

UN ÉTAT UNITAIRE ULTRA-FÉDÉRAL

Tel que suggéré par les concepteurs de ce numéro de *Pouvoirs*,¹⁹ et peut-être un peu hâtivement accepté par l'auteur des lignes qui suivent, l'intitulé du présent sujet recèle, faute d'une formulation interrogative, une double affirmation : l'État espagnol serait tout à la fois unitaire et fédéral, et d'un fédéralisme particulièrement accentué puisque « ultra-fédéral ». Au moins pour partie elle demande à être vérifiée.

Sur la combinaison de l'unitaire et du pluriel (par référence au principe d'autonomie auquel peut, entre autres formules, correspondre le fédéralisme), il n'y a pas matière à hésitation.

Conséquence d'un compromis que les circonstances de l'époque imposaient au constituant¹, l'article 2 de la Constitution du 29 décembre 1978 dispose que « la Constitution repose 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 régions qui en font partie et la solidarité entre elles toutes ».

À l'expérience, ce compromis conjoncturel a eu ses mérites. Il s'est pérennisé et près de trente ans plus tard chacun admet, à l'exception de quelques courants nationalistes, que progressivement concrétisée et perfectionnée la formule unité/autonomie dote l'Espagne d'institutions globalement satisfaisantes.

De fait, en affirmant le principe d'unité, l'article 2 ne fait que tirer la conséquence logique de l'article 1-2 aux termes duquel « la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol dont émanent tous les pouvoirs de l'État ». Comme le rappelle une rigoureuse étude du

1. Guy Carcassonne, « Les “nationalités” dans la Constitution », *Pouvoirs*, n° 8, *L'Espagne*.

professeur Luciano Parejo, « si tous les pouvoirs émanent du peuple espagnol, en émane d'abord le pouvoir constituant qui est par là même unitaire, quelle que soit la diversification territoriale ultérieure des pouvoirs qu'il constitue. Lui seul a capacité de définir la communauté politique et l'État, de sorte que la Constitution suppose l'expression de l'unité dans la mesure où c'est elle qui formalise le tout au sein duquel s'expriment des parties qui ne peuvent le modifier² ».

Cette analyse doctrinale est également celle de la jurisprudence constitutionnelle qui dès l'origine considère que, « parce qu'elle n'est pas égale à la souveraineté, l'autonomie s'analyse en un pouvoir limité, de sorte que, chaque organisation territoriale dotée d'autonomie ne constituant qu'une partie du tout, le principe d'autonomie ne peut en aucun cas s'opposer à celui d'unité³ ».

20

Ainsi, parce que la souveraineté, indivisible par nature dans un État démocratique, ne réside pas dans « les peuples d'Espagne » que mentionne le préambule ou dans les « nationalités et régions » de l'article 2, mais dans le peuple espagnol au sens de l'ensemble des citoyens, l'État des autonomies est un État unitaire⁴, au sens d'un État unique et non pas, comme le proposaient par voie d'amendement les nationalistes basques du PNV et catalans de l'ERC, un État composé d'« une communauté de peuples titulaires de la souveraineté ». Formule qui débouchait sur une confédération qui, par définition, n'est pas un État fédéral (sauf à qualifier de confédération, comme dans le cas de la Suisse, ce qui en réalité n'en est pas une).

Cela étant, si l'unité indissoluble de la Nation espagnole implique une telle conséquence, elle ne fait en revanche pas obstacle à ce que l'État unitaire dont il s'agit soit un État décentralisé, un État « composé », un État « des autonomies », voire un État fédéral, ce qui relève, là encore, de la seule volonté du peuple espagnol souverain unique et indivisible.

Mais alors, qu'en est-il au juste de la nature de l'État espagnol ? Serait-il, sans que la Constitution le dise, un État effectivement fédéral,

2. « La evolución del estado constitucional y la construcción en España del estado de las autonomías », in ouvrage collectif, *Organización territorial de los Estados Europeos*, vol. I, Ed Asamblea de Madrid, 2006.

3. STC 4/1981, 2 février 1981, dans le même sens, STC 214/1989, 21 décembre 1989, STC 151/2001, 5 juillet 2001.

4. Voir sur ce point la claire démonstration du professeur Francesc de Carreras Serra, « El término nación española en su contexto constitucional », *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, août 2006.

et si oui avec des particularités telles qu'il conviendrait de le qualifier de « supra-fédéral » ?

Tenter de répondre à cette double question conduit à raisonner par référence, d'abord à la norme de 1978 et à la mise en œuvre de ses principes par les textes ultérieurs et la jurisprudence constitutionnelle, ensuite à ce qui peut apparaître comme des débordements de la Constitution induits par le récent processus d'élaboration et d'adoption de nouveaux statuts d'autonomie dont celui de la Catalogne en 2006. Cela revient à retenir une démarche chronologique simpliste et peu fréquemment pertinente mais qui en l'occurrence apparaîtra justifiée par le fait que, sur notre sujet, il y a un avant et un après 2006.

