

PIERRE SUBRA DE BIEUSSES

*Ambiguités et contradictions  
du statut constitutionnel  
de la Couronne\**

« Quelles sont les perspectives de  
Juan Carlos ? Au plus être roi pour  
quelques mois. »

Santiago CARRILLO,  
déclarations à *L'Europeo*  
du 10 octobre 1975.

Disparue sans grandeur sous la pression populaire et avec l'assentiment de très larges secteurs de l'opinion de l'époque (1), réintroduite par la grâce arbitraire du *caudillo*, la monarchie des Bourbon se voit désormais consacrée par la première Constitution de l'après-franquisme. Consacrée avec un ensemble qui traduit aussi bien la volonté ferme de forces conservatrices puissantes, que l'aval aisément résigné des socialistes et béatement satisfait des communistes (2).

Pareil consensus n'a pu, bien sûr, se réaliser que sur une formule fondamentalement distincte de celle voulue par le dictateur. Remarquons d'abord que la Couronne à laquelle est consacré le titre II (3) n'est qu'une pièce d'un ensemble institutionnel largement démocratique et qui constitue un appréciable progrès, non seulement par rapport au système des lois fondamentales franquistes, mais eu égard aussi au dispositif de la loi pour la réforme politique. Ensuite

\* Cette étude nécessairement limitée dans son étendue ne touche qu'à quelques caractéristiques de la Couronne et ne constitue pas une analyse exhaustive des dispositions constitutionnelles qui la concernent.

(1) Y compris les phalangistes de Jose Antonio Primo de Rivera.

(2) Cette attitude de la gauche républicaine a des justifications qui seront évoquées ci-après ; mais il est malgré tout permis de penser qu'en ne démontrant pas au pays avec suffisamment de force, d'ampleur et de clarté le caractère momentanément contraint de son acceptation, cette gauche apporte, fût-ce à son corps défendant, une contribution objective à la perpétuation d'un mythe détestable. Mythe du caractère intrinsèquement négatif de la Seconde République et, partant, du rejet nécessaire de la forme républicaine de l'Etat par la société espagnole.

(3) Qui précède ceux relatifs aux *Cortès* et au gouvernement.

le comportement du roi Juan Carlos depuis la mort de son protecteur et prédécesseur à la tête de l'Etat levait les préventions les plus graves des républicains démocrates. Que le monarque ait contribué de façon intelligente et décisive à l'évolution démocratique leur permettait de se résoudre à l'inévitable en sauvant la face.

Cela étant, il n'y a maintien de la forme monarchique de l'Etat qu'en raison du désir très motivé de forces, notamment militaires, qui soutenaient le précédent régime et demeurent dominantes. Il est vrai que pour la première fois dans l'histoire de ce pays la Constitution apparaît comme le reflet, non plus seulement d'une classe, mais d'un compromis. Toutefois le compromis a ses limites. En dernier ressort le processus constituant aura été contrôlé par une droite qui a su rejeter un régime dépassé, mais qui vise, tout naturellement, à pérenniser un certain type de société, à organiser toutes choses, y compris les institutions, en fonction de cet objectif et qui, eu égard à l'actuel rapport des forces (4), en a la possibilité.

Voilà pourquoi les partis de gauche responsables devaient en effet admettre que s'accrocher envers et contre tout à la République risquait de déboucher sur l'aventure.

Mais à partir de là un point reste à éclaircir. La Monarchie n'étant pas discutable dans son principe, les républicains ont-ils su et pu user de leur propre puissance, de leur réel pouvoir de manœuvre, pour la faire coïncider au mieux avec la Démocratie ?

D'aucuns objecteront qu'il n'est pour l'heure ni bien opportun, ni très important de s'interroger de la sorte. Il y aurait quelque mal-séance à égratigner la Couronne quand le roi « a fait » la Démocratie, d'autant que tel ou tel élément particulier ne compterait guère au regard d'un tout constitutionnel raisonnablement démocratique.

Ce dernier argument n'est certes pas sans portée relative et fera aisément admettre qu'il est en effet des problèmes plus immédiatement graves. Il reste que l'importance évidente des motifs de satisfaction n'a pas à masquer les imperfections et les ombres, fussent-elles limitées, que révèle l'analyse. Or on trouve dans la nouvelle Constitution espagnole (5), notamment dans le titre II qui nous intéresse surtout, quelques traits peu conformes aux exigences et aux principes d'une démocratie libérale moderne. Certaines dispositions sont ambiguës et pourraient se révéler porteuses de risques, d'autres contredisent, croyons-nous, le principe de la souveraineté populaire.

(4) Que l'on ne saurait apprécier seulement en termes d'électorats ou de sièges.

(5) Une autre limite de cette brève étude tient au fait qu'un ensemble de normes n'est évidemment pas, à lui seul, le système politique réel et qu'il est donc délicat d'apprécier en elles-mêmes les dispositions d'un texte non encore appliqué.

