

# POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU C.N.R.S.

Nouvelle édition 1984

8

## **l'Espagne démocratique**

après Franco — le parti gouvernemental  
— socialistes et communistes — l'armée  
— l'église — le mouvement ouvrier —  
les pouvoirs du Roi — les sources de  
la Constitution — unité nationale et  
autonomies — la transition vue par ceux  
qui l'ont dirigée — le nouveau régime  
— d'Adolfo Suarez à Felipe Gonzales

TEXTE DE LA CONSTITUTION DE 1978

## COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,  
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,  
Georges Dupuis, Jean Gicquel,  
Yves Mény, Jean-Luc Parodi,  
Hugues Portelli, Marc Sadoun.

## DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,  
Michel Bouissou,  
Monique Chemillier-Gendreau,  
Olivier Chevrillon, Michèle Cotta,  
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,  
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,  
Francine Demichel, Francis Doré,  
Michel Durupt, Jacques Georgel,  
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,  
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,  
Jean Leca, Rémy Leveau,  
Jean Raes, René Rémond,  
Jacques Rigaud, Jacques Robert,  
Jean-L. Samson,  
Roger-Gérard Schwartzberg.

## SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu

## VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France  
Service des Revues  
12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (326-22-16)  
CCP 1302 69 C Paris

## ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

1983	France	206 F	Etranger	265 F
1984	—	224 F	—	305 F

*REVUE TRIMESTRIELLE*

PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

# P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

8

## L'Espagne démocratique

### LA TRANSITION

Guy HERMET. — Environnement international et dimension historique de la transition politique en Espagne.....	5
Isidre MOLAS. — Sur les attitudes politiques dans l'après-franquisme	13
Josep MELIA. — Gouvernement et parti gouvernemental.....	23
Raul MORODO. — Socialistes et communistes dans la transition..	29
Pere VILANOVA. — L'armée et la transition.....	33
Jean BÉCARUD. — Eglise et politique dans l'après-franquisme....	39
José María MARAVALL. — Remarques sur le mouvement ouvrier dans la transition à la démocratie en Espagne.....	47
José VIDAL-BENEYTO. — Le revers de la médaille.....	55

### DÉBAT

L'avènement de la démocratie espagnole : Manuel FRAGA IRIBARNE, Rafael ARIAS SALGADO, Alfonso GUERRA, Simón SANCHEZ MONTERO et Juan María BANDRES.....	61
Tableaux sur le processus constituant.....	78

## LA CONSTITUTION

Jordi SOLE TURA et Eliseo AJA. — Une élaboration consensuelle.	79
Miguel MARTINEZ CUADRADO. — Les sources espagnoles de la Constitution .....	85
Miguel HERRERO DE MIÑON. — Les sources étrangères de la Constitution .....	97
Pierre SUBRA DE BIEUSSES. — Ambiguïtés et contradictions du statut constitutionnel de la Couronne .....	109
GUY CARCASSONNE. — Les « nationalités » dans la Constitution ...	117
Enrique TIERNO GALVAN. — La Constitution, cristallisation contradictoire d'un rapport de forces .....	123

## DOCUMENTS

Constitution du 29 décembre 1978 .....	131
Liste des tableaux .....	166

## LA MISE EN ŒUVRE

Pere VILANOVA. — 1979-1982 : un équilibre politique .....	167
Joan SUBIRATS, Joan VINTRO. — Le développement législatif de la Constitution .....	175
Guy CARCASSONNE. — 1979-1983 : chronologie .....	195

ISBN 2 13 038437 4

ISSN 0152 0768

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 19792<sup>e</sup> édition mise à jour : 1984, janvier© Presses Universitaires de France, 1979  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

## L'Espagne démocratique

Pour être sans doute l'un des pays que les Français ont le plus souvent visité — pacifiquement ou non — l'Espagne n'est probablement pas celui qu'ils ont le mieux compris. La guerre civile a dérouteré au moins autant qu'elle a fasciné, puis, éparapannés dans leur dictature, les Espagnols ont paru voués à leur morne destin, comme si l'anachronisme était une composante essentielle de leur tempérament national.

Et voilà qu'engourdie par quatre décennies l'Espagne s'éveille sous les yeux étonnés de ceux qui assistent, quand ils craignaient une explosion, à une transition pacifique. Et si le terrorisme est là qui rappelle douloureusement qu'on ne saurait davantage réduire au « consensus » la réalité d'aujourd'hui qu'on ne pouvait résumer au seul « franquisme » celle d'hier, le fait demeure que le peuple espagnol, dans son immense majorité, a fait la preuve d'une maturité dont peu le croyaient capable.

La fin d'une dictature, l'élaboration d'une nouvelle Constitution, dans un pays voisin, sont autant de raisons qui font que *POUVOIRS* ne pouvait manquer cet heureux rendez-vous de l'histoire. Mais l'étendue des problèmes en instance excède largement les limites de ce volume. Aussi l'analyse s'est-elle cantonnée à certains des aspects essentiels de la transition (partis, syndicats, armée, Eglise...) et de la Constitution (processus, source, nature...), souvent étudiées, ici, par ceux-là mêmes qui en ont été les artisans ou y ont participé. Le texte intégral de la Constitution, déjà baptisée « la consensuelle », méritait enfin d'être publié pour compléter le tableau de cette Espagne géographiquement si proche, qui n'est encore qu'aux portes de l'Europe organique, mais déjà — enfin — au cœur de l'Europe politique.

Guy CARCASSONNE, José VIDAL-BENEYTO (I-1979).

*Rapidement épuisé, le numéro de Pouvoirs consacré à l'Espagne méritait réédition. Mais le développement du processus démocratique espagnol compliquait la tâche en exigeant une actualisation. Conformément à l'idée initiale, en vertu de laquelle cette étude devait être réalisée principalement par des Espagnols, nous avons demandé à Pere Vilanova de rendre compte de l'évolution politique ayant conduit les socialistes au pouvoir, à Joan Subirats et Joan Vintro d'analyser le développement législatif de la Constitution. Les autres contributions sont publiées dans leur version originelle, le premier regard porté sur la démocratie espagnole méritant d'être complété mais non démenti.*

