



Rapport sur la Catalogne

Depuis quelques mois, la Catalogne attire l'attention au niveau international. Le conflit politique, juridique et institutionnel avec l'Espagne est de plus en plus complexe et apparemment insoluble.

Nous ne souhaitons pas entrer ici dans le débat sur le droit à l'auto-détermination du peuple catalan ni sur des aspects plus politiques de la confrontation, de même que nous n'insisterons pas sur la dénonciation de faits suffisamment connus, tels que la violence policière exercée sur la population civile le 1^{er} octobre 2017. Dans le présent rapport, nous nous centrerons sur une question d'intérêt juridique général, qui nous paraît devoir susciter l'attention d'une association comme l'AED et qui actuellement en Catalogne se situe au premier plan du débat. Il s'agit de la question de la judiciarisation de la politique et de l'irruption subséquente du pouvoir judiciaire en tant qu'agent politique direct dans le conflit catalan, au service d'une des parties, situation qui met en péril un principe de base de toute société démocratique, à savoir la séparation des pouvoirs.

Les faits

En septembre 2015, ont eu lieu en Catalogne des élections en vue de choisir un nouveau Parlement ainsi qu'un Gouvernement autonome, et ce dans le cadre de la stricte légalité. A ces élections, ont pris part divers partis indépendantistes, avec le même programme politique, consistant dans l'engagement explicite de convoquer un referendum sur l'auto-détermination, referendum contraignant, dans lequel le peuple catalan serait appelé à décider entre son maintien à l'intérieur de l'Etat espagnol ou la création d'un nouvel Etat indépendant, qui prendrait la forme d'une république.

Avec ce programme, dont personne n'a à l'époque mis en cause la légitimité, les partis indépendantistes ont obtenu une ample majorité absolue au Parlement (72 députés sur 135), ce qui leur a permis de former un gouvernement sous la présidence de Carles Puigdemont. A partir de ce moment, le Gouvernement catalan, mettant en œuvre l'engagement contracté et ratifié démocratiquement par l'électorat, a tenté à diverses occasions d'entamer des discussions avec le Gouvernement central aux fins d'obtenir de celui-ci le transfert de compétences en vue de convoquer un referendum en toute légalité et d'arriver à un accord sur les conditions de tenue de celui-ci.

Le Gouvernement espagnol s'est refusé catégoriquement à discuter ne serait-ce que de la question, faisant valoir que la convocation d'un referendum sur l'auto-détermination, même non contraignant, est en contradiction avec le principe constitutionnel de l'unité indissoluble de l'Espagne, et a adopté une attitude de refus total, sans prendre aucune initiative politique pendant les mois suivants qui eut permis d'examiner les revendications indépendantistes dans le cadre de la légalité constitutionnelle.

Placé devant l'évidence que l'immobilisme du Gouvernement du Parti Populaire rendait impossible la réalisation de l'objectif d'un referendum organisé avec l'Etat, grandit au sein du Gouvernement catalan et des partis politiques qui l'appuyaient le projet d'avancer dans l'engagement pris devant les électeurs et de convoquer une consultation dans un autre cadre légal, émanant du Parlement catalan lui-même. Cette démarche a été soutenue par l'énorme mobilisation d'une partie très importante de la société catalane en faveur du referendum, qui a donné lieu à des manifestations très importantes.

La décision s'est concrétisée, finalement, les 6 et 7 septembre 2017, le Parlement catalan approuvant à la majorité absolue deux lois : la première habilitait le Gouvernement à convoquer un referendum sur l'auto-détermination et la seconde établissait les bases juridiques et administratives afin que, dans l'hypothèse où la consultation s'avérerait favorable à la création d'une république indépendante, la transition au nouvel Etat puisse se faire dans l'ordre. Le Gouvernement catalan a ensuite convoqué une consultation populaire pour le 1^{er} octobre, tout en maintenant parallèlement l'offre de négociation avec l'Etat aux fins de trouver une solution politique négociée au conflit qui s'annonçait.

