



## Cahiers de civilisation espagnole contemporaine

De 1808 au temps présent

2015  
automne 2016

---

### La rigidité du cadre constitutionnel espagnol en ce qui concerne la répartition territoriale du pouvoir et le processus catalan de « déconnexion »

*The rigidity of the Spanish constitutional order with regard to the territorial  
distribution of power and the Catalan process of "disconnection"*

*La rigidez del marco constitucional español respecto del reparto territorial del  
poder y el proceso catalán de "desconexión"*

**Andrés Boix Palop**

Traducteur : Schéhérazade Bezard, Ariane Le Corre, Maya Nicolas-Manceau, Mariam Mirzoyan et  
Camille Pradeau



Éditeur  
Laboratoire 3LAM

Édition électronique

URL : <http://ccec.revues.org/6313>

ISSN : 1957-7761

Référence électronique

---

Ce document a été généré automatiquement le 18 janvier 2017.

---

# La rigidité du cadre constitutionnel espagnol en ce qui concerne la répartition territoriale du pouvoir et le processus catalan de « déconnexion »

*The rigidity of the Spanish constitutional order with regard to the territorial distribution of power and the Catalan process of "disconnection"*

*La rigidez del marco constitucional español respecto del reparto territorial del poder y el proceso catalán de "desconexión"*

**Andrés Boix Palop**

Traduction : Schéhérazade Bezard, Ariane Le Corre, Maya Nicolas-Manceau, Mariam Mirzoyan et Camille Pradeau

---

## Transition négociée vers la démocratie et répartition territoriale du pouvoir en Espagne depuis 1978

- 1 Pour mieux comprendre les tensions entre les territoires de l'Espagne constitutionnelle, notamment la relation de la Catalogne et du Pays basque avec l'ensemble du corps politique actuellement appelé « Royaume d'Espagne », il faut connaître un minimum son contexte. Celui-ci illustre aussi bien l'histoire des désaccords et des solutions précaires, des compromis et des solutions trouvés jusqu'à nos jours, et il nous invite à nous intéresser à l'accord politique inscrit dans la Constitution de 1978. Nous ne souhaitons pas faire ici un examen critique de ce processus de transition<sup>1</sup>, ni proposer une réflexion politique sur les avantages et les inconvénients de certains éléments de cet accord constituant<sup>2</sup>. Dans la mesure où notre étude se veut juridique, car elle porte sur le droit,

nos commentaires et références au contexte précité, limitées au strict minimum, n'auront d'autre but que de nous permettre de comprendre la manière dont fonctionne le système juridique espagnol, qui est le produit actuel dudit processus de transition vers la démocratie et de ses dynamiques historiques. Cette approche devrait nous permettre d'analyser d'une manière aussi rigoureuse que possible la façon dont ce cadre juridique réagit (et la marge de manœuvre effective dont il dispose) lorsqu'il est confronté à certaines demandes politiques, que nous tenterons de comprendre dans leur dimension juridique. Il s'agit de demandes de reconnaissance de certaines spécificités culturelles ou politiques découlant de la diversité territoriale. Ces demandes peuvent être plus ou moins virulentes et plus ou moins partagées. Elles peuvent aussi évoluer vers « l'indépendantisme » lorsque la constatation (ou une simple perception) est faite qu'il est impossible d'apporter une réponse satisfaisante à ces revendications. Mais, au fond, ces demandes répondent toujours à cette même dynamique politique et à la manière dont le droit espagnol les traite.

- 2 Ainsi, en guise d'introduction, nous allons essayer de mettre en évidence très brièvement certains des éléments juridiques fondamentaux qui ont pu motiver les décisions prises, et qui motiveront probablement celles à prendre, par les acteurs impliqués dans ce genre de processus indépendantiste, en général, et dans le processus qui pousse de plus en plus de Catalans (et de partis politiques représentés au Parlement catalan) à vouloir l'indépendance en Catalogne, en particulier. Il convient d'indiquer brièvement les principaux éléments du système juridique créé en Espagne après la mort du général Franco, et de toute l'architecture juridique consolidée dans les décennies suivantes, pour mieux comprendre les prises de position du système juridique et constitutionnel espagnol face aux demandes d'une plus grande autonomie, de reconnaissance de nouvelles compétences et asymétries ou, simplement, de l'indépendance dans certaines parties du territoire national.

## **Le processus singulier de « transition » vers la démocratie espagnole**

- 3 L'Espagne a rejoint le contexte démocratique européen tardivement, par l'intermédiaire d'un processus politique propre et singulier. En Espagne et au Portugal, la consolidation d'un État démocratique de droit, plus ou moins proche de ceux de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord, ne s'est produite que quarante ans après la Seconde Guerre mondiale. Au contraire, pour la majeure partie des démocraties d'Europe occidentale, la fin de la Seconde Guerre mondiale a conduit à la démocratisation de la vie politique. La démocratisation en Espagne et au Portugal ne s'est pas consolidée définitivement avant 1986, date de l'intégration des deux pays dans la Communauté européenne de l'époque (CECA ; EURATOM et CEE), ancêtre de l'actuelle Union européenne. La démocratisation en Espagne et au Portugal a emprunté le même chemin que la Grèce après l'interrègne dictatorial militaire en 1982.
- 4 Ce processus de transition espagnol a des caractéristiques très particulières dont on a toujours fait l'éloge et qui expliquent bon nombre des particularités, parfois étranges, de notre modèle constitutionnel<sup>3</sup>. Depuis peu, on commence à évaluer négativement certaines d'entre elles. Les critiques restent toutefois très minoritaires et peu répandues. Évidemment, le fait que certaines fissures du régime, dues à certaines de ces caractéristiques, soient devenues bien plus évidentes à la suite des diverses crises que

l'État espagnol a traversées (crise sociale, crise des valeurs, crise économique, crise territoriale...) montre que tout cela est intimement lié<sup>4</sup>.

- 5 Cette transition vers la démocratie en Espagne, initiée après la mort du dictateur le 20 novembre 1975 (ou, peut-être, par la désignation, quelques années plus tôt, de Juan Carlos de Bourbon comme son successeur en tant que Roi) a été menée sans rupture légale, contrairement à ce qui s'est passé, par exemple, au Portugal. Le Royaume d'Espagne, après la mort du Général Franco, reprend l'ensemble des traditions juridiques du passé. Cependant, on était parfaitement conscient de la nécessité de réformes majeures pour mettre le pays au même niveau que ses voisins européens, et pour faire face à une lassitude qui ne s'exprime pas directement mais qui est plutôt évidente dans les secteurs les plus dynamiques de la population au sujet des restrictions en matière de libertés sociales et politiques. Le *leitmotiv* du projet de réforme correspond à l'expression familière « de la loi vers la loi » du précepteur du Roi, Torcuato Fernández Miranda, président du Conseil du Royaume de l'époque et artisan (comme il le reconnaît) reconnu de la première phase de ce projet. L'obsession du régime franquiste et des agents politique et économique suffisamment forts pour imposer leur volonté était d'assurer une « transition » vers une démocratie réalisée en accord avec la légalité franquiste, par l'intermédiaire d'une réforme progressive de ses lois fondamentales. C'est ainsi que s'est développé le processus démocratique, qui comportait le célèbre *harakiri* des Cortès franquistes, à savoir conversion des premières Cortès législatives, élues de façon démocratique en 1977, en Cortès constituantes, de leur propre chef, pour la première fois depuis 1936, après plus de quarante ans<sup>5</sup>.
- 6 Cette dynamique réformatrice, bien que clairement guidée par des personnalités haut placées, a reçu le soutien de beaucoup d'acteurs, y compris de l'opposition politique de l'époque. Son succès a été possible parce qu'en plus d'être une « transition », c'était aussi une « transaction » de la part des courants d'opposition démocratique qui reconnaissaient la légitimité du régime républicain vaincu après un coup militaire manqué (1936) et la guerre civile qui a suivi (1936-1939). La réalisation de cette transaction, symbolisée par l'acceptation des piliers fondamentaux du régime et l'acceptation de celui-ci par le Parti Communiste d'Espagne (PCE), explique en grande partie que la transition démocratique espagnole ait été non seulement pacifique, mais aussi génératrice d'un grand consensus social et politique qui a duré de nombreuses années. Cela explique également des anomalies évidentes comme l'est le fait que la démocratie espagnole ait assumé l'ensemble des conséquences juridiques négatives dérivées de son soutien à cette nouvelle légitimité. Ces conséquences juridiques perdurent encore aujourd'hui, ou tout au moins certains effets dérivés de celles-ci, en droit privé, par exemple des questions concernant les relations personnelles (le régime franquiste n'a pas reconnu certains actes en matière de filiation ou de mariage du temps de la République) ou patrimoniales (évidemment, aucune révision de certains processus d'accumulation de biens pendant la dictature n'a été faite). Elles concernent également des aspects qui peuvent être considérés comme étant anecdotiques, mais aussi fortement symboliques (si une équipe a gagné la coupe de football dans une zone républicaine, le trophée n'est toujours pas reconnu aujourd'hui, comme c'était le cas du *Levante U.D.*<sup>6</sup>) et d'autres plus tragiques et dramatiques : aujourd'hui encore, notre Tribunal constitutionnel (TC) considère que les condamnations prononcées par les tribunaux franquistes pour des motifs politiques sont parfaitement légitimes et nie, en cohérence avec le processus légitime de transition vers la démocratie espagnole et notre

Constitution de 1978, la possibilité de révision, comme a pu le constater, par exemple, la famille du poète condamné, Miguel Hernández<sup>7</sup>.

- 7 Il est plus ou moins normal que, dans un contexte comme celui qui est décrit, le résultat d'un processus constituant aussi particulier que celui de l'Espagne protège la plupart des institutions et un bon nombre d'usages politiques du passé : du respect de la Restauration monarchique décrété par Francisco Franco lui-même jusqu'à presque toutes les structures du pouvoir de l'État. C'est également le cas lorsque ces structures se heurtent aux réalités qui découlent du nouvel accord constitutionnel. Par exemple, l'Administration générale de l'État et ses institutions, qui ne sont pas mises en place pour rendre leurs fonctions compatibles avec la nouvelle structure de répartition territoriale du pouvoir qui découle de la Constitution de 1978, comme cela aurait été le cas s'il y avait effectivement eu une réelle intention de mettre en place un système fédéral<sup>8</sup>. Un autre exemple serait la survie des provinces, comme circonscription électorale (exactement de la même manière que pendant la période franquiste pour l'élection de *procuradores en Cortes* [représentants]) et comme structure administrative, aussi absurde que cela puisse paraître avec l'émergence des communautés autonomes, ainsi que d'un régime local généreux<sup>9</sup>. Une grande partie des problèmes de coordination et de cohérence entre le modèle de développement du pouvoir territorial en Espagne, sur lesquels nous reviendrons, découle justement du maintien de structures qui non seulement sont peu fonctionnelles ou manifestement inadaptées aux nécessités de gestion d'une société moderne, mais aussi manifestement incompatibles avec certaines des nouvelles formes de répartition du pouvoir issues nécessairement du nouveau consensus.

## La rigidité et la verticalité du modèle constitutionnel

- 8 Dans le prolongement de cette idée, il est important de souligner que la rigidité et la verticalité, toutes deux déclinées de différentes manières, sont également des caractéristiques essentielles du modèle espagnol né entre 1975 et 1978. La rigidité a un rapport avec la préservation des structures, mais elle se reflète surtout à travers le verrouillage de certains éléments et de certaines instances, certains de ces éléments ayant été créés à cette époque (le cas du système électoral est paradigmatique à cet égard : mis en œuvre par décret, avec l'intention de favoriser les zones rurales par rapport à l'Espagne urbaine et d'éviter des mauvaises surprises, comme celle survenue le 12 avril 1931, à cause du vote des villes<sup>10</sup>). D'autres éléments, correspondant déjà au modèle de démocratie qui allait être mis en place, expliquent certaines des anomalies de la démocratie espagnole issue de la Constitution de 1978, notamment si l'on combine cette réalité avec la grande verticalité du processus de prise de décision et de contrôle, verrouillées contre les influences excessives des citoyens, qui sont systématiquement considérés comme des dangers potentiels<sup>11</sup>.
- 9 Ainsi, nous avons déjà eu l'occasion d'expliquer aussi bien l'intention de la Constitution espagnole de 1978 que celle de l'ensemble du système juridique qui s'est développé autour d'elle (ou, dans certains cas, directement hérité de la période précédente, comme pour les règles fondamentales régulatrices de l'exercice du pouvoir administratif et de son contrôle par les tribunaux, normes franquistes des années 50, qui, près de vingt ans durant, ont été unanimement jugées parfaitement compatibles avec la nouvelle démocratie espagnole)<sup>12</sup>. L'intention était d'éloigner autant que possible les citoyens espagnols de la prise de décisions politiques. Il est certain que les solutions restrictives

propres au régime espagnol ont des précédents en droit comparé, alors qu'elles sont normales dans d'autres systèmes juridiques démocratiques. Ce qui est frappant avec le modèle espagnol, c'est que pratiquement chaque fois, la solution choisie est toujours la plus restrictive et la moins participative, ce qui représente un frein pour la démocratie et pour la participation.

- 10 Comme l'on sait, la procédure législative complique beaucoup l'initiative législative populaire (qui n'est d'ailleurs qu'une simple initiative) ou n'admet pas les référendums dérogatoires qui se sont révélés très utiles dans des pays tels que l'Italie, en tant que recours exceptionnel afin d'éviter des actions arbitraires de la part du pouvoir législatif. Il y a des restrictions totalement cohérentes avec l'aversion généralisée pour les référendums ou la consultation citoyenne, tant au niveau étatique qu'au niveau local, ou même au niveau régional. Au niveau de l'Etat, comme nous le verrons plus loin, au-delà des propositions de réforme constitutionnelle, on ne les admet que dans un but consultatif et ils sont soumis à de nombreuses contraintes<sup>13</sup>. Au niveau local, la norme exige l'autorisation de l'État et interdit les consultations pouvant avoir des incidences en matière budgétaire, en empêchant ainsi que les citoyens puissent être consultés précisément sur les affaires les plus importantes<sup>14</sup>. Comme nous le verrons plus loin, ils sont en principe impossibles au niveau régional, ce qui a d'ailleurs été l'une des sources de conflit en Catalogne<sup>15</sup>. Cette aversion générale se heurte à la pratique des pays voisins, même de ceux qui sont également réticents à la figure référendaire, ce qui est par exemple le cas de l'Allemagne où le *Land* de Baden-Württemberg n'a pas hésité à consulter ses citoyens dans le cadre du projet controversé Stuttgart-21 en tant que solution démocratique au conflit politique concernant l'éventuelle réalisation du projet<sup>16</sup>. Au niveau judiciaire, le système espagnol permet de repérer encore une fois cette méfiance envers les citoyens. Ils ne participent pas au processus de sélection de la majorité des juges et des magistrats, ou seulement par l'intermédiaire du *Consejo General del Poder Judicial* (Conseil Général du Pouvoir Judiciaire) et donc des partis politiques, dans une minorité des processus de sélection ou dans la provision des postes pour les plus hautes juridictions. Paradoxalement, l'exemple le plus clair de nomination dans lequel la légitimité démocratique de la personne nommée est la plus évidente, correspond au cas des magistrats du TC espagnol, organe non juridictionnel qui a un rôle très important dans la résolution des conflits territoriaux dans l'Espagne constitutionnelle. Cependant, cette politisation de l'élection de ces magistrats est perçue comme une anomalie en Espagne, tant parce qu'elle est inhabituelle que pour la *lottizzazione* manifeste et croissante avec laquelle les partis politiques font face à ce type de nomination, ce qui est probablement, encore une fois, le résultat de l'absence de cette culture de la participation. Afin de compléter ce tableau, et contrairement à la quasi-totalité des pays voisins, en Espagne la présence des citoyens dans la justice, au moyen des systèmes de jury populaire, est aussi tardive qu'exceptionnelle.
- 11 En ce qui concerne le pouvoir exécutif, la situation est très similaire. Contrairement à ce qui se passe dans les pays occidentaux ayant un État démocratique de droit consolidé et participatif, l'action administrative en Espagne, en appliquant les paramètres définis par Schmidt-Aßmann pour identifier des modèles de tradition administrative, se situe systématiquement, si l'on considère les pays européens, parmi les moins transparents, les plus verticaux, parmi ceux qui ont une plus grande capacité pour l'exercice discrétionnaire du pouvoir, et une capacité moindre pour le contrôle de celui-ci. De plus, elle se situe parmi ceux qui ont beaucoup de difficultés à accepter la participation des

citoyens dans l'adoption des décisions ou dans l'élaboration des normes réglementaires<sup>17</sup> par exemple. Enfin, et c'est une question clé sur laquelle nous devons revenir plus tard, cette rigidité et cette méfiance à l'égard de la participation citoyenne se manifestent aussi dans les mécanismes de révision constitutionnelle, dont l'initiative est très contrôlée par les autorités publiques. De plus, ces mécanismes, comme nous le précisons à la fin de cette étude, ont besoin, pour que les réformes puissent être adoptées, de majorités qualifiées qui confèrent une grande rigidité au texte constitutionnel espagnol. Compte tenu du contexte social et politique espagnol actuel en ce qui concerne « l'accommodement » de la Catalogne en Espagne et le cadre juridique de référence, c'est une question qui est amenée à devenir absolument essentielle.

- 12 Cette verticalité et la rigidité qui l'accompagne est l'un des éléments caractéristiques du modèle espagnol né en 1978. Cela explique certains des paradoxes apparents d'un régime qui est parfois extraordinairement souple, quand les élites politiques, sociales et économiques trouvent un accord, mais impossible à réformer dans la pratique, lorsque cela va l'encontre de leurs intérêts et des positions dominantes. De là découlent notamment quelques-unes des difficultés qui apparaissent lorsque certaines communautés autonomes (le Pays basque)<sup>18</sup> depuis plus d'une décennie et la Catalogne actuellement) demandent, soutenues par des majorités politiques solides et réitérées, certains changements dans l'ordre juridique et dans leur relation avec l'État. Mais ce n'est pas la seule explication. Mentionnons deux exemples importants. Tout d'abord, presque quarante ans d'histoire constitutionnelle espagnole n'ont pas permis d'adopter une loi sur le droit de grève afin de développer le droit prévu à l'article 28.2 de la Constitution, malgré les demandes répétées de divers secteurs sociaux qui n'ont cessé que lorsqu'il est devenu évident que, compte tenu de l'évolution politique et sociale du pays, le remède serait pire que le mal. Ces quarante années n'ont pas permis non plus d'adopter une loi électorale différente de celle adoptée provisoirement par décret royal par l'Union du Centre Démocratique (UCD) en vue des toutes premières élections. L'important *catenaccio*<sup>19</sup> institutionnel, économique et social imposé par ce modèle électoral aux politiques publiques espagnoles peut toutefois être déverrouillé avec une énorme facilité quand il y a un « intérêt supérieur » qui conduit à un accord des autorités. Les deux seules révisions constitutionnelles menées jusqu'à aujourd'hui en sont très probablement le meilleur exemple. Ces deux réformes sont nées de la nécessité d'adapter notre texte constitutionnel aux nouveaux traités de l'Union européenne (c'est le cas de la réforme de 1992 concernant l'article 13.2 de la Constitution, conséquence du traité de Maastricht<sup>20</sup>) ou directement à la pression informelle des institutions européennes (bien qu'ayant un certain soutien normatif ultérieur dans les traités en matière de stabilité budgétaire) qui conduit à une révision constitutionnelle plus imposée par l'extérieur que générée en interne. Il s'agit de la réforme de 2011 qui, comme nous le savons, a modifié l'article 135 de la Constitution pour y établir la priorité du paiement des intérêts de la dette<sup>21</sup>. Dans les deux cas, mais plus particulièrement dans ce dernier, et bien que donner la priorité à la stabilité financière et de faire face aux créanciers internationaux pour toute dépense publique ait été politiquement controversé, la révision constitutionnelle a été aussi facile dans sa procédure d'un point de vue juridique que simple dans son exécution. En outre, en 2011, la révision constitutionnelle a été réalisée en un peu plus d'un mois (et pour couronner le tout, au mois d'août), ce qui montre bien à quel point le système peut fonctionner de manière souple pour se réformer, sans participation ni débat public, et indépendamment de l'importance du sujet, lorsque la modification a le soutien des autorités et des instances *ad hoc*.

