

Question d'Europe
n°458
15 Janvier 2018

Catalogne: le paysage après la bataille

Ángel J. Sánchez-Navarro

Peu de jours se sont écoulés depuis la clôture des urnes catalanes, la nuit du 21 décembre, au milieu d'une attente peu usuelle [1]. C'est un temps qui paraît suffisant pour appréhender les résultats et pour développer un certain nombre de réflexions sur leur sens et leurs conséquences éventuelles.

1. LES ÉLECTIONS : LE TRIOMPHE DE L'ÉTAT DE DROIT

Le 27 octobre dernier, le Parlement de la Catalogne a approuvé, grâce à une majorité créée artificiellement par le système électoral et insuffisante pour réformer le statut de l'autonomie de Catalogne, une Déclaration Unilatérale d'Indépendance (DUI) en vertu de laquelle une république catalane indépendante était proclamée, entraînant ainsi la violation de toute la légalité précédente, y compris celle qui avait été adoptée précédemment par les institutions catalanes elles-mêmes. Presque au même moment le gouvernement espagnol - avec un très large soutien parlementaire - mettait en application le mécanisme de "contrainte fédérale" prévu à l'article 155 de la Constitution pour la destitution du gouvernement qui avait dirigé la procédure, la dissolution du Parlement et la convocation d'élections régionales.

Les forces politiques qui avaient adopté cette déclaration ont considéré que cette application de la Constitution espagnole était illégitime et, par voie de conséquence, la convocation électorale qui en découlait conformément à la légalité que la Déclaration avait laissée derrière elle, l'était aussi. Elles ont préféré fonder la légitimité du processus indépendantiste sur le « référendum » (appellation trompeuse) du 1er octobre, interdit par le Tribunal Constitutionnel, dépourvu de toute garantie de validité -tel que cela a été reconnu par les observateurs internationaux invités par les auteurs de la convocation eux-mêmes-, et auquel seuls les électeurs indépendantistes ont pris part, ce qui naturellement a assuré la victoire écrasante de leurs positions.

Quand bien même toutes les forces politiques

catalanes, à commencer par celles qui avaient promu la sédition entraînée par ce mouvement d'indépendance, ont pris part à ces élections ; elles ont toutes présenté leurs candidats, elles ont toutes fait librement campagne grâce à des milliers d'actes de tout genre, ont été présentes dans les bureaux de vote observant le scrutin conformément aux normes électorales. Elles ont toutes accepté les résultats, sans soulever d'objections sur la limpidité de la procédure et s'interrogent, à présent, sur les possibles combinaisons pour la formation d'un gouvernement qui est, justement, l'objectif des élections régionales [2].

Cette même affirmation peut être faite concernant les citoyens catalans : ils ont pris une part active lors de toute cette procédure et ont voté massivement, atteignant ainsi les pourcentages de participation les plus élevés de toutes les élections en Catalogne depuis le début de la transition espagnole, en 1977.

Par conséquent, à cet égard la rupture de la légalité a été corrigée et la normalité a été rétablie, ce qui est précisément l'objectif de l'article 155. C'est sur cette base qu'il faut analyser les résultats.

2. LES RÉSULTATS ET LEURS CONSÉQUENCES ÉVENTUELLES

La première impression à partir de ces résultats est, sans doute, claire : les forces qui ont dirigé la démarche indépendantiste gardent la majorité parlementaire et, au cas où elles maintiendraient leurs alliances, pourraient de nouveau constituer un gouvernement, ce qui, sans aucun doute, est extrêmement décevant pour tous ceux qui ont critiqué cette démarche. Ceci dit, il faut amener un certain nombre de nuances.

1. <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-456-fr.pdf>
2. *Ibidem*.