Sans entrer dans le débat sur la légalité constitutionnelle, l'efficacité juridique ou le « succès » politique des décisions et démarches du Gouvernement catalan et de son Parlement, force est d'affirmer de manière claire qu'à aucun moment de ce processus, aucun délit n'a été commis par leurs initiateurs ou auteurs, au regard de la législation espagnole en vigueur. L'organisation, la promotion ou la convocation d'un referendum, quoiqu'à la marge de la légalité, pourront être qualifiées comme l'on veut, mais en tout cas pas comme un délit. Celui-ci n'existe en effet pas comme tel dans le Code pénal espagnol depuis que la Loi organique 2/2005, approuvée par le Gouvernement socialiste de Rodríguez Zapatero a reconnu expressément que de telles actions n'étaient pas constitutives d'infraction pénale et qu'il a aboli, en conséquence, l'article 506*bis* du Code pénal, article introduit par le Gouvernement précédent de José María Aznar et où la participation à un referendum déclaré illégal était qualifiée comme tel.

Une fois de plus, le Gouvernement central a rejeté toute offre de dialogue ou de médiation proposée par le Gouvernement de la Catalogne et a contesté immédiatement les lois de Referendum et de Transition juridique approuvées par le Parlement catalan, en introduisant un recours devant le Tribunal constitutionnel espagnol, demandant, au titre de mesure conservatoire, la suspension immédiate de la convocation au referendum. Le Tribunal constitutionnel, avec une rapidité inconnue jusqu'alors, a accueilli le recours et a accordé la suspension demandée, interdisant, sous menace de sanctions pénales, la tenue de la consultation populaire ainsi que de toute activité en rapport avec la préparation ou la promotion de celle-ci.

A partir de ce moment, le Gouvernement espagnol a laissé aux mains de la violence policière et de la répression judiciaire la résolution d'un conflit qu'à aucun moment il n'a voulu aborder en termes politiques. Il a cependant échoué dans sa volonté d'empêcher la tenue du referendum du 1^{er} octobre, ainsi que son résultat. Il n'a pas davantage réussi à empêcher que, les 26 et 27 du même mois, le Parlement catalan approuve, toujours avec une majorité absolue, que soit demandé au Gouvernement de la « Generalidad » de proclamer la République catalane indépendante, chose que son Président fit, dans un acte purement symbolique, celui-ci n'étant cependant pas concrétisé par des mesures légales ou administratives et étant donc demeuré sans aucun effet juridique.

La réaction du Gouvernement espagnol fut une escalade dans la répression, avec des procédures sur le plan pénal et la bénédiction du Tribunal constitutionnel, comptant en sus sur l'approbation d'un Sénat composé à une majorité absolue de représentants du Parti Populaire, le Gouvernement décidant de « dessaisir » la totalité du Gouvernement de la Generalidad, de dissoudre le Parlement catalan et de convoquer de nouvelles élections pour

le 22 décembre 2017, s'appuyant sur une interprétation de l'article 155 de la Constitution, interprétation extensive, disproportionnée et attentatoire aux droits fondamentaux.

La stratégie judiciaire du Gouvernement espagnol

Incapable d'offrir une alternative politique aux demandes d'auto-détermination de la société catalane, le Gouvernement espagnol a opté pour la judiciarisation du conflit. Sa stratégie se réduit à transformer l'adversaire politique en délinquant et à se reposer sur les juridictions pénales afin qu'elles se chargent de liquider le problème. Il s'agit de criminaliser le mouvement indépendantiste, non seulement dans ses actes, mais également dans son idéologie, avec l'objectif d'obtenir sa marginalisation politique. L'articulation de cette stratégie s'est heurtée à la difficulté de déterminer les fondements délictuels indispensables pour donner une crédibilité quelconque aux actions pénales lancées contre le mouvement indépendantiste, vu que ce mouvement s'est toujours exprimé de manière pacifique et qu'il a utilisé exclusivement, aux fins d'atteindre ses objectifs, des instruments démocratiques de participation politique. C'est une évidence qui a été reconnue par tout observateur impartial. La convocation du referendum du 1^{er} octobre, même si elle pouvait être considérée comme illégale, n'est constitutive, comme ceci a été dit, d'aucune infraction pénale. L'éventuel délit de désobéissance à l'autorité judiciaire commis par ceux qui n'auraient pas eu égard à l'interdiction de participer à la consultation populaire, interdiction édictée par le Tribunal constitutionnel, ne s'applique, selon le droit pénal espagnol, qu'aux fonctionnaires et à certains pouvoirs publics ainsi qu'à ceux qui auraient été expressément et personnellement visés par l'injonction judiciaire et, en tout cas, les peines applicables (interdiction et amendes) ne permettent pas d'emprisonner les inculpés.