- 13 C'est pour cette raison qu'il n'est pas étonnant que ces rigidités, et la prétention de résoudre toute question prêtant à conflit à partir des traditionnels pactes au sommet, à travers les mécanismes verticaux propres à nos pratiques constitutionnelles, finissent par adopter la logique avec laquelle la Restauration bourbonienne de 1975 a affronté la question de la diversité territoriale et la répartition du pouvoir en Espagne.

## Le fait national et ses conséquences

- 14 La période de la transition-transaction vers la démocratie condense dans l'Espagne du milieu de la décennie des années 70 divers conflits et lignes de fracture. Tous doivent être affrontés par un régime qui aspire à ce que cette transformation soit réalisée de l'intérieur et sans perdre le contrôle sur le processus. Pour cela, il fallait répondre à certaines revendications. En négociant, ils ont trouvé bon nombre d'équilibres, certains ayant été prédéfinis avant même le pacte constitutionnel, comme ce fut le cas des *Pactos de la Moncloa* en matière économique et sociale qui ont inauguré une tradition pactiste entre le gouvernement, les entrepreneurs et les syndicats ayant peu de précédents à l'étranger. En revanche, certaines des fractures politiques les plus complexes de l'époque se résolvent par un verrouillage absolu du système, comme c'est le cas de la forme d'État, la monarchie n'étant pas une question négociable. Comme nous le savons, le référendum constitutionnel de 1978 ne portait pas sur la forme d'un État qui était déjà une Monarchie, point réglé d'avance. Cependant, le texte constitutionnel, même s'il est postérieur à ces fractures, va contribuer à les renforcer de manière notable. Ainsi, contrairement à ce qui se fait dans les Constitutions des pays voisins, il n'y a pas que les droits fondamentaux qui restent sous la protection de l'article 168 de la Constitution espagnole (prévu pour la révision constitutionnelle aggravée qui requiert plusieurs majorités qualifiées successives, parlementaires et populaires), mais aussi tout le Titre II, qui régule l'institution monarchique, et le Titre Préliminaire, qui contient quelques principes en matière de distribution territoriale du pouvoir bien particuliers tant par leur origine que par leur contenu.
- 15 À cette période-là, l'une des questions les plus conflictuelles du point de vue politique était celle relative à la répartition territoriale du pouvoir, comme ce fut déjà le cas dans chacun des processus d'ouverture démocratique de l'histoire récente de l'Espagne. Il s'agit d'une constante qui s'est reproduite à chacune des occasions où il y a eu une ouverture démocratique, ce qui semble indiquer de manière assez claire que ce n'est pas une affaire résolue, loin de là<sup>22</sup>. C'est ce qui se passe dans la première de ces « brèches de démocratisation », avec la « Glorieuse » Révolution de 1868 et la première République espagnole, où comme nous le savons déjà, cette question fut politiquement et constitutionnellement fondamentale, son échec entraînant la fin de cette brève expérience démocratique. L'histoire s'est également répétée en 1931, et il faut signaler qu'en général, l'organisation du vivre-ensemble n'a pas non plus été particulièrement un succès pendant cette deuxième expérience républicaine, notamment à cause de problèmes successifs concernant la question, très controversée déjà à cette époque, de « l'accommodement catalan en Espagne ». Bien que cela fût seulement l'une des causes qui a contribué au soulèvement militaire qui a anéanti la Seconde République après une guerre sanglante, il convient de rappeler que des expressions telles que « plutôt rouge que brisée » ont montré de manière assez claire les limites ou les lignes, rouges en l'occurrence, de l'Espagne la plus conservatrice, limites qui se trouvaient bien au-delà de

tout autre débat idéologique<sup>23</sup>. Comme lors de la Seconde République, pendant la période 1975-1978, la question territoriale faisait partie des demandes et des négociations de l'opposition démocratique. De plus, elle avait une dynamique et une vigueur nouvelles, intimement liées à l'idée démocratique, comme une sorte de réaction logique compte tenu de l'expérience de « recentralisation » caractéristique des années de dictature du général Franco. D'ailleurs, ces demandes n'apparaissent pas seulement en Catalogne, au Pays Basque, et dans une moindre mesure en Galice. En effet, d'autres territoires espagnols, tels que la région de Valence, adoptent la devise selon laquelle, parallèlement à la *liberté* et l'*amnistie*, il est également essentiel de demander un statut d'autonomie qui limite l'oppression centraliste due à la dictature. La réaction de l'Andalousie a également été très significative, en tant que parfait exemple de l'émergence de cette idée selon laquelle la modernisation allait de pair avec une autonomie politique de premier plan, comparable aux plus ambitieuses. C'est une réaction qui réussit à mettre cette région au niveau des communautés autonomes ayant le maximum de compétences et d'institutions, et ce, dès le début grâce à la pression exercée par les citoyens. Ces demandes bénéficiaient d'un grand soutien populaire au niveau municipal et parmi les cercles citoyens les plus politisés, créant une sorte de bouillon de culture hégémonique en vue d'associer les exigences liées à la démocratisation à celles liées à la décentralisation politique. En définitive, dans ce contexte, et alors même que « l'unité de la patrie » était absolument essentielle pour le *pack* de valeurs issues du régime du 18 juillet 1936, il semble clair que les chances de la transition démocratique passaient aussi par la prise en considération des demandes démocratiques des mouvements nationalistes, du moins, les mouvements basque et catalan. La transition espagnole vers la démocratie n'était possible qu'en acceptant certaines spécificités et la mise en place d'un processus de décentralisation, comme cela avait été le cas, comme on l'a dit, lors de la Seconde République. Un pacte qui, de plus, permettrait, comme en 1931, que d'autres territoires fassent siennes ces mêmes demandes d'autonomie.

- 16 Dans ce contexte, il n'est ni étonnant, ni juridiquement sans importance, qu'une fois de plus la solution apportée à ce problème soit antérieure à la Constitution. Après le pacte entre l'opposition démocratique catalane et basque et le gouvernement Suárez, on parvient à un certain « accommodement » à travers la mise en place d'un système de pré-autonomies<sup>24</sup> incluant également le retour de l'exil d'un président de la *Generalitat* catalan, Tarradellas, qui s'inscrit dans la légalité républicaine, bien que seulement de manière symbolique. La Constitution espagnole de 1978, reconnaîtra par la suite une large autonomie aux territoires qui avaient demandé un statut d'autonomie pendant la Seconde République (première disposition transitoire). Cette solution permet la création immédiate de communautés autonomes en Catalogne, au Pays Basque et aussi en Galice, dont le statut a été plébiscité mais n'a jamais été appliqué pendant la Seconde République. Le régime de « pré-autonomies », comme cela a été dit précédemment, après les élections de 1977, se généralise également et s'étend sur une grande partie du territoire espagnol, de sorte que la conception constitutionnelle de 1978, qui permet sa généralisation (mais sans l'imposer), est non seulement le résultat d'un accord préalable à la Constitution, mais est aussi négociée entre les élites avant d'être le résultat d'un processus constitutionnel avec la participation des citoyens. Que le pacte entre les élites ait échappé à la fin « à leur contrôle » et que l'autonomie soit finalement allée au-delà de ce qui était initialement prévu ou de ce que semble indiquer la Constitution, est une tout autre question, à mettre d'ailleurs en rapport avec certains mécanismes verticaux de fonctionnement du système espagnol<sup>25</sup>.

- 17 Afin de contrer les concessions inévitables faites pour réussir une transition négociée vers la démocratie, étant donné la force des mouvements nationalistes basque et catalan parmi les mouvements démocratiques d'opposition, l'article 2 de la Constitution énonce clairement le principe constitutionnel d'unité de la nation espagnole, bien au-delà de l'article 1.2 qui dispose que la souveraineté nationale réside dans le « peuple espagnol », considéré comme un ensemble. Cependant, l'article 2 de la Constitution espagnole, protégé par la clause « aggravée » de révision constitutionnelle, va un peu plus loin et établit que « la Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles ». Bien sûr, le plus important dans cette disposition est l'affirmation catégorique de « l'unité indissoluble » de la nation espagnole. Cela ne doit pas étonner, car il s'agit bien d'un processus constituant dans lequel le débat parlementaire n'a pas toujours été le lieu où étaient trouvés les accords et avaient lieu les débats sur les contenus du texte constitutionnel. C'était plutôt dans des réunions et cénacles plus restreints que les décisions étaient prises. Il convient de rappeler que cette partie du texte constitutionnel, avec l'article 8 de la Constitution, qui donne de façon étonnante comme mission spécifique aux forces armées la défense de « l'intégrité territoriale » de l'Espagne, parvient à la commission constituante (comme on le saura plus tard) dans une enveloppe fermée avec le texte qui sera finalement retenu, rédigé par l'Armée, pouvoir de fait de l'époque, particulièrement obsédée par l'unité de la patrie<sup>26</sup>. Malgré la reconnaissance de « nationalités » (et non « nations ») et de « régions » dans ce même article 2, la rengaine du titre préliminaire de la Constitution, dans un contexte où la musique militaire était « très écoutée », est la traduction juridique de ces lignes rouges que le régime franquiste n'était pas disposé à franchir dans le processus de transition vers la démocratie, dans laquelle les désaccords politiques seront peu à peu, et en dernière instance, résolus par les citoyens démocratiquement.
- 18 Comme nous l'avons vu plus haut, dans la mesure où ces deux dispositions se trouvent dans le titre préliminaire de la Constitution, qui est presque irréformable dans la pratique, une certaine souplesse dans l'interprétation de leur contenu est la seule manière de donner à notre régime constitutionnel une certaine flexibilité et de l'éloigner des tambours et des clairons qui l'accompagnent depuis l'élaboration du texte. C'est là une chose qu'il est essentiel d'assumer, si nous aspirons à prôner une certaine plurinationalité de l'État espagnol, qui requiert des accords sur l'interprétation, et demande aux élites socio-politiques et économiques de l'Espagne, dont l'importance est cruciale à l'heure de sa réalisation, un effort d'intégration et les gages d'une certaine marge de manœuvre, comme on a pu le voir en d'autres occasions. En outre, cette souplesse dépend évidemment de la volonté des interprètes, et son absence permet de bloquer tout projet de réforme et de progrès que certains souhaitent. En fait, c'est le résultat sans doute voulu par le pouvoir constituant comme garantie contre certains « débordements » non souhaités par les instances à la tête du processus de transition démocratique. Une partie importante du problème qu'on a actuellement en Catalogne est due à cette réalité. Par exemple, dans le célèbre arrêt du TC 31/2010, qui vide de sa substance le projet de réforme statutaire catalan de 2006, auquel nous aurons l'occasion de nous référer plus tard, et le débat public qui l'a accompagné, l'un des points les plus importants de la controverse était de savoir si l'article 2 de la Constitution permettait de comprendre l'idée de « nationalité » comme une expression, pour la Catalogne, à

rapprocher de celle de « nation », au moins d'une façon symbolique et sans valeur juridique. Le refus du TC d'envisager cette possibilité, adoptant une interprétation conjointe de l'article 2 et de l'article 1.2 de la Constitution, qui réaffirmait l'unité de la nation espagnole, fut salué comme un grand succès pour l'unité de la patrie dans un premier temps. Mais le temps a démontré qu'une telle affirmation catégorique n'a fait que doter notre système de répartition du pouvoir territorial et de reconnaissance de la diversité d'une rigidité qui, en plein XXI<sup>e</sup> siècle, renvoie à cette enveloppe transmise aux constituants en 1978 qui contenait le libellé exact de l'article 2. Une rigidité qui, en réalité, n'aide en rien à unir une société beaucoup plus diverse et plurielle au point de vue symbolique... mais aussi dans la pratique.

- 19 Il convient de rappeler, cependant, qu'au-delà des considérations politiques et symboliques, quelque peu évanescences, sur le sens de l'idée de « nation » dans le contexte politique actuel, au XXI<sup>e</sup> siècle et à la fin du siècle dernier, lorsque de tels agissements (l'enveloppe portée par le coursier à moto) se produisent, du point de vue juridique, le sens de ces discussion un peu byzantines sur l'existence de différentes nations débouche sur des questions de nature bien plus prosaïque, mais en même temps beaucoup plus importantes dans la mesure où elles regardent la vie des citoyens et les possibilités effectives de développement de certaines politiques publiques : quelles compétences doivent être gérées par des entités les plus proches, comme les communautés autonomes, et avec quel niveau d'autonomie politique ? Avec quelles possibilités de financement ? Juridiquement, ce sont ces éléments qui définissent le modèle d'État et la répartition effective du pouvoir territorial en Espagne en réalité. Il est moins important de savoir si nous sommes devant différentes nations et petites « nationalités » ou « régions » (pour employer la terminologie de l'article 2 de la Constitution) que de savoir si ces entités infra-étatiques sont des agents actifs, autonomes et capables de porter à l'action publique les demandes des citoyens exprimées démocratiquement. De plus, il est très révélateur et juridiquement capital de signaler que c'est précisément sur ce point que se produit le « débordement » juridique le plus significatif pendant la transition par rapport à la prévision initiale des élites, qui conçoivent la répartition du pouvoir dans ce nouveau Royaume d'Espagne, que l'on veut rapprocher des États de droit européens.
- 20 En effet, les pressions sociales dans presque tout le pays vont très vite, et de manière substantielle, modifier le point d'arrivée, à tel point que l'on peut parler de « perplexité » si l'on compare le résultat final avec le texte constitutionnel de 1978<sup>27</sup>. Cela est arrivé alors que la conception constitutionnelle initiale qui, comme nous l'avons dit, semblait s'inspirer du modèle de « l'État intégral » de la Seconde République espagnole, était très différente et ne devait pas nécessairement créer des autonomies politiques dans tout le territoire de l'État, les territoires pouvant demeurer des parties intégrantes du territoire de l'État et s'organiser à partir d'un modèle de gestion centralisé. Ce débordement se traduit d'une part par l'aspiration initiale de l'Andalousie d'aligner ses compétences sur les trois communautés autonomes (la Galice, le Pays basque et la Catalogne) qui en avaient le plus depuis le début. Après un processus hasardeux et quelques problèmes juridiques, l'Andalousie a finalement obtenu le même statut, à un moment où d'autres communautés autonomes (le Pays valencien, les Canaries ...) ont également initié cette voie vers l'autonomie avec un grand soutien populaire, recueilli grâce à l'action des municipalités. Devant l'évidence du débordement, les élites optèrent de nouveau pour un compromis et un règlement vertical du problème, ce qui entraîne une deuxième

conséquence : la généralisation de l'autonomie à tout le Royaume (même si dans un premier temps on tient à ce que cette généralisation soit limitée, à l'exception des Îles Canaries ou de Valence, auxquels l'interdiction de la voie d'accès à l'autonomie de l'article 151 CE est compensée par une augmentation initiale de leurs compétences)<sup>28</sup>. En outre, au fil du temps, cette deuxième phase du processus s'achève par la généralisation d'un modèle à la carte. Grâce à des accords successifs entre les partis majoritaires au niveau étatique, qui uniformisent la structure autonome et les limites des compétences de toutes les communautés autonomes, ce modèle transforme l'Espagne en un État uniformément décentralisé avec un niveau d'autonomie modéré pour les entités infra-étatiques de gouvernement, mais avec un niveau de compétences au contraire considérable si nous nous en tenons à l'exemple qui sert de point de comparaison. Ces accords successifs révèlent la capacité de l'État et de ses acteurs à déléguer des compétences, mais aussi le fait qu'ils ne souhaitent pas procéder par des mécanismes individuels, territoire par territoire. Il s'agirait plutôt de le faire à travers des accords généraux, à l'instar des mécanismes, au début des années 80, découlant du rapport de la *Comisión de Autonomías*<sup>29</sup> et, dans le milieu des années 90, lors de la généralisation pour toutes les communautés autonomes des mêmes limites en matière de compétences. Ces dernières, plus ou moins proches des modèles fédéraux comparés, et plus concrètement des modèles européens, ne seront cependant pas accompagnées des attributs essentiels nécessaires à une vraie autonomie politique, elle-même primordiale pour pouvoir considérer un État comme fédéral. Il s'agit de mécanismes de formation de volontés au niveau territorial, de la visualisation de la composition diverse de l'État et surtout, de l'indépendance effective (non soumise à tutelle étatique) dans la gestion des compétences propres et la capacité d'anticiper les dépenses et les revenus publics<sup>30</sup>.

- 21 Dans tous les cas, la résolution du conflit territorial pendant la transition démocratique initiée en 1975 a effectivement fait de l'Espagne en quelques années un pays décentralisé, et ce malgré sa très forte tradition centraliste. Cependant, cette évolution ne répond pas aux revendications des régions les plus ambitieuses (de nouveau le Pays Basque et la Catalogne). Elle ne permet pas non plus de canaliser de manière souple les demandes d'autonomie non homogènes dans les différentes parties du territoire national, ce qui est à l'origine de problèmes et de conflits qui se prolongent jusqu'à aujourd'hui, parfois de manière très visible, à l'instar du processus initié en Catalogne il y a dix ans avec une simple procédure de réforme de son statut d'autonomie. Ce processus a commencé avec l'arrivée au pouvoir en 2003 d'un gouvernement en Catalogne, lors des élections du 16 novembre de la même année, dirigé par Pasqual Maragall (*Partit dels Socialistes Catalans*, PSC, la branche catalane du PSOE) et composé d'une coalition de trois partis d'orientation globalement progressiste et catalaniste. Il s'agit ici du communément appelé gouvernement *Tripartit*, qui avait parmi ses promesses électorales la rédaction d'un nouveau statut d'autonomie pour la Catalogne en réponse à l'insatisfaction générale que génèrent, comme il a été dit, les limites du modèle autonome.