G. C., O. D. (XI-1983).

- Guy CARCASSONNE (1951), assistant à l'Université de Paris X-Nanterre, *L'Espagne ou la démocratie retrouvée*, 1978.
- Miguel HERRERO DE MIÑON (1940), professeur de droit public, député de Madrid (UCD), membre de la *Ponencia* (2), président de la Commission Justice au Congrès. *El derecho constitucional de los nuevos Estados*, 1971. *El principio Monárquico*, 1972.
- Guy HERMET (1936), directeur du Centre d'Etudes et de Recherches internationales de la FNSP. *La politique dans l'Espagne franquiste*, 1971. *Les communistes en Espagne*, 1971. *L'Espagne de Franco*, 1974.
- José María MARAVALL (1942), professeur de sociologie à l'Université Complutense de Madrid et au St. Antony College d'Oxford. *Trabajo y conflicto social*, 1967. *La sociología de lo posible*, 1972.
- Miguel MARTINEZ CUADRADO (1935), professeur de droit public à l'Université Complutense de Madrid et au Collège de l'Europe de Bruges. *Elecciones y partidos políticos de España (1868-1931)*, 1969. *La burguesía conservadora*, 1973. *Régimen autoritario y sistema democrático*, 1979. *Las constituciones españolas*, 1979.
- Josep MELIA (1939), avocat, journaliste. *Informe sobre la lengua catalana*, 1970. *Qué es la reforma política ?*, 1976. *La nació dels Mallorquins*, 1977.
- Isidre MOLAS (1940), professeur de droit politique à l'Université de Barcelone. *Lliga catalana, un estudi d'estasiologia*, 1972. *El sistema de partidos políticos en Catalunya (1931-1936)*, 1974.
- Raúl MORODO (1935), professeur de droit public, député de Madrid (PSF), ambassadeur en mission extraordinaire. *La integración política europea*, 1960. *Lecturas de ciencias políticas*, 1975. *Estudios de pensamiento político*, 1976.
- Jordi SOLE TURA (1930), professeur de droit politique à l'Université de Barcelone, député de Barcelone (PSUC), représentant communiste dans les Commissions constitutionnelles successives. *Catalanisme i revolució burgesa*, 1967. *Introducción al régimen político español*, 1972. *Constituciones y periodos constituyentes en España*, 1978 (en collaboration). *Los comunistas y las Constitución*, 1978.
- Pierre SUBRA DE BIEUSSES (1940), maître assistant à l'Université de Paris X-Nanterre. *Les servitudes administratives*, 1976. *L'Espagne ou la démocratie retrouvée*, 1978.
- Enrique TIERNO GALVAN (1918), professeur de droit public, fondateur du Parti socialiste populaire, député de Madrid, président du PSOE. *Leyes políticas españolas fundamentales*, 1975.
- José VIDAL-BENEYTO (1929), professeur de sociologie à l'Université de Madrid et à l'École pratique des Hautes Etudes.
- Pere VILANOVA (1949), professeur de droit politique à l'Université de Barcelone, journaliste. *Qué es el eurocomunismo ?*, 1977. *Dissidència d'esquerra i represi6 als països de l'est*, 1978.

(1) Rafael ARIAS SALGADO, Juan María BANDRES, Manuel FRACA IRIBARNE, Alfonso GUERRA et Simón SANCHEZ MONTERO, voir Débat, p. 61.

(2) V. p. 83.

GUY HERMET

*Environnement international  
et dimension historique  
de la transition politique en Espagne*

L'Espagne semble échapper désormais à cette sorte de fatalité qui lui faisait connaître depuis plus d'un siècle un destin politique hors du commun en Europe. Ce premier article d'un ensemble consacré au retour à la démocratie de l'une des plus vieilles nations de notre continent se doit, sans doute, de situer cet événement dans sa perspective la plus large afin d'en mieux percer la nature et le contenu. Tel est l'objet de ces notations liminaires sur l'environnement international et la dimension historique de la « transition espagnole ».

*Un retour « nécessaire » à la démocratie ?  
L'influence de l'environnement international*

Sans partager la conception déterministe qui voit dans tout changement de régime survenant dans le monde un reflet des calculs et des manœuvres de quelques grandes puissances, voire d'une seule d'entre elles, il est clair qu'il faut considérer que la conjoncture internationale du milieu de la décennie de 1970 était favorable au rétablissement de la démocratie en Espagne. Certes, rien ne se serait peut-être fait dans l'immédiat à cet égard sans la mort du général Franco, quand bien même la société espagnole était bien avant 1975 amplement « mûre » pour une formule de gouvernement démocratique. Il demeure, pourtant, que divers augures ne pensaient

guère, avant ce moment, qu'une transition politique aussi ordonnée que celle menée sous l'égide de Juan-Carlos I<sup>er</sup> fût concevable, et beaucoup escomptaient plutôt une « libéralisation » lente et contrôlée, apparentée par exemple à celle pratiquée au Brésil par le général Geisel. Une opération de cette sorte a d'ailleurs été tentée effectivement par le premier gouvernement de la monarchie restaurée, sous l'impulsion du ministre de l'Intérieur, Manuel Fraga Iribarne. Elle a tourné court au bout d'un an, comme on sait, pour être supplantée depuis lors par la stratégie non plus « exclusionnaire » mais « inclusionnaire » du gouvernement Suarez. Il paraît bien que cette dernière stratégie était la mieux adaptée au contexte international présent.

L'entrée de l'Espagne dans l'Europe communautaire impliquait sa démocratisation pleine et entière, d'autant que les deux pays qui sollicitaient leur intégration dans la CEE en même temps qu'elle — le Portugal et la Grèce — s'étaient débarrassés, dès 1974-1975, du handicap de régimes dictatoriaux. En outre, la recherche d'une participation sans entraves au marché communautaire constituait, depuis 1973, une nécessité économique et politique vitale pour l'Espagne. D'une part, les grandes entreprises nationales et multinationales qui avaient contribué à la croissance spectaculaire de son potentiel industriel ne pouvaient plus, à partir de ce moment, miser sur les seuls débouchés offerts par un marché intérieur en voie de saturation. Elles avaient même, dans une très large mesure, investi en Espagne en tenant compte de l'avantage à l'exportation que leur procuraient les coûts de production encore relativement favorables dans ce pays. Une fermeture de la CEE fondée sur un motif politique eût donc été extrêmement dommageable pour ces entreprises, qui se sont révélées très vite comme de fermes soutiens d'une évolution démocratique (1).

D'autre part, les conséquences de la crise mondiale postérieure à 1973 comportaient un corollaire politique qui dépassait cette préoccupation propre au secteur industriel et financier. Devenu dans ses dernières années une espèce de « dictature de consommation » et prétendant compenser les restrictions opposées à l'exercice des libertés publiques par la promesse d'une amélioration rapide et indéfinie du niveau de vie de la population, le régime franquiste ne pouvait se survivre à lui-même dans le contexte adverse d'une récession mondiale qui réduisait gravement sa « capacité distribu-

(1) Le concours financier apporté par les banques espagnoles à l'ensemble des partis à la veille des élections de juin 1977 confirme cette attitude.

tive ». Deux issues s'offraient dès lors : l'une, difficilement praticable, qui aurait consisté à miser à nouveau plus sur la répression que sur l'efficacité économique d'un gouvernement autoritaire ; l'autre, finalement choisie, qui aboutissait à octroyer aux Espagnols des « satisfactions politiques » au moment où le « miracle économique » prenait fin pour céder la place au chômage et à une menace de régression temporaire de leurs conditions d'existence. Cette formule avait le double avantage d'offrir un instrument de décompression de la poussée sociale et d'associer à terme l'opposition à la gestion de la crise.

Cette interprétation au deuxième degré n'épuise pas la compréhension du mécanisme de la démocratisation espagnole, et elle ne correspond pas, bien entendu, à sa réalité vécue par la masse de la population ou par ses élites dirigeantes. Cependant, si l'on ajoute à ces remarques sur le contexte européen du changement politique pratiqué en Espagne celles touchant aux positions nouvelles assumées par l'administration du Président Carter vis-à-vis des régimes dictatoriaux, d'abord en Amérique latine mais également en Europe du Sud, il ne fait guère de doute que la jeune démocratie espagnole ne répondait pas seulement à l'attente de ses protagonistes, mais aussi à celle d'influents parrains en dehors de ses frontières. Qui pourrait le regretter ?

