

Aspects juridiques et institutionnels de l'action extérieure de Catalogne

PLAN DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE CATALOGNE

Document de travail

Num. 4 - juin 2009



Patronat
CatalunyaMón



Generalitat de Catalunya
Departament de la Vicepresidència
Afers Exteriors i Cooperació

Le Plan de l'action extérieure de la Catalogne est un projet promu par la Commission des Affaires Extérieures et de la Coopération de la Generalitat de Catalunya qui a été chargé au Patronat Catalunya Món.

L'élaboration du Plan est dirigée par Santiago J. Castellà, professeur de droit international public et de relations internationales et vice-président de Relations Externes de l'Université Rovira i Virgili. Toute l'équipe technique du Patronat Catalunya Món a participé à l'élaboration de ce document de travail.

La Commission des Affaires Extérieures et de la Coopération a demandé au Patronat Catalunya Món l'élaboration du Plan de l'action extérieure de Catalogne, instrument politique pour planifier stratégiquement l'ensemble de l'action extérieure du Gouvernement de la Generalitat de Catalunya. L'objectif de ce Plan est d'accroître et d'améliorer la coordination des politiques et des acteurs qui interviennent dans l'action extérieure de la Catalogne afin qu'il s'agisse d'un véritable moteur de l'internationalisation de la société catalane, de son tissu économique, entrepreneurial, universitaire et intellectuel, de l'ensemble des organismes et des partenaires sociaux et, en définitive, du pays.

Ce projet a été initié dans une nette volonté de transversalité et d'intégration des apports de l'ensemble des acteurs qui jouent un rôle dans l'action extérieure et l'internationalisation du pays. Dans ce but, de multiples initiatives de débat, réflexion et échanges d'idées et d'expériences ont été mises en œuvre de tenir un document le plus consensuel possible qui crée des bases intellectuelles solides et de futur.

L'une de ces initiatives est une série de séances de travail particulièrement destinées à analyser en profondeur certains des cadres de référence et des thèmes clés pour ce Plan. Le document qui vous ait soumis est le résultat de la quatrième de ces séances de travail qui a rassemblé des intervenants de tout premier niveau dans le but de discuter sur les aspects juridiques et institutionnels de l'action extérieure.

Vous trouverez ci-après une synthèse des thèmes traités et des informations de référence. Nous espérons qu'elles vous seront utiles et vous apporteront de nouveaux éléments d'analyse sur le positionnement de la Catalogne dans le monde.

Roser Clavell i Soldevila

Vice-ministre des Affaires Extérieures et de la Coopération du Gouvernement catalan
Secrétaire Générale du Patronat Catalunya Món

Programa

*Palais Centelles – Siège du Conseil Consultatif de la Generalitat de Catalunya
(Baixada de Sant Miquel, 8, Barcelone)
13 mai 2009*

MATIN

9h00 Séance d'inauguration

- M. JOSEP-LLUÍS CAROD-ROVIRA, vice-président du Gouvernement de la Generalitat de Catalunya
- MME ROSER CLAVELL, vice-ministre des Affaires Extérieures et de la Coopération du Gouvernement catalan et Secrétaire Générale du Patronat Catalunya Món
- M. SANTIAGO CASTELLÀ, directeur du Plan de l'action extérieure de Catalogne

9h15 Présentation de la séance de travail

- M. SANTIAGO CASTELLÀ, directeur du Plan de l'action extérieure de Catalogne
- M. XAVIER PONS, professeur de droit international public et relations internationales de l'Université de Barcelone
- M. EDUARD SAGARRA, avocat et professeur de droit international public de l'Université de Barcelone et d'ESADE

9h45 L'action extérieure de l'État et l'action extérieure des communautés autonomes

- M. ANTONIO REMIRO BROTONS, professeur de droit international public de l'Université Autonome de Madrid

10h15 Le cadre constitutionnel et statutaire de l'action extérieure de la Generalitat de Catalunya

- M. ENOCH ALBERTÍ ROVIRA, professeur de droit constitutionnel et doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Barcelone
- MME MERCÈ CORRETJA TORRENS, professeur de droit administratif de l'Université Pompeu Fabra et chef du département de Développement Statutaire de l'Institut d'Études Autonomes

11h00 Débat

12h00 La coordination de l'action extérieure des communautés autonomes et l'action extérieure de l'État

Présentation de M. ALBERT MORENO, conseiller en matière internationale du ministère d'État catalan.

- M. ANTONIO COSANO PÉREZ, secrétaire général technique du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération du Gouvernement catalan

12h30 L'État autonome et l'action extérieure au moment des 30 ans de la Constitution

Présentation par M. JOSEP-LLUÍS CAROD-ROVIRA, vice-président du Gouvernement de la Generalitat de Catalunya

- M. MIQUEL ROCA JUNYENT, avocat

13h00 L'Union Européenne comme objet de l'action extérieure de la Generalitat de Catalunya

Présentation par M. MANEL CAMÓS GRAU, directeur de la Représentation de la Commission Européenne à Barcelone

- MME CRISTINA GALLACH, porte-parole du haut représentant de l'Union Européenne pour la Politique Extérieure et de Sécurité Commune

13h30 Débat

APRÈS-MIDI

15h30 Les bureaux de la Generalitat de Catalunya à l'extérieur: questions juridiques qui se posent

- MME LAURA HUICI SANCHO, professeur agrégé de droit international public de l'Université de Barcelone

16h00 La coopération régionale et transfrontalière: le cas de la Catalogne

- MME SUSANNA BELTRÁN GARCÍA, professeur agrégé de droit international public de l'Université Autonome de Barcelone

16h30 La participation d'organismes sous-étatiques aux Organisations Internationales

- M. XAVIER PONS RAFOLS, professeur de droit international public et relations internationales de l'Université de Barcelone

17h00 Débat

18h00 Clôture

- M. SANTIAGO CASTELLÀ, directeur du Plan de l'action extérieure de Catalogne
- M. JOSEP MANUEL BARBERÀ, directeur du Patronat Catalunya Món
- M. PERE JOVER I PRESA, président du Conseil Consultatif de la Generalitat de Catalunya

Aspects juridiques et institutionnels de l'action extérieure. Rapport et conclusions

L'objet de la séance de travail s'est focalisé sur l'analyse des aspects juridiques et institutionnels de l'action extérieure des communautés autonomes, notamment de la Generalitat de Catalunya, sans oublier l'évidente dimension politique sous-jacente. À cet égard, le discours d'inauguration de la séance a souligné la volonté politique du Gouvernement de la Generalitat de renforcer l'action extérieure pour exécuter également le mandat statutaire. La séance de travail a démontré la vocation de la Catalogne d'avoir un poids dans l'agenda international et de défendre ses intérêts à l'échelle internationale, des intérêts qui peuvent être économiques et culturels mais aussi purement politiques. La séance a également montré le besoin d'une collaboration permanente, mutuelle et loyale entre le Gouvernement de l'État et le Gouvernement de la Generalitat.