## Le processus en phase *beta* : la réforme statutaire catalane de 2006 et la décision 31/2010 du TC

### Le processus de réforme statutaire catalan et l'équilibre complexe des pactes politiques pour aboutir à une alternative constitutionnelle également recevable en Espagne

- 22 C'est dans ce contexte que nous avons essayé de décrire, avec un modèle d'État très singulier et consolidé définitivement en Espagne, que certains courants politiques nationalistes au Pays basque (le *Plan Ibarretxe* de réforme statutaire en 2003) et en Catalogne (*Estatut* de 2006) commencent à demander une réforme de leur relation « avec l'État ». Face à la conception immobiliste des élites étatiques et du nationalisme espagnol de matrice castillane, qui voient une limite à ne pas dépasser pour l'évolution de la carte autonome et la répartition du pouvoir territorial dans l'augmentation des limites des compétences des communautés autonomes de la « voie lente », résultant du pacte des années 90 entre le PSOE et le PP, et qui se concrétise dans une succession de transferts durant la dernière décennie du XXe siècle, des partis politiques comme le *Bloque Nacionalista Galego* (BNG) en Galice, *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) ou *Eusko Alkartasuna* (EA) (la gauche *abertzale*) dans le Pays basque, ou *Convergència i Unió* (CiU) et *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) en Catalogne, expriment leur mécontentement vis-à-vis de ces mêmes limites. Les raisons de ce mécontentement sont variées. Certaines sont plus politiques et donc moins intéressantes dans une étude comme la nôtre. D'autres sont plus juridiques et nous informent ainsi sur l'évolution du cadre légal et de sa position en la matière :
- 23 En premier lieu, il y a une certaine volonté de différenciation, exprimée parfois au niveau politique, soit avec une simple volonté de bénéficier d'un régime de décentralisation nécessairement supérieur à celui d'autres régions, comme « trait distinctif », soit comme demande de plus de compétences pour renforcer l'autonomie du gouvernement et indépendamment du fait que les autres demandent ou non les mêmes compétences. Néanmoins, dans le contexte actuel, le fait est que les autres ne les demandent pas<sup>31</sup>.
- 24 En second lieu, il y a une frustration manifeste due au cadre juridique dans lequel s'exerce l'auto-gouvernement reconnu constitutionnellement, et ce pour plusieurs raisons : insuffisance des compétences exercées, qui n'arrivent pas au niveau de ce qui est possible dans la Constitution<sup>32</sup> ; le TC change son interprétation sur la répartition constitutionnelle, notamment à partir des années quatre-vingt-dix<sup>33</sup> ; mécontentement avec certaines limites imposées à l'action publique autonome, comme, par exemple, une détermination du caractère « basique » (lois de *base*) des normes de plus en plus expansif et une multiplication des contrôles étatiques<sup>34</sup>, mais surtout les problèmes de financement de politiques publiques, car les revenus des communautés autonomes sont fixés essentiellement par l'État<sup>35</sup> ; enfin, on souligne certains reculs dans des politiques particulièrement importantes dans des matières sensibles pour certaines communautés autonomes, comme la catalane (la langue)<sup>36</sup>.
- 25 Au-delà des considérations politiques qu'on peut trouver dans ces revendications, dont l'analyse n'est pas de notre ressort, et de leur caractère tactique ou stratégique, ce qui nous semble sans importance ici, dans les années 2000, ce mécontentement latent

commence à prendre la forme d'un projet de réforme de la « relation juridique avec l'Etat » aussi bien en Catalogne qu'au Pays basque. Dans un premier temps, comme nous l'avons déjà évoqué, un processus similaire est également tenté au Pays basque, mais sans succès. Cependant, cet échec n'a pas produit des conséquences particulièrement visibles, une dizaine d'années après le rejet de la proposition de réforme statutaire par le Congrès des députés, contenue dans le *Plan Ibarretxe* et approuvée par le Parlement basque. Comment l'expliquer ? Peut-être la vision constitutionnelle particulière espagnole, qui accorde une plus grande autonomie au Pays basque pour des raisons historiques, ainsi qu'un régime de compétences propre, et notamment une possibilité de financement très élevée, situation que la population basque ne souhaite pas modifier. La crise générée par le *Plan Ibarretxe* portait en effet beaucoup plus sur les questions des droits particuliers (en essayant de les modifier symboliquement de manière confédérale et plurinationale) que sur un plat de lentilles (la répartition des compétences restait pratiquement inchangée et, en fait, le régime *foral* garantit une grande autonomie dans son exercice avec le système actuellement en vigueur), ce qui a pu limiter les conséquences pratiques de son refus. Paradoxalement, l'expansion du modèle autonome catalan a fini par provoquer des tensions juridiques autrement plus graves. Initialement, ce modèle paraissait moins transgresseur dans la mesure où il cherchait à élargir ses compétences (et non un débat symbolique sur l'unité de l'Espagne) et qu'il prétendait le faire aussi bien sur le fond que sur la forme dans les limites prévues par la Constitution. Selon nous, et comme nous essaierons de l'expliquer, cela est davantage dû au contenu même de la proposition de réforme et des phases postérieures de ce processus que dans la société catalane est considérée comme un processus de « déconnexion » avec l'État espagnol, à la rigidité constitutionnelle espagnole que nous venons d'évoquer, qui a empêché tout type d'arrangement, provoquant une tension politique toujours plus forte sur la question, ce qui représente sûrement un échec manifeste des normes qui devraient être capables d'assurer la cohabitation en cherchant à résoudre les conflits, au lieu de les aggraver.

- 26 Ainsi, peu de temps après la présentation du projet de réforme statutaire basque, la frustration des Catalans, déjà mentionnée ci-dessus, s'est cristallisée à son tour dans un projet de réforme statutaire réunissant le gouvernement catalan et une partie de l'opposition politique catalane. La réforme était soutenue par le gouvernement catalan de l'époque, un *tripartit* dirigé par Pasqual Maragall (PSC), qui entretenait des relations conflictuelles avec la fédération politique à laquelle son parti appartient à l'échelle de l'Etat (PSOE), par le parti de gauche, républicain et catalan ERC, par la faction catalane de coalition autour des partis communistes (PSUC de Catalogne et le PCE en Espagne) ainsi que ses organisations dérivées, connues sous le nom de *Iniciativa per Catalunya-Verds* (ICV), et par l'opposition de l'époque, la coalition de droite modérée catalane de CiU, qui avait gouverné la Catalogne jusqu'alors. Le processus de rédaction du texte finalement approuvé par le Parlement de Catalogne fut particulièrement compliqué (et agité) à cause des interactions complexes entre les différents acteurs. Cependant, au-delà de sa signification politique et de ses fluctuations, qui ne nous intéressent pas ici, c'est une expérience juridique très intéressante. En effet, ils ont essayé d'élargir les possibilités d'auto-gouvernement de la Catalogne dans la limite prévue par la Constitution. L'objectif était d'élargir au maximum les possibilités d'auto-gouvernement catalan en interprétant la Constitution espagnole en vigueur, et de le verrouiller et de le protéger (vis-à-vis de l'Etat) au maximum. Une telle mission demande un effort d'interprétation juridique que les institutions catalanes ont affiné énormément. En réalité, une partie des tensions politiques lors de la rédaction du statut d'autonomie n'étaient pas vraiment liées aux

différences entre les divers partis qui participaient à son élaboration (ou les divers intérêts de reconnaissance et d'action politique), mais aux tensions découlant de la nécessité de parvenir à un « accommodement » effectif des demandes du texte catalan, aussi ambitieuses fussent-elles, à partir d'une interprétation constitutionnellement recevable. En fait, le projet initial a été modifié à la baisse après un rapport très complet et approfondi de la *Comisión Jurídica Asesora de Cataluña* (Commission de Conseil Juridique de Catalogne), qui fut (substantiellement) suivi par les institutions catalanes et qui exposait clairement la manière dont il fallait comprendre le projet de réforme statutaire finalement approuvé par le *Parlament* catalan concernant le régime de compétences catalanes (exclusives, partagées et d'exécution) et le rôle de définition de celles-ci du statut, le tout dans le cadre d'une interprétation des possibilités constitutionnelles qui, si l'on veut, peut être discutée mais qui est parfaitement réalisable d'un point de vue juridique<sup>37</sup>.

- 27 Tout le processus de réforme statutaire fut mené par des juristes, dont l'ancien magistrat et vice-président du TC, Carles Pi i Sunyer, qui avaient une connaissance très précise de la jurisprudence constitutionnelle de vingt années précédentes concernant la répartition des compétences et la relation entre les ordres juridiques de l'État et des régions autonomes. L'idée des rédacteurs du texte de réforme et de leurs conseillers était de partir d'une analyse minutieuse du texte constitutionnel et de la jurisprudence du TC et, ensuite, de fixer dans le nouveau texte de manière exhaustive les limites du pouvoir public, que les institutions autonomes catalanes seraient en mesure d'exercer. L'ensemble est mis en place dans le but d'atteindre les objectifs suivants :
- 28 – Identifier les limites dans lesquelles le TC avait reconnu jusqu'alors les compétences des communautés autonomes et les lister de manière détaillée dans le nouveau statut pour protéger ces compétences face à une éventuelle future réforme légale de l'Etat qui viendrait redéfinir les normes de base de manière plus large ou face à un changement de jurisprudence constitutionnelle dans un sens favorable à la recentralisation ;
- 29 – Établir des mécanismes juridiques de défense contre l'intrusion de l'État dans le domaine de compétence catalan (lois de bases ou autres mécanismes de l'Etat), en essayant de protéger également la capacité d'action des institutions catalanes par des dispositions énoncées dans une norme qui, en tant que norme étatique (les statuts d'autonomie en Espagne sont des lois négociées entre l'Etat et la communauté autonome concernée, et qui sont approuvées par une loi organique) serait supérieure à d'éventuelles normes étatiques sectorielles ;
- 30 – Améliorer les moyens d'action institutionnelle et d'action publique à travers un nouveau système de financement qui assure une répartition de la richesse par habitant plus équitable et, en même temps, un pouvoir plus important du Trésor public catalan sur ses revenus.
- 31 Or, le texte qui a finalement été adopté en 2006 en tant que nouveau statut d'autonomie catalan est le résultat de ce travail minutieux mais aussi d'une alliance politique interne complexe entre les partis catalanistes et les partis de gauche catalans d'un côté, mais aussi d'un accord politique encore plus complexe entre ceux-ci et le Gouvernement espagnol, qui censura certains éléments du projet. En effet, il faut rappeler que la norme statutaire, dans notre régime constitutionnel est non seulement adoptée par la communauté autonome, mais elle doit aussi être adoptée en tant que loi organique promulguée par le Parlement espagnol. Pour certains statuts d'autonomie, à l'instar du

catalan, une troisième phase s'ajoute à cet accord : l'adoption du texte dans un référendum populaire<sup>38</sup>. C'est un élément qui peut-être n'ajoute rien, juridiquement parlant, à l'accord, mais il lui donne une plus grande légitimité. De plus, nous avons déjà mentionné que la réalisation de cet accord final, avec la participation des partis majoritaires à Madrid, introduit également des changements d'une certaine importance. Par exemple, le ton du texte, en ce qui concerne sa dimension plus politique, désactive les références à la réalité nationale de la Catalogne, devenues des références marginales et sans valeur juridique dans le préambule, et surtout il n'insiste plus sur certaines revendications de compétences dans des domaines symboliques, tels qu'en matière de justice. Il tente aussi d'éliminer la capacité du texte à prédéterminer l'exercice des compétences étatiques en termes bilatéraux. Tout ce processus a fièrement été qualifié par le président de la commission parlementaire du Congrès des députés, qui était en charge du dossier, de « rabotage ». Il convient de rappeler que c'est cette version « rabotée » du statut qui a finalement été adoptée par le Congrès et approuvée par le peuple catalan. Et, finalement, le texte de réforme statutaire fait l'objet d'un « rabotage » définitif, cette fois-ci par la décision 31/2010 du TC, qui ne corrige la copie ni des institutions ni du peuple de Catalogne, qui pensaient pouvoir interpréter l'ordre constitutionnel avec souplesse et générosité.

- 32 Cette opération juridique, dans la mesure où il s'agit de l'exploration la plus ambitieuse des limites de notre ordre constitutionnel en ce qui concerne l'expansion du pouvoir autonome, a permis de vérifier à quel point le système constitutionnel espagnol est suffisamment souple pour accepter ce genre de réformes. Cela s'est produit dans un contexte de tension politique considérable qui se concrétise dans un accord complexe entre divers partis et qui permet d'approuver un texte définitif. La réponse de la décision 31/2010 du TC ne pouvait pas être plus claire : le TC n'accepte aucune des trois prétentions exprimées ci-dessus, lesquelles voulaient « étendre juridiquement » l'interprétation des limites constitutionnelles de l'autonomie politique. Pour comprendre dans quelle mesure cette décision montre une grande rigidité conceptuelle, il faut garder à l'esprit le jeu complexe d'équilibres politiques que le nouveau texte statutaire représente. Et pour évaluer les effets déstabilisateurs de cette rigidité dans un système constitutionnel, il suffit d'analyser les événements ultérieurs. De plus, le problème émane d'une décision qui n'est même pas particulièrement satisfaisante du point de vue juridique, ni de par sa correction ni de par sa cohérence.

### **La décision 31/2010 du TC sur le nouveau statut d'autonomie catalan : sa prétendue modération et son incapacité à fonctionner comme un élément capable d'équilibrer l'ordre constitutionnel espagnol**

- 33 L'accord politique complexe qui a donné naissance au nouveau statut d'autonomie de la Catalogne en 2006 ne comprenait pas le *Partido Popular* qui, bien que relativement moins présent en Catalogne depuis pratiquement le début de l'autonomie politique (en recul progressif au cours des dernières années), est l'un des partis autour desquels s'est essentiellement structurée la politique bipartite en Espagne. Cependant, le fait que son soutien ne fût pas nécessaire pour l'adoption du statut catalan par une loi organique ne supposait pas que son exclusion du consensus serait sans conséquences. En effet, le *Partido Popular* a formé un recours d'inconstitutionnalité, qui était un amendement de la

totalité du processus de réforme. Ce recours est celui qui a été tranché par le TC quatre ans plus tard, le 28 juin 2010, dans la arrêt 31/2010, après des années de débat politique intense sur le rôle même du TC, question qu'il n'est pas opportun d'analyser ici. Il faut effectivement garder à l'esprit que la nature de tout organe qui exerce le contrôle de constitutionnalité est, par définition, politique. Il n'y a rien d'étrange à cela, ni dans le fait d'évaluer de cette manière ses décisions. Il n'y a rien de particulièrement étrange non plus à analyser l'origine des votes qui approuvent ou annulent les décisions législatives antérieures, comme cela est arrivé avec cette décision du TC et durant tout ce processus de débat interne sur le sort du recours.

- 34 Toutefois, contrairement à ce qui est souvent souligné, le TC a rendu une décision qui illustre bien mieux la rigidité de notre modèle (constitutionnel) ainsi que l'interprétation dominante de notre texte constitutionnel par la doctrine espagnole que les lignes de fracture politiques internes de l'organe lui-même. Cette affirmation se fonde sur deux constatations. La première d'entre elles est que, contrairement à ce qu'on pourrait s'attendre si une décision rigoureusement alignée aux rapports de force du TC avait été rendue, l'arrêt 31/2010 a finalement choisi de neutraliser juridiquement la norme. Notons qu'il s'agit d'une décision de la majorité « progressiste » de l'époque, car le PSOE avait nommé la majorité de ses membres, et que le statut, dans sa version finalement approuvée, était l'oeuvre de la même branche parlementaire « progressiste ». La seconde concerne le contenu même de l'arrêt 31/2010, qui, bien qu'il ait donné lieu à de nombreuses opinions dissidentes produites par tous les magistrats reconnus comme « conservateurs », semble partagé par les deux branches, qui divergent uniquement sur la meilleure façon de liquider définitivement cette expérience de réforme statutaire et sur un élargissement interprétatif et corrélatif des limites de l'action constitutionnelle.
- 35 Cette unité de fond, assez évidente à notre sens, est passée inaperçue les premiers jours après la publication de la décision. En fait, la réception de la décision par les journalistes fut très importante. Elle fut saluée par les médias et les intellectuels progressistes comme une solution modérée qui « sauvait » substantiellement la norme, alors que la presse conservatrice était très déçue qu'elle ne soit pas annulée radicalement, comme le proposaient les opinions dissidentes<sup>39</sup>. Ces deux interprétations initiales partageaient une vision radicalement fautive de ce que laissait entendre l'arrêt 31/2010, puisqu'elles supposaient que le TC n'avait pas remanié le texte et l'avait laissé relativement intact, ce qui était très loin de la réalité. Une analyse approfondie de la décision a finalement montré que celle-ci se différençait des opinions dissidentes, qui demandaient l'annulation d'une grande partie du texte de réforme statutaire catalan, seulement en ce qu'elle est arrivée à la conclusion qu'une grande partie du contenu du texte était inconstitutionnelle et sur la façon d'empêcher la propagation de ses effets. Le gouvernement et la société catalans l'ont remarqué presque immédiatement. Il s'agissait d'un second et ultime « raboutage » en profondeur et qui était plus qu'une simple modification superficielle. Ce ne sont pas seulement les questions annulées de manière directe et effective par la décision (sur la rhétorique nationale, les conséquences juridiques d'éventuels droits historiques, la prééminence du catalan en tant que langue propre à l'administration catalane, la reconnaissance d'un pouvoir judiciaire autonome, le Médiateur exclusif, la capacité pseudo-législative ou pseudo-constitutionnelle du *Consell de Garanties Estatutàries* ou tout soupçon de bilatéralité qui pourrait faire penser à un modèle confédéral) qui disparaîtront. En effet, on limitera beaucoup de normes d'auto-organisation, et les déclarations relatives à la répartition des compétences par

l'intermédiaire de la « interprétation conforme à la Constitution » seront également très limitées. Ce faisant, pour sauver la conformité des normes statutaires à la Constitution, celles qui ne sont pas annulées par la décision du TC doivent nécessairement être interprétées comme si elles disaient ce qu'elles ne disent pas, ou simplement comme si elles ne disposaient rien, lorsqu'elles ne sont pas simplement laissées à l'appréciation de l'État. Ainsi, en pratique, la moitié des nouveautés réelles, que proposait le statut dans les trois axes mentionnés ci-dessus, vole en éclats. Et ce qui reste plus ou moins débout dépend en grande partie de l'État pour se concrétiser (ce n'est pas ce que souhaitait le législateur statuaire, bien au contraire), ou c'est en fait simplement la transposition de l'ancien statut, certes un peu plus développé<sup>40</sup>.