*Dimensions historiques :*  
*une Espagne qui ne serait plus différente ?*

Une analyse plus profonde de l'entreprise de démocratisation de l'Espagne conduit de même à se référer en premier lieu à sa signification internationale, cette fois dans une perspective historique. En effet, l'Espagne n'apparaît pas seulement comme l'un des rares pays où une dictature se soit défaite de façon volontaire, sans cassure institutionnelle, sans épuration et, il faut le rappeler et s'interroger sur ce constat, sans qu'une fraction importante du personnel dirigeant hérité du précédent régime ait été déplacée jusqu'à maintenant du pouvoir. Elle est aussi le seul pays à avoir rejoint depuis la seconde guerre mondiale le cercle privilégié des nations industrielles avancées ; cercle restreint à ses débuts à la Grande-Bretagne et à la France, puis élargi par étapes à l'Allemagne, aux Etats-Unis, au reste de l'Europe occidentale, au Japon, au Commonwealth blanc, à l'Italie et, à sa façon, à la Russie. En empruntant au langage des « théoriciens de la dépendance » ou, plus encore, à celui d'Immanuel Wallerstein, on pourrait dire que l'Espagne a repris récemment sa place au centre du système mondial — au moins à la frange de

celui-ci — après s'être trouvée reléguée pendant deux siècles à sa semi-périphérie. Appréhendé de la sorte, son retour à la démocratie ne ferait de quelque manière que concrétiser ce statut international recouvré, dans la mesure où tous les grands pays industriels capitalistes sont parvenus, après 1954, à acquérir des institutions représentatives stables.

Ce phénomène montre que, si l'édification des puissances industrielles a correspondu à des phases politiques très différentes selon les cas nationaux, elle semble aboutir aujourd'hui à un parallélisme entre les formes les plus achevées de développement capitaliste et la consolidation démocratique. En effet, si la Grande-Bretagne, la France et les Etats-Unis ont pu concilier au XIX<sup>e</sup> siècle le libéralisme économique avec le libéralisme politique, les pays de la seconde vague de l'industrialisation (*late industrializers* selon l'expression d'Alexander Gerschenkron) comme l'Allemagne, le Japon et la Russie ont, au contraire, connu des régimes fondamentalement autoritaires pendant la plus grande partie de la phase de construction de leur puissance industrielle. De la même façon, les pays industrialisés encore plus tardivement (*late late industrializers* selon Albert O. Hirschman), comme l'Espagne et les nations du sud de l'Amérique latine, ont démontré dans leur étape d'industrialisation lourde la même incompatibilité apparente entre l'effort de développement de leur appareil productif et la pratique de la démocratie libérale. Depuis 1945, en revanche, l'ultime phase de l'industrialisation fondée sur la diffusion généralisée des biens de consommation durables et sur les activités à haut niveau technologique a coïncidé avec une « stabilisation démocratique » non réalisée auparavant, spécialement dans l'Europe de l'entre-deux-guerres. Dans ce contexte, la démocratisation de l'Espagne pourrait s'interpréter comme une confirmation dernière et presque inespérée — bien que circonscrite au cas des pays les plus avancés dans la voie capitaliste de l'industrialisation — des expectatives optimistes des démocraties triomphantes de 1945, pour lesquelles la « démocratisation du bien-être » devait nécessairement entraîner, voire impliquer l'essor de la démocratie politique.

Dans la mesure où il conviendrait de le partager, cet optimisme vaut-il également en ce qui touche à la dimension nationale du retour à la démocratie en Espagne ? La fatalité historique évoquée au début de cet article, et qui tenait à des facteurs propres à l'Espagne, risque-t-elle d'affecter encore le destin du régime représentatif créé par la Constitution de 1978 ?

Deux thèses s'affrontent à ce propos. La première est soutenue

par un courant que l'on pourrait qualifier d' « européeniste », représenté par exemple par l'historien et politologue Miguel Martínez Cuadrado, pour qui les obstacles opposés à la démocratie en Espagne n'étaient pas sensiblement plus grands que dans les pays voisins. Elle se fonde sur la constatation de ce que le suffrage universel masculin s'est instauré dès 1890 outre-Pyrénées, soit bien avant la généralisation du vote en Italie et même en Grande-Bretagne, par exemple. Elle présente aussi l'expérience de monarchie parlementaire des années 1876-1923 comme un acquis positif, dans la mesure où les pratiques clientélistes (le caciquisme), la fraude électorale et la connivence entre les partis qui la caractérisaient auraient été des réalités communes dans l'Europe de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (2). Enfin, les tenants de cette thèse avancent avec raison que l'avènement des dictatures pendant l'entre-deux-guerres n'était pas spécifique de l'Espagne et relevait largement, dans le cas du régime franquiste, de facteurs exogènes liés à la conjoncture internationale.

Plus répandue, surtout à l'étranger, la thèse contraire affirme la non réductibilité du cas espagnol aux expériences politiques de l'Europe du Nord et de l'Ouest, voire à celle de l'Italie. Son porte-parole le plus illustre pourrait être le philosophe José Ortega y Gasset, dont l'ouvrage le plus connu porte le titre suggestif d'*Espagne invertébrée*.

Louis Hartz synthétise une partie de l'argumentation sur laquelle repose cette thèse quand il met l'accent sur la « fragmentation idéologique » dont l'Espagne aurait souffert plus que toute autre nation en Europe. Selon lui, la nouvelle idéologie libérale a supplanté l'idéologie traditionaliste dans le reste de l'Europe, de la même façon que l'idéologie socialiste est parvenue plus tard à y concurrencer efficacement le système de valeurs libérales. En Espagne, en revanche, les bases économiques et sociales ont manqué pour qu'aucune de ces idéologies puisse supplanter les autres. Toutes ont coexisté de façon destructrice, avec la circonstance aggravante de ce que l'idéologie traditionaliste autoritaire avait l'avantage d'être indigène, alors que les deux autres n'étaient que des sensibilités politiques importées et dépourvues de substrat local suffisamment solide. Autre circonstance aggravante : l'anarchisme a rencontré un terrain privilégié en Espagne, au détriment des formes plus « intégrables » de l'idéologie socialiste ; ceci avec toutes les conséquences domma-

(2) Le caciquisme et la pratique du *turno* (alternance artificieuse au pouvoir de deux partis également liés à l'appareil de l'Etat) trouvent effectivement leur équivalent dans le clientélisme et la *trasformismo* de la monarchie italienne à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle.

geables que son essor a comportées pour la consolidation d'une démocratie de type occidental. Selon cette interprétation, le triomphe de la contre-révolution de 1936-1939 apparaît en quelque sorte comme la revanche de la seule idéologie véritablement enracinée en Espagne — l'idéologie traditionaliste — sur les idéologies extérieures libérale et socialiste.

Plus pénétrante est l'analyse structurelle sur laquelle se fonde également la thèse de la singularité de l'Espagne dans l'Europe de l'Ouest. On ne peut, à cet égard, que reconnaître la pertinence des observations qui se rapportent à la faiblesse et au manque relatif de prestige des élites économiques par rapport aux élites traditionnelles à base agraire, administrative ou militaire, au moins jusqu'au début de ce siècle. Ceci explique sans doute pour partie l'échec du parlementarisme en Espagne, et son glissement vers l'autoritarisme. De même, il faut convenir que le clivage entre le centre et la périphérie du pays y a été plus grave qu'ailleurs, et qu'il a surtout revêtu une forme particulièrement dévastatrice dans la mesure où le centre castillan disposait du pouvoir politique mais non du pouvoir économique détenu par la périphérie méditerranéenne et atlantique. De ce fait, l'unité nationale est demeurée inachevée par impuissance de l'action d'un Etat privé d'une base matérielle suffisante. La Castille n'a pas été le Piémont de l'Espagne, et la Catalogne ne pouvait l'être... Enfin, le problème agraire n'a pas trouvé de solution en Espagne jusqu'au milieu du *xx*<sup>e</sup> siècle, alors qu'il avait cessé de peser sur la vie politique dans l'Europe du Nord et de l'Ouest, soit par dépérissement de l'agriculture comme en Grande-Bretagne, soit par création d'un petit paysannat intégré au système politique comme en France.