Le document que nous présentons est structuré en deux parties: la première traite la dimension plus générale, à caractère juridico-politique; le second, plus longue, analyse les aspects juridico-constitutionnels et statutaires ainsi que différentes réflexions et suggestions opérationnelles au niveau plus institutionnel et organisationnel de l'action extérieure.

- I -

1. Une première considération, qui a été reprise par presque tous les experts qui sont intervenus, a été **l'affirmation catégorique que la Generalitat de Catalunya non seulement peut mais doit réaliser une action extérieure**. L'approche la plus élémentaire à cet égard a été de considérer que la Generalitat doit mener à bien une action extérieure parce que tout autre organisme public le fait également. Par exemple, il a été dit que si les entreprises et d'autres organismes privés, ou les universités, les mairies ou à d'autres organismes publics déploient une action ou une projection à l'extérieur, la Generalitat de Catalunya devrait aussi la mener à bien ; ou que si une agence de voyages catalane a le droit de s'installer et de travailler dans un autre pays, il serait insensé que l'institution qui possède la plus haute responsabilité en matière de tourisme en Catalogne ne puisse pas

le faire; ou que l'on ne peut pas demander aux entreprises de rechercher, dans un monde globalisé, des marchés ou des investissements à l'extérieur et qu'elles ne reçoivent pas le soutien et l'accompagnement de l'Administration de la Generalitat.

De ce point de vue, il a été affirmé que l'action extérieure de la Generalitat doit inclure son devoir d'assumer la défense des citoyens de Catalogne en ce qui concerne l'exercice et la défense de leurs droits et libertés. Si la meilleure manière de le faire est de signer un accord avec un organisme international, un autre état ou une institution ayant une personnalité morale d'un autre pays, ou bien d'ouvrir une délégation dans un autre État, il ne doit y avoir aucun doute que la Generalitat peut et doit le faire.

2. En résumé, il a été affirmé que l'action extérieure de la Generalitat de Catalunya découle de sa propre autonomie politique et qu'il s'agit d'une institution ayant personnalité morale aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Il s'en dégage que sa capacité d'action extérieure ne doit pas avoir de limites et qu'en établir signifierait remettre en cause la personnalité morale de l'institution de manière très réductionniste. Ainsi, il faudrait souvent agir de manière plus audacieuse, sans autolimitations complexées, parce que la Generalitat de Catalunya a pleinement le droit de projeter sa personnalité morale dans le monde entier. Sa capacité à y être présente doit être illimitée par définition car la limiter finirait par mettre en question la personnalité morale de l'institution, un aspect qui doit être appréhendé comme un tout indivisible.

De même, il a été affirmé qu'il faut nécessairement déterminer, à partir de cette prémisse, comment elle doit être réalisée, à quel niveau de coopération avec le Gouvernement de l'État, à travers quelles sortes d'accords, dans quel cadre juridique et selon quelles procédures institutionnelles. Il apparaissait donc une double dialectique: **l'action extérieure des communautés étant affirmée, celle-ci doit être comprise dans le cadre constitutionnel et soumise au principe de loyauté institutionnelle mutuelle avec le Gouvernement de l'État.** Il faut donc rechercher les mécanismes de coopération multilatérale nécessaires pour que cette action soit opérationnelle. Et c'est là que réside justement l'un des éléments essentiels qui est apparu tout au long de la séance de travail.



Il est insensé que les communautés autonomes ne puissent pas réaliser une action extérieure alors que d'autres organismes publics ou privés peuvent le faire. Néanmoins, **si la projection extérieure d'une communauté autonome présente des problèmes politiques et juridiques, c'est justement parce que celles-ci sont une question d'État** et, par conséquent, l'action extérieure des communautés autonomes en tant que partie intégrante de l'État peut entrer en concurrence avec l'action et la politique du Gouvernement de l'État.

En ce sens, il a également été indiqué qu'il faut s'adapter à l'évolution du temps et de la société et que cette adaptation fait que l'on ne peut pas fermer la carte autonome car son processus doit pouvoir croître et évoluer parallèlement à cette évolution politique, sociale et économique qui a lieu aussi bien dans le domaine autonome et étatique qu'international en particulier. Ainsi l'accent a été mis sur le fait qu'il ne s'agit pas que certains demandent et d'autres accordent de manière plus ou moins généreuse; le concept est tout à fait différent. **Il s'agit du concept d'un État organisé en communautés autonomes qui accueille et projette à l'extérieur une société ouverte et moderne qui n'est pas ancrée dans des centralismes datant du XIXe siècle ni dans des nationalismes excluants.**

3. Il a également été affirmé que l'activité internationale des communautés autonomes est habituelle, comme elle l'est dans d'autres états composés, ou même unitaires, dans lesquels les organismes sous-étatiques veulent assumer leur rôle dans ce domaine. Il faut prendre en compte que l'action extérieure de la Generalitat ne naît pas à partir du Statut de 2006 et qu'il y a déjà 30 qu'elle est réalisée de manière continue, générant peu de conflits. **Le nouveau Statut d'Autonomie réalise en ce sens une opération de consolidation juridique, à l'échelle statutaire, d'une pratique peu répandue qui doit être considérée comme pleinement consolidée et développe en même temps de nouvelles possibilités d'action extérieure de la Generalitat.** Parallèlement, si l'action extérieure de la Generalitat est conçue de manière dynamique et évolutive, il est évident qu'il faut aussi prendre en compte qu'elle devra être coordonnée, dans tout le nécessaire, avec l'action extérieure de l'État; **en ce sens, il faut établir des mécanismes appropriés de coopération et de collaboration garantissant en même temps l'unité**

de l'action extérieure de l'État et le respect strict des compétences en matière d'action extérieure de la Generalitat de Catalunya, reconnues par le Statut.

