parlement espagnol et, enfin, par un référendum en Catalogne. Mais ce Statut, à forte légitimité démocratique, est remis en cause à des fins électorales par le Parti populaire, ce qui, en 2010, a permis à une Cour constitutionnelle fortement politisée d'amputer des parties essentielles du texte. Cela a été vécu en Catalogne comme une trahison à la volonté populaire. Cette sentence, ajoutée aux différentes politiques de recentralisation menées par le Parti populaire, ainsi qu'à l'intrusion, entre autres, dans le système d'immersion linguistique de l'école catalane, ont fait renaître le sentiment de non-appartenance des Catalans au sein de l'État espagnol.

Le mouvement indépendantiste a crû, évoluant d'une revendication culturelle et linguistique vers une **demande démocratique et de contestation de référence dans le monde** et, plus récemment, vers une lutte pour le respect des libertés fondamentales, une lutte pour les droits civils.

Aujourd'hui, les divergences des citoyens catalans unionistes et indépendantistes sont riches et plurielles et comprennent, entre autres, les points de vue concernant le « régime de 1978 », le débat entre monarchie et république, les niveaux d'investissements dans le territoire ou encore les préférences pour une subsidiarité plus ou moins développée.

Il est aujourd'hui légitime de se demander si les citoyens qui préfèrent la création d'une république

catalane sont plus nombreux que ceux qui défendent le *statu quo*. Si l'on observe les dernières élections catalanes (décembre 2017), on constate que 47,5% des citoyens ont voté en faveur de groupes politiques explicitement indépendantistes, contre 43,5% des électeurs qui ont voté pour des forces explicitement unionistes. Il s'avère que les forces politiques indépendantistes ont aussi gagné les trois précédentes élections catalanes en 2010, 2012, et 2015.

Un consensus bien plus large émerge autour du souhait des citoyens catalans à avoir le droit de décider du futur de leur organisation territoriale, qui oscille entre 70% et 80% des citoyens depuis quelques années selon les sondages d'opinion. Ils estiment qu'un référendum pourrait être une bonne porte de sortie à la crise politique actuelle entre le royaume d'Espagne et la Catalogne, ce qui donnerait l'opportunité à tous les citoyens de s'exprimer. L'appui des forces politiques à cette solution va au-delà des indépendantistes. Le parti Podemos, aujourd'hui membre de la coalition progressiste du gouvernement espagnol, est aussi en faveur du droit à décider. Même l'homme fort de Pedro Sánchez en Catalogne, Miquel Iceta, actuel premier secrétaire du Parti socialiste de Catalogne, **déclarait en 2012** : « Les référendums sur l'indépendance doivent pouvoir se faire. Ils peuvent en effet se faire dans les démocraties développées. Comment ? Par la voie de l'accord. C'est ce que nous avons vu au Québec, qui l'a fait à deux reprises, et c'est le cas que nous verrons probablement en Écosse en 2014. »

Comment canaliser ces aspirations politiques d'une immense majorité des citoyens ? Une partie importante des experts nous explique que le droit international ou même certaines interprétations de la Constitution espagnole devraient le permettre. Un point, néanmoins, ne fait aucun doute, c'est l'article 92 de la Constitution espagnole qui stipule que « les décisions politiques de grande importance peuvent être soumises au référendum consultatif de tous les citoyens ». De quoi aurait-on besoin ? D'une volonté politique. Mais jusqu'à présent, hélas, le gouvernement espagnol a préféré se cacher derrière une interprétation restrictive du droit pour éviter de faire de la politique malgré un désir largement partagé par la population catalane : pouvoir voter comme le Royaume-Uni a su le faire avec l'Écosse ou le Canada avec le Québec. C'est justement quand il existe une division d'opinions qu'il devient intéressant que les citoyens puissent s'exprimer.