Comment faut-il recevoir ces deux thèses contraires ? Qu'en est-il, surtout, des obstacles qui se sont incontestablement opposés dans le passé à la consolidation de la démocratie en Espagne ? Sans doute convient-il de reconnaître que les expériences politiques vécues par les Espagnols à la fin du *xix*<sup>e</sup> siècle et pendant la première moitié du siècle présent n'ont correspondu que partiellement à celles des autres pays de l'Europe occidentale, Italie comprise, et qu'elles s'apparentaient aussi jusqu'à un certain point au contexte peu propice à la démocratie de l'Europe centrale et balkanique de la période postérieure au traité de Versailles. En revanche, la considération des éléments actuels du contexte politique espagnol est infiniment plus rassurante en ce qui touche aux adaptations structurelles précédemment décrites.

Le bouleversement économique et social des vingt dernières années

et l'*aggiornamento* religieux parallèle au Concile Vatican II ont supprimé les aspects anachroniques de la « fragmentation idéologique » qui avait abouti à la contre-révolution franquiste. Aujourd'hui, les clivages idéologiques qui existent en Espagne sont probablement moins dangereux que ceux qui persistent en Italie ou au Portugal, voire en France. De la même façon, la configuration des élites espagnoles s'est « modernisée » à un point tel qu'elles peuvent maintenant participer de façon positive à l'élaboration d'un consensus démocratique dont le peuple espagnol a fourni de son côté un exemple remarquable. Restent deux caractéristiques structurelles dont la solution complète se fait toujours attendre. D'abord celle qui tient au clivage persistant entre le centre et la périphérie de l'Espagne, et qui se traduit comme on sait par les tensions autonomistes ou séparatistes en Catalogne, au Pays Basque ou, secondairement, dans quelques autres régions. Ensuite, celle qui a trait à la résurgence atténuée d'un problème agraire.

Dans le premier cas, le rééquilibrage économique relatif opéré pendant la période franquiste semble pourtant devoir renforcer en définitive la cohésion nationale, en enrichissant les moyens d'action de l'Etat et en diminuant les disparités entre les régions. Certes, la situation qui prévaut au Pays Basque rend-elle cette hypothèse discutable, mais celle-ci paraît en revanche trouver une confirmation en Catalogne, où les tensions autonomistes n'ont pas eu d'effets destructeurs jusqu'à présent. De leur côté, les occupations sporadiques de grandes propriétés survenues en Andalousie soulignent bien la renaissance d'un problème agraire masqué un temps par la répression, l'émigration et l'expansion industrielle. Dans ce cas encore, cependant, la baisse du poids relatif du secteur agricole et la modération des parties en cause tranchent avec l'importance cruciale et le caractère révolutionnaire de la question agraire d'avant 1936. Au total, la démocratie espagnole ne doit plus surmonter maintenant des handicaps sensiblement différents de ceux qui affectent les démocraties voisines. Son avenir proche devrait lui permettre de trouver des solutions aux problèmes qui demeurent posés sans que ceux-ci deviennent comme par le passé la source de conflits tragiques.

TABLEAU 1. — *Les résultats des élections du 15 ju*

	Espagne (abstentions : 22 %)		Cata
	sur les suffrages exprimés en Espagne %	Députés	sur les suffrages exprimés en Catalogne
Unión de centro democrático	34,34	165	16,8
Partido socialista obrero español, Partit socialista de Catalunya	29,12	118	28,4
Partido comunista de España, Partit socialista unificat de Catalunya	9,12	20	18,2
Alianza popular	8,02	16	3,5
Partido socialista popular	4,33	6	1,3
Pacte democràtic per Catalunya	2,85	11	16,8
Indépendants du centre et démocratie chrétienne catalane	2,54	4	5,6
Partido nacionalista Vasco	1,65	8	
Extrême-gauche, Euzkadiko Ezkerra	1,47	1	
Esquerra de Catalunya	0,78	1	4,5

(<sup>1</sup>) Barcelona, Gerona, Lerida, Tarragona, 2 922 901 votants (soit environ 16 % du total)

(<sup>2</sup>) Alava, Guipúzcoa, Vizcaya (la Navarre n'est pas comptée), 895 020 votants (soit environ 16 % d'abstentions).

ISIDRE MOLAS

*Sur les attitudes politiques  
dans l'après-franquisme\**

Le changement politique a opéré aux niveaux juridico-constitutionnels et aux niveaux de culture politique. Mais il s'est particulièrement manifesté dans la création d'une pratique politique de sens (*iter*) démocratique, avec une dose considérable de pragmatisme. Les lois fondamentales du franquisme ont été en vigueur jusqu'à l'approbation de la Constitution de 1978, mais leur logique, leur effectivité ont été « anéanties » par la loi pour la réforme politique et la pratique politique dessinée jusqu'aux élections législatives de 1977 et aux nouvelles Cortès. La culture politique a subi des variations et une ligne de type participatif s'est laborieusement amorcée, en même temps que l'on cherchait une coïncidence plus ou moins étroite entre action politique et opinion publique. Ce processus, cependant, n'a pas été linéaire, ni cumulatif, ni uniforme. Le changement s'est produit d'une façon particulière, sans désintégration subite, sans polarisation critique et d'affrontement. Il n'y a pas eu de crise politique de fond. La « rupture démocratique » n'a pas eu lieu.

Les deux expressions extérieures de l'opinion publique (référendum du 15-12-1976 et élections législatives du 15-6-1977) ont tendu à mettre en relief l'existence de certaines caractéristiques qui sont le reflet et la confirmation du procès politique de transformation suivi, bien que chaque modification ait entraîné à sa suite des transformations dans l'opinion et, partant, dans son expression.

La volonté d'instaurer sans traumatisme un régime démocratique

\* Traduction de Guy CARCASSONNE.

stable basé sur les libertés publiques et avec l'assurance d'une acceptation par le pouvoir de fait est une constatation que pourrait suggérer une vision réaliste de l'opinion quant au chemin à suivre et à l'équipe qui doit l'emprunter : large accord des secteurs issus du franquisme et de l'opposition sur quelques problèmes clés (spécialement le maintien de la monarchie), renouvellement des dirigeants politiques et direction du processus, sur ces bases, par Suarez comme chef du gouvernement (tableau 2). Les résultats du référendum ont exprimé la confirmation majoritaire de l'option gouvernementale (face aux nostalgiques du franquisme qui préconisaient le « non » et à la vieille classe politique de la « réforme franquiste ») et une présence relativement consolidée, ponctuellement, de l'opposition démocratique, qui se distingue des positions gouvernementales (en préconisant l'abstention) sans s'opposer au processus, recherchant seulement une force suffisante pour faire pression afin d'assurer la transformation démocratique (1).

#### *La modération impérative*

Cette option va être confirmée, sur des bases nouvelles, issues de la légalisation des principaux partis et la consolidation des libertés publiques, par les élections du 15 juin 1977 qui expriment la *modération* et l'étendue de la croyance des Espagnols en un régime démocratique. Il ne s'agit plus maintenant de savoir comment mener le processus jusqu'à la démocratie, mais de savoir qui doit le conduire et sur quelles positions alternatives. Les nostalgiques et les partisans de la rupture entendue comme une révolution démocratique se trouvent réduits à des franges étroites de l'électorat, qui conquièrent seulement quelques sièges marginaux. Et les formations considérées comme extrêmes (Alliance populaire et Parti communiste), malgré leur volonté expresse d'agir dans le cadre de la Constitution future, sont très minoritaires dans l'opinion, bien qu'elles soient largement représentées dans la « classe politique ». Ni le franquisme présenté comme mouvement conservateur, ni le communisme démocratique n'atteignent une légitimation électorale suffisante d'artisans de la démocratie (tableau 1, v. p. 12).