Cette activité extérieure des communautés autonomes, la consolidation des initiatives et des pratiques réalisées à partir des statuts d'autonomie de première génération (et les nouveautés incorporées par les nouveaux à cet égard) et la jurisprudence constitutionnelle existant dans ce domaine, qui a établi les limites de l'action extérieure des communautés autonomes mais qui a, au même temps, nuancé et limité la compétence exclusive de l'État dans le domaine des relations internationales, nous ont situé sur **une scène dans laquelle la pratique a pris de l'avance sur la régulation étatique des mécanismes d'articulation et de fonctionnement efficace et coordonné de l'action des différentes administrations.**

Tout en reconnaissant que les derniers statuts d'autonomie ouvrent de nouvelles opportunités de projection extérieure et constituent une valeur ajoutée pour l'action extérieure de l'État, le besoin d'une coordination et une action ordonnée de toutes les administrations publiques a été souligné, **en établissant en consensus des formules pour intégrer les communautés autonomes dans l'action extérieure de l'État et pour promouvoir la coordination interne entre les différentes administrations publiques territoriales; cette approche a été justifiée par des raisons d'efficacité et d'efficience au profit des intérêts généraux de l'État et du principe de l'unité d'action extérieure et sa cohérence.** En ce sens, le secrétaire général technique du Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération a fait référence au manque de régulation étatique dans l'action extérieure et a annoncé l'existence d'une volonté politique de la part du Gouvernement de l'État afin d'avancer dans l'élaboration d'une future loi sur les traités et une future loi sur l'action et le service extérieur.

4. L'autonomie politique des communautés autonomes comporte que leur action ne doit pas se limiter exclusivement à leurs compétences doit aussi être guidée par leurs intérêts, qu'ils soient politiques, économiques, culturels ou autres. En ce sens il a été dit que l'action extérieure de la Generalitat n'est pas simplement rattachée aux compétences que lui attribue le Statut et qu'elle doit aussi s'appuyer sur la défense de ses propres intérêts reliés par exemple à la projection de l'image institutionnelle

de la Generalitat ou aux collectivités catalanes à l'extérieur (même si certains experts pensent qu'il est difficile d'établir à l'étranger des mécanismes de projection seulement des citoyens espagnols qui ont un voisinage civil catalan). C'est-à-dire que la projection extérieure à une sphère beaucoup plus large et ne se limite pas exclusivement aux compétences que peut avoir une communauté autonome en vertu de son Statut et de la Constitution espagnole.

La base de l'action extérieure se trouve donc dans la promotion de ses propres intérêts même si, pour l'exercer, il faut utiliser les moyens légitimes au niveau constitutionnel et des compétences que possède la communauté autonome. C'est ce qui ressort nettement de l'article 193.1 du Statut, non contesté auprès de la Cour Constitutionnelle, qui établit que « La Generalitat doit impulser la projection de la Catalogne à l'extérieur et promouvoir ses intérêts dans ce domaine, en respectant les compétences de l'État en matière de relations extérieures ». Les experts déduisent de cette disposition une **double approche**:

- **D'une part, que l'action extérieure de la Generalitat comprend également les intérêts de la Catalogne dans leur sens le plus large;**
- **D'autre part, les limites de la projection extérieure de la Generalitat doivent se situer dans la compétence de l'État en matière de relations extérieures,** en entendant que celle-ci découle non seulement de l'article 149.1.3, qui attribue à l'État la compétence exclusive sur les « relations internationales » mais aussi d'autres titres de compétences.

5. Par ailleurs, l'accent a aussi été mis sur le fait **qu'il existe une capacité de travail dans le domaine de l'action extérieure de la Generalitat qui est directement reliée à ses compétences statutaires.** En effet, comme c'est le cas dans d'autres états composés ou fédéraux, les experts affirmaient que, **par leur propre nature, les compétences autonomes ont une dimension extérieure qui doit être projetée par la communauté autonome elle-même.** Toutefois, la Generalitat, et les communautés autonomes en général, peuvent réaliser l'action extérieure entendue non pas comme une matière de plus — parce que l'action extérieure n'est pas une matière proprement dite — mais comme un domaine ou une dimension de l'attribution spécifique de compétences et de l'action au sein de celles-ci, un transfert supplémentaire de compétences n'étant



donc pas nécessaire. Cette dimension des traités a été parfaitement reflétée dans le deuxième alinéa de l'article 193 du Statut de Catalogne qui établit que « La Generalitat a la capacité de réaliser des actions de projection extérieure découlant directement de ses compétences, que ce soit directement ou à travers les organes de l'Administration générale de l'État ».

6. Il a également été souligné **qu'il existe une différence nette entre l'action extérieure de la Generalitat et les relations de la Generalitat avec l'Union Européenne.** Dans ce dernier cas, **l'UE est considérée comme niveau d'administration de plus, c'est-à-dire, comme un domaine d'action interne,** étant donné que le droit communautaire est pleinement intégré dans l'ordre juridique interne des états membres et donc dans l'ordre juridique catalan. Ainsi, la politique des communautés autonomes au sein de l'Union Européenne doit être considérée comme une politique interne car elle a une influence sur tous les domaines et sur chacun des citoyens de Catalogne.

D'un autre point de vue, l'action extérieure de la Generalitat doit s'inscrire dans les lignes et les thèses que promeut la Politique Extérieure et de Sécurité de l'Union Européenne (PESC). Cette politique extérieure est structurée à partir de la dénommée Stratégie Européenne de Sécurité (adoptée en 2003 et mise à jour en 2008) fondée sur le consensus, le multilatéralisme, et la définition de priorités, de zones et de thèmes d'action. Dans ce domaine justement, la future entrée en vigueur du Traité de Lisbonne permettra de doter l'Union Européenne de mécanisme plus efficace dans le domaine de la politique extérieure, avec la figure du haut représentant pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité et la création du Service Européen d'Action Extérieure.