Pour le Gouvernement espagnol et son environnement médiatique, l'importance et la gravité de ce qui était considéré comme une atteinte à un principe constitutif de l'Etat espagnol, ainsi l'unité de la patrie, exigeaient une réponse plus rapide et des effets plus déterminants, et ce même au risque d'enfreindre sa propre légalité et d'attenter à des droits et des libertés fondamentales. Pour ces raisons, il n'a pas hésité à recourir, peu de jours avant la tenue du referendum, à la dénonciation, de la part du Procureur général de l'Etat (Fiscal General del Estado), de délits de rébellion et de sédition à l'égard de leaders connus du mouvement d'indépendance (Jordi Sànchez et Jordi Cuixart), entraînant leur détention et leur emprisonnement, mesure qui a été adoptée également vis-à-vis de la totalité des membres du Gouvernement de la Generalidad et du Bureau du Parlement, immédiatement après la déclaration formelle de l'indépendance.

L'imputation de ces très graves délits de rébellion et de sédition, qui font encourir des peines pouvant atteindre trente mois de réclusion, à un processus civique et politique qui n'a pas connu dans les sept dernières années un seul acte de violence est un scandale qui a été critiqué par d'éminents juristes espagnols et étrangers, dans la mesure où n'existe pas l'élément de « violence élevée » (« alzamiento violento ») constitutif du délit pénal de rébellion (article 472 du Code pénal), non plus que les objectifs délictueux requis pour le délit de subversion de l'ordre public.

La stratégie du Gouvernement du Parti Populaire sur le terrain judiciaire a été de s'appuyer, en premier lieu, sur le Parquet (Fiscalía), organe hiérarchisé qui dépend du Procureur général de l'Etat (Fiscal General del Estado), qui à son tour est désigné directement par le Gouvernement et qui a été le moteur des poursuites pénales, qu'elles soient initiées par l'Exécutif ou entamées d'office, tant sur le plan policier que judiciaire. Dans le même temps, il n'a pas réagi devant les éventuels délits commis par les services de sécurité de l'Etat dans leurs interventions violentes et disproportionnées contre les personnes pacifiques afin d'empêcher qu'elles exercent leur droit de voter le 1^{er} octobre.

Plus préoccupant a été le rôle du pouvoir judiciaire et, particulièrement, de ses hautes instances : l'Audience Nationale (Audiencia Nacional), le Tribunal suprême (Tribunal Supremo) et le Tribunal constitutionnel (Tribunal Constitucional). Sauf quelques exceptions significatives, la majorité des juges et des juridictions pénales, tant au niveau catalan qu'espagnol, ont assumé sans réserve leur rôle d'exécutants de la stratégie répressive du pouvoir exécutif. Suivant constamment les positions de l'accusation, leurs décisions, basées sur des arguments souvent extra-juridiques, reflètent la pleine identification de ces instances du pouvoir judiciaire aux critères idéologiques et aux objectifs politiques du pouvoir exécutif, dans sa croisade contre l'indépendantisme démocratique catalan.

Il est impossible, dans ce rapport, de reprendre les innombrables cas de décisions judiciaires dans lesquels la dérive idéologique ou politique a prévalu sur les critères juridiques. Avec l'autorisation du juge, des débats et des réunions ont été interdits, des affiches et des documents ont été saisis, la correspondance privée a été ouverte, des sites web ont été fermés et des imprimeries et des moyens de communication ont été contrôlés. Se sont produites de graves atteintes aux droits fondamentaux à un juge impartial et établi par la loi, aux garanties procédurales et à la liberté de la personne. Sur réquisition du Ministerio Fiscal et sur la base d'une décision de justice, de nombreuses personnes ont été arrêtées et, dans beaucoup de cas, emprisonnées pour le simple fait d'avoir appuyé la tenue du referendum du 1^{er} octobre – ce qui ne constitue aucun délit, ainsi qu'exposé ci-dessus –, d'avoir agi en faveur de l'indépendance de la Catalogne, option politique tout à fait légale. Quelques-unes de ces personnes sont des particuliers, d'autres des activistes qui exerçaient légitimement leurs droits d'expression, de réunion ou de manifestation politique, d'autres encore des hommes politiques en exercice, bénéficiant pour certains de l'immunité.