Une issue démocratique à la crise territoriale en Catalogne est un impératif. De quel pourcentage de vote aurait-on besoin pour l'emporter ? 50% comme en Écosse ou au Québec, ou 55% comme au Monténégro ? Faut-il voter aujourd'hui ou accorder un vote pour dans quelques années, en suivant l'exemple des Accords de Nouméa pour la Nouvelle-Calédonie ? Comment devrait se dérouler une éventuelle transition si le oui à l'indépendance l'emportait ? Faudrait-il établir qu'on ne pourra voter sur cette question qu'une seule fois par génération ? Toutes ces questions sont pertinentes et seraient sans doute déterminantes pour le choix final des citoyens, encore faudrait-il que le

gouvernement espagnol accepte d'en discuter et fasse un pari clair pour l'emporter à travers une démarche démocratique et non répressive.

Mais la création d'une république catalane en Europe est-elle une solution indispensable pour atteindre l'objectif d'une prospérité partagée et durable pour les citoyens ? Ma réponse est claire : je ne pense pas que l'unité du royaume d'Espagne ou la création de la république de Catalogne soient des conditions *sine qua non* pour atteindre cet objectif. En revanche, je pense qu'une des conditions pour atteindre ce but est d'avoir une structure territoriale alignée avec les préférences des citoyens pour créer une confiance publique.

Thomas J. Bollyky, expert de santé globale du Council of Foreign Relations, **estime en relation à la crise de la Covid-19** que « les enseignements les plus importants à tirer concernent moins le coronavirus lui-même que ce que cet organisme microscopique révèle sur les systèmes politiques qui y répondent ». Un exemple de cette réflexion est la **recentralisation express** choisie par le gouvernement espagnol pour gérer la crise de la Covid-19. Angela Merkel n'a pas eu le réflexe de centraliser la gestion de la crise sanitaire et de suspendre les compétences des seize Länder, et personne ne met en doute ses compétences aujourd'hui dans la gestion de cette crise. Le choix du gouvernement Sánchez a été politique non pas sanitaire, et illustre bien la difficulté à se comporter comme un État plurinational ou fédéral. Pourquoi enlever les compétences aux communautés autonomes, c'est-à-dire à celles qui ont l'expertise dans le domaine de la santé ?

L'impossibilité d'une solution politique sans une amnistie

La Cour suprême espagnole a condamné le 14 octobre 2019 à cent ans cumulés de prison neuf leaders indépendantistes, dont les anciens membres du gouvernement catalan, l'ancienne présidente du Parlement et deux leaders pacifistes de la société civile. Cette sentence est une erreur historique et ne fait que nous éloigner d'une solution politique. Des peines de neuf à treize ans de prison ont été rendues pour avoir autorisé un vote, avoir permis des débats parlementaires et avoir contribué à l'organisation de manifestations pacifiques. Des peines souvent plus lourdes que pour un viol ou un homicide en Espagne. Ces peines posent un problème de droits fondamentaux au cœur de l'Union européenne.

L'immense majorité des acteurs reconnus dans le domaine des droits fondamentaux se sont exprimés dans ce sens. En voici quelques exemples : **Amnesty International** considère que la condamnation pour sédition bafoue le principe de légalité et piétine les droits d'expression et de réunion pacifique et demande la libération immédiate des leaders de la société civile. Il y a deux semaines, elle a à nouveau demandé leur **libération immédiate**. La **Ligue des droits de l'homme** a

exprimé sa préoccupation face à ce procès politique et a désapprouvé que ces peines sanctionnent la liberté d'expression, de réunion et de session à des parlementaires européens démocratiquement élus. Avant la sentence, le Groupe de travail sur les détentions arbitraires des Nations unies avait déjà fait appel à la libération immédiate des prisonniers catalans et la **Fédération internationale des droits de l'homme** avait affirmé que le procès n'avait pas été équitable, avec des atteintes multiples au droit de la défense et une absence de débat contradictoire. Une centaine d'élus français, de tous bords politiques de l'Assemblée nationale et du **Sénat**, se sont exprimés en 2019 contre la répression des élus catalans et pour le respect des libertés et des droits fondamentaux en Catalogne.