UNE ADAPTATION AMBIGUË A LA FORMULE PARLEMENTAIRE

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> (al. 3) de la Constitution, « la forme politique de l'Etat espagnol est la Monarchie parlementaire ».

Bien que l'étude des régimes politiques à la lumière de notions préétablies soit généralement artificielle, il importe ici d'avoir recours au vieux concept de parlementarisme.

Si l'on postule que Démocratie et Monarchie ne peuvent aller de concert qu'à la condition que cette dernière n'existe plus que de façon nominale, les cas de figure sont très limités quant à la forme du gouvernement. A vrai dire la Monarchie ne saurait être démocratique qu'en étant parlementaire (6), et d'un parlementarisme moniste, afin que tout pouvoir effectif ne procède que du peuple.

Est-ce parfaitement le cas de notre exemple ?

— *Un rôle effectivement cérémoniel et symbolique*

Le roi, nous indique l'article 56, est le symbole de l'unité et de la permanence de l'Etat. Il tient ce rôle symbolique avec une primauté de dignité et le titre de roi d'Espagne.

La permanence, il n'est pas indispensable de beaucoup s'y étendre, tient à la dévolution héréditaire de la Couronne dont l'article 57 explicite les modalités en reprenant, sans la modifier, la version qui figurait déjà dans la Constitution de 1876.

Symbole d'unité, le roi se trouve concerné, nous y viendrons plus avant, par la consécration du fait régional. Mais surtout, l'ensemble de ses prérogatives le met en relation nécessaire avec chacune des fonctions de l'Etat. Il sanctionne et promulgue les lois ; il réunit les *Cortès*, les dissout, convoque aux élections et au référendum ; il propose et nomme le président du gouvernement, met fin à ses fonctions et, sur sa proposition, nomme les ministres ou met fin à leurs fonctions (art. 62). La justice est rendue en son nom (art. 117) et il exerce le droit de grâce (art. 62). En matière diplomatique lui sont reconnus les pouvoirs habituels des chefs d'Etat (art. 63) ; il exerce le commandement suprême des forces armées (art. 62) et il lui appartient de déclarer la guerre ou de conclure la paix (art. 63).

On peut alors estimer que ce large éventail de prérogatives n'est pas sans bien correspondre à l'idée d'incarnation essentiellement

(6) En entendant seulement par là l'antinomie entre démocratie et présidentialisme royal.

symbolique de l'unité de l'Etat (7). Il faut en effet l'apprécier sous l'éclairage de l'article 56 qui porte que la personne du roi est inviolable et non sujette à responsabilité, mais aussi, et corrélativement, que ses actes doivent toujours être contresignés. Par le contreseing tout pouvoir effectif serait donc bien ôté au monarque ; le constituant se serait aligné sur l'exemple des autres monarchies parlementaires européennes dans lesquelles, « symboliquement, un monarque sans pouvoir reste à la tête de l'Etat » (8).

Mais cela est-il à tous égards parfaitement évident ?

— *Une plausible participation au jeu politique* (9)

La procédure du contreseing a eu souvent, et pourrait avoir en Espagne, les conséquences qui viennent d'être rappelées. Seulement il n'existe nulle part de relation nécessaire entre tel type de disposition juridique et tel type de fonctionnement.

D'après l'article 62 il appartient au roi de présider le Conseil des Ministres, « quand il l'estime opportun, à la demande du président du gouvernement ».

Il est vrai que les décrets délibérés en de pareils Conseils seraient contresignés. Il est vrai aussi qu'en matière de présidence des Conseils des Ministres par le chef de l'Etat il existe des précédents rassurants, on songe par exemple à la III<sup>e</sup> République.

Mais ici nous trouvons une formule différente parce que ambiguë, et d'une ambiguïté qui ne laisse pas d'inquiéter. Quand et en vertu de quoi le chef du gouvernement et le roi vont-ils s'accorder sur l'opportunité d'une présidence de ce dernier ? La précision ne figure nulle part. Elle n'eût pourtant pas été superflue dans la mesure où, étant donné le caractère d'exception du procédé, on peut douter que la présence royale ne revête qu'une portée cérémonielle et décorative. Plus vraisemblablement, parce qu'il s'agira d'ordres du jour politiquement importants ou graves, l'intervention du monarque aura, par voie de conséquence, un contenu politique très dense.

(7) En ce sens, cf. D. L. SANCHEZ AGESTA, *Significado y poderes de la Corona...*, in *Estudios sobre el proyecto de constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978.

(8) P. LALUMIÈRE et A. DEMICHEL, *Les régimes parlementaires européens*, 2<sup>e</sup> éd., p. 99.