Qu'en est-il donc de la nature juridique de l'État espagnol au terme de plus d'un quart de siècle (1978-2006) de mise en place et d'approfondissement d'une formule initiale peu précise et donc ouverte⁵, et *quid* des incidences sur cette nature juridique du processus de réforme des statuts d'autonomie initié par la Communauté autonome de Valence (accord du Parti populaire et du Parti socialiste sur le projet et approbation par le Congrès des députés le 9 février 2006) et notamment concrétisé par l'approbation (loi organique 6/2006 du 19 juillet 2006) du nouveau statut de la Catalogne (celui de l'Andalousie sera adopté l'année suivante par loi organique du 19 mars 2007) ? Statut particulier auquel on portera ici une attention toute spéciale, eu égard à son intérêt intrinsèque et au fait que l'on s'accorde à considérer que, s'il échappe à la censure du Tribunal constitutionnel (actuellement saisi de plusieurs recours), il ne manquera pas d'influer sur les divers processus de réformes statutaires engagés, et non encore finalisés (îles Baléares, Aragon, Canaries, Castille-León, Castille-La-Manche) et sur ceux à venir à plus ou moins brève échéance pour les Communautés autonomes restantes⁶.

21

5. Santiago Muñoz Machado, *El problema de la vertebración del estado en España*, Madrid, Ed Iustel, 2006, p. 318 *sq.*; Joaquín Ferret Jacas, « Estatutos de autonomía: función constitucional y límites materiales », in *Revista catalana de dret públic*, n° 31, 2005, p. 23 ; Iñaki Lasagabaster Herrarte, « La reforma de los estatutos de autonomía: una reflexión sobre su teoría y practicas actuales », in *Revista catalana de dret públic*, n° 31, 2005, p. 21.

6. Voir Luciano Parejo, « La organización territorial del Estado ¿ proceso a continuar u obra a culminar ? », *Justicia administrativa*, n° 31, 2006, p. 5, note 14; Tomás Ramón Fernández, « De la reforma de los Estatutos a la reforma de la Constitución », *Revista Foro*, n° 4, 2007 ; Président Pascual Maragall, déclaration devant la Commission générale des Communautés autonomes du Sénat, *Diario de sesiones del Senado*, 2006, n° 318, p. 6.

DU FÉDÉRALISME DANS LE CADRE DE LA CONSTITUTION DE 1978

Une fois affirmé le principe d'autonomie, la Constitution établit, selon la formule de Guy Carcassonne, un régime à géométrie variable concernant à la fois la création, l'organisation et l'élaboration des statuts, faisant coexister deux systèmes de constitution et d'élaboration des statuts, prévoyant un complexe mécanisme de répartition des compétences⁷.

22 D'après certains, ce dispositif effectivement complexe mais surtout peu consistant n'aurait correspondu à aucun modèle d'organisation territoriale, de sorte que par renvoi, pour en traiter, aux statuts d'autonomie, ce point se serait en quelque sorte trouvé déconstitutionnalisé⁸. On peut toutefois se convaincre du contraire en observant que, par son titre VIII, la Constitution du 29 décembre 1978 traite bien des aspects structurels de base de l'État des autonomies : relations entre l'État et les Communautés autonomes et de ces dernières entre elles (art. 145 et 154), caractère et contenu des statuts (art. 147), compétences exclusives de l'État et principes de répartition de compétences entre lui et les Communautés autonomes (art. 149 et 150), éléments institutionnels de base de celles-ci (art. 152), relations juridictionnelles État/Communautés autonomes (art. 153), mesures propres à assurer le respect par les Communautés autonomes de leurs obligations (art. 155), principes régulateurs de financement des autonomies (art. 156-158).

Cela étant, dans la perspective de sa consolidation et de son parachèvement, la concision et certaines lacunes de ce dispositif constitutionnel permettaient d'envisager une diversité d'options parmi lesquelles le fédéralisme ne semblait cependant pas privilégié *a priori* dans la mesure où, initialement envisagé par la commission constitutionnelle, un système des autonomies de type fédéral fut en définitive abandonné au profit d'une formule moins définie et impliquant des développements ultérieurs par le biais des statuts et de lois générales de l'État⁹. La situation de départ était d'autant plus ouverte que la norme fondamentale ne prédéterminait pas la carte des autonomies,

7. Guy Carcassonne, *op. cit.*, p. 119.

8. Voir notamment en ce sens Pedro Cruz Villalón, *La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 1999.

9. Luciano Parejo, *La evolución del Estado constitucional, op. cit.*, p. 27.

c'est-à-dire le nombre et la délimitation géographique des Communautés autonomes (en s'en remettant à cet égard à la libre initiative des territoires concernés), et qu'en vertu du principe dit principe « dispositif » elle ne fixait pas le contenu des compétences des éventuelles Communautés laissant à chacune le soin de le déterminer elle-même par le biais de son statut¹⁰.