- 36 Analysé à distance et avec un certain recul, l'arrêt 31/2010 est extrêmement important précisément si on le place dans la réflexion générale que nous venons de réaliser. Face à une volonté d'innover et de faire évoluer l'ordre juridique par l'intermédiaire d'une interprétation souple validée par un accord politique à plusieurs niveaux et très élaboré juridiquement, la décision du TC (fruit d'un accord de fond de l'organe sur le caractère inacceptable de ces propositions, qui sont aussi rejetées par la « majorité progressiste » du TC) ferme cette voie. Il s'agit de la meilleure démonstration que l'opinion dominante en Espagne et dans nos organes juridiques, en ce qui concerne la capacité de la Constitution à s'adapter et à faire preuve de souplesse face aux demandes d'une plus grande décentralisation (pas seulement en Catalogne d'ailleurs), est extrêmement restrictive, sans que la position idéologique identifie sur ce point de grandes différences entre la gauche et la droite espagnoles<sup>41</sup>.
- 37 Enfin, il convient de souligner un élément de l'arrêt 31/2010, dans la mesure où il traduit la rigidité particulière avec laquelle le TC interprète certains éléments symboliques et donc, sur lesquels un accord devrait être beaucoup plus facile à trouver. Il s'agit de la virulence avec laquelle le TC attaque les énoncés statutaires qui portent sur l'identité nationale de la Catalogne. Cette attitude est un reflet fidèle de la ligne sociale et politique qui domine dans la doctrine constitutionnelle espagnole. Il peut sembler aberrant que le TC mette autant l'accent sur la première partie de sa décision lorsqu'elle affirme que « ... les références effectuées par le Préambule du statut de Catalogne, à la Catalogne en tant que nation et de la réalité nationale de la Catalogne manquent d'efficacité juridique dans leur interprétation ». Tout d'abord, et pour l'exposer de manière directe, parce que ce paragraphe est superflu, puisqu'il n'était pas nécessaire de s'intéresser à cette question. Selon la jurisprudence constitutionnelle constante, du moins jusqu'à l'arrêt 31/2010, les préambules n'avaient aucune valeur juridique. De plus, toute personne qui lisait le préambule en question pouvait constater qu'il ne parlait de « la Catalogne en tant que nation », que pour signifier que le Parlement catalan déclarait la voir comme cela, ce qui est le rappel d'un fait certain qui ne prétend pas avoir de véritable valeur juridique. Le fait que le tribunal ait insisté de la sorte dans ses explications est symboliquement significatif, bien que cela n'ait pas de signification juridique particulière. Son objectif était de dire clairement qu'il n'y a qu'une nation, une seule. Et il le fait explicitement. Il rappelle par la même occasion ce que la Constitution dispose « l'unité indissoluble » de la nation espagnole. En agissant ainsi, le TC s'engage de façon gratuite sur le terrain symbolique et politique, et il le fait d'une manière extrêmement rigide, tant et si bien qu'il lui a été difficile de revenir en arrière, ce qu'il n'a d'ailleurs presque pas fait. De plus, il s'est engagé sur une pente particulièrement glissante en acceptant toute sorte de recours formés par le Gouvernement espagnol contre d'ultérieures résolutions et

proclamations parlementaires catalanes, qui n'ont pas de valeur juridique. Cette attitude a fait augmenter la tension politique et a abondé dans le sens de la rigidité interprétative précitée. Elle a également contribué au discrédit et à la perte d'autorité du TC en Catalogne.

- 38 Dans la pratique, la décision fut l'arrêt de mort du nouveau texte statutaire. Dès le début, la Catalogne comprit que l'interprétation du texte avait été politique. Dans le reste de l'Espagne, on mit plus de temps à le comprendre. Pour de nombreux Catalans, ce que le TC a certifié en juillet 2010 c'était l'impossibilité de poursuivre dans la cadre légal actuel un processus de construction d'un pouvoir autonome suffisamment ambitieux. En revanche, dans le reste de l'Espagne, on continuait d'analyser la décision en termes de « jeu politique » et on estimait que tout cela faisait parti d'un conflit politique dans lequel il n'était pas spécialement grave que le texte reste en vigueur dans sa majeure partie, car il était tout de même soumis à une éventuelle intervention du TC. Le fait que certaines dispositions du statut catalan, qui ont été contestées et annulées, puissent se trouver dans d'autres statuts d'autonomie réformés en s'inspirant du texte catalan, n'a pas en revanche choqué grandement. Malgré l'identité évidente des contenus dans certains cas, aucun recours n'a été formé, et ce pour des raisons politiques<sup>42</sup>. Par conséquent, en Catalogne, on a pu constater que « l'approfondissement de l'autonomie gouvernementale » n'est pas possible dans l'Espagne d'aujourd'hui, avec le cadre constitutionnel actuellement en vigueur en Espagne.

## « Procés » 1.0 : vers l'impossible référendum négocié

- 39 Le rejet par le TC du statut de la Catalogne de 2006 a conduit à un contexte politique particulièrement compliqué à cause du retard accumulé par le TC, dont la décision arrive en 2010. Entretemps, la situation économique en Espagne avait beaucoup changé : en effet, le pays a connu une période de croissance économique avant de s'enfoncer dans la crise. Le gouvernement espagnol de Rodriguez Zapatero (PSOE) venait d'annoncer des coupes budgétaires drastiques imposées par l'Union européenne pour tenter de rééquilibrer les finances publiques. Au cours des années suivantes, la situation économique s'est davantage détériorée, avec des baisses continues du PIB, une augmentation considérable du chômage, la révision constitutionnelle de 2011 et une nouvelle série de coupes budgétaires sous le gouvernement de Mariano Rajoy (PP) à partir de 2012.
- 40 Comme c'est souvent le cas lors des crises économiques suffisamment graves et longues, et encore plus lorsqu'elles suivent une période d'apparente prospérité économique, cette situation a mis en évidence l'existence de problèmes d'une autre nature, en plus de ceux purement économiques : la corruption généralisée, la paralysie des institutions et l'incapacité à réformer, les diverses rigidités corporatives qui paralysent l'économie productive, l'incapacité de la société à protéger les plus démunis... L'organisation institutionnelle espagnole accorde la gestion des services publics les plus coûteux aux communautés autonomes (santé, éducation, services sociaux) sans les doter de ressources financières décidées par elles. C'est en revanche l'État qui est décideur en la matière, ce qui lui donne la possibilité d'imposer aux communautés autonomes des réductions budgétaires en matière sociale, même lorsque les gouvernement régionaux sont d'une autre couleur politique que le Gouvernement espagnol, et ne sont pas d'accord avec lui. De plus, après la crise, ce pouvoir a été renforcé avec les mesures de contrôle financier et

budgétaire, émanant de l'Union européenne et de la réforme de l'article 135 de la Constitution espagnole, qui ont introduit une série de contrôles dont la compatibilité avec une réelle autonomie reste à prouver<sup>43</sup>. Cette combinaison de facteurs est un cocktail explosif en Catalogne, région relativement riche mais sous-financée, qui se voit contrainte à davantage d'efforts financiers dans ses services publics par rapport aux autres régions d'Espagne. En parallèle, le TC a baissé considérablement la barre de l'auto-gouvernement. La convergence entre le sous-financement et les limites juridiques posées à l'autogouvernement relancent l'indépendantisme catalan, traditionnellement minoritaire. Il commence ainsi à gagner de nouveaux soutiens à cette période. Les indépendantistes traditionnels, qui ont un discours nationaliste fondé sur les traits distinctifs culturels et parfois ethniques, sont alors rejoints par un nombre croissant d'indépendantistes « pragmatiques », qui ont l'ambition d'étendre l'autonomie gouvernementale afin d'avoir de meilleurs services publics et plus de ressources pour la Catalogne ». Selon divers sondages, les « nouveaux » indépendantistes permettraient d'avoir une majorité (ou une quasi majorité) indépendantiste et ils ont en tout cas poussé les différents partis politiques nationalistes catalans à aller vers un indépendantisme ouvert et explicite (ERC, d'abord, puis CIU, et, enfin, CDC). Cependant, d'autres partis plutôt à gauche ont vu leur rangs se diviser et diminuer en raison de leur prise de position sur la question du référendum, notamment pour savoir s'il est légitime de poser une question au peuple catalan afin qu'il décide de son futur politique (rester en Espagne ou indépendance). Ainsi, le PSC et ICV ont beaucoup subi ce nouveau contexte, à tel point que leur position sur cette question a changé (le PSC a soutenu l'organisation du référendum pour ensuite s'y opposer, alors que ICV ne s'est pas prononcé ouvertement sur sa position concernant l'indépendance afin d'éviter d'éventuelles fractures internes). Ces partis ont été très affaiblis lors des différents rendez-vous électoraux, provoquant l'apparition de nouveaux partis politiques ayant une position plus claire sur la question : *Ciutadans*, un parti ouvertement contre l'indépendance<sup>44</sup> et contre l'organisation de tout type de référendum ; l'émergence d'alternatives de la gauche anti-capitaliste, comme les candidatures de *Unitat Popular* (CUP) à l'échelle municipale et au niveau des régions autonomes ; ou la création de nouveaux espaces qui détruisent ICV, comme *en Comú*, qui ont montré, tous, une position favorable au référendum et, très souvent aussi, à l'indépendance.

41 Néanmoins, au delà de cette nouvelle dynamique politique, résumée ici rapidement, il est important d'essayer de comprendre comment sont transmises ces nouvelles demandes sur le plan juridique. Le nouveau gouvernement catalan de CIU, issu des élections postérieures à l'arrêt 31/2010, qui donnent le coup fatal aux *Tripartits*, incapables de développer l'autonomie gouvernementale et le financement que reçoit la communauté autonome de Catalogne par l'État, abandonne alors définitivement la stratégie visant à réformer le statut d'autonomie pour atteindre ces objectifs, car celle-ci est perçue comme une impasse. Ainsi, la stratégie sera radicalement différente.

42 En premier lieu, le *Consell* catalan, dirigé par Artur Mas, essaie de parvenir à un accord en matière de financement bilatéral avec le gouvernement espagnol. Il essayait donc d'obtenir un accord entre les élites, à la manière traditionnelle qui a permis de résoudre des problèmes similaires en Espagne depuis 1978. Avec le modèle de concertation économique basque en tête, modèle dont bénéficie également la Navarre, comme une soi-disant évolution de certains droits locaux, les institutions catalanes cherchaient à atteindre, au moins, un meilleur financement à partir de la négociation bilatérale.

Cependant, cette voie est rapidement abandonnée par le gouvernement catalan et, poussé par des mobilisations sociales de plus en plus importantes, il se lance dans ce que l'on appelle désormais le « processus » (de déconnexion avec l'État, d'indépendance...), après la confirmation qu'il serait impossible d'obtenir ce nouvel accord fiscal avec le gouvernement Rajoy (qui, du fait de la crise et des exigences européennes, a une faible marge de manœuvre au niveau budgétaire et ne peut accéder à un accord de ce type sans prélever encore plus de ressources à d'autres régions ou supprimer les dépenses publiques en proportion importante). Dès lors, le gouvernement catalan décide d'engager un processus de revendication d'un référendum sur la place de la Catalogne en Espagne, et ils commencent alors à envisager des alternatives fédérales et confédérales, ou directement l'indépendance. En conséquence, plusieurs solutions juridiques ont été explorées pour pouvoir organiser ladite consultation, qui était de plus en plus demandée par la société catalane. Plusieurs initiatives émergent alors à cette fin.

- 43 D'un point de vue juridique, les relations de la Catalogne avec l'État n'ont pas été encore perturbées par ce changement fondamental. Le déploiement du statut de 2006 continue de se réaliser laborieusement mais on ne considère pas qu'il représente un changement qualitatif par rapport à la norme statutaire antérieure. Mais, il faut surtout souligner qu'il n'y a pas eu d'évolution dans l'opinion publique espagnole sur le point de savoir s'il faudrait trouver une solution au problème catalan, issue que l'on considère très majoritairement comme non convenable. Face à la demande d'une consultation populaire afin que les Catalans puissent exprimer leur avis sur leur futur politique, l'opinion espagnole est aussi contraire à la possibilité d'organiser des référendums de ce genre.
- 44 Sur ce point, on voit encore le contraste entre, d'une part, la recherche laborieuse d'alternatives juridiques et d'interprétations juridiques permettant la consultation, et, d'autre part, l'entêtement de l'État, qui faisant une lecture littérale de l'article 92 de la Constitution espagnole, ferme toutes les portes à un accord. Cette disposition constitutionnelle, extrêmement contraignante, devient encore plus rigide dans l'interprétation qui est imposée. Ainsi, là où l'article 92.1 de la Constitution dispose que les « décisions politiques de grande importance peuvent être soumises à un référendum consultatif de tous les citoyens », l'interprétation canonique, fidèle à sa littéralité, en déduit que « tous les citoyens » comprend dans tous les cas tous les Espagnols (et non, par exemple « tous les citoyens » d'une zone géographique déterminée de sorte que la norme empêcherait des discriminations internes au lieu d'imposer que toute consultation soit étatique) et l'interdiction de tout type de consultation équivalente qui ne remplirait pas cette condition. L'interprétation de l'article 92.2 de la Constitution espagnole, exigeant la convocation du roi pour son organisation, après « la proposition du président » et l'autorisation du Congrès, explique que la compétence pour développer tout le processus est exclusivement étatique et qu'elle ne pourrait pas être assumée par une communauté autonome après la convocation faite par l'État. Finalement, l'article 92.3 de la Constitution, qui confie à une loi organique la réglementation « des différentes modalités du référendum », dispose qu'il n'existe aucune possibilité de régler la question par l'intermédiaire d'une loi autonome. L'article précise aussi que les normes sur le référendum relèvent exclusivement de l'État. Cette vision restrictive, fidèle au texte, avait déjà été mise à l'essai avec l'initiative d'Ibarretxe, après le premier échec de son projet sur le nouveau statut pour le Pays basque. L'objectif était alors d'organiser une consultation à partir de la loi basque 9/2008 du 27 juin, de convocation et de réglementation d'une consultation populaire afin de recueillir l'opinion des citoyens dans

la communauté autonome du Pays basque sur l'ouverture d'un processus de négociation pour obtenir la paix et la normalisation politique. Cette norme a été annulée par l'arrêt du TC 103/2008, en raison de sa finalité, qui était de consulter l'ensemble de l'électorat basque, mais aussi de la procédure utilisée, équivalente à la procédure électorale. Ce faisant, la norme empiétait sur les compétences de l'État.

- 45 Malgré tout, et à la lumière des dispositions citées, il est évident qu'il existe une certaine marge de manœuvre politique pour la réalisation d'une consultation en cas de consensus. Par exemple, le gouvernement espagnol pourrait la convoquer pour l'ensemble du territoire national, ce qui supposerait qu'on vote aussi en Catalogne. On pourrait ainsi analyser les résultats obtenus. Mais le gouvernement espagnol pourrait aussi organiser une consultation dans la seule Catalogne, pour peu qu'il fasse une interprétation assez souple de l'article 92.1 de la Constitution. Il aurait été également possible d'adopter une loi organique comme celle prévue à l'article 92.3 de la Constitution, qui permettrait un autre type de « modalités de référendum », en plus des modalités constitutionnelles qui sont mentionnées, mais cela ne signifie pas qu'elles soient interdites. On pourrait donner aussi certaines compétences aux communautés autonomes dans ce domaine. Cependant, cette rigidité avec laquelle on interprète les normes juridiques en Espagne, y compris le TC, coïncidant avec les caractéristiques basiques du modèle constitutionnel espagnol, que nous avons commenté au début de cette réflexion, élimine toute possibilité de referendum négocié. Il faut souligner, du reste, les quelques soutiens que cette solution a pu avoir dans la doctrine espagnole non catalane, qui pratiquement se limitent en ce moment aux lignes écrites, toujours prudentes, par Francisco Rubio Llorente dans le journal *El País*<sup>45</sup>. La communauté juridique espagnole est aujourd'hui assez rigide et partage l'idée que non seulement le modèle constitutionnel espagnol est rigide lorsqu'il est interprété correctement, mais aussi que c'est bien qu'il en soit ainsi<sup>46</sup>. Seulement en Catalogne certaines personnes soulignent qu'une approche plus souple serait possible dans notre cadre constitutionnel, ce qui permettrait au Gouvernement espagnol d'organiser un référendum comme celui qui, au même moment, avait été organisé en Écosse pour décider s'ils restaient ou s'ils quittaient le Royaume Uni<sup>47</sup>. Ce sont malgré tout des voix minoritaires qui n'ont pas réussi à modifier la position du gouvernement ou des majorités politiques espagnoles. Cela a conduit à une deuxième phase du processus, à la recherche de solutions juridiques qui doit nécessairement passer par l'organisation d'une consultation, cette fois-ci non négociée<sup>48</sup>.

## **Procés 2.0 : vers une consultation non négociée et sa conversion en référendum populaire**

- 46 Après avoir constaté qu'il était impossible de réaliser une consultation référendaire négociée avec l'État, les forces politiques catalanes et le gouvernement Mas ont opté pour la réalisation d'une consultation non référendaire sur la base de la réglementation régionale en la matière développée en vertu des compétences assumées par la Catalogne à partir de son nouveau statut d'autonomie de 2006. Ce statut permet en principe au gouvernement catalan d'avoir recours à une consultation seulement si l'instrument choisi n'est pas un référendum. De plus, toute consultation a sur sa tête l'épée de Damoclès de l'interprétation du TC posée dans l'arrêt 31/2010. C'est pourquoi ces consultations sont seulement possibles si elles sont validées par le TC et si elles respectent la répartition des compétences telle que définie dans l'arrêt 103/2008 déjà mentionné.

- 47 L'option de l'accord politique ayant été écartée, car l'Etat considère qu'en dépit des mobilisations politiques et des expressions citoyennes clairement représentées par leurs élus en Catalogne, il n'y a rien à négocier, notamment sur la possibilité de donner la parole aux Catalans dans le cadre constitutionnel en vigueur en Espagne, les institutions catalanes ont tenté de résoudre de manière unilatérale le problème juridique afin d'organiser une consultation non contraignante dans le cadre étroit de l'interprétation officielle de l'article 92 de la Constitution, qui se déduit de la doctrine du TC dans la décision 103/2008 précitée. La loi catalane 10/2014, adoptée pour mettre en place la consultation, a volontairement différencié le référendum réglementé par la loi organique espagnole, notamment sur le corps électoral consulté (incluant les personnes âgées de plus de 16 ans et les immigrants résidant en Catalogne) et quelques points de procédure qui permettent de la différencier d'une convocation électorale. Cette distinction a permis au *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya*, par exemple, de comprendre que la norme était constitutionnelle, permettant son adoption et son entrée en vigueur<sup>49</sup>.
- 48 Le deuxième point qui pose problème dans le processus de consultation, créé à l'initiative des autorités catalanes et prévu pour le 9 novembre (9-N) 2014, concernait la question posée par le décret 129/2014 de convocation dans le cadre de la loi catalane 10/2014. L'arrêt du TC 103/2008 sur le plan *Ibarretxe*, déjà cité à de nombreuses reprises, semble affirmer que tout référendum est inconstitutionnel lorsque celui-ci pose des questions affectant l'ordre constitutionnel en vigueur ainsi que ses principes fondamentaux, tels que l'unité de la nation espagnole. Selon le TC, les citoyens peuvent être consultés sur ces thèmes uniquement dans le cadre d'une révision constitutionnelle, prévue à l'article 168 de la Constitution. Il semblerait que nous soyons de nouveau confrontés, dans cet article, à l'interprétation classique et extrêmement rigide de la Constitution, fondée sur un simple *obiter dictum* figurant dans une décision de justice et qui ne devrait pas permettre une construction générale aussi restrictive, et ce d'autant plus que cette interprétation doit être fondée sur l'hypothèse extravagante selon laquelle notre Constitution, qui n'est pas un modèle de « démocratie militante », interdirait de formuler un certain nombre de questions. Par ailleurs, il est possible de connaître l'opinion des Catalans sur l'indépendance de la Catalogne sans remettre directement en cause l'unité de la nation espagnole. Le décret de convocation de la consultation a intelligemment mis l'accent sur sa teneur consultative, ce qui permettait de relier la question posée pour connaître l'opinion des Catalans à l'exercice de compétences constitutionnelles et ordinaires de la Catalogne, comme l'est la capacité des institutions catalanes de proposer une révision constitutionnelle. En effet, le TC n'a pas à les interpréter (et il serait surprenant qu'il les interprète) comme une atteinte à l'ordre constitutionnel (car c'est expressément prévu dans la Constitution).
- 49 Malgré les précautions du Parlement et du gouvernement catalans, qui ont retardé au maximum l'approbation de la loi et du décret de convocation pour éviter la réaction de l'État, celle-ci a été immédiate. Le gouvernement espagnol a formé deux recours d'inconstitutionnalité : un contre la loi catalane 10/2014, pour violation de la compétence de l'État en matière référendaire, prévue à l'article 92 de la Constitution et à la lumière de l'interprétation réalisée par l'arrêt 103/2008, ainsi qu'un recours contre le décret de convocation. Ces recours suspendent automatiquement l'application des textes attaqués, pendant 5 mois (comme le prévoit notre ordre juridictionnel, asymétrique sur ce point, lorsque c'est l'État qui forme un recours contre les communautés autonomes), prorogeables ensuite par décision du TC, jusqu'à ce que cet organe prenne une décision

de fond sur la question. D'un point de vue juridique, et indépendamment de ce que l'on puisse penser sur le sujet, il n'y a rien d'étonnant à ce que, tel qu'il est, le système actuel aboutisse à la suspension de la consultation comme effet immédiat du recours du gouvernement et de son admission postérieure par le TC. En agissant ainsi, et tant que la suspension ne serait pas levée, on continuait de bloquer toute possibilité de développement légal du processus de consultation non négocié dans le cadre constitutionnel espagnol.