A) Les conséquences politiques**a) Une majorité parlementaire nationaliste (artificielle et diminuée)**

La première et la plus importante, parmi ces nuances, est que cette majorité parlementaire est toujours « fabriquée » par le système électoral et qu'elle s'est vue réduite. Autrement dit, cette majorité parlementaire ne correspond toujours pas à la majorité électorale et, en outre, a été affaiblie, bien que très légèrement. En effet, en 2015 les nationalistes (devenus indépendantistes à partir de ce moment-là) avaient obtenu 47,8% des voix (1.960.000 environ) ce qui, grâce à un système électoral favorable aux provinces les moins peuplées (et les plus nationalistes) leur a donné 53,3% des sièges. Deux ans plus tard, et suite à leur défi frontal de l'État, et sur la plus importante participation historique des citoyens, leurs voix ont augmenté d'environ 100.000 (jusqu'à plus ou moins 2.060.000) mais leur poids en pourcentage s'est éloigné – même si ce n'est que de peu – de 50% des bulletins (tombant à 47,5%). Leur majorité parlementaire (artificielle) est plus exigüe, revenant à 51,85 % des sièges. En définitive, une réduction minimale de 0,3% des voix entraîne, étant donné leur surreprésentation, une réduction plus significative (1,5%) des sièges.

En ce qui concerne leur composition interne, il faut souligner l'affaiblissement du parti le plus radical, la Candidatura d'Unitat Popular (CUP), au bénéfice des deux partis majoritaires de ce secteur. C'est donc clair: à quoi bon donner sa voix à une candidature antisystème alors que le gouvernement et la majorité parlementaire se placent en marge du système et de la législation?

b) Une majorité électorale (renforcée) non indépendantiste

La conséquence logique de l'affaiblissement du nationalisme a été le renforcement des non-indépendantistes. En effet, en 2015 les trois grands partis nationaux qui soutiennent ouvertement la Constitution (ainsi que l'application des mesures exceptionnelles prévues à l'article 155: dans l'ordre Ciudadanos, le PSOE et le PP) avaient obtenu environ 1 650 000 voix (un peu plus de 39%). Le 21 décembre, ils ont obtenu (sauf les derniers ajustements) environ 1 890 000 (environ 43,5%), ce qui leur a valu – bien que désavantagés par le système électoral – de passer de 52 à 57 sièges (de 38,5 à 42,2%). Une minorité

renforcée, donc, qui devient une majorité (électorale) si l'on tient compte également de l'extrême gauche de Catalunya en Comú (Podemos, ex-communistes et autres mouvements sociaux, etc.) qui ont voté contre le processus indépendantiste, bien qu'ils s'étaient déjà prononcés contre l'application de l'article 155 de la Constitution. Il s'agit là d'une option qui n'est pas comparable mais qui condamne tout aussi clairement l'unilatéralité adoptée par les indépendantistes qui, justement, vu leur position intermédiaire, ont été considérablement affaiblis, passant de 366.000 à 323.000 voix (de 8,94 à 7,45%, et de 11 à 8 sièges).

Par conséquent, du point de vue quantitatif, le résultat du défi radical posé par l'indépendantisme a été un gain d'environ 100 000 voix, ce qui ne cache pas une perte (légère) du point de vue du pourcentage (-0,3) ainsi que parlementaire (-2 sièges). Mais surtout ceci ne peut pas faire perdre de vue le fait que les partis les plus radicalement opposés à ce défi ont obtenu un gain d'environ 240 000 voix (presque 4 points de pourcentage et 5 sièges supplémentaires).

Ce sont là des données dont la signification qualitative doit être complétée du fait que c'est Ciudadanos qui s'est le plus renforcé au sein de ce bloc. Il s'agit du parti qui a obtenu le plus grand nombre de voix, non seulement en Catalogne mais dans toutes les grandes villes catalanes, à commencer par Barcelone. Ce parti – et il ne faut pas l'oublier – est né précisément en Catalogne en tant que réaction contre les politiques du nationalisme catalan et a été consolidée, entre autres, grâce à l'accusation portée contre les deux autres partis nationaux de gouvernement (PP et PSOE) d'avoir été excessivement tolérants de ce nationalisme. Sa croissance peut être expliquée, d'ailleurs, en grande partie, comme une expression du ras-le-bol des électeurs qui précédemment votaient pour le PSOE ou le PP, et qui ont à présent choisi une option « plus dure », qui n'ont jamais pactisé avec les nationalistes. Un fait qui, c'est vrai, on pourrait expliquer parce qu'il n'a jamais été en position de le faire.