7. Enfin, d'un point de vue plus général, il y a eu une référence au fait que **l'un des traits qui définissent la société civile catalane est qu'elle possède depuis longtemps une intense activité relationnelle à caractère international que le processus de mondialisation, avec l'augmentation des interactions et du nombre de relations qu'il a provoquée, n'a fait qu'accroître.** Cette activité recouvre plusieurs dimensions matérielles de l'action extérieure, de la promotion économique et commerciale à la diplomatie culturelle, en passant par l'engagement solidaire par rapport aux droits de l'Homme et au développement, de sorte que l'action extérieure de la Generalitat doit être

comprise comme un héritage de cette tradition. L'autre aspect de cette dimension est configuré par l'article 200 du un statut d'autonomie qui établit l'obligation de la Generalitat de promouvoir la projection internationale des organisations sociales, culturelles et sportives de Catalogne et, le cas échéant, leur affiliation à des organismes internationaux.

- II -

8. En ce qui concerne le cadre juridico-constitutionnel, les experts considérés comme une question nettement résolue en particulier depuis le jugement de 1994 de la Cour Constitutionnelle, il y a déjà 15 ans (JCC 165/94, du 26 mai), même s'il y avait une certaine tendance contraire dans la jurisprudence de cette Cour. En ce sens, **la constitutionnalité de l'action extérieure peut être affirmée aujourd'hui sans réserves ni nuances**, bien que l'attribution expresse en faveur de l'État exprimée dans l'article 149.1.3 de la Constitution établisse les « relations internationales » comme une compétence exclusive [en plus de ce qu'établit l'article 149.1.3, les compétences en matière de commerce extérieur (149.1.10) et de santé extérieure (149.1.16) sont aussi réservées à l'État].

Comme l'a finalement affirmé la Cour Constitutionnelle, le fait qu'une matière concerne l'extérieur ne comporte pas nécessairement qu'elle soit incluse dans l'article 149.1.3 et l'on ne peut pas faire une interprétation expansive qui serait au détriment des compétences autonomes. Voici donc la considération centrale à retenir et, à cet égard, il a été affirmé au cours de la séance de travail que la Cour Constitutionnelle a établi clairement dans sa jurisprudence des éléments positifs et d'autres négatifs pour définir la portée de la réservation à l'État réalisée dans l'article 149.1.3:

- Ainsi, la Cour Constitutionnelle a défini des éléments positifs en considérant que le concept ou la matière des relations internationales incorporent, communément, « les traités, la paix et la guerre, les reconnaissances d'État, la représentation extérieure, la responsabilité internationale, etc. » (JCC 153/1989 du 5 octobre). Il est justement cet « etc. » qui s'avérerait inquiétant au départ dans cette conceptualisation positive

car il pouvait être interprété de manière très large dans le domaine de la politique extérieure.

- Néanmoins, dans le jugement clé de 1994, **la Cour Constitutionnelle a défini des éléments comme limites négatives à la capacité extérieure des communautés autonomes en établissant que tout ce qui était propre à la compétence de l'État restait hors de leurs possibilités d'action** et, concrètement, «qu'il faut les considérer comme limitées à celles qui sont nécessaires ou du moins pertinentes pour l'exercice de leurs compétences, n'impliquent pas l'exercice d'un *ius contrahendi*, ne provoquent pas d'obligations immédiates et actuelles face aux pouvoirs publics étrangers, n'ont pas d'effets sur la politique extérieure de l'État et ne génèrent pas de responsabilité de ce dernier face à des états étrangers ou des organisations internationales ou supranationales».

En définitive, cette délimitation établit clairement que les communautés autonomes peuvent avoir une action extérieure mais que celle-ci ne peut pas toucher les relations entre sujets internationaux régies par le droit international.

Malgré cette délimitation et la considération qu'il s'agit d'un thème résolu, cette délimitation n'est pas exempte de problèmes car les limites concrètes sont plus floues et peuvent donner lieu à des problèmes spécifiques. C'est pourquoi l'accent a été mis sur le fait que tout ceci oblige à adopter un point de vue qui ne passe pas tant par la délimitation de domaines fermés que par une action plus centrée sur la collaboration et la coopération avec le Gouvernement de l'État, en étant conscients des possibles frictions et tensions politiques mais de manière coopérative.

9. Avec ce cadre légal délimité par la Cour Constitutionnelle, **le nouveau Statut a mis par écrit et concrétisé dans une norme ayant le caractère d'une loi organique une action extérieure qu'a réalisée la Generalitat dans les dernières années par la voie pratique et sans couverture statutaire en établissant les fondements et la portée et en y mettant des limites.** Bien que le noyau dur de la régulation de l'action extérieure de la Generalitat soit recueilli au chapitre III du titre V, consacré aux relations institutionnelles de la Generalitat, il a été affirmé qu'il ne faut pas la considérer comme

étant réduite uniquement à ce noyau dur car nous trouvons aussi des aspects relatifs à l'action extérieure dans d'autres dispositions du Statut comme, par exemple, dans le titre préliminaire qui parle de collaboration culturelle et de promotion de la langue catalane à l'extérieur, et dans diverses dispositions du titre vaste des compétences de la Generalitat (que ce soit le tourisme, la recherche, le sport et les loisirs, etc.). Cette pluralité de bases juridiques renforce encore plus l'action extérieure de la Generalitat.