50 Il est intéressant de noter que le gouvernement catalan, tout en acceptant officiellement la suspension, a décidé de mettre en place un processus participatif, qui était différent du 9-N original. Cela donne un aperçu du conflit politique existant en Espagne. Ils ont essentiellement fait valoir que le vote du 9-N, qui a effectivement eu lieu, n'était plus convoqué par le gouvernement catalan et que l'administration publique n'était plus responsable de celui-ci. En principe, quelques volontaires seraient finalement en charge de l'organisation et même si on leur a permis de tirer parti de ce qui avait déjà été réalisé par l'administration publique en amont. La responsabilité de l'administration s'était limitée à l'autorisation donnée aux volontaires concernant l'utilisation des moyens publics afin de réaliser la consultation, en plus de sa volonté d'encourager la participation à ce processus. A partir du moment où la suspension a été prononcée par le TC, le processus a été effectué sans recevoir de fonds publics autres que ceux qui avaient déjà destinés à la consultation avant la suspension et sans la participation de l'administration catalane. De plus, au-delà du débat juridique concernant la légalité ou l'illégalité de cette démarche<sup>50</sup>, qui est toujours d'actualité, le *leitmotive* juridique que nous laisse ce processus de recherche de responsabilité pénale reflète la rigidité extrême avec laquelle l'État espagnol réagit devant toute proposition de révision du *statu quo* et devant la possibilité d'une consultation populaire sur ce même sujet. En effet, des procédures pénales ont été engagées contre le Président du gouvernement catalan de l'époque ainsi qu'à l'encontre de deux membres de son gouvernement, pour avoir ignoré la suspension prononcée par le TC.

51 Une fois la consultation réalisée avec plus de 2.000.000 de participants au *processus participatif*, avec un résultat qui donnait une majorité écrasante en faveur du « oui », la lecture politique faite était ambivalente. D'une part, l'interdiction du TC après le recours de l'État, qui démontre une fois de plus la rigidité de l'ordre constitutionnel espagnol en la matière, a privé la consultation de son caractère officiel, ce qui a eu comme effet de réduire la participation et d'éliminer *a priori* une grande partie de la légitimité qu'elle aurait pu avoir. Cela a également enlevé tout dramatisme à la consultation (au détriment de la participation). D'autre part, le résultat, avec environ 2.000.000 de votes en faveur de l'indépendance de la Catalogne (l'électorat catalan est de 5.000.000 d'électeurs environ), donnait un élan formidable à l'indépendantisme ou, plus généralement, pour la poursuite du *processus de déconnexion*. La réalisation de cette consultation sous la forme de processus participatif met fin à la phase dans laquelle les institutions catalanes voulaient mettre en place un référendum populaire pour légitimer l'indépendance de la Catalogne ou, à défaut, un accord type fédéral ou confédéral. Dans la mesure où cette consultation est impossible sans l'accord de l'État, et dans la mesure où la limite autorisée par l'Etat est un processus participatif non officiel, il ne reste que deux alternatives : ou bien la désobéissance directe, ou bien trouver une solution qui permettrait de rendre visible le soutien des citoyens à l'indépendance, qui serait l'équivalent de la « consultation » mais sans en être une. La décision du Président Mas, qui s'est déjà prononcé en faveur de

l'indépendance avec le soutien d'un nombre considérable de votants, s'est traduit par de nouvelles élections régionales qui ont eu lieu en septembre 2015. Cette élection a été transformée en un combat politique où les partis devaient se positionner clairement sur l'indépendance. Ces « élections plébiscitaires », qui étaient destinées à vérifier l'existence ou non d'une majorité indépendantiste, ont eu lieu le 27 septembre 2015 ouvrant la troisième phase du *procés*, dans lequel nous sommes actuellement. Néanmoins, ces élections avaient plusieurs inconvénients : dans des élections régionales on ne vote pas simplement sur la question de l'indépendance, et, de plus, tous les partis ne se positionnent pas nécessairement sur ce point. Ces deux inconvénients empêchent toute lecture fiable du résultat.

### **Procés 3.0 : Élections plébiscitaires et état actuel du projet de séparation**

- 52 Les résultats des élections du 27 septembre 2015 ont affiché une majorité de 48 % des votes aux partis ouvertement indépendantistes (40 % pour la coalition du CDC, autrefois parti hégémonique, avec ERC ; 8 % pour le parti indépendantiste et anticapitaliste CUP) alors que les partis contraires à l'indépendance ont obtenu 38 % des votes (C's, PSC y PP). Les partis qui n'ont pas pris clairement position sur la question ou qui ont proposé un référendum sans préciser leur position concernant l'indépendance (Unió, Podemos et leurs alliés), même s'ils semblent plus proches du « non », ont obtenu 13 % des votes. Au-delà des équilibres politiques complexes après le 27 septembre, l'élection tumultueuse d'un nouveau Président du gouvernement catalan, Carles Puigdemont, à la suite d'un accord entre les partis indépendantistes qui ont obtenu la majorité absolue au parlement, il convient de se demander quelles sont les caractéristiques juridiques de cette troisième phase du *procés*. Ses acteurs ont signé une « feuille de route » qui devrait permettre la lente création de « structures étatiques », qui rendraient possible la mise en place d'un État indépendant dans un délai de 18 mois, une République catalane qui se séparerait du reste de l'Espagne. De fait, la première décision du Parlement catalan fut l'adoption d'une résolution qui, de manière plus symbolique que réelle, proclamait cet objectif. Cette déclaration, sans véritable contenu, a toutefois fait l'objet d'un recours devant le TC, comme c'est maintenant la tradition. Ce dernier a suspendu la décision en appliquant le mécanisme automatique déjà expliqué ci-dessus (une suspension sans aucun effet juridique étant donné que la déclaration n'en avait pas). De plus, le Ministère public de l'État a engagé des actions contre les maires et les conseillers municipaux qui ont voté cette résolution dans leurs municipalités, celles-ci étant actuellement examinées par la *Audiencia Nacional*. Cependant, les députés catalans qui l'ont voté n'ont pas fait l'objet de poursuites car ils jouissent de privilèges parlementaires et d'une immunité pour leurs opinions ainsi que pour leur vote en tant que parlementaire. De nouveau, la réaction institutionnelle du Royaume d'Espagne montre à quel point la rigidité est la seule réponse possible, dans le cadre constitutionnel actuel, face à toute réclamation de modification de l'ordre constitutionnel ou de répartition territoriale du pouvoir, faite à plusieurs reprises par la population. Le gouvernement et les forces politiques étatiques réagissent ainsi de manière exagérée, une manière de signifier qu'ils n'autoriseront aucune entorse à la loi. Des menaces qui, comme cela a été démontré, peuvent facilement s'accompagner de poursuites pénales contre ceux qui soutiennent au sein des institutions le processus de déconnexion pour le simple fait d'avoir défendu cette idée politique.

53 Au moment où nous écrivons ces lignes, les nouvelles autorités catalanes n'ont développé aucune activité expressément contraire à la Constitution, bien que l'accord du gouvernement catalan souscrit par les différents mouvements indépendantistes et la résolution approuvée par le parlement catalan expriment clairement la volonté de créer les « structures étatiques » précédemment citées. D'un point de vue juridique, la mise en œuvre de ce projet nécessiterait essentiellement de développer les lois autonomiques actuellement contestées devant le TC (et suspendues). Ces lois trouvent leur fondement dans le texte statutaire de 2006, que le Parlement catalan a interprété de manière très large, à l'inverse de l'État, qui considère que celui-ci n'autorise pas le développement de ce type d'activités, par exemple, la création d'une structure propre chargée de la perception de l'ensemble des impôts pour la Catalogne. Si l'on devait assister à des actions suivant cette ligne, alors que les lois les habilitant se trouveraient suspendues, nous assisterions sans doute à de nouveaux épisodes de rigidité et de confrontation difficiles à résoudre. En excluant pour le moment la disparition de l'indépendantisme en Catalogne, les deux scénarios futurs les plus facilement concevables passent par l'entrée dans un cycle de confrontation entre l'État et des autorités catalanes qui ne respecteraient pas la légalité espagnole, celles-ci expliquant qu'elles sont seulement liées par l'interprétation réalisée par le Parlement catalan. Les risques inhérents à cette situation, ainsi que ses conséquences incertaines, peuvent seulement être évités à ce jour par une révision de la Constitution. A notre sens, cette révision est indispensable si l'Espagne ne veut pas assister à une augmentation des tensions qui ne peut que conduire, sur le moyen et le long terme, à une déconnexion définitive et totale, c'est-à-dire, à une indépendance *de facto* de la Catalogne<sup>51</sup>. Car, actuellement, il n'est pas simplement impossible de mettre en place les « structures d'État » nécessaires pour accéder à l'indépendance de manière légale ou d'organiser une consultation légale en Catalogne, mais aussi d'engager tout mouvement pour tenter d'offrir une alternative aux Catalans : ni l'organisation d'un référendum, ni la possibilité de récupérer le contenu du texte statutaire de 2006 (si c'est encore une solution aujourd'hui), ni l'exploration d'alternatives que pourrait apporter en Espagne un véritable fédéralisme.

## **La rigidité constitutionnelle et les solutions possibles à partir du contexte constitutionnel espagnol actuel : « l'accommodement catalan »**

54 Il semble évident, comme nous venons de le dire, que toute solution au problème catalan autre que l'indépendance et, plus généralement, toute réforme tendant à donner aux communautés autonomes un rôle plus important dans la gouvernance des affaires communes ou à modifier la répartition territoriale du pouvoir, nécessitent une révision constitutionnelle, et ce en raison une fois de plus du manque de flexibilité et de souplesse du texte constitutionnel et des interprétations dominantes. De fait, on pourrait dire que cette interprétation rigide de la Constitution ne laisse à la Catalogne que l'option de l'indépendance, qui est la seule voie de sortie de l'impasse dans laquelle nous sommes actuellement. Une question différente, plutôt d'ordre politique que juridique, se pose : dans quel sens doit-on réaliser cette réforme ? Car elle pourrait tendre vers une interprétation plus souple de certaines normes qui interdisent la tenue d'un référendum en Catalogne, comme cela a été fait en Écosse ou au Québec, quelques années auparavant, ou vers une sorte de « fédéralisation *light* et homogène », ou vers un régime asymétrique,

ou encore vers un verrouillage et une recentralisation plus puissante. Toutes ces alternatives sont parfaitement possibles et une révision constitutionnelle irait évidemment dans l'une ou l'autre direction. Cela dépendra simplement de la manière dont la majorité en Espagne voudra organiser le vivre-ensemble. Une toute autre question serait, à notre sens, de savoir dans quelle direction il faudrait aller : avec une interprétation rigide et des mesures de recentralisation, on ne peut qu'augmenter les tensions déjà existantes en Catalogne et aggraver la situation. La société espagnole semble prendre peu à peu conscience de la situation, et si les voix qui de plus en plus la dénoncent avaient été là en 2006, cela aurait probablement permis la consolidation d'un statut d'autonomie qui, rétrospectivement, semble très prudent et modéré par rapport à ce qu'exige à minima une grande partie de la société catalane aujourd'hui<sup>52</sup>.

- 55 Cependant, il faut prendre en compte que la révision constitutionnelle nécessite le soutien d'une large majorité parlementaire espagnole et que la procédure est extrêmement complexe. Tout cela peut faire penser que, si réforme il y a, elle irait très loin des attentes, ce qui rigidifierait encore plus le système et laisserait à la Catalogne la rupture comme seule et dernière option.

### Des positions diverses et une difficulté à trouver un consensus

- 56 Comme le montre la carte réalisée par Sergi Castañé à partir de la dernière enquête sur le sujet pour le *Centro de Investigaciones Sociológicas*, la différence dans les perceptions dominantes dans les différentes régions et territoires d'Espagne est importante. L'enquête pré-électorale du CIS de novembre 2015, avec environ 17500 sondés dans toute l'Espagne, affiche des résultats qui coïncident avec la quasi-totalité des études réalisées sur le sujet ces dernières années. Ces différences montrent qu'il est très difficile de trouver une solution homogène, durable et valable pour toute l'Espagne, et expliquent, par ailleurs, qu'une alternative dans le but d'assouplir les exigences d'homogénéisation et permettre une certaine asymétrie, ne puisse se frayer un chemin facilement.
- 57 Comme on peut le remarquer, la demande en faveur d'une plus grande décentralisation, voire d'accepter l'indépendance des régions du Royaume d'Espagne où cette demande est dominante, comme en Catalogne et au Pays basque, est de plus de 60 %. Dans une autre partie de l'Espagne, 20 à 40 % des citoyens soutiennent cette demande. Curieusement, cela correspond aux régions à forte identité linguistique près de la Catalogne ou du Pays basque (les Baléares, la Communauté de Valence, la Navarre) et dans la périphérie insulaire (les Baléares, les Canaries). Nous trouvons là deux territoires qui ont dû abandonner, en 1981, leur processus de transition vers l'autonomie par la voie du référendum (la Communauté de Valence, les Canaries). Dans le reste de l'Espagne, cette position est très minoritaire, avec des exceptions en Galice et, paradoxalement, à Madrid (17 % de la population dans les deux cas). Néanmoins, et en relation avec les résultats du sondage de Madrid, il faut signaler que cette position est aussi plus fréquente en milieu urbain et progressiste. Mais on remarque une augmentation dans les derniers sondages du nombre d'Espagnols en faveur de la tenue d'un référendum en Catalogne, avec des chiffres qui s'approchaient de 40 % et qui, aujourd'hui, commencent à être majoritaires parmi la population jeune, urbaine et de gauche. Si les résultats varient donc beaucoup au niveau régional, peut-être est-il possible de les nuancer si l'on pense aux nouvelles générations de votants, comme le démontre, par exemple, l'engagement clair en faveur de l'organisation d'un référendum de beaucoup de nouveaux partis politiques qui ont

obtenu une représentation au Parlement espagnol lors des élections législatives du 20 décembre 2015 (*Podemos*, les *Mareas* galiciennes, *En Comú Podem* ou *És el Moment*). Si ce nouveau paysage politique peut susciter des espoirs sur l'orientation de cette future révision constitutionnelle, les perspectives sont plus sombres si nous regardons les règles qui viendront ordonner ce processus, qui devraient aboutir à une réforme beaucoup plus conservatrice.

## Rigidité constitutionnelle et motivations pour la rupture et l'indépendance

- 58 En effet, la dernière des rigidités de notre système héritée de la transition démocratique, déjà évoquée et sur laquelle nous avons promis de revenir, est celle relative au processus même de révision constitutionnelle. Dans un contexte où l'on trouve sur le tapis la nécessité de procéder à des changements profonds dans l'ordre juridique, et de manière urgente pour faire face à des problèmes graves, comme c'est le cas du processus de « déconnexion » catalan, les contraintes posées par l'architecture constitutionnelle en 1978 afin de garantir une certaine stabilité et de renforcer plus particulièrement certaines institutions, vont acquérir un rôle clé.
- 59 L'article 167 de la Constitution de 1978 exige au moins une majorité de 3/5 et une majorité absolue au Sénat pour pouvoir réformer le texte constitutionnel, comme son titre VIII, relatif à la répartition territoriale du pouvoir entre l'État et les communautés autonomes. Cela signifie qu'avec 2/5 (117 députés) ou la majorité absolue au Sénat, il est possible d'empêcher toute tentative de réforme. Il s'agit d'une procédure qui n'est pas particulièrement rigide, contrairement à ce qui se passe avec la procédure *aggravée* de l'art. 168 de la Constitution, qui, combinée avec les effets négatifs du système électoral, qui favorise les régions rurales et moins peuplées (particulièrement au Sénat), accorde une grande capacité de blocage aux partis politiques qui représentent les sensibilités les plus répandues dans ces régions. Actuellement, et comme cela a d'ailleurs toujours été le cas, c'est le *Partido Popular* qui en profite le plus et qui est logiquement enclin, tout comme les citoyens de ces régions de l'Espagne, à mettre en œuvre les réformes qui tendent vers la recentralisation. Il est en revanche beaucoup plus réticent à une ouverture et une flexibilité de la plupart des dispositions constitutionnelles que nous avons critiquées ici en raison de leur rigidité. D'ailleurs, si nous considérons qu'afin d'altérer certaines règles constitutionnelles en la matière, il serait peut être essentiel de modifier aussi les articles 1.2 ou 2 de la Constitution, qui se trouvent comme nous le savons déjà, dans le titre préliminaire, alors la capacité de blocage serait déjà pratiquement impossible à surmonter car il ne faut ni plus ni moins qu'une majorité des deux tiers de chaque chambre pour engager la procédure, majorité qui doit être atteinte une deuxième fois après la dissolution et la formation des nouvelles chambres (Congrès et Sénat), suivie d'un référendum populaire de ratification.
- 60 Au moment d'intégrer la possibilité effective d'une révision constitutionnelle dans le sens défendu, par exemple par Tornos, Aja o Muñoz Machado, il faut assumer que cela est possible seulement si la révision compte avec le soutien du Parti Populaire, au moins à court terme, et, plus généralement, des électeurs de certaines zones d'Espagne où, comme nous l'avons déjà vu, le soutien pour de plus grandes compétences pour les communautés autonomes ou pour un éventuel référendum sur l'indépendance est extrêmement faible. En combinant ces deux facteurs, il paraît compliqué qu'une révision constitutionnelle

susceptible d'apporter la souplesse nécessaire que nous avons réclamée dans cet article, et visant à résoudre certains des nombreux et très graves problèmes auxquels l'Espagne est confrontée, puisse avoir une chance d'aboutir. Ce genre de situations de blocage et l'existence de préférences territoriales très diverses sont nécessairement difficiles à résoudre, mais c'est encore plus difficile lorsque la capacité de blocage est distribuée de façon asymétrique, comme c'est le cas dans le modèle espagnol. De plus, si cette capacité de blocage est entre les mains de celui qui est le moins insatisfait du modèle actuel, comme c'est également le cas en Espagne, les normes relatives à la réforme constitutionnelle, qui doivent remplir une fonction de soupape de sécurité du système, cessent de fonctionner correctement. Pour des raisons semblables, une fois faite cette constatation (alors qu'il y aurait une majorité sociale favorable à la réforme), il ne faut pas s'étonner que les demandes de rupture constitutionnelle et d'un processus constituant deviennent de plus en plus courantes en Espagne. C'est ce qui se passe lorsque les procédures de réforme bloquent les changements, plutôt que de permettre d'adapter les constitutions et les normes juridiques aux nouveaux besoins et aux aspirations des citoyens. Dans ce cas, ces procédures ne remplissent pas leur fonction et, en revanche, elles encouragent l'apparition de processus de rupture. Quand, malgré un soutien populaire important dans certains territoires, il s'avère que la révision constitutionnelle n'est pas à leur portée, l'équivalent du phénomène au niveau territorial est la recherche de l'indépendance. Structurellement, le royaume d'Espagne a aujourd'hui une situation dans laquelle son modèle de répartition du pouvoir, soumis à une forte pression par la population de certaines régions, ne semble pas pouvoir être modifié facilement en raison de l'asymétrie des préférences et de la capacité disproportionnée de blocage d'autres régions du pays. Ainsi, il est difficile de parvenir à une solution qui stabilise la situation d'une manière satisfaisante à moyen terme (au-delà des mesures conjoncturelles ou des changements à court terme qui peuvent écarter le risque pour un temps limité) et en l'absence de ces réformes nécessaires, le « processus de déconnexion catalan » devrait poursuivre son cours.