(9) L'examen de la marge de manœuvre laissée au roi par les textes doit être fait en considération de deux données. D'une part, la sagesse politique de l'actuel souverain ne permet en rien de préjuger du comportement de ses successeurs. D'autre part, si le rôle politique du roi Juan Carlos a jusqu'ici été sage, il a aussi été très important ; on peut donc s'interroger avec perplexité sur un changement radical d'attitude, sur le passage d'une fonction politique dominante à celle d'inauguration d'expositions florales.

Toujours d'après l'article 62, c'est le roi qui propose et nomme le président du gouvernement. Pour ce faire il doit certes consulter préalablement les représentants des groupes parlementaires et la proposition comme la nomination sont contresignées par le président du Congrès des Députés (art. 64).

Ces précautions excluent-elles, à coup sûr, tout rôle politique exorbitant ? Sans doute en cas d'approbation par le Congrès à la majorité absolue. On peut alors penser qu'il en irait de la sorte dans le cadre d'un bipartisme effectif et solide ; avec une majorité homogène au Congrès le choix du roi devrait être déterminé *a priori*. Seulement les élections de juin 1977 n'ont pas donné naissance à un tel fait majoritaire et bien des facteurs amènent à penser que la situation n'évoluera pas substantiellement, au moins à moyen terme. Il faudra donc recourir à des gouvernements de coalition et il n'est pas à exclure qu'en un même moment plusieurs types de coalitions soient envisageables. La prérogative de ce chef d'Etat non élu aurait cessé d'être formelle, il s'agirait d'un pouvoir politique déterminant.

De surcroît, toujours d'après la Constitution (art. 99), si le candidat initial n'obtient pas la majorité absolue, il appartient au roi d'en proposer d'autres. Or si deux mois après le premier vote d'investiture nul candidat n'est parvenu à obtenir la confiance parlementaire, le roi, sur proposition du président du Congrès, dissout celui-ci et convoque à de nouvelles élections. On voit aussitôt que, sans s'écarter de la lettre du texte, ce monarque héréditaire pourrait sciemment provoquer les conditions de la dissolution en ne proposant que des candidats inacceptables.

Dans l'un et l'autre de ces exemples nous voyons poindre l'éventualité d'un maintien ou d'un retour du roi sur la scène de la politique active. L'esprit de la Constitution est sans doute celui d'un parlementarisme moderne et donc nécessairement moniste. Mais, là résident les ambiguïtés, le simple respect de sa lettre n'exclut pas des glissements vers un certain dualisme, c'est-à-dire, à tout le moins en monarchie, vers des anachronismes politiques.

Ces glissements ne sont toutefois que plausibles, mais il est d'autres dispositions dont l'anachronisme est lui déjà certain, en ce qu'elles témoignent de véritables inadéquations au principe de la souveraineté du peuple.

UNE INADÉQUATION PARTIELLE  
AU PRINCIPE DE SOUVERAINETÉ POPULAIRE

« La souveraineté du peuple, démontrait Esmein (10), n'implique pas seulement que tous les pouvoirs émanent de la nation et que celle-ci en confère le simple exercice ; elle implique aussi que tous ceux qui ont reçu l'exercice de ces pouvoirs sont responsables de l'usage qu'ils en ont fait. »

Si, on vient d'en voir quelques illustrations, la norme de droit est à elle seule impuissante à garantir le strict respect de ce principe démocratique de base ; le simple fait de s'en réclamer devrait contraindre le constituant à écarter toutes dispositions qui y seraient inadéquates et donc toute reconnaissance expresse d'un quelconque pouvoir politique réel à une autorité irresponsable et non élue. Par ailleurs, la souveraineté étant celle du peuple, il ne devrait pas y avoir d'institution qu'il ne puisse un jour mettre en cause, librement et sans complications formelles excessives.

A tous ces points de vue l'exemple qui nous occupe ne donne pas, tant s'en faut, pleine et entière satisfaction.

— *Un arbitre engagé*

Aux termes de l'article 56, « le roi arbitre et modère le fonctionnement régulier des institutions ». A ce propos un spécialiste aussi averti que le P<sup>r</sup> Lucas-Verdú (11) parle de « curieuse figure hybride de monarque présidentieliste » et fait un rapprochement avec l'article 5 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République. Songer à l'« arbitrage » présidentiel tel qu'on l'entend en France depuis vingt ans, à propos d'un monarque héréditaire, n'est pas sans inquiéter.

A vrai dire, sur ce point comme sur tout autre, il y a une large part d'incertitude dans la seule analyse des textes. Quelques constatations peuvent pourtant être déjà faites. En elle-même la formule de l'article 56 est au fond assez vague, mais elle prend un sens beaucoup plus précis et orienté si on la rapproche de celle de l'article 61 sur le rôle de gardien de la Constitution et des droits des citoyens qui est loin de n'être qu'une pétition de principes. Qu'il s'agisse de la Constitution, des lois, des droits des citoyens et des communautés autonomes, le roi ne doit pas seulement les respecter, mais, précise

(10) A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, 7<sup>e</sup> éd., t. I, p. 306.