Les développements qu'imposait un tel cadre constitutionnel seront donc le fait des statuts, mais aussi de la loi nationale et de la jurisprudence¹¹. Quelque vingt-cinq ans plus tard une large doctrine les considère comme menés à terme, au sens d'une pleine expression du potentiel de la Constitution¹² – sans que cela fasse pour autant obstacle au constat d'insuffisances intrinsèques conduisant à envisager la poursuite de l'évolution sur le terrain différent de la réforme constitutionnelle¹³.

Rapidement facilité par un premier consensus majorité/opposition (signature le 31 juillet 1981 d'un ensemble d'accords entre le président du gouvernement et le secrétaire général du PSOE) qui se confirmera par la suite (le 28 février 1992, signature par les principales forces politiques d'accords d'autonomie destinés à permettre l'harmonisation du contenu et de la portée des compétences de toutes les Communautés autonomes), précisé par une succession de textes législatifs d'importance (comme la première loi, dès 1980, sur le système de financement des Communautés autonomes et la loi du 27 décembre 2001 fixant les dispositions actuelles en la matière), explicité et concrétisé par les dispositions des statuts, le processus de mise en place de l'État des autonomies peut effectivement apparaître, non pas comme générateur d'un régime sans imperfections ni insuffisances¹⁴, mais comme pleinement abouti au regard des virtualités constitutionnelles. Cela dans la mesure où le choix d'accéder à la condition de Communauté autonome a en définitive été unanime (ce qui n'allait pas de soi à l'origine) et où, grâce à son statut particulier et aux lois générales, chacune des Commu-

23

10. Francesc de Carreras Serra, *op. cit.*, p. 15.

11. Le 5 août 1983 intervient par exemple une décision fondamentale du Tribunal constitutionnel sur le projet de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).

12. Voir Luciano Parejo, « La organización territorial del Estado... », *op. cit.*, p. 3; Tomás Ramón Fernández, *op. cit.*, p. 2; Francesc de Carreras Serra, « Reflexiones sobre la propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña », *Teoría y realidad constitucional*, n° 16, 2005, p. 47 sq. ; Antonio Jiménez Blanco, « El federalismo en EEUU y en Alemania : notas para un debate acerca de la reforma de los Estados de autonomía en España », *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n° 1, 2006.

13. Voir notamment Santiago Muñoz Machado, *op. cit.*, p. 322 sq.

14. *Ibid.*, p. 324 sq.

nautés dispose, à égalité avec toutes les autres, du niveau maximal de compétences permis par le mécanisme complexe de l'article 149-1¹⁵.

Comme l'observe Francesc de Carreras Serra, « avec le transfert à toutes les Communautés des services d'enseignement et de santé et avec l'accord de 2001 sur les nouvelles modalités de financement se trouvaient établis un avant et un après : la décentralisation était terminée »¹⁶.

24 Dès lors, sans ignorer que les caractères des États fédéraux ne sont pas uniformes¹⁷, mais en admettant de raisonner par référence à quelques traits de portée générale (existence d'un double niveau, central et local, d'organes et de compétences législatifs, exécutifs et judiciaires ; distinction corrélative des sources de revenus fiscaux et des compétences quant à leur emploi ; possibilités d'« ingérence », selon la terminologie allemande, de chacune des deux sphères dans certaines des affaires de l'autre et présence des organes la permettant ; existence, à l'instar de la Cour suprême des États-Unis, d'un arbitre garantissant le respect des règles du jeu), peut-on, à ce stade de son évolution, qualifier l'État espagnol des autonomies d'État fédéral ?

Certains considèrent encore que « le modèle obtenu... n'est pas réductible à l'un des types ou modèles idéaux »¹⁸, mais là n'est pas l'analyse de la doctrine dominante.

Reprenant une formule connue en Espagne depuis Prat de la Riba¹⁹, un excellent ouvrage du professeur Eliseo Aja qualifie le régime espagnol de *sistema federal* « *con hechos diferenciales* », littéralement « faits différentiels »²⁰. Si elle est donc ancienne, cette terminologie n'est pas sans trouver également appui dans le préambule même de la Constitution qui, soucieux de leur protection, évoque les cultures, traditions, langues et institutions des « peuples d'Espagne ». Il y a bien là une reconnaissance de « faits différentiels » dont on peut alors se demander si elle est en adéquation avec la nature d'un État fédéral.

À s'en tenir à l'analyse de quelques auteurs il serait permis d'en

15. Tomás Ramón Fernández, *op cit.*, p. 2 *sq.*

16. « Reflexiones sobre la propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña », *op. cit.*, p. 19.