(1) Le référendum du 15 décembre 1976 a connu un taux de participation de 77,3 % (dont 94,2 % de « oui » et 2,5 % de « non »). Sur les 22,6 % d'abstentions, cf. Manuel ARACÓN REYES et Luis ACUIAR DE LUQUE, Conclusiones sobre los resultados en Madrid del 15-12-1976, in *Revista española de investigaciones sociológicas*, Madrid, 1978, n° 2, pp. 53-68, où les auteurs tentent de faire la distinction entre un abstentionnisme passif et un abstentionnisme de refus. Ils situent ce dernier au Pays Basque (y compris la Navarre), à Barcelone et Madrid (dans ce cas sous une forme très atténuée).

TABLEAU 2

QUESTION : *Qui, selon vous, représente la politique la plus apte à résoudre le problème de l'instauration de la démocratie ?*  
(En %)

Institut de sondages	Personnalités						
	Adolfo Suárez	Felipe Gonzalez	José María de Areilza	Joaquín Ruiz Gimenez	Santiago Carrillo	Manuel Fraga Iribarne	Indécis, ne répondent pas
Metra 6							
26-28 févr. 1977	45	6	4	2	1	3	38
Inventica 70							
20-28 févr. 1977	46	10	6	3	3	2	21

Les options politiques perçues par l'électorat comme constituant l'alternative majeure sont d'un côté la gouvernementale (transformée électoralement en parti sous le nom d'Union du centre démocratique), et de l'autre, la socialiste (dans laquelle le PSOE et les socialistes de Catalogne imposent clairement leur primauté sur le Parti socialiste populaire). Cette dichotomie, renforcée par le charisme de deux dirigeants nouveaux qui personnalisent cette alternative, canalise la majorité de l'opinion. Les sondages indiquaient une tendance favorable aux positions démocrates-chrétiennes, social-démocrates et socialistes, parmi ceux qui ont exprimé leurs préférences avant le scrutin. Le parti gouvernemental (UCD), non envisagé dans les sondages car il n'a que très tard décidé de concourir comme tel, a exprimé une opinion majoritaire autodéfinie comme démocrate-chrétienne et, en partie, social-démocrate, autour de laquelle gravitaient également dans une large mesure les options socialistes (2).

(2) Les intentions de vote reflétées par les sondages antérieurs aux élections ont mis en évidence une triple orientation prioritaire, mais n'ont pas prévu l'apparition d'une hypothèse électorale distincte (celle, gouvernementale, de l'UCD) ou l'agrégation de plusieurs attitudes en une même alternative électorale (cas des socialistes). Ces éléments, ajoutés à la faible tradition des sondages et au pourcentage élevé d'indécis, doivent nous garder d'une foi excessive dans leurs résultats (tableaux 3 et 3 bis).

Ce réalisme et cette modération se manifestent dans les comportements arrêtés, mais plus encore dans le secteur des « indécis » (et peut-être celui des « ne se prononcent pas ») qui, à travers les résultats effectifs, semble se répartir entre la non-participation et l'alternative gravitant autour du centre. Ce secteur, suffisamment large pour relativiser la valeur des sondages, est vraisemblablement produit par la *minceur de l'information préalable* de type politique, legs du franquisme, et c'est vers lui qu'est dirigée une part considérable de la campagne électorale intense des partis, qui fut reçue avec un intérêt notable. L'image nouvelle des deux *leaders* (jeune, décidée, non contaminée par le passé franquiste ou de la guerre civile) et des partis a contribué à marginaliser les extrêmes. Il y a eu refus des politiques du passé, condition pour entamer quelque chose de nouveau.

Cette attitude politique de modération, réalisme et désinformation, qui a pris des aspects et proportions variables dans le référendum et, surtout, la campagne et les résultats électoraux de 1977, et la polarisation des forces autour de l'image des quatre dirigeants les plus connus, sont venus corriger l'apparent délire multipartite, provoqué par la liberté d'association et la prolifération consécutive des sigles et *leaders*. Il s'opère alors un processus de concentration (initié par la formation du parti gouvernemental et l'unification socialiste autour du PSOE). Les résultats électoraux ont consacré des choix de base, qui ont été réaffirmés par les intégrations ou fusions ultérieures (par exemple l'entrée du PSP au PSOE ou la création du Parti des socialistes de Catalogne), par la crise profonde de la démocratie chrétienne non gouvernementale et de l'extrême-gauche. Ce schéma de *deux grands partis dans l'opinion, flanqués de petits partis aux extrémités de l'éventail parlementaire, va être complété par la présence de deux groupes parlementaires réduits, situés au centre, de ressort territorial non étatique*, résultant d'options nationales et organiques distinctes dans deux des nationalités d'Espagne : la Catalogne et le Pays Basque. Il s'agit du Parti nationaliste basque (unique parti démocrate-chrétien qui échappe à la déroute, par son particularisme) et de Convergence démocratique de Catalogne (qui, parallèlement à Equipe démocrate-chrétienne, se maintient pour la même raison).

En entrant au contact immédiat de l'opinion publique, les partis politiques ont marqué une modération de leurs positions et ont tenté d'acquiescer une plus large audience. Il fallait relier cet élément, visible en période électorale mais aussi ensuite, à l'évolution des formulations traditionnelles. La coïncidence entre les atti-

TABLEAU 3  
*Intentions de vote avant le 15 juin 1977*  
 (En %)

	Inventica 70 20-28 févr. 1977	Metra 6 20-28 févr. 1977	Tecnia Mars 1977
Franquistes	3	2	2
Phalangistes	2	2	1
Conservateurs	6	4	4
Démocrates-chrétiens, libéraux	23	23	19
Sociaux-démocrates	18	16	14
Socialistes	19	15	16
Communistes	4	2	3
Indécis, ne répondent pas	25	36	41

TABLEAU 3 bis  
*Votes du 15 juin 1977 et intentions de vote postérieures*  
 (En %)

	Résultats 15 juin 1977	Consulta Déc. 1977	CIS 9 janv. 1977	SOFEMASA 9-11 juin 1978
Alliance populaire	6,3	3	3	4,6
UCD	26,3	18	19	13,4
PNV	1,5	2	1	1,6
Pacte dem. Catalunya	2,1	2	—	0,5
PSP	3,3	4	3	—
PSOE-PSUC	22,1	18	20	22,3
PCE-PSUC	7	6	6	8,6
Abstentions	21,6	10	8	13,1
Indécis, ne répondent pas	—	37	36	26,8

Source : *Revista española de la opinión pública*, 1978, n° 49, p. 256.

tudes modérées du corps électoral et celles maintenues par les partis, d'opposition ou de gouvernement, tendait à renforcer les organisations très concentrées dans les décisions, et incitait de la même façon au dialogue et à la prudence. Ce phénomène est partout perceptible, mais surtout dans les formations structurées autour d'un grand nombre d'adhérents et, en outre, économiquement faibles. *Dans les partis peu organisés pour l'étape nouvelle a été ressentie une absence de relations stables et directes avec leur propre électorat*, qui, au surplus, a besoin de s'agrandir pour atteindre une majorité sans laquelle aucune force ne compte aujourd'hui. Le défaut de cadres suffisants (ou de leur qualité ou adaptabilité) pour la situation nouvelle et la nécessité de réponses rapides et ouvertes face à une opinion peu articulée et momentanément instable renforcent le caractère personnalisé de leur expression et amènent les *leaders* sur des positions situées en deçà de celles des adhérents et sympathisants. D'une certaine manière, s'instaure une relation directe *dirigeant* (personnifiant le parti) / *opinion publique*, qui facilite l'adaptation dans une étape de changement, dans l'attente d'une consolidation future de structures organiques plus ajustées aux formes nouvelles de l'action politique.