10. Une référence a été faite aux **accords de collaboration que la Generalitat a signés dans les dernières années et qui possède depuis 2006 la couverture juridique de l'article 195 du Statut**. Cet article établit essentiellement que, pour la promotion des intérêts de la Catalogne, la Generalitat peut signer des accords de collaboration dans le domaine de ses compétences. Après avoir souligné la double dimension découlant de l'article 193 et qui **situe l'action extérieure aussi bien dans le domaine de la promotion des intérêts que dans l'exercice des compétences** –mais en indiquant que l'article 195 situe les intérêts encadrés dans les compétences –, il a été signalé que **la nouveauté statutaire continue à générer de nombreux doutes juridiques étant donné que la nature juridique de ces accords de collaboration reste floue**. En ce sens, il a été rappelé qu'*accords de collaboration* n'est pas pareil que traités ou conventions internationaux et que ces derniers, comme l'a établi la Cour Constitutionnelle, ne peuvent être signés que par l'État en tant que sujet de droit international. Il est donc évident qu'il faut différencier une figure juridique de l'autre afin de pouvoir définir les compétences de la Generalitat dans ce domaine mais la portée et la nature juridique n'en sont pas déterminées avec précision.

Les accords de collaboration, **dénommés également *accords non réglementaires***, ont fait l'objet d'une discussion dans le sens où tout le monde n'est pas d'accord avec cette appellation car, malgré leur nature juridique imprécise, ils peuvent générer des obligations et il ne faut donc pas les considérer simplement comme ***non réglementaires***. D'autre part, au-delà de la nomenclature employée (protocoles, accords de volonté, conventions de collaboration, etc.), le plus important est comment ils sont délimités et quels en sont les effets. En ce sens, comme nous l'avons déjà indiqué, **le jugement de la Cour Constitutionnelle 165/94 les délimite négativement en établissant, entre autres considérations, que l'action extérieure des communautés**

autonomes ne peut pas générer d'obligations immédiates pour l'État ni générer de responsabilité internationale. Ainsi, le noyau dur du débat est devenu la considération de savoir quel peut être l'objet des accords de collaboration et quel genre d'obligations ils peuvent générer. En ce sens, il a été souligné que ce ne sont pas des accords réglementaires mais politiques, signés avec d'autres organismes étrangers dans des matières qui sont de la compétence des communautés autonomes; ce ne sont donc pas des traités internationaux parce que les communautés autonomes ne sont pas des sujets de droit international et ne disposent pas d'*ius contrahendi*. Comme l'a établi la Cour Constitutionnelle, nous pouvons considérer que ce sont des instruments politiques qui n'engagent que les signataires, qui ne provoquent pas d'obligations immédiates des pouvoirs publics, qui n'ont pas d'effets sur la réservation de compétences des relations internationales, qui ne génèrent pas de responsabilité de l'État face à d'autres états et qui ne troublent ni conditionnent l'unité d'action de l'État à l'extérieur.

Sans fermer le débat sur la portée et la nature de ces accords, vue les positions contradictoires, il faut indiquer deux remarques:

- L'article 195 du Statut prévoit déjà, par rapport aux accords de collaboration, que les organes de représentation extérieure de l'État apporteront le soutien nécessaire aux initiatives de la Generalitat, ce qui, avec les responsabilités de coordination de l'action extérieure des communautés autonomes revenant au Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération et en particulier à son Secrétariat Général Technique, peut permettre de **résoudre des conflits sur la base de la collaboration et de la loyauté institutionnelle mutuelle.**
- Il faut rappeler que **les accords de collaboration, en plus de ne pas avoir la capacité d'engagement juridique de l'État, ne peuvent pas non plus nuire aux axes ou aux stratégies de sa politique extérieure**, comme l'a indiqué le jugement de la Cour Suprême du 10 juin 2008, qui, déboutant un recours de cassation présenté par le Gouvernement du Pays Basque, confirmait la nullité d'un accord de collaboration signé en octobre 2002 entre le ministère de la Santé du Gouvernement Basque, le ministère de la Santé du Gouvernement Fédéral du Kurdistan Sud (Irak) et la Fondation Kawa. Le critère de la Cour Suprême était que, plutôt que par rapport au contenu matériel de la convention sur lequel il n'y avait aucune réserve, la prise

de position sans équivoque sur une question concrète de politique étrangère, comme la considération du Kurdistan comme une nation avec un état, pouvait conduire à des positions difficiles pour l'État espagnol dans sa politique étrangère par rapport à d'autres états et qu'il s'agissait là d'un motif suffisant de nullité.

11. Concernant la participation à la compétence étatique pour signer des accords et des conventions internationaux, les nouvelles dispositions du Statut ne constituent aucune nouveauté car celui de 1979 la reconnaissait déjà dans son article 27 dans trois domaines (exécution des traités internationaux pour ce qui est des compétences de la Generalitat ; capacité à demander à l'État la signature de traités avec d'autres états incorporant des communautés ou des territoires qui partagent la langue et la culture catalanes et droit d'information en cas de conventions pouvant toucher des matières d'intérêt spécifique pour la Generalitat). Toutefois, l'article 196 du **Statut de 2006 élargit et développe de manière significative ces domaines** et a donc mérité une analyse spécifique au cours de la séance de travail.

12. Quant à l'article 196.1, le Statut reconnaît le **droit de la Generalitat à être informée en cas de conventions ou traités touchant de manière directe et singulière les intérêts de la Catalogne**. Sur cette question, deux considérations doivent être faites: d'une part, le caractère «direct et singulier», absent dans le Statut de 1979 et dans le projet de nouveau Statut approuvé par le Parlement – car il a été inclus au cours des démarches à la Chambre des Députés –, pourrait être interprété de sorte qu'il limite davantage le champ d'action; d'autre part, les différentes formules employées dans certains des nouveaux statuts d'autonomie pourraient permettre d'articuler fondamentalement une interprétation moins restrictive.

Quoi qu'il en soit, il faut considérer comme positif le progrès que signifie la possibilité prévue à présent dans le texte légal de pouvoir **adresser les remarques** pertinentes au Gouvernement de l'État (en marge de la parenthèse sur l'incorrection technique de l'article 196.1 par rapport à qui peut adresser ces remarques). Cependant, il faut dire que si celle-ci est la partie innovante et positive de la disposition statutaire, ce que le Gouvernement de l'Etat peu faire ou doit faire avec les remarques de la Generalitat n'est

pas clair. Mais il ne revient pas au Statut d'établir cela ni au législateur catalan mais, comme il s'agit d'une compétence étatique, à une régulation étatique.