17. Antonio Jiménez Blanco, *op cit.*, p. 119 *sq.*

18. Luciano Parejo, « La evolución del Estado constitucional », *op cit.*, p. 29.

19. Enric Ucelay-Da Cal, *El imperialismo catalán. Prat de la Riba, Cambó, D'ors y la conquista moral de España*, Barcelone, Edhasa, 2003, p. 26 *sq.*

20. Eliseo Aja, *El Estado autonómico : Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999, p. 36 et 37.

douter. D'après le professeur Enric Fossas, tenir compte des « faits différentiels » conduit à envisager plus exactement « une société différentielle avec des Communautés à caractère national à côté d'autres qui n'ont pas ce caractère »²¹.

En d'autres termes il conviendrait d'admettre que certaines Communautés constituent des sociétés nationalement différenciées et doivent, comme telles, jouir d'une autonomie différente de celle des autres parce que leur position constitutionnelle est spécifique et supérieure.

On s'éloignerait alors manifestement du fédéralisme ; mais il est une autre façon de voir, dominante celle-là dans la doctrine espagnole, qui ne conduit pas à pareille dérive²².

Simplement considérés comme des particularismes concrets (langue vernaculaire, droits historiques, droit civil propre, etc.) caractéristiques de telle ou telle entité territoriale (essentiellement la Catalogne, le pays Basque et la Galice), les « faits différentiels » justifient, pour ce qui les concerne, des solutions juridiques propres et destinées à leur assurer la protection voulue par le préambule, mais, au-delà, la conclusion selon laquelle ils confèreraient aux Communautés autonomes qui les possèdent le droit à un statut différent de ceux des autres ne repose sur aucune base constitutionnelle. Autrement dit, à bien lire l'ensemble de la Constitution, pour tout ce qui n'est pas « faits différentiels » le régime juridique de toutes les Communautés autonomes peut être exactement le même. Se prononçant sur la question, l'actuel ministre des Administrations publiques, Jordi Sevilla, affirme que « les autres Communautés auront les mêmes compétences que la Catalogne... qu'il n'y aura pas d'autonomies de première et seconde classe... parce que la Constitution et le sens commun l'interdisent²³ ».

25

En elle-même la particularité espagnole des « faits différentiels » est donc sans véritable incidence sur l'éventualité d'une nature fédérale de l'État des autonomies.

Cela étant, qu'en est-il au juste ?

21. Enric Fossas, « Propuestas para un debate crónico », *Revista de Occidente*, n° 229, 2000, et, dans le même sens, Miguel Herrero de Miñon, *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998.

22. Voir les auteurs cités dans l'étude de Francesc de Carreras Serra, « Los hechos diferenciales en la Constitución », in ouvrage collectif, *La Constitución a examen. Un estudio académico 25 años después*, Madrid, Marcial Pons, 2004.

23. *El País*, 13 novembre 2005.

Pour le professeur Roberto L. Blanco Valdés, le débat politique sur la nécessité ou non d'avancer vers la construction d'un État fédéral porte sur « un objet inexistant [...] pour la très simple raison que l'on peut difficilement cheminer vers où l'on se trouve déjà »²⁴. Il ajoute que « nombre de nos dirigeants attendent le Godot de l'État fédéral [...] sans réaliser que Godot s'est déjà installé depuis longtemps ».

Selon Antonio Jiménez Blanco, « en dépit du silence de la Constitution, en dépit du caractère structurel des faits différentiels, nous avons en Espagne un État que les meilleurs auteurs qualifient de fédéral²⁵ ».

Les limites quantitatives de notre exercice interdisant l'examen approfondi des dispositions textuelles et de la jurisprudence qui permettrait de vérifier le bien-fondé de ces assertions, nous nous limiterons ici à citer à nouveau Eliseo Aja.

26 Observant « qu'existe en Espagne le double niveau de pouvoir propre à toute fédération, que les Communautés autonomes disposent d'un vaste champ de compétences et des financements correspondants, que les conflits se résolvent devant le Tribunal constitutionnel et que tout cela se trouve constitutionnellement établi de telle sorte que les lois de l'État ne peuvent le changer », il en conclut que « les éléments essentiels de l'État des autonomies, tel qu'il s'est configuré en vingt ans, coïncident avec ceux que la théorie constitutionnelle considère comme propres au fédéralisme... », que l'État espagnol « présente tous les caractères essentiels des fédéralismes contemporains, spécialement de type européen »²⁶.

L'État espagnol est donc bien, tout à la fois, unitaire et fédéral, mais d'un fédéralisme qui, dans sa version actuelle, loin d'être « ultra-fédéral », est au contraire entaché de quelques insuffisances dont la principale concerne la configuration du Sénat.

À l'origine, la Constitution ne déterminant ni le nombre des Communautés autonomes, ni l'étendue des compétences de celles qui pourraient se constituer, et le jeu du « principe dispositif » n'excluant pas qu'une bonne part des régions espagnoles ne fassent le choix d'accéder à ce statut, il n'était pas illogique de concevoir le Sénat comme une Chambre haute sur le modèle de celles des États unitaires plutôt que sur celui d'une assemblée représentative de Commu-

24. Roberto L. Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, Alianza, 2005.

25. Antonio Jiménez Blanco, *op. cit.*, p. 126.

26. Eliseo Aja, *op. cit.*, p. 36, 37.

nautés autonomes qui n'existaient pas encore et pouvaient ne jamais exister.