Le haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, **Michelle Bachelet**, avait demandé fin mars 2020 la libération des détenus présentant un risque faible, afin de diminuer les risques de transmission de la Covid-19. En vue de mettre en œuvre cette demande, les autorités pénitentiaires ont envisagé d'autoriser les prisonniers politiques catalans à passer le confinement dans leurs domiciles, mais la Cour suprême espagnole, dans un geste qui démontre une fois de plus sa politisation, avait envoyé **des messages aux fonctionnaires compétents** pour leur communiquer que leur décision pourrait être constitutive d'un délit.

Le gouvernement de Catalogne a demandé à plusieurs reprises une amnistie comme geste réel de la volonté du Parti socialiste de « déjudiciariser la politique ». Que faudrait-il pour mettre en œuvre une amnistie ? Tout simplement faire approuver une loi par 176 députés au Parlement espagnol, ce qui serait aisément possible avec l'appui des forces politiques qui composent actuellement les gouvernements espagnol et catalan. Il ne manque donc que la volonté politique. Si l'amnistie a été accordée à des complices d'un régime dictatorial et à ses bourreaux, comme le **récemment décédé de la Covid-19 surnommé « Billy el Niño »**, comment ne pas l'accorder à des leaders sociaux pacifiques ou à des élus qui n'ont fait que mettre en œuvre le programme électoral pour lequel ils avaient été élus ?

Le procès contre les leaders indépendantistes catalans a aussi des conséquences pour la qualité de la démocratie en Europe. En effet, l'État espagnol a utilisé une entrave administrative pour empêcher quatre eurodéputés élus lors des élections de mai 2019 avec 2,2 millions de voix de siéger au Parlement européen. En décembre dernier, la Cour de justice de l'Union européenne a contredit la justice espagnole en émettant un **arrêt dans l'affaire Junqueras**, qui stipule que l'acquisition du mandat parlementaire des députés européens résulte du seul vote des électeurs. En conséquence, Carles Puigdemont, Toni Comín, et Clara Ponsatí, exilés depuis 2017, sont aujourd'hui des eurodéputés de plein droit, alors qu'Oriol Junqueras est toujours retenu en prison par les autorités espagnoles.

Début 2020, l'Espagne a saisi le Parlement européen pour demander la levée de l'immunité de Carles Puigdemont, Toni Comín et de Clara Ponsatí. La décision sur cette levée d'immunité devra être votée en séance plénière du Parlement européen dans les mois à venir. Au-delà du fait que la question catalane sera débattue au cœur même de l'Europe (ce que l'Espagne a toujours essayé d'éviter), la question posée aux eurodéputés est celle de savoir si ces trois eurodéputés catalans bénéficieraient d'un procès juste en Espagne. Compte tenu de la manière dont ont été jugés leurs anciens collègues du gouvernement, la question reste légitime : nul ne peut garantir que les eurodéputés Carles Puigdemont, Toni Comín et Clara Ponsatí auraient un procès équitable en Espagne. Il serait donc irresponsable de voter en faveur de cette levée d'immunité.

Je me permets de clôturer cet article en m'adressant aux sociaux-démocrates et progressistes français et européens qui se sentent porteurs des valeurs fondatrices de l'Union européenne que nous partageons. La gouvernabilité d'un État membre aussi important que l'Espagne est malheureusement prisonnière du conflit politique qu'elle entretient avec la Catalogne. Ceci est d'autant plus grave pour affronter de façon efficace les défis socioéconomiques, écologiques et de justice sociale qui nous concernent tous dans ce monde post-Covid-19. Accompagnez-nous pour garantir la mise en place d'une solution au conflit politique qui soit en accord avec les valeurs de démocratie, de solidarité et de respect des droits fondamentaux européens. Dès maintenant, aidez-nous pour qu'aucune des parties ne s'éloigne de la table des négociations et pour que la démocratie et l'amnistie soient les piliers d'une solution à la crise politique aiguë qui se joue au sud des Pyrénées.