13. Le Statut établit également (article 196.2) que, **en plus de recevoir des informations préalables et de pouvoir formuler des remarques concernant les traités touchant directement et singulièrement la Catalogne, la Generalitat pourra demander au Gouvernement que ses représentants soient intégrés dans les délégations de négociation.** Même s'il faut souligner la nouveauté de la disposition, celle-ci reste une faculté du Gouvernement de l'État et la manière dont ces représentants sont incorporés n'est pas claire. Au départ, le texte approuvé au Parlement de Catalogne incluait une garantie de cette participation mais elle est devenue dans le texte final une simple faculté. De même, les six autres nouveaux statuts d'autonomie approuvés depuis 2006 prévoient également cette faculté et il faudra donc voir comment articuler la possible inclusion d'une multiplicité de représentations. Cela montre à nouveau le besoin d'élaboration et de modification des lois étatiques correspondantes et l'établissement des mécanismes de collaboration appropriés.

14. Pour ce qui est de la **capacité de la Generalitat à demander au Gouvernement de l'État la passation d'accord internationaux dans des domaines de sa compétence, réglementée dans l'article 196.3 du Statut, l'évolution et l'élargissement important du domaine matériel qui ont eu lieu** concernant les prévisions limitées et insuffisantes du texte de 1979, comme l'ont fait par ailleurs certains des nouveaux statuts d'autonomie, **ont été soulignées.** Néanmoins, comme dans d'autres aspects déjà cités, le fait que le nouveau Statut le conçoive comme une faculté et non pas comme une obligation du Gouvernement de l'État exigera nécessairement l'établissement des mécanismes de collaboration appropriés afin de canaliser la demande.

Au-delà des nouvelles prévisions statutaires, nous pourrions affirmer catégoriquement que, en termes strictement juridiques, il ne devrait pas y avoir problème pour pouvoir déléguer, par la voie de la délégation de compétences prévue par l'article 150.2 de la Constitution, à une communauté autonome, de manière plus générale ou plus spécifique, la capacité de négocier et, le cas échéant, de signer des traités toujours sous la supervision

attentive du Gouvernement de l'État et sans interférer dans son action et sa politique extérieure.

15. Enfin, l'article 196.4 du Statut recueille également **l'obligation de la Generalitat d'adopter toutes les mesures nécessaires pour appliquer et exécuter les accords internationaux adoptés par l'État.** Il n'y a aucune nouveauté substantielle sur ce point car un devoir semblable était déjà prévu dans l'article 27 du Statut de 1979 et dans de nombreux statuts de première génération. Néanmoins, il faudrait établir un mécanisme de garantie et de responsabilité afin d'éviter que la compétence puisse être transférée au Gouvernement de l'État avec la seule justification qu'il est le responsable à l'échelle internationale.

16. En ce qui concerne les **bureaux à l'extérieur, il est indéniable que la Generalitat peut en établir de la même manière que tout autre organisme privé ou à caractère public.** Une autre chose c'est la discussion sur leurs compétences et sur leur statut juridique et de leur personnel. En ce sens, l'article 194 du Statut établit que « La Generalitat, pour la promotion des intérêts de la Catalogne, peut établir des bureaux à l'extérieur » et, donc, qu'au-delà des compétences, le fondement réside dans la promotion des intérêts de la Catalogne qui constitue incontestablement un concept flou mais d'interprétation plus large et qui, incontestablement aussi, a des connotations et des intérêts politiques évidents.

Conformément au Statut, **le Décret 42/2008, du 4 mars, qui réglemente la coordination exécutive de l'action extérieure du Gouvernement de la Generalitat, établit que ses bureaux à l'extérieur sont divisés en délégations du Gouvernement à l'extérieur, avec des fonctions de représentation institutionnelle du Gouvernement, et en bureaux sectoriels, ayant des compétences d'exécution des politiques sectorielles des ministères catalans ou des organismes dépendants.** Les premiers ont été créés par décret du Gouvernement et, organiquement, ils sont rattachés au ministère catalan de la Vice-présidence, tandis que les deuxièmes, avec un domaine fonctionnel d'action correspondant à certains des ministères de la Generalitat, sont rattachés organiquement et fonctionnellement au ministère catalan compétent en la matière ou à ses organismes dépendants.



En ce sens, les délégations du Gouvernement à l'extérieur sont créées avec des fonctions de représentation auprès des autorités, des institutions et des organes de gouvernement du domaine territorial correspondant dans les matières pour lesquelles la compétence est attribuée à la Generalitat. Ainsi, il faut rappeler que **la Cour Constitutionnelle, dans son jugement de 1994, avait affirmé la compétence autonome pour créer des bureaux à l'extérieur mais avec la limite clairement établie que la représentation extérieure (l'*ius legationis*) est réservée à l'État.** En d'autres mots, le réseau de bureaux et délégations du Gouvernement s'avère pleinement compatible avec l'ordre juridique et la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle mais il est évident que des problèmes peuvent surgir pour les fonctions de représentation institutionnelle, auprès des autorités d'un état étranger, des délégations du Gouvernement, car la ligne entre les fonctions de représentation institutionnelle de la Generalitat et la représentation extérieure qui revient à l'État est difficile à préciser ou, du moins, extraordinairement fine. De manière complémentaire, nous pourrions aussi affirmer que les bureaux à l'extérieur sont des bureaux de défense des intérêts de la communauté autonome, en entendant que le concept *intérêts* inclut aussi la représentation.

Tout en considérant qu'il ne doit pas y avoir de problème si ces délégations ne touchent pas les compétences du Gouvernement de l'État en matière de relations extérieures, il faudrait **envisager la possibilité que des représentants des communautés autonomes, de toutes ou seulement de certaines, soient incorporés directement aux missions diplomatiques espagnoles à l'étranger en tant qu'agregés**, ce qui, d'une part, donnerait une couverture et un statut diplomatique à ces représentants et, d'autre part, faciliterait la relation avec le chef de file de la mission diplomatique et, en définitive, l'unité d'action extérieure de l'État. Il faut rappeler également que ces bureaux à l'extérieur et leur personnel n'ont pas un statut diplomatique et qu'il existe depuis quelques années la figure de l'agregé autonome dans la Représentation Permanente de l'Espagne auprès de l'Union Européenne.