#### *Cultures et sous-cultures politiques*

Cet ensemble de circonstances a provoqué un certain désenchantement parmi les adhérents traditionnels et les sympathisants, qui ont vu s'estomper l'image antérieure qu'ils avaient reçue des partis, et qu'ont encore accentué l'orientation globale de l'opinion et la politique de consensus. De toute façon, la nouvelle situation touche une société pleine de demandes depuis longtemps comprimées et submergée par une conjoncture de crise économique. Les exigences sociales partielles sont amorties par le contrôle des partis sur les *inputs* qui les subordonnent à une double nécessité : compter avec des attitudes modérées de l'opinion à conquérir (clé d'une majorité future) et éviter le débordement d'un accord fondamental sur la nouvelle Constitution. Les demandes sont ainsi partiellement réduites par les forces politiques, régulatrices des exigences, et en tout cas contrôlées, en offrant malgré cela un soutien moins intense mais plus large. Et l'État ne se voit plus obligé d'adopter des solutions susceptibles de menacer le consensus nécessaire à la fondation des institutions démocratiques. La mise à jour de la résolution des demandes et de « l'inhérence » des problèmes donne à l'action politique une tournure distancée des demandes sectorielles latentes. Tout cela comporte la reproduction pour des raisons différentes,

ou la confirmation de normes générales de comportement, peu participatives dans la vie quotidienne, réduites aux périodes électorales ou à des actions ponctuelles, des normes renforcées par l'absence de vie démocratique dans les municipalités. La situation est aggravée dans la mesure où syndicats et organisations patronales se sont construits sur ces bases et, de ce fait, là où la négociation est nécessaire l'accord est difficile. La discussion sur des aspects ponctuels ne permet pas de forger un cadre général d'action pour une politique économique en période de crise. Ainsi donc, les partis ont provisoirement rempli le rôle d'entremise des demandes de la société, sous la forme du consensus (pacte de la Moncloa) avec le danger de renforcer la passivité des citoyens et la non-canalisation des demandes dans le cadre des options constitutionnelles. L'espoir de changement exprimé globalement sous une forme modérée et « a-traumatique » demeure subordonné au choix même de la forme du changement et, de là, à une première phase de consensus constitutionnel et à la diminution des exigences économiques, sociales et culturelles, qui restent compressées et non projetées immédiatement en attitudes globales.

Ces éléments ont rendu notablement difficile la consolidation de sous-cultures par les organisations ouvrières de base : la désorganisation préalable, la captation de zones sociales et d'opinions intermédiaires et l'attraction de secteurs moins enclins à une organisation culturelle se sont superposées à la volonté de modération pour des raisons conjoncturelles et de connexion avec l'opinion. C'est au sein des extrêmes extra-parlementaires que se sont développés, dans une certaine mesure seulement, des germes de sous-cultures sociales basées sur des attitudes radicales. Pour la gauche, cela a signifié l'apparition de sous-cultures, avec des zones communes, fondées sur la marginalisation sociale des jeunes et la dynamique activisme/violence. De tous ces groupes, le plus classique et intéressant est le mouvement d'origine anarchiste, qui a perdu la force qui fut historiquement la sienne en Catalogne, Aragon, pays valencien et Andalousie, et qui, sans les fondre, mélange aujourd'hui à ces superpositions la sous-culture prolétarienne, l'activisme groupusculaire et la marginalisation. Autre chose sont les mouvements fondés sur la lutte armée et/ou le terrorisme. Parmi ceux-ci le plus important est celui enregistré par le nationalisme basque, dont nous reparlerons plus loin.

Aux confins des sous-cultures sociales marginalisées ou résistantes, il faut mentionner l'existence en Espagne de plusieurs nationalités, qui ont trouvé une institutionnalisation préalable généralisée

à dater de la création de régimes provisoires d'autonomie, et un règlement constitutionnel à partir de la création des communautés autonomes. Le mouvement revendicatif des zones spoliées et des nationalités traditionnelles opprimées a donné lieu à des positions et attitudes diverses selon les endroits. Mais ce sont en général la Catalogne et Euzkadi qui présentent les caractéristiques politiques et les attitudes les plus originales. Malgré l'effort d'homogénéisation des moyens de communication sociale (particulièrement la télévision), ce thème affecte la structure même de l'opinion et sa traduction politique. La situation actuelle n'est pas semblable à celle de 1931, lors de l'instauration de la II<sup>e</sup> République. Des élections générales avaient alors atomisé l'opinion générique pro-république en une multiplicité de partis à vocation espagnole, mais de réalité locale ou régionale, à quoi s'est ajoutée l'existence volontaire de partis propres à la Catalogne et à Euzkadi. Ce n'est qu'en 1936 qu'a commencé à s'accélérer le processus de recombinaison des forces politiques générales au niveau de l'Espagne (avec les flots déjà évoqués des deux nationalités mentionnées). Aujourd'hui la situation a changé. S'agissant de la Catalogne, le poids de l'opinion démocratique et le renforcement de l'option socialiste, et, dans une moindre mesure, communiste, comme alternative de gauche ont conféré une physionomie particulière à la structure de l'expression politique des attitudes, avec des partis organiquement souverains mais articulés avec stabilité aux grands partis espagnols. L'accord générique de droite à gauche sur la volonté d'autogouvernement de la Catalogne et l'existence de larges secteurs d'opinion démocratique agissant conjointement ont favorisé la convergence sur des positions communes. En Euzkadi, à l'inverse, la situation a varié dans un sens opposé. La primauté relative du PNV est maintenue, flanqué à droite et à gauche par des organisations d'importance étatique. La nouveauté réside dans l'apparition d'une tendance plus radicalisée, quant à l'attitude nationale et sociale, exprimée par des comportements plus extrêmes et par la présence de secteurs activistes liés à la lutte armée et/ou au terrorisme (les divers groupes d'ETA) à la recherche d'une solution immédiate à l'autodétermination d'Euzkadi. Avec un poids électoral relatif, mais proportionnellement supérieur à d'autres régions d'Espagne, une mobilisation active de type nationaliste a été maintenue. Telle peut être l'épreuve du feu pour la nouvelle démocratie : la solution politique de l'instabilité provoquée par le conflit violent au Pays Basque.

Euzkadi (tripartisme fondé sur une division de type territorial, et une gauche radicale active), et la Catalogne (quadripartisme à

prédominance socialiste et base d'accord général sur la question de l'autonomie nationale) présentent ainsi une image et une évolution différentes du système général espagnol (bipartisme hégémonique gravitant autour du centre, avec deux ailes, et ayant une commune volonté et un centre constitué par deux formations particulières catalane et basque). Mais alors que l'échelle d'attitudes en Catalogne n'est pas très distincte de celle de la moyenne espagnole (modération, centrisme, opinion peu définie, autonomie globalement acceptée, etc.), celle du Pays Basque offre une orientation plus radicale, moins indéfinie, conséquence de la situation même qu'il traverse (3).