Au terme de l'évolution qui vient d'être évoquée, cela est évidemment devenu une anomalie dont on s'accorde très majoritairement à considérer qu'elle devrait être corrigée par une réforme constitutionnelle²⁷.

Mais alors, absent jusqu'ici, l'ultra-fédéralisme serait-il maintenant préfiguré par les réformes autonomistes et notamment par le nouveau statut de la Catalogne et ceux qui, tel celui de l'Andalousie, s'en rapprochent ?

RÉFORMES STATUTAIRES ET ULTRA-FÉDÉRALISME

Puisque l'établissement progressif du régime de l'État des autonomies avait conduit à une formule de type fédéral, l'adaptation du Sénat à cette réalité s'imposait ; doctrine universitaire et grands partis nationaux s'accordaient sur ce point. La réforme du Sénat figure dans un document approuvé par le PSOE réuni le 30 août 2003 à Santillana del Mar (Cantabrie), et le 17 septembre de l'année suivante c'est le Parti populaire (PP) qui se prononce à son tour en faveur de cette même réforme.

27

Était-elle également envisagée et soutenue par les promoteurs du large mouvement de réformes autonomistes des années 2000 ? De fait ils étaient surtout silencieux sur ce point et peut-être fallait-il voir là l'indice d'une certaine antinomie entre aspirations nationalistes et fédéralisme. En tout état de cause, puisque la demande ne s'exprimait guère au niveau des Communautés autonomes soucieuses de profonds changements et qu'en définitive réformer le Sénat semblait n'être plus une priorité immédiate pour le gouvernement central, la présente étude peut faire l'impasse sur ce point (étant entendu que si la réforme du Sénat se réalisait un jour elle rapprocherait l'État espagnol des autonomies des autres États fédéraux mais n'en ferait pas pour autant un État supra-fédéral).

En revanche, observant que les nouveaux statuts conduisent à un accroissement et à un renforcement sensibles des compétences des Communautés autonomes (il suffit pour s'en convaincre de se reporter au statut catalan de 2006), ne décèlerait-on pas, sous cet angle, des avancées vers un supra-fédéralisme ?

Si l'on envisage, là encore, le cas catalan, l'accroissement des com-

27. Voir, par exemple, Iñaki Lasagabaster Herrarte, *op. cit.*, p. 21.

pétences autonomes impliqué par les réformes déjà abouties est certes indéniable.

On pourrait *a priori* s'en étonner dans la mesure où il était par ailleurs considéré que le maximum constitutionnellement permis se trouvait préalablement atteint et que cela semblait établi par les chiffres. On constate, par exemple, qu'une fois réalisé le dernier transfert de compétences (en matière de santé et d'éducation), le nombre de fonctionnaires de l'État n'était plus que de 233 440, alors que celui des Communautés autonomes s'élevait à 1 223 129 et que pour les collectivités locales inférieures il atteignait 493 505.

28 Toutefois, sans contester ces données de fait, les tenants du changement faisaient valoir que si les compétences des Communautés autonomes étaient effectivement nombreuses (essentiellement de nature administrative), leur mise en œuvre se trouvait conditionnée par l'État, moyennant notamment le recours aux lois dites « fondamentales » (la notion de « loi fondamentale » étant de surcroît entendue de façon extensive par le Tribunal constitutionnel), de sorte qu'elles étaient de peu de portée en termes de capacité effective de transformation des réalités sociales, économiques et politiques (cet aspect des objectifs des réformes est abordé par la plupart des auteurs déjà cités, mais développé de façon particulièrement précise et éclairante par le professeur Joaquín Tornos Mas²⁸). On avait en réalité abouti, selon la formule du professeur Carlos Viver Pi-Sunyer, à « une autonomie de basse qualité »²⁹.

Sans entrer ici dans le débat sur la validité de l'argument, on observe qu'il a effectivement conditionné l'élaboration du nouveau statut catalan.

L'examen du très substantiel titre IV de ce nouveau statut sur les compétences (désormais décomposées en compétences exclusives, partagées et « exécutives ») révèle que, par rapport au précédent, qui se bornait à l'énoncé très général des compétences (régime local ; aménagement du territoire ; planification de l'activité économique ; industrie ; agriculture et pêche ; commerce intérieur et défense du consommateur ; etc.), ce nouveau texte détaille chacune d'elles avec une extrême minutie. Cela se traduit, au bénéfice de la Communauté autonome,

28. Joaquín Tornos Mas, *Los estatutos de Autonomía de Cataluña*, Madrid, Ed Iustel, 2007, p. 101 *sq.*

29. In *La reforma de los estatutos de Autonomía*, Madrid, Ed Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

par un renforcement qui n'est pas seulement quantitatif. En effet, cette technique, que la doctrine qualifie de « blindage des compétences », a pour objet d'éviter que le législateur national et le Tribunal constitutionnel ne puissent faire entrer telle ou telle composante particulière d'une compétence communautaire dans une compétence de l'État, par exemple en matière d'économie ou de législation commerciale³⁰.