17. En ce qui concerne la coopération transfrontalière et interrégionale, la terminologie employée dans l'article 197 du Statut est assez confuse et floue vu la **diversité de règlements existants et les distinctions entre coopération transfrontalière, coopération interrégionale, coopération interterritoriale et coopération au**



développement, à laquelle ce même article du Statut fait aussi référence. La Generalitat de Catalunya participe à une grande diversité d'organismes de ce genre (Communauté de Travail des Pyrénées, Euro Région Pyrénées Méditerranée, Association de Régions Frontalières Européennes, Quatre Moteurs pour l'Europe, Assemblée des Régions d'Europe, etc.) et en ce sens, **il convient d'entamer un important processus de réflexion sur la qualification et les compétences juridiques de ces organismes, de nature juridique variée, en vérifiant s'ils sont tous nécessaires, si le coût qui en découle est approprié et s'ils répètent des domaines de compétence entre eux**. Même si théoriquement nous pouvons considérer que la coopération devrait être élargie avec ces partenaires potentiels transfrontaliers et interrégionaux et que le Statut apporte une couverture juridique pleine, il faut réfléchir sur ce que l'on peut demander à ces organismes de coopération, comment ils sont réglementés et à quoi ils servent.

Une remarque spéciale a été faite concernant la nouvelle figure des groupements européens de coopération territoriale (GECT), qui permet de créer des organisations de coopération entre des organismes territoriaux, même avec la participation d'états membres de l'Union Européenne. L'Euro Région Pyrénées Méditerranée, initiative conjointe des Gouvernements d'Aragon, Catalogne, îles Baléares et des Conseils Régionaux de Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, a mis en œuvre le processus de création d'un GECT qui attend l'autorisation du Gouvernement espagnol. Son autorisation est également nécessaire pour les conventions de coopération transfrontalière qui découlent du Traité de Bayonne de 1995 entre l'Espagne et la France, en développement de la Convention cadre de Coopération Transfrontalière adoptée par le Conseil de l'Europe en 1980. En définitive, le besoin de collaboration avec le ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération est évident et, dans la mesure pertinente, avec le ministère actuel de l'aménagement territorial, la vice-présidence troisième du Gouvernement de l'État.

18. La dernière dimension juridique objet d'un traitement spécifique au cours de la séance de travail a été celle relative à **la participation d'organismes sous-étatiques à des organisations internationales**. À la différence d'autres prévisions similaires dans certains des nouveaux statuts, l'article 198 du Statut établit **ce genre de participation en termes de mandat légal et la concrétise dans les matières d'intérêt importantes pour la Catalogne**; c'est-à-dire, de nouveau, dans un sens qui va au-delà des compétences

attribuées mais qui évidemment exclut la considération hypothétique de la Generalitat comme sujet de droit international parce qu'elle ne l'est pas.

En plus de souligner la référence spécifique à l'Unesco, présente également dans le statut d'autonomie de Castille-Leon, il a été démontré **qu'il n'existe que deux formes de participation: soit à travers la représentation de l'État, soit directement**, avec toute la complexité que peut comporter le fait qu'une seule communauté participe à la représentation de l'État ou que les 17 le fassent ou du moins celles qui le prévoient de leur statut d'autonomie. Dans les deux cas (à travers la représentation de l'État et surtout directement), **il faut absolument que la volonté politique de la communauté autonome, exprimée en termes légaux dans son statut d'autonomie, coïncide avec la volonté politique du Gouvernement de l'État – et, le cas échéant, avec la réglementation étatique – et avec la volonté des autres états membres d'une organisation internationale – et de la réglementation internationale correspondante**. Il faut constater que sans la confluence de ces trois niveaux de volonté, la participation directe de la Generalitat, ou d'une communauté autonome, à une organisation internationale n'est pas faisable.

19. Par ailleurs, le grand nombre de cas et de formules de participation directe d'organismes sous-étatiques à une organisation internationale, que ce soit en tant que membre de plein droit – même si normalement cette condition est réservée exclusivement aux états souverains – ou membre associé, membres affiliés, observateurs, où en ayant un statut à caractère consultatif, réaffirme le besoin de compter sur l'accord et la collaboration du Gouvernement de l'État et, ensuite, sur la volonté des états membres de l'organisation internationale et le respect des conditions de la réglementation pertinente de chaque organisation. En définitive, il est indéniable qu'il s'agit d'un aspect ayant une portée nettement politique, avec la limite que la **Cour Constitutionnelle a établie quant au fait que les relations avec des organisations internationales font parti de la réservation exclusive de l'État** établie dans l'article 149.1.3.

En ce sens, dans les paramètres constitutionnels, il est évident qu'il existe le besoin de trouver les formules appropriées et la collaboration du Gouvernement de l'État pour permettre la participation de la Generalitat à différentes organisations internationales et,



en particulier, à l'Unesco, essentiellement à travers la représentation de l'État plutôt qu'à travers la formule et la catégorie de membre associé, et la réforme de la Commission Nationale Espagnole pour l'Unesco.

20. Dans une dimension plus organisationnelle-institutionnelle, différentes considérations ont été formulées, la plus importante résidant probablement dans le **besoin de trouver les formules appropriées pour faciliter la coopération entre le Gouvernement de la Generalitat et le Gouvernement de l'État, que ce soit à travers des canaux bilatéraux, comme la Commission Bilatérale État-Generalitat ou par des mécanismes multilatéraux avec la présence des autres ou du moins d'autre communauté autonomes qui soient particulièrement intéressées** (parce qu'elles sont directement ou singulièrement touchées ou parce qu'elles ont exprimé leur volonté politique en termes légaux dans leur statut d'autonomie). Quoi qu'il en soit, l'existence d'une bilatéralité subsidiaire, opérationnel ou résoudre les défauts et les faiblesses de la coopération multilatérale, a également été affirmée. Néanmoins, il a été reconnu que l'histoire récente démontre une dynamique autonome égalitaire, « le café pour tout le monde », malgré la diversité d'aspirations politiques. L'un des experts est l'a exprimé graphiquement en indiquant que certaines communautés autonomes avançaient des approches politiques et juridiques par conviction, d'autres par émulation et d'autres le font en termes de strictes imitations.