(11) La Corona en el anteproyecto constitucional (II), *Informaciones políticas*, 29-4-1978.

la Constitution, les faire respecter. Voici une attribution active explicitement consacrée et qui ne manque pas de surprendre.

Comment violer la Constitution et celles de ses dispositions relatives aux droits des citoyens et des communautés autonomes, sinon, le plus souvent, par des normes juridiques de rang inférieur ?

Il est vrai que le titre IX institue un Tribunal constitutionnel, mais on peut douter qu'il ait suffisamment de poids pour trancher des questions autres que de stricte technique juridique (12). Reste alors le roi. Le roi qui, s'il en venait à se croire tenu de s'engager et d'en prendre le risque politique, en trouverait la justification et les moyens dans la lettre de textes qui lui reconnaissent le pouvoir de sanctionner les lois, de signer les décrets, mais corrélativement, de refuser sa sanction ou sa signature (13).

Hypothèse d'école dira-t-on. Dans l'immédiat sans doute, mais demeure la nocivité intrinsèque de prérogatives dont l'une rappelle malencontreusement la monarchie selon le général Franco.

— *Une séquelle de la Monarchie du « 18 juillet »*

Il appartient au roi (art. 62, al. a) de sanctionner les lois. Ce pouvoir de sanction était certes de règle dans les diverses constitutions que s'était donnée la monarchie espagnole à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, mais on serait bien mal venu de justifier par un pur respect de la tradition le maintien d'une prérogative qui, dans son acception classique, impliquait une pleine participation de l'organe exécutif à la fonction législative.

Une référence beaucoup plus proche pouvait au contraire inciter à en finir sans regrets avec cet archaïsme juridique : dans le système institutionnel franquiste l'article 16 de la loi sur les *Cortès* instituait la sanction royale d'une façon rien moins que symbolique.

S'il ne doit plus s'agir maintenant que d'une simple formalité, comme en Grande-Bretagne, on avoue ne pas très bien comprendre. Pourquoi dans une nouvelle Constitution rompant avec tous les précédents nationaux et se voulant tournée vers l'avenir, avoir inclus un pouvoir fictif et donc inutile ?

Sinon pourquoi contredire de la sorte, à la fois la souveraineté populaire et le parlementarisme démocratique par ailleurs consacrés ? Pourquoi permettre, ne serait-ce que de façon théorique, que le roi puisse s'opposer, par un refus de sanction, à la volonté d'un

(12) Cf. J. TOMÀS VILLARROYA, *El Tribunal constitucional...*, in *Estudios sobre el proyecto de constitución*, *op. cit.*

(13) En ce sens L. SANCHEZ AGESTA, *op. cit.*

législateur élu, qu'il puisse non pas faire fonctionner régulièrement le Parlement, mais s'y substituer (14)?

— *Une institution trop bien « attachée »*

Quels que soient les imperfections ou côtés positifs du statut constitutionnel de la Couronne, cette dernière n'a d'autre raison d'être légitime que le sentiment qu'a le peuple espagnol de son utilité politique. Il conviendrait donc, le Parti socialiste a un moment tenté d'y insister, que si la volonté populaire se manifestait en ce sens, le titre relatif au chef de l'Etat puisse être commodément révisé, sans danger de crise, sans mise en question globale du régime. Or tel risque de ne pas être le cas en raison d'une procédure d'une complexité exorbitante, spécialement prévue pour la révision totale de la Constitution, pour celle des articles touchant aux droits et libertés et pour celle du titre II ! A cet égard le texte de l'article 168 est sans doute, à lui seul, plus explicite qu'un commentaire : « Le principe (de la révision) devra être adopté par un vote à la majorité des deux tiers dans chaque Chambre, et les Cortès seront immédiatement dissoutes.

« Les Chambres élues devront ratifier la décision et procéder à l'étude d'un nouveau texte constitutionnel qu'elles devront l'une et l'autre approuver à la majorité des deux tiers. »

Il ne s'agit plus là d'une Constitution rigide, mais d'une super-rigidité (15) qui, le cas échéant, fera obstacle à la volonté populaire théoriquement souveraine et rappelle fâcheusement le célèbre « attaché et bien attaché » de Francisco Franco.

(14) Sur l'inadéquation de cette prérogative au principe de la souveraineté populaire, cf. Ignacio de OTTO, Sobre la Monarquía, in *La izquierda y la constitución*, Madrid, 1978.

(15) Cf. J. de ESTEBAN et L. LOPEZ GUERRA, in *Cuadernos para el diálogo* du 15-7-1978.