Le 16 octobre 2017, ont été arrêtés et emprisonnés – et ils le sont toujours aujourd'hui – MM. Sánchez et Cuixart, mentionnés ci-dessus, pour leur intervention dans une manifestation populaire de protestation suite à la détention de quatorze personnes, parmi lesquelles de hauts responsables du Gouvernement de la Generalidad, et aux perquisitions policières de plusieurs départements ministériels. Ces mesures ont été autorisées par la Juge Lamela, Présidente du Tribunal d'instruction n° 3 de l'Audiencia Nacional, sur réquisitions du Parquet pour un délit supposé de sédition, sans que ne soient apportés par l'accusation le moindre élément de preuve ni procès-verbal de constat de la police.

Le 30 octobre, à trois jours de la proclamation de la République catalane, le Procureur Général (Fiscal General) a présenté devant l'Audience Nationale un acte de poursuites contre le Président et la totalité des membres du Gouvernement de Catalogne au motif de délits de rébellion, sédition et malversations, affaire dont l'instruction a été confiée récemment à la Juge Lamela. Il existe de sérieux indices de ce que le Parquet a attendu ces trois jours pour que le jour de la demande coïncide avec le tour de garde de cette magistrate.

Le 2 novembre suivant, la Juge Lamela a pris une décision qui touche le Vice-Président et neuf conseillers du Gouvernement et a prononcé, pour huit d'entre eux, une peine d'emprisonnement sans caution. Elle a en outre lancé un mandat d'arrêt européen contre le Président Puigdemont et d'autres membres de son Gouvernement qui ne s'étaient pas présentés à la convocation judiciaire et avaient opté pour l'exil en Belgique. Dans les deux cas, la Juge Lamela a agi illégalement, dans la mesure où l'Audience nationale est sans compétence pour connaître des délits en cause (article 65 de la Loi Organique du Pouvoir Judiciaire). Par ailleurs, la mise en détention préventive, au titre de mesure conservatoire, des personnes faisant l'objet des poursuites est manifestement contraire au droit. Selon toute la jurisprudence espagnole et de la Cour européenne des Droits de l'Homme, cette mesure, prise en phase initiale d'une procédure doit rester une mesure exceptionnelle et ne peut être prise que quand divers éléments déterminés sont présents, chose qui n'existait pas dans les cas en cause. Cette situation a entraîné, et continue à entraîner pour certains d'entre eux, une atteinte au droit fondamental à la liberté.

Vu l'incompétence manifeste de l'Audience nationale, les deux affaires ont été transférées au Tribunal suprême, qui a désigné, pour la poursuite de l'instruction, le Juge Llarena. Le 4 décembre 2017, ce magistrat a revu les mesures conservatoires de détention préventive afin d'autoriser la liberté provisoire moyennant paiement d'une caution de 100.000 euros pour six conseillers du Gouvernement catalan, mais a maintenu la décision d'emprisonnement pour le Vice-Président et le conseiller à l'Intérieur, ainsi que pour MM. Sànchez et Cuixart, qui restent donc aujourd'hui privés de liberté.

A la même date, le juge du Tribunal suprême a accusé de délits de rébellion, de sédition et de malversations la Présidente du Parlement de Catalogne, ainsi que les membres du Bureau de celui-ci, au motif qu'ils avaient permis le débat parlementaire et l'approbation des lois qui ont rendu possible la tenue du referendum et elle a décrété pour tous ceux-ci un emprisonnement provisoire pouvant être remplacé par une caution.

Un nombre indéterminé de personnes se trouvent à ce moment dans le collimateur d'enquêtes policières et sont en attente d'être convoquées pour comparaître devant le juge. Ainsi que ceci ressort de la simple lecture des décisions du Juge Llarena, celles-ci sont un véritable monument à la politisation de la justice. Dans son effort pour crédibiliser les accusations de rébellion et de sédition, le magistrat instructeur est obligé de se fonder sur une relation des faits dans lesquels l'exercice pacifique du droit de manifestation est transformé en acte de violence et où les victimes des agressions policières du 1^{er} octobre deviennent les responsables des dommages subis, vu leur persistance à vouloir déposer leur vote dans un referendum interdit.

Le contenu politique des décisions judiciaires qui maintiennent en prison depuis des mois quatre personnalités apparaît aujourd'hui plus clairement, se basant sur des considérations relatives aux convictions indépendantistes affirmées des personnes poursuivies, qui permettent de supposer la réitération de leurs activités politiques délictueuses une fois en liberté.