- 61 Ces deux textes proposent certaines réflexions qui, malgré leur caractère d'urgence, n'ont pas été démenties par la réalité : que la décision n'apportait pas de solution au problème « d'accommodement » catalan mais l'aggravait plutôt ; que le fait d'écarter cette voie ne pouvait pas empêcher que d'autres émergent ; que l'immobilisme juridique du tribunal allait être une source de problèmes ; et que, de plus, politiquement, l'annulation de dispositions présentes dans d'autres statuts d'autonomie postérieurs à celui de la Catalogne de 2006, qui n'ont jamais été attaqués, créerait sans aucun doute un sentiment légitime d'injustice.

---

## NOTES

1. Entre autres raisons, parce que cette analyse a déjà été faite, et bien mieux que nous ne le pourrions, il y a un certain temps par des travaux qui permettent de synthétiser une partie de la critique dudit processus. Voir, à titre d'exemple, l'œuvre de Gregorio MORÁN, *El precio de la transición* rééditée en 2015 par Akal, plus de vingt ans après la première édition en 1992 par

Planeta. De plus, l'ouvrage est très intéressant car il introduit, en italiques, plusieurs parties du texte que l'éditeur avait jugé bon de ne pas publier lors de la première édition. Il s'agit d'annotations en majeure partie, mais elles permettent de détecter certains points de tension évidents (essentiellement, la Monarchie et la figure du chef de l'État) dans l'architecture politique du régime et sa compréhension culturelle. L'œuvre collective éditée par Guillem MARTÍNEZ, *CT o la Cultura de la Transición*, Debolsillo, en 2012, a été consacrée précisément à l'analyse de cette dernière question, dans une approche à la fois plus critique et fort significative. Il s'agit d'un texte beaucoup plus récent, mais qui comporte une série de travaux très instructifs sur les silences et les interprétations dominantes de la période et sur ses conséquences sur l'articulation de l'imaginaire collectif de notre jeune démocratie.

2. Sur cette question, les évaluations faites du processus de transition politique espagnole sont très divergentes. Elles ont été positives pour beaucoup d'entre elles, et mêmes très enthousiastes dans d'autres cas. Il n'est pas besoin de récupérer les innombrables références à partir desquelles les journalistes et certains historiens ont fait circuler ce récit pour le grand public. Pour comprendre à quel point celui-ci jouit d'une excellente santé, il est toutefois intéressant de lire le livre posthume de Javier PRADERA *La transición española y la democracia*, édité par les soins de Joaquín Estefanía (Centzontle, 2014). Cette œuvre a été écrite à un moment de crise institutionnelle mais dans lequel on revendiquait encore les valeurs de la transition, qui aurait non seulement réussi à apporter la démocratie de façon pacifique en Espagne mais qui, en plus, l'aurait fait en comptant sur le consentement des citoyens, bien articulé et sans conflit. En ce sens, il est bon de rappeler que la transition espagnole a été considérée, en général, par les juristes espagnols, comme un idéal de démocratisation de la société, et que le produit juridique de celle-ci, la Constitution de 1978, est considérée de manière unanime comme étant une norme d'une très grande valeur. Ainsi, les interprétations proposées dans des œuvres fondamentales et de grande qualité ont servi à imposer l'explication canonique de la question. Pour n'en citer qu'une des plus paradigmatiques : la synthèse pour le grand public écrite par Roberto L. BLANCO VALDÉS, *La Constitución de 1978*, Alianza (2006). Les études critiques à l'égard de ce processus politique et de ses résultats juridiques ont été beaucoup moins nombreuses et sont restées confinées dans des espaces idéologiques peu représentatifs (l'extrême gauche, et un peu l'extrême droite), à l'exception des milieux nationalistes (« nationaliste » au sens dominant en Espagne, c'est-à-dire lorsqu'il renvoie aux autres nationalismes que l'espagnol : basque, catalan, galicien ...) ou dans un certain type de littérature, non marginale mais peu mise en valeur par les médias les plus puissants. Il en est ainsi avec l'œuvre de Rafael CHIRBES, et plus spécialement ses livres *La chute de Madrid* ou *Les vieux amis*, qui d'une manière très significative ont obtenu une reconnaissance à l'étranger bien avant d'en avoir en Espagne. Toutefois, ces critiques sont de plus en plus nombreuses et touchent un public aujourd'hui de plus en plus large. A cet égard, par exemple, voir l'ouvrage collectif édité par Juan Ramón CAPELLA, *Las sombras del sistema constitucional español*, aux éditions Trotta (2003) qui est une sorte de signal de départ quant à la possibilité de diffuser cette pensée juridique plus critique vis-à-vis de l'architecture du système et susciter un débat sur la nécessité d'une réforme.

3. Nous avons analysé en détail les éléments distinctifs de ce processus d'un point de vue juridique, et surtout les caractéristiques qui, en conséquence, peuvent être détectées dans le système juridique espagnol, ainsi que les « traditions juridiques » qui imprègnent ce modèle particulier de construction d'un État de droit, tout comme sa projection, dans un article publié dans un ouvrage collectif consacré à ces questions européennes, édité par Matthias RUFFERT, *Administrative Law in Europe: Between Common Principles and National Traditions*, Europa Law Publishing (2013). Cet ouvrage analyse les « Spanish Administrative Traditions in the Context of European Common Principles » en se focalisant sur les caractéristiques les plus remarquables du modèle constitutionnel espagnol, dues, en grande partie, à ses origines très particulières. D'une part, on peut souligner le fait que le système juridique et constitutionnel espagnol est très

perméable à l'influence européenne lorsque celle-ci est bien reçue et assumée par les élites socio-économiques et administratives espagnoles les mieux placées pour influencer sur le droit en vigueur, en le dotant d'une flexibilité et d'une capacité à se modifier (rapidement) que d'autres systèmes n'ont pas. D'autre part, et paradoxalement, une certaine résistance ressort également : cela permet à cette capacité d'adaptation de protéger certains éléments conservateurs favorables aux élites, très réticentes à accepter les influences étrangères qu'elles ne veulent intégrer et assumer qu'à bénéfice d'inventaire. Ces deux caractéristiques sont très importantes pour comprendre les difficultés avec lesquelles le système a réagi face aux difficultés posées par les demandes d'indépendance d'une bonne partie de la population catalane, ou, tout simplement, à la simple demande d'un référendum pour prendre une décision (ou même donner son avis !) sur cette question, et même la rigidité extraordinaire avec laquelle le système politique et institutionnel espagnol a réagi à plusieurs reprises face à ces demandes. Non pas qu'il n'y ait pas de possibilité de répondre à ces demandes, puisque la Constitution espagnole de 1978 a montré à plusieurs reprises sa malléabilité et sa ductilité ; c'est simplement que, dans ce cas, une interprétation souple ou la recherche d'alternatives ou solutions n'intéressent pas.

4. À cet égard, par exemple, et en dehors de la bibliographie citée précédemment, le livre édité par Ignacio GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, *La democracia indignada. Tensiones entre voluntad popular y representación política*, Comares (2014) est très significatif. Il propose une analyse de la situation d'un mérite incontestable. Ses analyses représentent parfaitement le type d'analyse critique et constructive qui a commencé à apparaître ces dernières années. Elles essaient de proposer des alternatives pour améliorer nos mécanismes de représentation et d'expression de la volonté populaire appliqués à la solution des nombreux problèmes politiques, sociaux et économiques de la société espagnole.

5. Les études sur cette question sont très nombreuses. Mais il est possible de consulter le résumé, synthétique mais excellent, réalisé récemment par Luis María Díez-PICAZO et Ascensión Perales sur *La Constitución de 1978* dans la collection *Las Constituciones españolas*, réalisée par Miguel ARTOLA et éditée par Iustel (2008), qui explique à la fois cette obsession et la procédure juridique avec laquelle est mis en place ce processus de changement, formellement à partir du droit franquiste, pour parvenir à un système plus ou moins proche des systèmes européens. Il explique aussi qui ont été les acteurs principaux de la transition, leur rôle et implication.

6. Il a fallu attendre 2007 pour que, à la demande d'un groupe parlementaire rassemblant divers partis de gauche non minoritaires, le Congrès ait incité les autorités à reconnaître ce titre, en vain jusqu'aujourd'hui (<http://www.elmundo.es/elmundodeporte/2007/09/25/futbol/1190742388.html>). La même situation existe dans d'autres disciplines sportives.

7. C'est ainsi que l'entend le TC dans l'ordonnance rendue le 26 septembre 2012. Des renseignements supplémentaires à ce sujet figurent dans le commentaire que nous avons réalisé plus précisément sur notre blog juridique : <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=556>

8. Cette critique est récurrente (ou la mention du manque de structures fédérales cohérentes avec cette nouvelle répartition du pouvoir public inscrite dans la Constitution, qui permettent de mettre en question la cohérence et la volonté de la mise en œuvre de la répartition du pouvoir autonome), comme par exemple dans l'explication désormais classique de Eliseo AJA, *El Estado Autonomico, Federalismo y hechos diferenciales*, aux éditions Alianza (première édition de 2003), qui soulève cette question. En reprenant cette idée et les critiques faites à cet égard, Eliseo AJA a récemment publié *Estado autonómico y reforma federal*, également aux éditions Alianza (2014), en proposant, pour résoudre la crise territoriale que connaît actuellement l'Espagne, des mécanismes qui visent précisément à aller dans le sens d'une adaptation de certaines des structures de l'État des autonomies depuis 1978 aux nécessités découlant d'une réelle répartition du pouvoir, en se débarrassant de certaines (pas toutes) des tutelles étatiques existantes et en créant des mécanismes régionaux de coordination fédérale. Dans le même ordre d'idées, comme chacun sait, un groupe de constitutionnalistes a préparé pour le parti socialiste espagnol un

document avec des propositions fédérales pas trop ambitieuses mais qui vont dans la bonne direction. Ce document programmatique sur cette question est appelé *Déclaration de Grenade*, de 2013. Le nom officiel du document approuvé par le Parti Socialiste Espagnol le 6 juillet 2013 à Grenade est “Un nuevo pacto territorial : la España de todos” et peut être consulté à l’adresse suivante : <http://web.psoe.es/source-media/000000562000/000000562233.pdf>.

9. Sur ce point, nous renvoyons à notre analyse sur la possibilité de faire disparaître cette institution (*Una nova planta per als valencians*, Nexé, 2013), où est mise en évidence, une fois de plus, le caractère malléable et la grande capacité d’adaptation du régime constitutionnel espagnol lorsqu’on veut adapter le texte à certaines réalités. Il faut ainsi rappeler que, en fait comme en droit, il n’y a actuellement pas de députations provinciales dans de nombreuses régions espagnoles (le Pays basque, les archipels des îles Canaries et des Baléares, ainsi que dans toutes les Communautés autonomes mono-provinciales). Dans les cas précédemment cités, le fait que les fonctions de ces administrations provinciales soient assurées par d’autres organes mieux adaptés aux nécessités de chaque territoire ou à leur complexité effective, démographique ou géographique, a été assumé naturellement et sans qu’on dénonce une violation de la Constitution. Cependant, il semble inconcevable aujourd’hui de permettre à chaque région de décider librement à ce sujet, alors qu’une simple réforme de la *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (Loi Régulatrice des Bases du Régime Local) pourrait suffire, en permettant ainsi que des régions comme la Catalogne, qui souhaitent se débarrasser des députations provinciales et établir un autre système de répartition territoriale du pouvoir intra-régional (*veguerías* et *comarques*), puissent mener à bien cette transformation de leur régime local interne.

10. Comme chacun sait, la proclamation de la II<sup>e</sup> République espagnole le 14 avril 1931 dans divers endroits en Espagne, et la sortie du Roi Alphonse XIII du territoire national par le port de Carthagène se sont produites après les élections municipales, où la nette victoire des républicains dans les villes (le vote rural était encore clairement monarchiste) fut suffisante pour générer un changement politique de cette ampleur, et ce malgré le fait que le vote républicain n’était pas clairement majoritaire.

11. Voir l’étude significative de Miguel Ángel PRESNO LINERA concernant la peur traditionnelle du modèle espagnol quant à la participation citoyenne et les manifestations de la démocratie directe considérées comme « incontrôlables » et « dangereuses » dans « La democracia directa y la falacia de sus riesgos », dans l’ouvrage collectif dirigé par Ignacio GUTIÉRREZ, *La democracia indignada*, Comares (2014), cité précédemment.

12. La norme de 1958 n’a pas été réformée avant 1992 par la Loi 30/1992, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (du Régime Juridique des Administrations Publiques et de la Procédure Administrative Commune), encore en vigueur aujourd’hui, bien qu’elle ait été remplacée par la Loi 39/2015 qui entrera en vigueur fin 2016. Quant à la norme de 1956, elle n’a pas été réformée avant 1998 avec la Loi 29/1998 *Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* (Régulatrice de la Jurisdiction Contentieuse Administrative). C’est sans aucun doute une anomalie importante que les instruments de l’action de la puissance publique des autorités d’une dictature et les mécanismes de contrôle judiciaire de ces mêmes autorités aient subi des modifications mineures pour être considérés comme étant pleinement adaptées à la Constitution et compatibles avec un État de droit.

13. L’analyse de l’article 92 de la Constitution espagnole concernant le référendum et ses possibilités limitées sera réalisée plus loin, par rapport aux possibilités de son utilisation en tant que mécanisme de résolution du problème d’accomodement territorial de la Catalogne en Espagne de ces dernières années.

14. Dans un travail intitulé « *Transparencia, participación y procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias para un modelo de open government* » publié dans un ouvrage collectif édité par Lorenzo COTINO, José Luis SAHUQUILLO y Loreto CORREDOIRA, *El paradigma del Gobierno Abierto. Retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*, édité par l’Université

Complutense en 2015, nous avons eu l'occasion d'étudier ce paradoxe, tant de la réglementation du régime local espagnol, que, surtout, de la manière dont il a été interprété, soulignant ainsi le faible recours aux consultations locales. La situation en Espagne est particulièrement alarmante si on regarde la normalité absolue avec laquelle ces mécanismes sont employés au niveau local dans les autres pays et comment, en revanche, en Espagne les restrictions légales font que les autorisations qui sont accordées sont très rares. De plus, seules les consultations pour des questions manifestement peu importantes sont autorisées. Il y a un an, le quotidien *El País* a publié une carte intéressante avec les 35 consultations autorisées depuis 1985, ainsi que les demandes de consultation refusées. Elle parle d'elle-même : [[http://politica.elpais.com/politica/2014/10/24/actualidad/1414175529\\_233720.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/10/24/actualidad/1414175529_233720.html)]

15. Nous aborderons cette question plus loin, en examinant les alternatives que le gouvernement et le parlement catalans ont essayé de trouver pour consulter leurs citoyens.

16. Bien sûr, le référendum a eu lieu, et avec le soutien du *BverfG* puisqu'un recours a été formé précisément parce qu'il y avait des doutes sur la constitutionnalité des consultations portant sur des questions budgétaires à l'échelle d'un *Land*, d'un Etat fédéré. Cette approche restrictive a été refusée. À l'issue de la consultation populaire, un site internet contenant de nombreuses informations sur le projet a été créé et incitait au débat sur tout le processus de réalisation de l'œuvre : [<http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/english>]

17. Le travail de Eberhard SCHMIDT-ABMANN auquel nous faisons référence est « *Administrative Law in Europe : Between Common Principles and National Traditions* ». À partir des paramètres définis dans ce travail par le professeur allemand nous essayons de définir la situation du système espagnol dans le cadre des modèles européens comparés de droit public et de contrôle du pouvoir dans le travail déjà cité de 2013 « *Spanish Administrative Traditions in the Context of European Common Principles* ». Les deux travaux peuvent être trouvés dans l'ouvrage collectif édité par Mathias RUFFERT, *Administrative Law in Europe : Between Common Principles and National Traditions*, Europe Law Publishing (2013).

18. Le processus qui a été initié avec le dénommé *Plan Ibarretxe* (processus de réforme statutaire de nature radicalement confédérale initié par le *lehendakari* basque, qui lui a donné son nom) au début du XXI<sup>e</sup> siècle, apporte de nombreux indices sur la situation en Catalogne, dans la mesure où quelques-uns des éléments qui ont donné lieu à la situation politique basque se répètent actuellement. C'est le cas, par exemple, de l'augmentation des élus indépendantistes au Parlement et d'une majorité sociale favorable à une extension de son auto-gouvernement. De même, on aspire à la réalisation d'une consultation sur l'indépendance, qui n'est pas non plus autorisée, après un premier blocage de la prétention de réforme statutaire proposée. Cependant, il y a une différence fondamentale qui explique probablement la relative facilité avec laquelle, une fois que le processus basque a été juridiquement avorté, la société basque a assumé la rigidité constitutionnelle espagnole : le Pays basque a dans la Constitution, par l'intermédiaire de la Disposition additionnelle première (qui dit « protéger et respecter » les droits historiques des territoires régionaux), un régime très particulier et avantageux d'autonomie politique et fiscale, que la Catalogne n'a pas, illustration de la capacité du modèle espagnol à accorder des espaces généreux en termes d'asymétrie et de souplesse du système. Sur la voie juridique du processus de proposition de réforme statutaire au Pays basque, il faut se référer au travail d'Eduardo VÍRGALA FORUIRA, « *La reforma territorial en Euskadi : los Planes Ibarretxe I (2003) y II (2007)* », dans les n° 54-55 de la revue qui a été publiée par l'Université de Valence, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*.

19. Italien, Littéralement : « cadenas ». Mot utilisé pour désigner la défense verrouillée de l'équipe d'Italie de football.

20. Il convient de consulter la décision 1/1992 du TC concernant la nécessité de cette modification pour apprécier la facilité avec laquelle la subordination de notre Constitution aux normes européennes est également acceptée juridiquement parlant dans notre pays. On retrouve

cela dans la déclaration 1/2004, d'une manière encore plus significative, car le TC, contrairement à d'autres régimes constitutionnels comme celui de l'Allemagne, affirme à cette occasion qu'il n'est aucunement nécessaire de modifier la Constitution afin d'assumer la modification en matière de traités alors à l'œuvre, qui visait constitutionnaliser au niveau européen le principe de la primauté du Droit européen. Dans un sens différent, et pour comprendre le cas espagnol à la lumière du cas allemand, il faut voir les travaux de Agustín José MENÉNDEZ, « *Defensa (moderada) de la Sentencia Lisboa del Tribunal Constitucional Alemán* », dans *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 17, p. 32-45 (2011) et de Miguel AZPITARTE SÁNCHEZ, « *Las relaciones entre el Derecho de la Unión y el Derecho del Estado a la luz de la Constitución Europea* », dans *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n° 1, p. 75-96 (2004).