Ainsi donc, les indépendantistes maintiennent leur majorité parlementaire (artificielle), quoique celle-ci non seulement s'est vue affaiblie, mais elle est concentrée surtout dans les zones rurales [3]. Face à elle se dresse une majorité électorale non indépendantiste, plus vigoureuse, et qui reçoit le renfort des plus critiques envers le nationalisme, à tel point que pour la première fois un parti non nationaliste (qui plus est,

3. http://www.gesop.net/images/pdf/ca/BREUS%20DE%20DADES/31_BreuDades_EleccionsParlament2017.pdf, en particulier les pages 5 et 10.

clairement antinationaliste) a obtenu le plus grand nombre de voix et de sièges lors des élections autonomiques catalanes.

(B) Conséquences institutionnelles: vers un autre gouvernement nationaliste... ou non?

Une deuxième nuance doit être apportée aux éventuelles conséquences institutionnelles de cette majorité parlementaire. Tout d'abord, et c'est bien naturel, elle pourrait former un gouvernement, ce qui produirait, et il ne faut pas l'oublier, la désactivation de l'application de l'article 155 qui, dans tous les cas, pourrait être activé de nouveau si nécessaire. Mais tout cela ne pourrait avoir de conséquences sur les procédures judiciaires en marche, entamées par devant la Cour Suprême et sur lesquelles ne peuvent peser en toute logique que les magistrats. Étant donné que les partis nationalistes / indépendantistes ont choisi l'option, conformément à leur défi de la législation en vigueur, de proposer au titre de candidats ceux qui se trouvent en détention préventive ou qui ont fui vers d'autres pays pour échapper à l'action de la justice, ils auront des difficultés pour que cette majorité puisse trouver une expression au Parlement.

Autrement dit, la candidature et l'élection ultérieure de personnes qui ne se trouvent pas en situation de prendre part assidûment aux travaux parlementaires pourraient avoir été électoralement rentables pour fabriquer une majorité parlementaire mais, en même temps, elles font obstacle à la majorité pour se constituer et pour agir en tant que telle à moins que ces élus démissionnent en faveur des autres membres de leurs candidatures respectives qui ne connaissent pas de pareils obstacles.

Cette situation pourrait, certes, être modifiée. Tout d'abord si les magistrats de la Cour Suprême en décident ainsi. Ceci n'est pas (comme les partis, les candidats et leurs avocats le savent depuis toujours) du ressort du gouvernement ni du Parlement, en Espagne ou dans n'importe quel autre État démocratique, européen ou pas, sous peine de s'exposer (comme on vient de le voir en Pologne) à des mises en garde ou des sanctions.

Deuxièmement, si les partis nationalistes acceptent de respecter – comme cela a été le cas jusqu'à présent – les règles en vigueur qui sont justement celles qu'ils déclarent ne pas accepter. Si elles sont acceptées, en contradiction évidente avec leurs défis transformés en message électoral essentiel,

ces partis seront au gouvernement. Sinon, ils ne pourront même pas configurer une majorité, empêchant la formation du gouvernement et maintenant donc l'application de la coercition fédérale (direct rule) prévue à l'article 155 de la Constitution et approuvée le 27 octobre.

En définitive, donc, la minorité électorale indépendantiste (légèrement réduite) a permis la mise en place d'une majorité parlementaire (également réduite) qui est suffisante pour gouverner, comme c'était le cas avant les élections, mais moins efficace (et plus trompeuse) pour légitimer politiquement le non-respect des règles de base du jeu politique. Il s'agit là de règles reprises par la législation en vigueur, dont le non-respect entraîne des risques pour cette majorité parlementaire jusqu'à la reprise de ce respect.

Les choses étant ce qu'elles sont, et laissant de côté, bien évidemment, les spectacles prévisibles auxquels nous pourrions assister au cours des prochaines semaines (particulièrement de la part des députés qui ont fui l'Espagne), la formation d'un gouvernement nationaliste et, par conséquent, la désactivation de l'article 155, qui est parfaitement possible suite aux élections, ne dépend que des nationalistes : ils pourraient gouverner conformément à la loi, ou bien continuer dans l'absence de gouvernement suite au maintien de leurs défis.