Vers la fin de la séparation des pouvoirs – les derniers événements

Convaincu d'avoir décapité le mouvement indépendantiste avec les mesures répressives précédentes, le Président du Gouvernement espagnol, Mariano Rajoy, actionnant illégalement l'article 155 de la Constitution, a décrété la dissolution du Parlement de Catalogne et a convoqué des élections. Il s'attribuait ainsi des compétences non prévues dans l'arsenal législatif existant et qui portent atteinte au Statut d'Autonomie de la Catalogne, ainsi qu'aux droits fondamentaux à la participation politique des électeurs et des députés, illégalement écartés.

Aux nouvelles élections, convoquées pour le 21 décembre 2017, ont participé les partis indépendantistes, qui ont fait figurer sur leurs listes des candidats qui se trouvaient en prison, en liberté sous caution ou en examen, en exil, ou encore en passe d'être convoqués devant la justice espagnole – cas du Président Puigdemont. Toutes ces candidatures ont été admises sans réserve et condition aucune par la Junte électorale centrale (Junta Electoral Central), dans la mesure où toutes ces personnes bénéficiaient de la totalité de leurs droits civils et politiques.

Devant la surprise et la consternation du Gouvernement espagnol et des forces politiques qui l'avaient appuyé dans le conflit catalan, les partis politiques indépendantistes ont obtenu de nouveau la majorité absolue dans le nouveau Parlement (70 députés sur 135) et ont proposé comme seul candidat à l'investiture en tant que Président de la Generalidad son leader ayant obtenu le plus de votes, le Président Carles Puigdemont (mis dans l'impossibilité d'exercer).

Aux fins d'éviter ce qui représenterait sans aucun doute un désastre politique évident, le Gouvernement espagnol a exprimé ouvertement sa volonté d'empêcher par tous les moyens que le Président Puigdemont soit replacé dans ses fonctions, à la tête d'un nouveau Gouvernement indépendantiste. A cette fin, strictement politique, il a de nouveau été fait appel, contre l'avis consultatif du Conseil d'Etat, au Tribunal constitutionnel pour obtenir que l'investiture de M. Puigdemont soit déclarée inconstitutionnelle, dans la mesure où il tentait d'échapper à la justice et, à titre conservatoire, a été demandée la suspension de la session parlementaire prévue pour le 30 janvier, qui devait débattre de cette investiture et la voter. Le Tribunal constitutionnel, placé devant l'alternative de faire droit à un recours préalable absurde contre un fait qui ne s'était pas encore produit ou de dédaigner la demande du Gouvernement, a prononcé en date du 27 janvier 2018 une décision surprenante, par laquelle il suspend l'instruction du recours mais – ce qui est tout à fait étonnant – adopte une série de mesures conservatoires qui n'ont été demandées par personne, dans le cadre de cette procédure qui n'a pas encore fait l'objet d'un premier examen.

Sans faire droit à la demande de suspension de l'investiture, le Tribunal fixe une série de conditions pour celle-ci. Est interdite la comparution télématique ou par délégation de M. Puigdemont dans le débat d'investiture, celui-ci devant être présent physiquement dans la session, de telle sorte que la présence de ce dernier à celle-ci est conditionnée à la comparution préalable de M. Puigdemont devant le magistrat instructeur dans la cause pendante contre lui, à savoir le Juge Llarena, qui s'est ainsi vu confier le pouvoir discrétionnaire d'autoriser sa comparution devant le Parlement.

L'interférence du pouvoir judiciaire dans un processus démocratique aussi fondamental que l'élection du président d'un gouvernement par un parlement qui représente la volonté populaire issue des urnes ne peut être plus évidente. De manière tout à fait arbitraire, le Tribunal constitutionnel a usurpé les fonctions réglementaires, qui relèvent exclusivement du Bureau du Parlement en ce qui concerne la forme et les conditions de la session d'investiture conditionnant l'exercice des droits politiques d'un candidat qui bénéficie de l'ensemble de ses droits d'électorat et d'éligibilité, ainsi que de la totalité des députés, qui se voient privés de la liberté de voter pour qui ils le souhaitent. Est ainsi confiée à l'arbitraire d'un juge d'instruction la décision de savoir qui sera le prochain Président de la Generalidad, et ce au mépris absolu des décisions d'un Parlement légitime, représentant démocratique de la majorité de la citoyenneté.

Nous considérons que la situation institutionnelle qui se vit actuellement en Catalogne représente un questionnement très grave du principe de la séparation des pouvoirs qui touche toute société démocratique.

Barcelone, février 2018

A.C.D.D.H.