21. Afin de comprendre l'importance de la révision constitutionnelle et sa portée politique, mais aussi les transformations juridiques qui en découlent, aussi bien de manière directe qu'indirecte, l'ensemble des travaux réunis dans la monographie publiée sur cette question par la revue électronique *Documentación Administrativa* (2014/1), est très intéressant, avec les contributions de Francisco Javier GARCÍA ROCA, Antonio EMBID IRUJO, José ESTEVE PARDO, José María BAÑO LEÓN ou Agustín José MENÉNDEZ et d'autres professeurs. L'exemplaire peut être consulté dans son intégralité on-line : [<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=issue&op=view&path%5B%5D=684>]

22. Ni le « juste droit de conquête » invoqué par Felipe V en 1707 dans ses décrets de *Nueva Planta* lorsqu'il impose l'élimination des particularismes juridiques aux Royaumes de Valence et d'Aragon, ni les victoires militaires ultérieures de la Catalogne (1714) et Majorque (1715) qui mettent un terme à la Guerre de Succession espagnole et pré-configurent le germe d'un État unitaire, ne la résolvent. Le processus de construction de l'identité nationale dans notre modernité politique non plus, comme l'a expliqué José ÁLVAREZ JUNCO dans son œuvre *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Taurus (2001) ou sa traduction juridique, étudiée par Alejandro NIETO dans son ouvrage *Los primeros pasos del Estado constitucional español*, Ariel (1996), consacré à l'étude du processus de construction d'un État plus ou moins moderne pour l'Espagne, qui effectivement commence à apparaître tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle.

23. On a beaucoup écrit sur la continuité entre les deux périodes et, en particulier, sur le modèle de la Seconde République espagnole. L'œuvre célèbre de José ORTEGA Y GASSET, *España invertebrada* (1922), qui finit par renoncer et affirmer que seule la *conllevancia* permet de résoudre un problème comme le catalan, *per se* impossible à résoudre et qu'aucune intégration réussie n'est possible dans un État national espagnol capable de satisfaire à la fois les aspirations nationales de la Catalogne et le projet de création nationale et étatique espagnol. Il est certain qu'Ortega, qui utilise encore l'idée la plus « moderne » (au sens strict) de la nation et qui n'a pas connu le développement des États de droit et leur capacité d'adaptation aux problèmes sociaux et d'intégration satisfaisante des intérêts contradictoires des individus et des groupes, est sceptique par commodité concernant les possibilités d'accommodement de la Catalogne... ou peut-être qu'au fond il a raison dans son diagnostic final. Néanmoins, cela ne validerait en aucun cas le manque résigné de tentatives pour améliorer les conditions de la *conllevancia*. Comme chacun sait, Azaña aussi a fini par être sceptique après la deuxième expérience républicaine, comme en témoigne l'évolution de ses discours parlementaires ou des annotations dans ses *Diarios*. Il n'y a pas longtemps, Eduardo García de Enterría a étudié cette évolution avec attention et en détail, dans un ouvrage d'introduction aux textes de Manuel AZAÑA, *Sobra la autonomía política de Cataluña*, Tecnos (2005). Cette constante historique qui associe inévitablement l'émergence du conflit territorial avec les expériences de démocratisation et qui le focalise historiquement sur la Catalogne à chaque occasion, et dans une moindre mesure sur le Pays basque, peut également s'observer dans des approches plus récentes et avec lesquelles on peut tracer l'évolution du débat sur la question. Parmi elles, on peut souligner, dans une approche juridique, celles de Santiago

MUÑOZ MACHADO au cours des dernières années. La première, par son titre rappelle fortement Ortega mais elle est indubitablement plus optimiste : *La vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Iustel (2006). Elle aborde l'apparition de ce problème d'accommodement et de l'articulation de la répartition du pouvoir sur l'ensemble du territoire et son impact particulier sur les périodes démocratiques espagnoles. Elle permet également de retracer en détail les énormes parallélismes entre le point de vue avec lequel on a tenté de résoudre le problème dans la Constitution de 1978, et ce qui a déjà été essayé pendant la Seconde République. Un récit similaire, bien qu'il reflète dans les deux cas l'évolution politique espagnole, avec des propositions que nous devons évoquer plus tard, se trouve dans ses travaux ultérieurs, comme *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, publié par Crítica (2012), en réponse à la crise institutionnelle et politique avec des propositions plus recentralisatrices, ou un travail ultérieur *Cataluña y las otras Españas*, également dans Crítica (2014), avec une série de suggestions plus flexibles et ouvertes, dans la logique de quelques-unes des propositions visant à approfondir l'autogouvernement dans une sorte de fédéralisme asymétrique qui, pour la première fois, s'écarterait des solutions avec lesquelles on a tenté de résoudre ce problème tout au long du XX<sup>e</sup> siècle en Espagne.

24. Elles sont créées directement par le gouvernement, en transférant déjà certaines compétences d'un très faible contenu (par exemple, la promotion culturelle), avant la Constitution espagnole et du processus soit-disant volontaire, libre et spontané de création (ou non) des communautés autonomes. Après les élections de 1977 ces entités sont créées, avec les parlementaires élus, sur le territoire de chacune d'entre elles. D'ailleurs, leur carte coïncide essentiellement avec celle des communautés autonomes actuelles, ce qui donne une idée du caractère vertical de leur construction, bien que le modèle des deux Castilles ne corresponde pas à cette période initiale à ce que seront plus tard les communautés autonomes actuelles de *Castilla y León* et *Castilla la Mancha*. En effet, au départ, il y avait une division entre *León* et *Castilla la Vieja*, où *Santander* et *Logroño* y sont encore, alors que *Castilla la Nueva* intègre encore Madrid ; *Albacete*, pour sa part, n'était pas encore une province de La Manche et est mis avec *Murcia*.

25. L'analogie réalisée assez tôt par Pedro CRUZ VILLALÓN, avec la perplexité du protagoniste des *Lettres persanes* de Montesquieu, dans son article « La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa », dans la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid* (n° 4, p. p. 53-63, 1981) est bien connue. Il y évoque de manière précise la circonstance frappante qui conduit un régime (les autonomies) qui, en apparence, à la lecture du texte constitutionnel, semble plutôt volontaire et exceptionnel et qui en aucun cas n'est destiné à être utilisé sur tout le territoire national, à devenir dans la pratique le modèle de répartition territoriale du pouvoir entre un État et des communautés autonomes qui, à terme, seront instituées sur tout le territoire espagnol. Celles-ci le feront, bien qu'au moment où Cruz Villalón écrivait cette évolution finale n'était pas clairement définie, et en plus, avec une structure et des compétences parfaitement symétriques, chose qui ne semble pas se trouver parmi les possibilités les plus probables dans la définition constitutionnelle.

26. Gregorio Morán le dit dans le livre déjà cité à propos du processus de transition démocratique, à partir d'un récit qui a de bonnes sources et qui est devenu l'explication canonique de la manière dont ce contenu est arrivé au texte constitutionnel espagnol.

27. D'où, comme nous l'avons expliqué plus haut, la « perplexité du juriste perse » et de beaucoup d'Espagnols qui actuellement ne comprennent toujours pas totalement le processus qui conduisit à cette généralisation. Voir notamment Santiago MUÑOZ MACHADO dans *Informe sobre España* (2012), qui explique ce phénomène et décrit le parcours dans lequel il se matérialise juridiquement.

28. Une explication plus détaillée du très particulier cas andalou démontre que les « nationalités », ou si l'on préfère les « sentiments nationaux », ne dépendent pas de l'Histoire et des droits qui semblent résulter d'un environnement démocratique égalitaire et d'un État de

droit, mais plutôt de l'action et de l'identité politique d'un peuple et de sa vocation à se définir comme tel et à demander à être traité en tant que peuple. Parallèlement à cette explication, dans notre livre *Una nova planta per als valencians* édité de Nexe (2013), nous traitons également le cas valencien et l'obstruction du processus ambitieux d'autonomie qui se produit dans son cas. Le cas valencien est dans une certaine mesure équivalent à celui des Canaries, et les deux sont des exemples significatifs de ce que nous disions plus haut.

29. L' « Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías » de mai 1981 a été écrit par le *Centro de Estudios Constitucionales* et est disponible sur le site internet du Ministère des finances et des administrations publiques : [<http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol32>]. Les experts qui l'ont rédigé, sous la direction d'Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, sont les responsables d'une proposition qui facilita la signature d'un accord politique entre *Unión de Centro Democrático* et le *Partido socialista Obrero español*, qui représentaient alors la droite et la gauche hégémoniques. Cet accord, même sans avoir suivi beaucoup de leurs recommandations, a cependant opté pour l'une des idées de la Commission : créer des communautés autonomes sur tout le territoire espagnol institutionnellement équivalentes, avec peu de différences entre elles vis-à-vis de leur organisation, de leur fonctionnement et en copiant en général le modèle le plus semblable à celui de la dynamique institutionnelle des communautés autonomes, avec la volonté de devenir des sujets politiques de premier ordre. De plus, postérieurement, les pactes entre le PSOE et le Parti Populaire (le PP, qui est le parti de centre-droit qui succède à l'UCD dans l'espace politique conservateur) des années 90 complètent le cadre en égalisant les compétences de toutes les communautés autonomes de manière quasiment absolue dans la pratique.

30. De nouveau, et une fois de plus, nous renvoyons à l'œuvre d'Eliseo AJA déjà mentionnée, qui a essayé pendant des années d'expliquer ces insuffisances et lutté pour convaincre la doctrine, les opinions publique et politique, de la nécessité d'une évolution de l'État autonome susceptible de surmonter ces insuffisance afin de doter les gouvernements autonomiques non seulement de compétences, mais aussi d'une véritable capacité d'autonomie de gestion équivalente à celle des États d'une Fédération. De plus, ces dernières années, ces limitations, et surtout celles économiques, au-delà également de celles juridiques ou symboliques, ont gagné en poids et en présence dans un contexte critique encouragé par la crise économique. Ceci a permis aux citoyens de comprendre de manière beaucoup plus claire à quel point l'existence de compétences sans une capacité effective de dépenser associée à elles, ou un ministère des finances espagnol qui tient les cordons de la bourse et les desserre ou non selon sa volonté politique, fait des communautés autonomes, malgré les efforts de communication de leur action, plutôt des petits gérants des politiques décidées par d'autres instances que des acteurs politiques de premier ordre. Cette compréhension nouvelle et aigüe des insuffisances de l'État autonome en matière de financement, propre à une société démocratiquement mature et pragmatique, a une grande importance dans le développement du processus d'éloignement de la société catalane par rapport au modèle espagnol d'articulation de la répartition du pouvoir issue de la Constitution espagnole. Ainsi, il n'est pas surprenant que des livres ou des réflexions d'économistes réputés comme Jordi Gali, Carles Boix ou Andreu Mas-Colell, aient balisé de plus en plus le débat public, avec des prises de position nombreuses et suivies dans le débat politique et dans la presse. Parmi les travaux les plus marquants, qui développent en profondeur cette question dans l'approche précitée, qui permettent de comprendre aussi le contexte politique et culturel catalan, on trouve les livres des économistes d'énorme prestige comme Germà BEL, *Anatomía de un desencuentro*, édité par *Destino* (2013) et Xavier SALA I MARTI, *Es la hora del Adés ?*, édité par *La Rosa de los Vientos* (2014). Dans les deux cas, ils exposent les raisons, économiques essentiellement, pour justifier l'indépendance de forme très pragmatique et aucunement attachée à une idée « nationale » à la façon du XIX<sup>e</sup> siècle mais plutôt, simplement, en réponse à l'incapacité de l'État des autonomies créé (ou ébauché) dans la Constitution de 1978 de construire un modèle de cohabitation efficace,

soucieux des volontés démocratiquement exprimées par les citoyens et satisfaisant en termes de capacité effective d'action et de déploiement des politiques publiques.

**31.** Il s'agit d'une demande politique qui est traditionnellement regardée avec méfiance par le reste de l'Espagne, puisqu'on y voit une aspiration inégalitaire de différenciation fondée sur des soi-disant « faits différentiels ». Comme l'a expliqué Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR dans son livre *Estado autonómico y hechos diferenciales*, édité par le *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* (1999), il est certain que les possibilités de différenciation dans le cadre constitutionnel sur la base de ces faits présumés sont très limitées. Il s'agit de certaines conditions géographiques (l'insularité), l'existence d'une langue propre, et, bien que la Constitution espagnole le fasse, dans un contexte d'égalité, il est plus compliqué de justifier la dérive de certaines différenciations pour des raisons simplement historiques (régime foral et spécialement ses spécificités fiscales, ou la conservation du Droit civil...), car cela génère des tensions évidentes avec certains principes constitutionnels. Paradoxalement, la logique de cette dérive historique n'a pas été beaucoup remise en cause en Espagne, puisqu'elle repose sur un « fait différentiel » purement politique qui ne pose aucun problème d'égalité : au lieu de donner à tout le monde la possibilité d'élaborer certaines politiques ou d'assumer certaines compétences avec plus d'ambition, on a fait en sorte que seulement certains des sujets politiques puissent le faire. Cette différenciation volontaire, qui est parfaitement compatible avec la symétrie d'origine, comme le débat catalan le montre, est vue habituellement en Espagne avec une grande méfiance.

**32.** Le livre de Carles VIVER-PI SUNYER, *Constitución*, édité par *Vicens Vives* (1994) est très intéressant sur ce point. Il y a une liste de compétences constitutionnellement possibles pour les communautés autonomes, et prévues dans les statuts d'autonomie, qui sont très difficiles à obtenir et dont les transferts traînent depuis des années, comme s'en plaint notamment la Catalogne. Certaines de ces compétences ont fait l'objet d'une polémique médiatique, et permettent de comprendre à quel point la lecture qu'en fait le pouvoir central est restrictive en la matière. Il suffit de prendre l'exemple de la compétence sur les chemins de fer de proximité et régionaux réclamée par la Catalogne depuis des décennies et qui a seulement commencé à se débloquer à la suite de l'accord signé en 2006 avec l'approbation provisoire du nouveau statut d'autonomie, avec toutefois beaucoup de problèmes et de réserves. Cette compétence est manifestement reconnue par la Constitution comme autonome si elle est prévue dans les statuts d'autonomie. Pour prendre un exemple proche, en France, pays qui est considéré en Espagne comme un paradigme de l'exacerbation du centralisme, il est parfaitement normal que les réseaux de transport urbain ou trains régionaux soient gérés ou au minimum cogérés par les régions, et cela sans traumatismes démesurés.

**33.** L'évolution de cette doctrine est facile à identifier dans les études les plus complètes portant sur la façon dont la question a été analysée par le TC. Cette évolution a eu lieu à partir de positions plus ouvertes aux modèles de décentralisation politique et juridique et à une vision de la répartition des compétences du texte constitutionnel de teneur centraliste. Il faut voir par exemple l'argumentaire très mesuré de Germán FERNÁNDEZ FARRERES dans son œuvre *La contribución del tribunal constitucional al Estado Autonómico*, à Iustel (2005).

**34.** Par exemple, sur ces matières, voir l'exposé lucide de Xavier BERNADÍ I GIL dans « *Competencias ejecutivas y potestad reglamentaria* », dans la *Revista d'estudis autonòmics i federals* (n° 6, p. 320-364, 2008), où il démontre que la façon de comprendre cette question est absurde et incohérente. Elle l'est à tel point qu'il a été nécessaire, pour produire une recentralisation indéniable, de contrarier non seulement le texte de la Constitution espagnole, mais aussi les premières décisions du TC en la matière et les thèses de presque toute la doctrine espagnole des années 80 y compris certains des plus illustres centralistes aujourd'hui.

**35.** Il faut voir à cet égard la synthèse éclairée de Enoch ALBERTÍ ROVIRA, « *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español* », dans *Revista española de Derecho constitucional* (n° 98, p. 63-89). Un des éléments essentiels de ces derniers temps y est analysé avec beaucoup de

rigueur. Il s'agit de savoir comment dans la pratique se sont succédés, avec l'apparition de mécanismes de contrôle du déficit et la crise financière, les changements juridiques qui ont restreint de manière notable la capacité effective des communautés autonomes d'exercer leur compétences en matière financière de manière véritablement autonome. Les conséquences de cette soumission aux institutions étatiques, dans presque tout ce qui fait référence aux questions financières et budgétaires, a évidemment une incidence directe sur la nature politique effective de l'autonomie que la doctrine dominante considère comme le trait distinctif de nos institutions de distribution territoriale du pouvoir.

**36.** Eu égard à l'évolution plus récente du problème et à certaines des limitations qui émergent en Espagne, pays en principe généreux en la matière, ce qui est la conséquence d'une réalité sociale où il existe diverses langues espagnoles d'une grande force et une production culturelle et littéraire importante, ainsi qu'un nombre considérable de locuteurs (environ dix millions de personnes) dans des cas comme le catalan, il est intéressant d'examiner le contexte européen. En ce sens, il est très instructif d'analyser aussi bien ce qui se passe dans d'autres pays que ce que dispose le droit européen. Il faut voir à ce sujet le travail récent de Xavier ARZOZ SANTISTEBAN, « La política lingüística de los Estados miembros y el Derecho de la Unión Europea », dans la *Revista española de Derecho europeo*, n° 5 2, p. 11-48 (2014).

**37.** A ce sujet, voir l'étude d'ORIOL MIR PUIGPELAT, « La Comisión jurídica asesora como garante de la autonomía » dans la *Revista Catalana de Dret Public*, n° 39 (2009).

**38.** Le referendum sur le nouveau statut d'autonomie de Catalogne a eu lieu le 18 mai 2006. La lassitude provoquée par un processus long et politiquement complexe a abouti à un faible taux de participation : moins de 50 % du corps électoral (le taux de participation s'élève à 48,9 %). Le vote en faveur du nouveau texte a obtenu 73,9 % des voix tandis que le vote contre ce texte a obtenu 20,76 % des voix. Ceci arrive au moment où certains des membres du gouvernement catalan, comme ERC, avaient déjà pris leurs distances vis-à-vis du texte, le considérant timoré après les transformations opérées par le Parlement espagnol pour son approbation. A cause de cela, le gouvernement catalan qui était à l'origine du projet fut dissous par son Président, organisant ainsi de nouvelles élections en Catalogne, sans Pasqual Maragall à la tête du PSC, ce qui, par ailleurs, constituerait un nouveau *tripartit* à la tête de du gouvernement catalan pour quatre années supplémentaires, désormais mené par le socialiste José Montilla.

**39.** Ces positions peuvent également être identifiées dans les commentaires à chaud de beaucoup de juristes sur la décision dans la presse. Par exemple, en réponse à la première orientation, MONTILLA MARTOS dans *El País* le 11 Juillet 2010 (« Un Estatuto constitucional » disponible sur le site [http://elpais.com/diario/2010/07/11/opinion/1278799205\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/07/11/opinion/1278799205_850215.html)) ou, dans le deuxième des sens indiqués FERNANDEZ RODRIGUEZ dans *El Mundo*, le 9 Juillet 2010 (« La sentencia que el TC no se atrevió a dictar », disponible sur le site [http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1043461](http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1043461)).