Avec beaucoup de réserves, certains experts ont signalé qu'une partie des procédures de coordination établies pour les activités reliées à l'Union Européenne, comme la Conférence Sectorielle pour les Affaires Reliées aux Communautés Européennes (CARCE), pourrait être prise comme modèle pour développer des mécanismes de coordination multilatérale de l'action extérieure autonome; mais il a été aussi souligné que **la nature même de l'action extérieure, qui n'est pas une matière ou une compétence mais une dimension concrète de celles-ci, le rend extraordinairement difficile**. En ce sens, de manière contradictoire, l'annonce de la volonté du ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération d'avancer dans le développement réglementaire de l'action extérieure et le service extérieur de l'État et de passation de traités internationaux a été accueillie positivement mais il existe aussi **la crainte qu'une volonté excessivement coordinatrice de la part du Gouvernement de l'État puisse porter préjudice à l'exercice**

d'autogouvernement et de l'autonomie politique des communautés autonomes. En ce sens, il faut souligner que la coordination n'est pas aussi volontaire que la coopération.

Une des interventions de la séance de travail a développé spécifiquement les compétences du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération et de son Secrétariat Général Technique concernant la coordination de l'activité extérieure avec les communautés autonomes sur la base du Décret Royal 1124/2008, du 4 juillet 2008, de développement de la structure organique de base de ce ministère. Il a été rappelé que pour éviter des altérations de l'unité politique de l'action extérieure de l'État, ce ministère doit être informé et, dans certains cas, doit autoriser au préalable, la signature par les communautés autonomes de mémorandums d'entente, de conventions de coopération transfrontalière ou la création et la participation à des groupements européens de coopération territoriale. Il a également été souligné que le Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération et l'Administration extérieure de l'État ont l'obligation de collaborer et de donner un support au bureau des communautés autonomes à l'extérieur et en général aux visites et aux voyages institutionnels d'autorités autonomes.

21. Pour finir, certaines interventions ont insisté davantage sur la **dimension juridique-constitutionnelle interne de l'action extérieure de la Generalitat. Ainsi, la possibilité d'un développement réglementaire des dispositions statutaires a été indiquée**, afin de faciliter aussi bien l'action extérieure de la Generalitat que l'établissement de directives et de mécanismes pour garantir la coordination interne de ses différents ministères et organismes en matière d'action extérieure, ainsi que la promotion et la coordination de l'action des collectivités locales et autres organismes publics de Catalogne à l'extérieur, comme le prévoit l'article 199 du Statut. Par ailleurs, il est clair qu'en plus de la vocation politique et de l'existence du cadre légal nécessaire, **la Generalitat de Catalunya doit développer les ressources humaines, économiques, budgétaires et matérielles, les capacités et les connaissances nécessaires, ainsi que les structures appropriées pour exercer le mandat statutaire de l'action extérieure** dans la promotion des intérêts de la Catalogne et dans l'exercice des compétences statutaires de la Generalitat.

M. Xavier Pons Rafols,
professeur de droit international public de l'Université de Barcelone.

Ponents

Enoch Albertí

Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Barcelone et professeur de droit constitutionnel de l'Université de Barcelone.

Diplômé et docteur en droit par l'Université de Barcelone. Il a approfondi ses études à l'Université de Bielefeld, RFA.

Susanna Beltrán

Professeur agrégée de droit international public de l'Université Autonome de Barcelone.

Diplômée et docteur en droit par l'Université Autonome de Barcelone.

Professeur du Mastère Officiel d'Intégration Européenne et du Mastère Officiel de Relations Internationales de l'Université Autonome de Barcelone.

Manel Camós

Directeur de la Représentation de la Commission Européenne à Barcelone.

Diplômé en ingénierie chimique par l'Institut Chimique de Sarrià.

Diplômé en sciences économiques par l'UNED.

Mercè Corretja Torrens

Diplômée et docteur en droit par l'Université de Barcelone.

Chef du Département de Développement Autonome de l'Institut d'Études Autonomes de la Generalitat de Catalunya.

Professeur associée de droit administratif de l'Université Pompeu Fabra.

Antoni Cosano

Diplomate. Secrétaire général technique du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération.

Diplômé en droit par l'Université de Séville. Diplôme d'Études Internationales de l'École Diplomatique et diplôme NATO Defence College (NADEFCOL), Rome.

Cristina Gallach

Chef de division et porte-parole du haut représentant de l'Union Européenne pour la Politique Extérieure et de Sécurité Commune.

Diplômée en sciences de l'information par l'Université de Barcelone et mastère en affaires internationales (MIA) à l'Université de Columbia (NY, USA).

Laura Huici Sancho

Professeur agrégée de droit international public et droit communautaire européen à l'Université de Barcelone.

Diplômée et docteur en droit par l'Université de Barcelone.

Diplôme des Hautes Etudes Internationales. Institut Européen des Hautes Etudes Internationales (Nice).



Xavier Pons Rafols

Professeur de droit international public de l'Université de Barcelone.

Diplômé et docteur en droit par l'Université de Barcelone.

Antonio Remiro

Professeur de droit international public de l'Université Autonome de Madrid.

Diplômé en droit par l'Université de Murcie et docteur en droit par l'Université de Bologne (Italie).

Miquel Roca i Junyent

Avocat. Membre et président du Conseil d'Administration de l'Étude Roca Junyent Advocats.

Diplômé en droit par l'Université de Barcelone.



Patronat
CatalunyaMón

Av. Diagonal, 418, 1r 2a
08037 Barcelona
Tel.: +34 93 4457100
Fax: +34 93 5541614

Edifici de la Generalitat a Girona
Plaça Pompeu Fabra, 1
17002 Girona
Tel.: +34 872 975148

Anselm Clavé, 2, 6è
25007 Lleida
Tel.: +34 973 230260
Fax: +34 973 239284

Rambla Nova, 118, 2n 1a
43001 Tarragona
Tel.: +34 977 245958
Fax: +34 977 228434

Cervantes, 7
43500 Tortosa
Tel.: +34 695 357049
Fax: +34 977 444370

www.patronatcatalunyamon.cat