*La transformation idéologique*

Mais, comme nous l'avons signalé, les attitudes politiques des Espagnols se sont modifiées au fur et à mesure des transformations opérées. Chaque nouvelle avancée dans la construction de la démocratie a induit des altérations dans le comportement de l'opinion. En prenant globalement l'évolution de la distribution idéologico-politique des citoyens dans un éventail d'extrême-gauche à extrême-droite, on peut observer une variation progressive à mesure que l'on avance dans le temps (tableau 4). Aussi bien avant qu'immédiatement après le référendum de 1976, est confirmée la primauté des positions centristes, que doublent tant les attitudes de gauche que de droite, celles situées aux extrêmes étant peu significatives. Mais le début de la campagne (ou de la précampagne) électorale, qui d'ailleurs ne diminue pas le nombre des « indécis - sans réponse », marque un changement de sens. Au mois d'avril 1977 déjà on enregistre un progrès de la gauche et, moindre, de la droite, que les résultats électoraux confirmeront avec la consécration d'une option alternative de gauche pour le gouvernement. A compter des élections de 1977, la distribution idéologico-politique présente un renforcement de la

(3) Dans une enquête effectuée par SOFEMASA le 9-1-1978, on peut vérifier la variation d'opinion entre la moyenne espagnole et les données relatives à la Catalogne (plus les Baléares) et les trois provinces basques.

	Espagne	Catalogne	Pays Basque
Extrême-gauche	2	3	6
Gauche	31	33	40
Centre	29	27	24
Droite	10	6	10
Extrême-droite	1	0	1
Indécis	14	22	10
Sans réponse	11	8	8

Source : *Revista española de investigaciones sociológicas*, 1978, n° 2, pp. 406-407.

gauche sur le centre, qui, quant à lui, maintient une confortable avance sur la droite. Les positions extrêmes restent marginales tandis que la non-définition touche toujours un quart des personnes interrogées. On peut en tout cas penser que le processus du changement postfranquiste, au fur et à mesure de son déroulement, a transformé non seulement l'expression politique des citoyens, mais également leur idéologie politique, consécutivement aux transformations elles-mêmes, sans qu'il soit hasardeux de prétendre que l'évolution n'a pas culminé, dans la mesure où le processus de démocratisation n'a pas atteint tous ses objectifs. L'approbation de la Constitution, terme de la politique de consensus constitutionnel, le renouvellement démocratique des conseils municipaux et les premières élections législatives du nouveau régime structuré par la Constitution seront des cibles importantes pour la consolidation des options partisans, mais aussi pour le renforcement d'attitudes politiques stables et la détermination des niveaux et modalités de participation/passivité des citoyens, caractéristiques, à long terme, de la démocratie à construire en Espagne.

TABLEAU 4  
*Evolution de la distribution idéologico-politique  
de la population*

	11 déc. 1976	17 déc. 1976	9 janv. 1977	5 févr. 1977	Mars 1977	Avril 1977	Mai 1977	Juin 1977	Sept. 1977	SOFEMASA 9 janv. 1978
Extrême-gauche	1	1	1	1	1	1	2	2	3	2
Gauche	13	10	17	10	15	18	22	22	31	31
Centre	31	33	35	35	27	24	30	27	29	29
Droite	15	17	17	14	14	13	12	10	11	10
Extrême-droite	7	2	4	2	3	2	2	1	1	1
Indécis	17	22	17	26	34	32	34	29	17	14
Ne se prononcent pas	16	15	9	12	6	10	9	9	8	11

Sources : *Revista española de la opinión pública*, 1977, n° 50, p. 287, et pour SOFEMASA, cf. *Revista española de investigaciones socio-lógicas*, 1978, n° 2, pp. 406-407.

JOSEP MELIA

## *Gouvernement et parti gouvernemental\**

Certains socialistes ont baptisé l'Union du centre démocratique (UCD) Union des complices de la dictature. Les jeux de mots sur les sigles sont chose fréquente en Espagne. Cela ne démontre pas seulement une culture abécédaire élémentaire, mais aussi le désir de ridiculiser ce que l'on veut s'épargner la peine d'étudier.

Du fait de cette méthodologie pour le moins simpliste, il n'y a pas lieu de s'étonner en voyant le « n° 2 » du PSOE, Alfonso Guerra, simplifier à l'extrême l'offre électorale de la droite en présentant l'Alliance populaire comme le « franquisme historique », et l'UCD comme le « franquisme rénové ».

### *La réalité de l'UCD*

L'UCD pourtant n'est pas cela car elle est beaucoup plus que tout cela. Elle est l'articulation politique de l'idéologie de la réforme. Elle est le parti des libertés et le symbole légitime et logique de la voie espagnole vers la démocratie. Elle est l'unique parti d'importance nationale dont les racines ne sont pas enfouies dans le souvenir de la guerre civile. En d'autres termes, plus synthétiques, elle est l'expression de la nouvelle société espagnole.

L'UCD est un parti du centre, sur les terrains historique, sociologique, tactique — avec beaucoup plus d'adéquation que sur le terrain idéologique — en ce qu'elle est l'expression d'une triple volonté d'équidistance : a) face à la dialectique classique entre droite et gauche ; b) face à la double nostalgie — guerre civile et ses conséquences ou rêve d'une alternative révolutionnaire « revancharde » ; c) face au continuisme comme perpétuation du passé et à

\* Traduction de Guy CARCASSONNE.

la rupture comme forme d'annulation du passé. De cette manière, l'originalité d'une formation fondée sur le pari d'utiliser la légalité franquiste pour bâtir une société occidentale, sans épurations ni situation tranchée de coup d'Etat, a permis la construction d'un parti des classes moyennes qui soit l'image de la société espagnole la plus moderne.

Mais, et cela est logique, le processus n'a pu être conduit sans contradictions graves et permanentes. L'UCD, qui doit être avant tout un parti de synthèse, s'est souvent révélée parti d'antithèses. De même celui-ci a-t-il, par bien des aspects, pris la forme d'une structure de pouvoir éloignée de ses électeurs, d'une équipe de cadres qui, à la surprise générale, s'est muée en parti de masses, et qui, dans cette situation, représente moins un programme raisonné pour le futur qu'une conception « conjoncturaliste » du présent, pure conséquence de son propre processus d'articulation.

Telles sont les séquelles de l'origine historique d'un parti qui, ayant assis son idéologie sur les cinq points suivants, semble parfois saisi par le doute sur le type de société qu'il doit construire :

« 1. Prise en considération de la personne, dans l'exercice de sa liberté, comme objectif de base de toute l'action politique ; 2. Promotion et sauvegarde de la démocratie et de l'Etat de droit ; 3. Conception libérale et progressiste de la vie et de la culture ; 4. Proclamation et défense des principes éthiques humanistes de tradition chrétienne ; 5. Adoption d'un système d'économie sociale de marché, les Pouvoirs publics ayant l'obligation d'assurer les services fondamentaux et de garantir la justice et l'égalité sociale. »

Et il paraît plus qu'évident que, par l'engagement sur de tels principes, l'UCD ne peut ni ne doit s'inquiéter de voir quelques-uns de ses dirigeants estomper la précision de ces ornements et, dans certains cas, manquer à ce point de bon sens qu'ils présentent le parti comme la voie intermédiaire entre l'attachement à la liberté des sociétés occidentales et le vœu de construire un monde égalitaire propre aux pays socialistes.