**40.** On ne peut pas faire ici une analyse détaillée de l'arrêt 31/2010 en vue de justifier cette appréciation générale, mais comme on le sait, personne ne conteste plus que le TC a réussi à détruire la tentative catalane visant à introduire de la souplesse dans l'interprétation du cadre constitutionnel d'action des communautés autonomes. On ne peut pas non plus nier en 2016, plus de cinq ans déjà après la décision, qu'en effet le gouvernement catalan n'a pas été en mesure de déployer ces nouvelles compétences et politiques publiques qu'elle aspirait à pouvoir développer sans le consentement de l'État, à quelques exceptions près. Enfin, il est également évident, sur le plan juridique, que le jugement que mérite aujourd'hui la décision du TC n'est pas qu'elle cautionne le projet de statut, mais au contraire, qu'il l'a censuré. Pour des études juridiques sur le texte du statut catalan et des effets de l'arrêt sur celui-ci, la documentation et la production académique sur cette question furent très importants à cette période. On peut trouver des études de cas comme celle de la *Revista de Dret Públic* (numéro spécial sur les effets de l'arrêt 31/2010, n° 1-2010), celle de la *Revista General de Derecho Constitucional* (numéro spécial sur

l'arrêt 31/2010, 13-2011 ) ou le numéro 27 de la revue *Teoría y Realidad Constitucional* (2011) également consacré à l'arrêt 31/2010 sur la constitutionnalité du statut d'autonomie de Catalogne. Au-delà de cette évaluation générale, la décision est par ailleurs juridiquement faible, ceci étant la conséquence normale de toute tentative de désactivation d'une norme tout en voulant montrer que ce n'est pas ce que le tribunal voulait faire.

41. Plus largement, on peut trouver cette idée mais aussi d'autres qui ont par la suite été confirmées dans deux articles postés sur mon blog juridique :

« La sentencia (o, más bien su fallo) del Estatut de Catalunya », du 30 Juin 2010 (disponible sur <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=275>).

« La sentencia del Estatut : una idea central muy básica », du 12 Juillet 2010 (disponible sur <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?P=280>).

42. A cet égard, il faut souligner la dynamique d'émulation dans une série de réformes statutaires, initiées immédiatement après le début de la réforme catalane, en reprenant des contenus apparemment très douteux et « anti-espagnols » de la norme statutaire catalane, que ces communautés imitent : la Communauté de Valence, l'Andalousie, l'Aragon, les Iles Baléares, Extrémadure, la Communauté de Castille et Léon. Elles se mettent au travail et reprennent une partie des prévisions qui font scandale pour le cas catalan, sans que, étonnamment, dans ce cas les mêmes dispositions soient considérées comme nocives. La dynamique émulative en matière de compétences conduit à des absurdités, par exemple la réforme statutaire de la Communauté valencienne de 2006 entend inclure une clause, connue sous le nom « clause Camps », qui veut que toute compétence qu'une autre communauté autonome se verrait attribuer serait automatiquement attribuée à la communauté de Valence. Sur les tensions et le processus politique d'élargissement de l'autogouvernement de certaines communautés qui profitent à d'autres par la suite, et concernant la clause citée dans le contexte du débat statutaire catalan, voir le travail réalisé avec José María BAÑO LEÓN « El Estatuto en el marco de la reforma territorial », publié dans l'ouvrage collectif dirigé par Fernando LOPEZ RAMON, *Sobre la reforma estatutaria*, publiée sous forme de *Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública* (2005).

43. A cet égard, voir de nouveau les réflexions de Agustín Menéndez déjà citées, sur les effets de la réforme constitutionnelle, ou les réflexions de Enoch Albertí sur son influence sur l'État des autonomies. S'agissant de cette dernière question et sur les limites qu'elle pose, en même temps, à l'autonomie locale, voir aussi les réflexions de Andrés BOIX PALOP sur « Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local : autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales », dans le numéro 2 de la *Revista de estudios de la administracion local y autonómica* (2014).

44. Il convient de s'intéresser à l'explication documentée du contexte dans lequel le parti *Ciutadans* est né et s'est consolidé, dans un temps ou contexte de réaction. Il s'agit de la minorité sociale et politique catalane la plus impliquée dans le projet de construction nationale espagnol. Chaque étape dans la création et consolidation du parti, dans un premier temps seulement en Catalogne, correspond à l'un de ces moments d'agitation sociale en Catalogne, soit lors des demandes d'approfondissement de l'autogouvernement, dans un premier temps, soit lors de la mise en place d'un processus vers la déconnexion ou l'indépendance, ensuite, comme l'expliquent Josep CAMPABADAL et Francesc MIRALLES dans son livre *Ciudadanos : la otra cara del neoliberalismo*, édité par Foca (2015).

45. Il faut souligner la première d'entre elles, qui explique qu'il conviendrait de rechercher des solutions juridiques permettant de demander aux citoyens d'une communauté politique qui manifestent clairement le désir d'être consultés sur une question comme celle de l'indépendance. Il s'agit de l'article intitulé « Un referéndum para Cataluña » et publié le 8 octobre 2012 dans le journal *El País* [[http://elpais.com/elpais/2012/10/03/opinion/1349256731\\_659435.html](http://elpais.com/elpais/2012/10/03/opinion/1349256731_659435.html)].

46. Il n'est pas utile de lister la quantité d'auteurs qui se sont exprimés en ce sens, parfois avec une certaine virulence, ainsi que les demandes d'adoption de mesures drastiques par l'État, y

compris en envisageant le recours à des mesures d'urgence telles que la suspension de l'autonomie politique catalane sur le fondement de l'article 155 de la Constitution, dans le cas où les institutions catalanes continueraient sur la voie choisie. Cette position est partagée par des juristes de renom, qui ont pu produire des développements plus élaborés en la matière. On trouve par exemple une opinion favorable à l'interprétation rigide sur le fond dans le livre *El Naufragio del Estado autonómico*, dans lequel Jorge DE ESTEBAN a publié l'ensemble de ses travaux publiés dans la presse sur cette question au cours des dernières années, qui a été édité par Iustel (2015), avec une mention particulière aux articles les plus récents. En outre, cette approche ou position rigide prend place dans un cadre de réflexion plus large, dans lequel, en général, on mise sur la nécessité d'une certaine recentralisation : c'est le cas du travail de Santiago MUÑOZ MACHADO *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, édictée par Critica (2012) ou par exemple l'argumentation recentralisatrice que Tomás Ramón Fernández a récemment publié dans la Fundación Transición española, *La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete "estaditos"* (document de travail 7/2013). Dans un cadre plus universitaire, par exemple, on remarque une coïncidence frappante : pratiquement tous les membres de l'ancienne *Comisión de Expertos sobre Autonomías*, réunis en 2014 par l'association espagnole de professeurs de droit administratif afin de réfléchir sur le sujet 33 ans après l'émission de leur rapport, se sont mis d'accord de manière quasi unanime sur la nécessité d'appliquer des mesures de recentralisation. Ainsi, les travaux « Sobre la necesaria redefinición del Estado Autonómico », de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, « Para el debate entre colegas sobre La reconstrucción del Estado Autonómico », de Sosa Wagner, « Sobre la reconstrucción del Estado Autonómico », de De la Quadra Salcedo Fernández del Castillo, ou « La reconstrucción del Estado Autonómico », de Cosculluela Montaner, partagent tous un point de vue similaire. Seul MUÑOZ MACHADO, en reconnaissant la rigidité du modèle constitutionnel, considèrerait qu'une réforme libérale était nécessaire dans « Reforma Constitucional y Cataluña » [<http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-863-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-X-CONGRESO-DE-LA-AEPDA-AVANCE-DE-PROGRAMA.aspx>]. Par ailleurs, la doctrine constitutionnaliste espagnole s'est prononcée dans le même sens et partage une opinion semblable concernant les défis posés par les revendications catalanes. Il suffit de citer quelques exemples de constitutionnalistes appartenant à des écoles de pensée différentes : Roberto Viciano « Constitución y derecho de autodeterminación » lors du séminaire de la faculté de droit de Valence, (2013, disponible sur le site : <http://www.uv.es/seminaridret/sesiones2013/autodeterminacion/ponenciaviciano>); Jorge DE ESTEBAN, « La escalada de Cataluña hacia la independencia », dans *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 39, pp. 4-11 (2013) ; Juan José SOLOZÁBAL, « La ofensiva soberanista catalans ante el Tribunal Constitucional », dans *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* (n° 42, p. 36-43, 2014).

47. Ainsi, par exemple, il souligne la position de Joaquín TORNOS MAS, « El problema catalán : una solución razonable » en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 42, pp. 44-53 (2014), qu'il a récemment développé dans un livre, *De Escocia a Cataluña Referéndum y reforma constitucional*, dans Iustel 2015, et dans lequel il a réalisé un travail d'explication de qualité sur la nécessité d'une révision constitutionnelle capable d'intégrer la Catalogne, peut-être définitivement, à l'Espagne, sur l'opportunité d'une consultation à ce sujet et sur la facilité de réaliser cette consultation d'un point de vue juridique. De ce point de vue, il souligne également l'évolution de MUÑOZ MACHADO vers des positions plus souples, « Una cuarta vía », dans *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 42, p. 4-7 (2014), et d'une façon significative dans son livre *Cataluña y las demás Españas*, Critica (2014), dans lequel il insiste sur la nécessité d'organiser une double consultation à la fois pour approuver un nouveau statut d'autonomie en Catalogne avec un contenu plus ambitieux que celui du statut en vigueur, mais aussi pour approuver une réforme constitutionnelle en parallèle dans toute l'Espagne, ce qui permettrait de lui conférer une protection sur le plan de la légalité. De plus, en Catalogne, de nombreux professeurs ont écrit

dans la presse écrite et en ligne, à l'exemple d'*Agenda Pública* (Xavier ARBÓS, Eduardo VIRGALA, Enoch ALBERTÍ, Eduard ROIG, Argelia QUERALT, Jorge CAGIAO...) et participé ainsi au débat politique sur cette question avec des opinions davantage nuancées et ouvertes. Mais il faut souligner le manque de voix non périphériques, territorialement parlant, parmi ceux qui ont défendu des visions plus ouvertes.

**48.** Il est très intéressant d'analyser la richesse des solutions juridiques qui ont été envisagées et de constater que les institutions catalanes se sont lancées dans un travail ardu de clarification juridique. Certains des solutions envisagées ont échoué : quelques-unes se sont avérées juridiquement inapplicables, d'autres ne sont pas réalisables sans la collaboration de l'État. Le but était de réaliser quelque chose qui ne devrait pas être très compliqué dans une démocratie « mûre » et dans un État de droit (et la politique comparée le montre), comme le fait simplement de demander aux citoyens d'une partie du territoire de l'État s'ils veulent continuer à faire partie de celui-ci ou non. Afin de ne pas faire un commentaire trop long, nous nous référons aux travaux de Francesc DE CARRERAS SERRA, « ¿Puede celebrarse un referéndum en Cataluña ? », dans *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 42, p. 24-35 (2014) et de Joan Ridao Martín, « La consulta y el “problema catalán” », dans *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 42, p. 66-77 (2014), qui permettent de mieux comprendre la logique de cette recherche de solutions ainsi que les difficultés pour progresser face à l'interprétation rigide et au refus de l'État de coopérer à l'organisation du referendum.

**49.** On peut toutefois se demander si cet effort de différenciation est suffisant. En effet, il est difficile d'ignorer que la loi catalane relative aux consultations réglemente quelque chose qui matériellement se confond avec un référendum. Ainsi, par exemple, Marc Carrillo, qui a une opinion dissidente à celle de la majorité du *Consell de Garanties Estatutàries* explique qu'il était probablement impossible de différencier la consultation du référendum, malgré l'effort évident du législateur catalan. Il existe un principe émis à l'article 92 de la Constitution (que nous avons déjà qualifié de restrictif et critiquable) et dans l'arrêt 103/2008 (dont on peut dire la même chose, mais qu'on ne peut toutefois ignorer) qui dit que les consultations convoquées et réglementées par les communautés autonomes ne doivent pas poser des questions très générales et de nature politique auxquelles répondrait la population par une décision, mais elles doivent porter sur d'autres questions. Cela pourrait être une procédure de consultation plus complexe, plus élaborée, avec davantage d'instances participatives, par exemple. En tout cas, il ne s'agit pas d'une simple question posée à l'ensemble des électeurs... bien que cet ensemble d'électeurs ne soit pas exactement le corps électoral ordinaire. Évidemment, une interprétation plus souple de l'article 92 de la Constitution, de la jurisprudence constitutionnelle, ou encore la possibilité que le TC modère ses décisions en la matière, pourrait conduire à d'autres décisions juridiques relatives aux conditions dans lesquelles une norme de ce type peut passer le filtre constitutionnel. En effet, dans l'Espagne actuelle et au vu de ce que qui a été expliqué, cela semblait compliqué dès le départ.

**50.** Nous nous sommes prononcés sur la légalité du processus participatif du 9-N, qui s'est substitué à la consultation négociée, dans notre blog juridique en affirmant qu'elle ne pouvait pas être empêchée parce qu'il n'y avait pas d'actes de l'administration susceptibles de faire l'objet d'un recours en justice. [<http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=1116>]

**51.** Généralement, on oppose à cette idée : l'impossibilité d'une rupture non négociée ; d'une indépendance de la Catalogne provoquée par une augmentation de l'indépendantisme auquel l'Espagne n'aurait donné d'autre issue qu'une déclaration unilatérale d'indépendance ; les difficultés qu'elle rencontrerait pour être reconnue par le Droit international public ; ou l'éventuelle réaction négative de l'Union européenne en réponse à la rupture de l'unité territoriale de l'un de ses États membres. Nous ne pouvons pas développer ici les très nombreuses et intéressantes questions qui, en cas d'indépendance unilatérale, devront être sans doute analysées, mais il convient de prendre en compte les observations d'Araceli MANGAS MARTÍN

, « Catalunya, ¿no habrá independencia ? », dans *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 42, p. 54-65 (2014), car les relations internationales sont avant tout régies par le pragmatisme et la reconnaissance des situations de fait. Si l'éloignement de la société catalane par rapport à la société espagnole devait poursuivre son chemin, en réponse à la rigidité constitutionnelle espagnole et à son entêtement politique, alors la rupture sur le moyen et le long terme serait inévitable. Une rupture qui ne pourrait pas être évitée en faisant appel au Droit européen ou international, et qui serait en dernière instance inévitable si l'Espagne ne parvient pas à proposer un projet national et un projet de cohabitation susceptible de convaincre une large majorité de Catalans.

52. Il faut encore souligner que les positions modérées dans la doctrine deviennent plus souples, qu'elles viennent de Catalogne ou du reste de l'Espagne. C'est le cas dans les derniers travaux de Eliseo Aja, Joaquín Tornos ou Muñoz Machado auxquels nous avons déjà fait référence, si on s'intéresse uniquement aux monographies publiées ces derniers mois. Dans toutes ces monographies, on remarque une évolution dans la même direction : il est nécessaire d'engager une révision constitutionnelle ambitieuse et celle-ci doit assouplir les possibilités de répartition territoriale du pouvoir qui, jusqu'aujourd'hui, ont été rares et laissées à l'interprétation rigide portée par les tenants d'une conception de l'Espagne et de ses institutions qui trouve son fondement dans les articles 1.2, 2 et 8 de la Constitution, rédigés par « l'autorité compétente ». On remarque aussi une évolution des positions traditionnellement plus rigides sur la question territoriale, comme le démontre le dernier ouvrage de Gaspar ARIÑO ORTIZ, *La independencia de Cataluña. Historia, Economía, Política, Derecho*, édité chez Aranzadi (2015). En effet, face à l'existence et l'ampleur d'un conflit qui va *crescendo*, il opte aussi pour une combinaison entre une réforme statutaire et constitutionnelle qui assouplirait l'idée traditionnelle de la Nation, en permettant également à la Catalogne d'assumer beaucoup plus de compétences. Selon l'auteur, cette procédure faciliterait l'obtention d'un accord. En général, il y a un certain consensus sur la nécessité de réaliser une fédéralisation de l'Espagne. Par exemple, Jorge CAGIAO Y CONDE a expliqué que ces mesures sont beaucoup moins incompatibles avec la nature du régime constitutionnel espagnol et, donc, beaucoup plus faciles à mettre en pratique et à adopter que ce qui est habituellement envisagé, par exemple dans « La crisis del modelo de Estado en España y la reforma federal », dans *Cahiers de Civilisation Espagnole Contemporaine*, n° 15 (2015).

---

## RÉSUMÉS

Le processus démocratique que les institutions catalanes ont commencé avec l'intention de "déconnecter" de la réalité constitutionnelle et juridique espagnole, visant la création d'une République catalane, garde le cap après les élections régionales qui ont eu lieu en septembre 2015. Le renforcement du mouvement indépendantiste en Catalogne, au point d'être devenu presque majoritaire, ne peut être expliqué que par un défaut de fonctionnement du modèle constitutionnel espagnol de répartition territoriale du pouvoir. Ce modèle, créé par la Constitution espagnole de 1978, est le produit d'une conception rigide de la question « nationale » et de l'unité de l'Espagne. Après 2006, les événements ont bien montré que cette absence de souplesse ne résout pas problèmes mais tend plutôt à les aggraver.

The democratic process that Catalan institutions have begun with the expressed intention of "disconnecting" from the Spanish constitutional and legal framework, and thus creating a

Catalan Republic, follows up at a steady pace after the elections held in September 2015. The growth of the independence movement in Catalonia, to the point of having become almost a majority of the population by now, can only be explained as a result of massive defects in the Spanish constitutional system of territorial distribution of power. This system, created by the Spanish Constitution of 1978, is the product of a fixed understanding of “national” issues, as well as result of old concerns about the political unity of Spain. The way in which events are evolving clearly shows how this inflexibility, far from solving the problems, is just creating more and more difficulties thus failing in the basic aim of constitutional rules of providing solutions in that kind of political situations.

El proceso que las instituciones democráticas catalanas han iniciado con la intención de “desconectar” de la realidad jurídica y constitucional española, esto es, destinado a lograr la creación de una República catalana, sigue en marcha tras las elecciones de septiembre de 2015. El crecimiento del independentismo en Cataluña, hasta el punto de haber devenido prácticamente mayoritario, sólo se explica por los defectos que muestra el modelo constitucional español de distribución territorial del poder. Este modelo, incorporado a la Constitución española de 1978, es el producto de un entendimiento rígido de aquellas cuestiones que afectan a la idea de nación, así como de todo lo relacionado con la unidad de España. La evolución de los acontecimientos está poniendo de manifiesto que esa inflexibilidad acaba creando más problemas en términos de convivencia de los que resuelve.

## INDEX

**Index géographique** : Espagne, Spain, España, Catalogne, Cataluña, Catalonia

**Palabras claves** : federalismo, confederalismo, historia constitucional española, Comunidades Autónomas, nación española, independencia

**Mots-clés** : fédéralisme, confédéralisme, histoire constitutionnelle espagnole, régions autonomes, nation espagnole, indépendance

## AUTEURS

**ANDRÉS BOIX PALOP**

Professeur de Droit administratif (Universidad de Valencia - Estudi General)