Plus de compétences donc, et des compétences mieux garanties, mais, à bien y regarder, est-il certain que ce phénomène s'inscrive dans une logique de renforcement du fédéralisme ?

Pour la quasi-totalité de la doctrine non catalane, ce renforcement par la voie de l'adoption d'un nouveau statut serait inconstitutionnel pour méconnaissance de l'article 149-1 de la Constitution³¹. Le point de vue des promoteurs de la réforme catalane a évidemment été différent et il retient l'attention sous l'angle de la question qui nous occupe.

29

Les possibilités initialement offertes par la Constitution elle-même se trouvant épuisées, comment tourner la difficulté et justifier de la constitutionnalité d'un accroissement de compétences par la voie de l'adoption d'un nouveau statut ?

Ce pourrait être en se prévalant d'une thèse selon laquelle les statuts d'autonomie auraient eux-mêmes une « fonction constitutionnelle ». Plus précisément, il conviendrait d'admettre que la Constitution s'étant bornée à consacrer le droit à l'autonomie sans en établir le régime juridique, celui-ci se serait en quelque sorte trouvé déconstitutionnalisé.

En conséquence, ce serait aux statuts qu'il reviendrait de configurer le contenu de l'autonomie en application du « principe dispositif » susceptible de servir indéfiniment, au fur et à mesure des velléités réformistes.

Abstraction faite de l'opinion que l'on peut avoir sur la validité juridique d'une telle analyse³², il est clair qu'elle implique une conception du statut d'autonomie qui vise à l'apparenter à la Constitution de l'État, alors qu'il ne s'agit, si l'on s'en tient à cette dernière, que d'une loi organique approuvée selon une procédure spéciale. Il s'avère donc, comme l'observe Santiago Muñoz Machado, que « le statut catalan prétend revêtir l'apparence d'une constitution. Son préambule se réfère à la Catalogne comme Nation et son article 2-2 affirme que les pouvoirs

30. Joaquín Tornos Mas, *op. cit.*, p. 109.

31. Tomás Ramón Fernández, *op. cit.*, p. 2.

32. Pour sa critique voir notamment Santiago Muñoz Machado, « El mito del estatuto-constitución y las reformas estatutarias », in *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelone, Instituto de Derecho Publico, 2005, p. 731-753.

de la Généralité émanent du peuple de Catalogne. Le préambule et l'article 5 fondent l'auto-gouvernement sur les droits historiques du peuple catalan. Toutes ces expressions offrent l'image d'un auto-gouvernement fondé sur des décisions souveraines ».

Transmutation d'une loi organique en norme de niveau constitutionnel, exercice d'une souveraineté propre, tout cela peut se contester ou s'approuver d'un point de vue politique, mais certainement pas se réclamer d'une démarche fédéraliste.

Or comprendre les raisons de ce choix des partis catalans implique précisément de resituer l'émergence du processus de changement de statut dans son contexte, politique et idéologique³³.

30 Au début de l'année 2000, alors que gouvernait en Catalogne le parti nationaliste de centre droit *Convergència i Unió* (CIU) alors dirigé par Jordi Pujol, le Parti socialiste de Catalogne (PSC) conclut un accord avec le parti nationaliste *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) en vue des élections catalanes de novembre 2003. Eu égard au résultat de ces élections et compte tenu de la nécessité d'un accord avec l'ERC pour parvenir à la présidence de la Généralité, le PSC ne pouvait complaire à cet allié dont l'appui lui était nécessaire qu'en adhérant à son projet de réforme d'inspiration très clairement nationaliste.

À l'époque, l'engagement pouvait sembler sans grande conséquence aux socialistes (chez qui le courant nationaliste conduit par Pascual Maragall était actif mais minoritaire), sans doute persuadés que le moment venu, comme cela venait de se produire pour le projet de réforme basque dit « plan Ibarretxe » (projet approuvé par le Parlement basque en décembre 2004, mais qui échouera au niveau du Parlement national³⁴), pareil projet se heurterait au rejet majoritaire du Parlement national dont tout donnait alors à penser qu'il continuerait d'être contrôlé par le Parti populaire de José María Aznar. On peut également supposer que c'est ce type d'analyse qui incite alors le leader du PSOE José Luis Zapatero à s'engager (dans le cadre de la campagne électorale catalane) à « appuyer au Congrès des députés le projet approuvé par le Parlement de Catalogne ».