3. LE PAYSAGE APRÈS LA BATAILLE

Si l'on fait appel à l'image classique de l'affrontement politique comme une bataille entre les diverses équipes, il faudrait se demander quel est le paysage que laissent les élections du 21 décembre.

En premier lieu, il faudrait indiquer qu'il n'y a pas d'affrontement entre l'Espagne et la Catalogne : alors que dans la société et dans le Parlement espagnol, une très large majorité existe en faveur du respect des règles du jeu (y compris, bien sûr, celles qui permettent leur propre réforme), les urnes ont montré une société catalane profondément divisée en deux blocs quantitativement similaires bien que l'un d'entre eux soit au gouvernement depuis presque quarante ans. La dénonciation a été faite fréquemment (ce qui explique, entre autres, l'essor de *Ciudadanos* en Espagne et particulièrement en Catalogne) du contrôle extrêmement puissant des médias dans cette communauté, par les gouvernements nationalistes successifs; du détournement de l'utilisation des subventions et des autres

moyens d'appui du secteur public aux médias privés, au point de configurer un panorama médiatique clairement favorable au nationalisme; du contrôle de l'éducation (compétence exclusive de la Communauté autonome), le tout étant sans doute discutable. Toutefois ce qui ne l'est pas est le fait que les partis nationalistes catalans non seulement ont contrôlé la majorité depuis la constitution de la Communauté autonome mais qu'ils ont également conditionné les majorités au Parlement espagnol grâce à leur position stratégique qui leur a permis de conclure des accords avec les partis qui ont successivement gouverné l'Espagne, sans prendre part toutefois au gouvernement national mais plutôt, en échange, obtenir un renfort de leur situation "locale".

Tout ceci est clairement fini. Suite à ce monopole pratique et à la proclamation unilatérale d'une indépendance que personne ne reconnaît (mais qui a poussé un grand nombre de sociétés catalanes à abandonner la Catalogne à la recherche de la sécurité juridique, ce qui commence déjà à produire des effets démontrables sur les chiffres de l'activité économique, de la croissance et du chômage dans la Communauté), ce qui est vrai est qu'environ la moitié (sans doute un peu plus) de la population catalane affirme toujours sa loyauté envers l'Espagne, et donne son appui à des options politiques qui la défendent, à diverses nuances près.

Ainsi donc, cette dernière offensive du nationalisme, formellement transformé en indépendantisme il y a à peine deux ou trois ans, n'a rapporté aucun bénéfice électoral. Au contraire, elle a servi pour renforcer l'électorat non-nationaliste dans la réaction exprimée, mieux que toutes les autres (ce qui explique son succès), par *Ciudadanos*. Aujourd'hui (laissant à l'écart la législation électorale)

les uns et les autres regroupent de façon très similaire les deux moitiés de la population catalane. Après deux ans de cette offensive, chacun des deux secteurs continue à camper sur ses retranchements.

Les Européens savent que la guerre des tranchées est une guerre cruelle, et qui ne conduit nulle part. Les mètres gagnés aujourd'hui seront perdus demain, et les pertes seront grandes pour les deux équipes qui s'affrontent. Ils savent également qu'aucune solution « mineure » n'est admise, quel que soit le gagnant à un certain moment. Après Sedan il y a eu Verdun et la Somme. Et un mauvais accord pourrait ne pas suffire pour éviter les Ardennes ou Dunkerque.

Pour aller au-delà des tranchées, de grands politiques tels que Robert Schuman [4] sont nécessaires, capables de proposer des « efforts créateurs » pouvant générer des horizons à partager grâce à des « réalisations concrètes », qui permettront à leur tour d'aller au-delà des propositions simplement statiques ou identitaires, insoutenables dans un monde tel que le nôtre, dynamique et globalisé.

Ángel J. Sánchez-Navarro

Professeur de droit constitutionnel, université Complutense
de Madrid
Membre du comité scientifique, Fondation Robert
Schuman (Paris)
Ancien membre suppléant de la commission de Venise
(Conseil de l'Europe)

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

4. Voir <https://www.robert-schuman.eu/fr/declaration-du-9-mai-1950>