La surprise des législatives de mars 2004 donnant contre toute attente une majorité relative au PSOE, l'appui des partis nationalistes

33. Pour une évocation approfondie de ce contexte, Joaquín Tornos Mas, *op. cit.*, p. 100 *sq.*; voir aussi, dans leurs études déjà citées, les observations plus critiques de Francesc de Carerras Serra et de Tomás Ramón Fernández.

34. Sur cette affaire, voir Iñaki Lasagabaster Herrarte, *op. cit.*

catalans lui était indispensable pour pouvoir gouverner. Le prix à payer sera, moyennant, il faut en convenir, de non négligeables aménagements, l'acceptation du nouveau statut de la Catalogne fort différent de ce qu'annonçait le projet de réforme constitutionnelle adopté par les socialistes en 2003 lors de leur réunion de Santillana del Mar.

Fort différent, parce qu'il porte sur une formule inspirée par des partis nationalistes (CIU, ERC et une frange du PSC) dont, par définition, l'objectif final est l'accession à la pleine souveraineté de leur Nation. Objectif certes lointain, mais qui implique qu'un nouveau statut d'autonomie, qui, à leurs yeux, ne correspondra nécessairement qu'à une étape transitoire, soit conçu comme un instrument utile dans la progression vers celui-ci. Cela explique, croyons-nous, ce qui vient d'être observé quant à la transmutation du statut d'autonomie en norme quasi constitutionnelle (expression d'une souveraineté) et quelques autres aspects encore du nouveau statut que nous pouvons évoquer brièvement.

31

Satisfaisant à l'une des exigences les plus catégoriques des partis nationalistes l'article 1^{er} du projet de statut approuvé par le Parlement de Barcelone disposait que « la Catalogne est une Nation ».

Conséquence d'un compromis intervenu durant le débat parlementaire entre José Luis Zapatero et Arthur Mas (secrétaire général de CIU), l'affirmation disparaît du texte définitif (vraisemblablement en raison du très vif rejet dont elle faisait l'objet, y compris au sein du PSOE) et de son préambule. Le terme figure certes encore dans celui-ci, mais selon une formule qui ôte tout caractère affirmatif à son évocation puisqu'il est seulement rappelé que son Parlement avait « très majoritairement défini la Catalogne comme Nation ».

Si le recul a été d'importance, l'affirmation initiale et même son rappel par le préambule ne laissent pourtant pas d'être significatifs quant aux motifs profonds des concepteurs de la réforme.

À l'encontre de l'article 2 de la Constitution qui fait coexister le droit à l'autonomie avec « l'indissoluble unité de la Nation espagnole » qui implique, non pas le caractère centralisé de l'État, mais son unité au sens d'unicité (en Espagne il n'y a pas deux ou davantage d'États, mais un seul), ce que sous-entend le concept de Nation catalane c'est la perspective d'un éclatement de la souveraineté et par là même de celle de l'unicité de l'État dans le cadre de la géographie espagnole.

Si la perspective n'est pas immédiate, il convient d'ores et déjà de singulariser le mieux possible la nationalité catalane bien au-delà de la

seule (et constitutionnellement fondée) prise en compte des « faits différentiels ». On ne saurait en effet s'accommoder de l'actuelle harmonisation des dix-sept régimes d'autonomie, progressivement réalisée par les gouvernements et majorités successives, de droite comme de gauche, et conforme aux aspirations de l'immense majorité des Espagnols, Catalans compris³⁵. La logique nationaliste conduit à récuser l'égalité des régimes d'autonomie (cohérente avec une conception fédérale de l'État) et à revendiquer une différence fondée sur le caractère de Nation propre à la Catalogne et à quelques autres Communautés³⁶. Caractère qui légitimerait un régime différent (parce que plus autonomiste, en particulier en termes de compétences) de celui des autres Communautés autonomes (à tout le moins des quatorze considérées comme non historiques), et une situation la plus proche possible de l'équivalence entre l'État espagnol et la Généralité catalane (futur petit État distinct), moyennant le recours le plus étendu possible à des formules de relations bilatérales.

32

Dans un État tel que l'État des autonomies il va sans dire que doivent exister un cadre, des organes, permettant l'exercice nécessaire de relations multilatérales (d'où l'actuelle déficience espagnole relative au Sénat), et peut-être même certains mécanismes bilatéraux de dialogue entre l'État et une communauté autonome particulière. Cela étant, c'est de bien davantage qu'il s'agit dans l'esprit de la réforme catalane et avec diverses dispositions du nouveau statut tel qu'en définitive adopté.

Selon Tomás Ramón Fernández, qui assortit ses affirmations de rigoureuses démonstrations juridiques, « le nouveau statut de la Catalogne se singularise surtout, et cela le rend inacceptable, par son option résolue en faveur d'une relation bilatérale de la Généralité à l'État, option qui revient à affirmer, non seulement la position singulière de la Généralité au sein de l'État global, mais la prétention de se situer au niveau même de l'État *stricto sensu* à l'heure de résoudre d'un commun accord les éventuels différends³⁷ ».

35. Selon une enquête publiée par le quotidien *La Vanguardia* de Barcelone du 24 juillet 2005, seuls 14% des sondés considèrent la réforme du statut comme importante, alors qu'ils sont 61% à privilégier l'immigration, 58% le logement, 43% le chômage et 42% le terrorisme et l'insécurité.

36. Sur ce point, voir Roberto L. Blanco Valdés, *op. cit.*, p. 17.

37. Tomás Ramón Fernández, *op. cit.*, p. 15 *sq.* ; voir aussi Santiago Muñoz Machado, *El problema de la vertebración del Estado*, *op. cit.*, p. 349.

En effet, par certains de ses articles – notamment les articles 183 et 214 créant et organisant, respectivement une Commission bilatérale Généralité-État et une Commission mixte des affaires économiques et fiscales État-Généralité –, il va au-delà de l'organisation interne de la Communauté en prétendant imposer unilatéralement à l'État des mécanismes de collaboration déterminés.

Toujours d'après Tomás Ramón Fernández, si l'on s'attache aux fonctions de la Commission bilatérale Généralité-État, elle apparaît surtout « comme un organe de défense des compétences de la Généralité et d'affirmation de leur projection sur l'exercice par l'État des siennes propres. État auquel on n'accorde même pas un traitement de réciprocité³⁸ ».

Plus significatif encore, relève le même auteur, le fait que la Commission mixte des affaires économiques et fiscales se substitue, pour ce qui est de la Catalogne, au Conseil de politique fiscale et financière des Communautés autonomes créé par la loi organique de financement de ces Communautés (du 22 septembre 1980) et remplace le régime financier général que cette loi établit par celui du titre VI du statut³⁹.

33

Qu'il s'agisse de renforcement des compétences moyennant une conception quasi constitutionnelle du statut d'autonomie, du caractère de Nation de la Catalogne, de la mise en cause de l'actuel régime égalitaire des autonomies, de la préférence donnée au bilatéralisme, dans tout ce qui précède, la distinction n'est pas toujours faite entre ce qui caractérisait le projet initial du nouveau statut catalan et ce qu'illustre le texte issu de la loi organique. Cela parce que, croyons-nous, l'essentiel se trouve dans la philosophie du premier de ces deux textes qui, le cas échéant, pourrait inspirer de futures évolutions institutionnelles.

Pareilles évolutions seraient-elles improbables ? Peut-être pas si l'on considère avec Santiago Muñoz Machado qu'une fois certains objectifs atteints, rien ne peut empêcher une autonomie de « relancer le processus à la conquête de nouveaux pouvoirs⁴⁰ ». C'est d'ailleurs bien ainsi que l'a entendu le secrétaire général de CIU lors du débat parlementaire en déclarant, à l'intention des députés, qu'une fois venu le moment de la réforme constitutionnelle, il ne faudrait pas oublier les nationalistes et « l'objectif final de l'Espagne plurinationale »⁴¹.

38. *Ibid.*, p. 17 *sq.*

39. Sur ces questions, voir aussi les articles précités de Francesc de Carreras Serra et, pour des analyses moins engagées, Santiago Muñoz Machado et Joaquín Tornos Mas, *op. cit.*

40. Santiago Muñoz Machado, *op. cit.*, p. 325.

41. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 2006, n° 498, p. 31.

Si le propos n'est pas ici de se prononcer sur les orientations qui viennent d'être évoquées, force est en revanche d'admettre que si elles venaient à prospérer, la conséquence n'en serait pas un État espagnol ultra-fédéral, parce qu'en réalité il n'y aurait plus de fédéralisme du tout. De l'actuel fédéralisme imparfait on passerait, comme le relèvent aussi bien Tomás Ramón Fernández qu'Antonio Jiménez Blanco dans leurs articles précités, à la formule confédérale des empires romain germanique ou austro-hongrois.

On peut douter que ce soit là la solution idéale pour l'Espagne du XXI^e siècle et constater qu'elle conduirait à méconnaître que si « la Catalogne ou le pays Basque ont beaucoup d'arguments historiques et culturels à l'appui de leur auto-gouvernement, les titres de l'Espagne à être un État rassembleur des territoires placés dans son orbite durant cinq cents ans sont, sous quelque angle qu'on les envisage, considérablement plus forts ».

42. Santiago Muñoz Machado, *op. cit.*, p. 331.

R É S U M É

Proclamant, tout à la fois, le caractère unitaire de l'État et le droit à l'autonomie des nationalités et régions, la Constitution espagnole de 1978 reste laconique sur le régime des autonomies. Progressivement mis en place, grâce notamment aux différents statuts des Communautés autonomes, il apparaît désormais comme un véritable régime fédéral. Fédéralisme que pourraient mettre en question d'éventuelles réformes d'inspiration nationaliste qui, loin de le renforcer, lui substituerait une formule confédérale.