### *Le processus de formation de l'UCD*

Lorsque le 15 juin 1977 l'UCD a remporté les élections (1) — bien qu'avec une marge nettement plus étroite que ne le prévoyaient ses dirigeants — elle n'était pas encore un parti. En tant que coalition d'une infinité de formations nationales ou régionales — peut-être

(1) 6 309 517 voix pour le Congrès et 9 530 360 pour le Sénat ; 165 députés sur 350 et 108 sénateurs sur 207 (auxquels s'ajoutent 41 sénateurs désignés par le roi).

plus d'une centaine mais personne n'a dressé une liste exhaustive des intéressés — l'UCD sollicitait le vote des Espagnols par une série de slogans simplificateurs : « Les avantages de la droite, les avantages de la gauche », « Les idéologies qui ont construit l'Europe démocratique » — exhibant sa gamme de formations, libérales, démocrates-chrétiennes, social-démocrates — et, surtout, un slogan qui fut le nerf de la campagne, la cause du succès relatif et du charisme de son leader : « Voter *Centro*, c'est voter Suarez. »

Ainsi l'UCD révélait son identité. C'était une coalition — qui plus tard deviendrait un parti — formée à l'initiative du pouvoir, agrégée autour de la popularité du gérant de la réforme et du changement politique, Adolfo Suarez, et au sein de laquelle se sont intégrés de nombreux partis de notables, sans organisation ni implantation territoriale, dont les membres, souvent, auraient tous tenu dans un seul taxi et qui, quoique d'origines différentes (les uns procédaient des dernières promotions du franquisme réformiste, d'autres provenaient de la droite démocratique qui s'était exemplairement opposée à la dictature), coïncidaient sur plusieurs plans. Fondamentalement, sur la nécessité de se partager le pouvoir par le haut, de se ménager des sources de financement, d'être élus pour se trouver de préférence membre du gouvernement plutôt qu'opposé à lui, et de s'unir dans un effort rationnel d'organisation d'une option progressiste du centre qui pourrait capter les volontés que ne définissent ni le continuisme franquiste ni le radicalisme des solutions marxistes offertes par les partis socialistes. Bref, telle est l'histoire et cette histoire explique pourquoi les hommes de l'UCD ne sont quasiment jamais entrés en conflit au moment de définir un programme de parti et, en revanche, se sont poignardés et entr'égorgés au moment de dresser les listes de candidats aux élections.

Pour nous qui croyons dans le centre, le créneau électoral de cette tendance ne peut être plus clair. Il existe en Espagne une société de classes moyennes, progressistes sans être radicales, qui croient dans la liberté et le progrès obtenu par les réformes. Telle est la clientèle que l'UCD sut attirer à elle, grâce à la forte personnalité et à la figure attractive d'Adolfo Suárez. Car si c'est un lieu commun de le dire, il reste vrai que les élections du 15 juin, plus que le combat de deux différents modèles de société, se sont résumées, à bien des égards, à un concours de beauté entre A. Suarez et Felipe Gonzalez.

Depuis, l'UCD a lutté pour surmonter ses incertitudes et clarifier son offre. Cette expérience a impliqué : 1. Pour les différents groupes, de mener des tentatives, en vue de contrôler l'appareil du parti et d'influencer la définition de son idéologie ; 2. De trouver des solutions

arbitrales dignes de Salomon pour maintenir l'unité du mouvement et souligner sa dépendance à l'égard d'Adolfo Suárez, au lieu de le promouvoir au niveau national comme cela a été fait à l'échelle provinciale ; 3. De poursuivre une politique de palliatifs, jusqu'à ce que se réunisse le 1<sup>er</sup> Congrès et que celui-ci impose, pratiquement par surprise mais aussi par acclamations, la ligne et les hommes jugés adéquats par l'entourage du Président Suárez (2).

### *Les phases distinctes d'une courte histoire*

Pour mener ce programme à bonne fin, A. Suárez et F. Abril Martorell, son homme de confiance, ont suivi un plan minutieusement élaboré : *a*) à la suite des élections, A. Suárez forme un gouvernement et transforme en ministres les chefs de file des diverses options fondues dans l'UCD. Il agrège ainsi effectivement à l'appareil du pouvoir ceux qui avaient la possibilité de profiter du succès électoral (3) et d'organiser réellement en Espagne les clientèles démocrates chrétiennes, libérales et social-démocrates, qui pourraient s'implanter dans le pays par les élections municipales ; *b*) arracher à tous ceux-ci l'engagement de transformer la coalition électorale en « parti unique » (ainsi qu'il a été dit par un lapsus évoquant l'ancienne terminologie de la Phalange), processus qui supposait la dissolution préalable des partis fondateurs et qui s'est réalisée avec des résistances facilement vaincues et sans grands scrupules juridiques (4) ; *c*) acte suivant, A. Suárez leur a ôté toute influence sur l'organisation naissante. Il a créé un secrétariat exécutif de sept membres nommés par le sommet et un comité exécutif dans lequel les ministres, ès qualités, détiennent un siège qu'ils perdent en cas de départ du gouvernement. Et pour que tout soit clair, A. Suárez démet le libéral Camuñas (5) pour bien

(2) Ce Congrès s'est tenu du 19 au 22 octobre 1978 et A. Suárez a effectivement imposé ses hommes et son autorité sur l'ensemble de l'UCD. (*N.d.T.*)

(3) Succès électoral obtenu essentiellement, ne l'oublions pas, grâce à la télévision, puisque A. Suárez n'a pas même fait campagne, et que les autres personnalités de son parti se présentaient seulement dans la circonscription de Madrid sur laquelle tous les efforts ont été concentrés.

(4) Ainsi, par exemple, s'est-on inscrit à l'UCD comme coalition sans qu'il soit nécessaire, pour les formations qui l'intégraient, de le formaliser autrement que par décision personnelle de leurs *leaders* et en présumant que la majorité de ceux-ci avaient donné leur accord à la dissolution — et il est douteux dans certains cas que cela se soit produit — ce qui donnait lieu à un double militantisme et à un ballet confus de sigles dans les journaux où l'on parlait tantôt de l'UCD et tantôt des autres formations qui la composaient.

(5) Ignacio Camuñas, député UCD et ministre des relations avec les Cortès, a dû abandonner ses fonctions gouvernementales en raison de son opposition à A. Suárez, car il refusait la dissolution des partis fondateurs au sein de l'UCD. (*N.d.T.*)

montrer la vanité qu'il y aurait à s'opposer à un phénomène irréversible. A l'extérieur du gouvernement, dès lors, Camuñas dut reconnaître qu'avait été enclenché un processus d'une imparable logique ; d) enfin fut démarrée une opération appelée par certains « débasement », qui consistait fondamentalement à favoriser l'ambition et le désir d'accumuler des charges des dauphins du parti, en les installant dans la structure du pouvoir, au second niveau, où ils obéiraient exclusivement à la tendance dont ils tenaient leurs charges, toujours plus de charges.

### *Le processus d'intégration*

Compte tenu de ce qui précède, et comme cela ne pouvait manquer de se produire, l'intégration a été tout sauf facile. Dans les hautes sphères de Madrid, chacun continuait d'être étiqueté en fonction de ses origines, et les divers groupes, souvent, se réunissaient et arrêtaient en leur sein l'attitude commune. On a même vu une frivole ébauche de trahison qui aurait amené un gouvernement à direction socialiste auquel auraient participé des hommes de l'UCD. Mais pas de la famille des « indépendants proches du Président Suárez ». Dans les provinces, toutefois, où les partis, en réalité, n'existaient que sur le papier, l'affiliation de forts contingents de population s'est faite avec une philosophie toute de modération, changement sans rupture, progrès sans socialisation et continuité sans nostalgie. Déjà les bases appartenaient effectivement à un nouveau parti mais il se passerait longtemps avant que les dirigeants s'en rendent compte.

Tout ceci, de surcroît, coïncidait paradoxalement avec une campagne dans laquelle les moyens d'information se livraient sur l'UCD à une critique profonde et défigurante qui eut son impact sur les ministres les plus faibles ou futiles, mais qui, au lieu d'agir comme frein sur les bases, les amenait à s'inscrire et à militer dans un parti dont on avait, en maintes occasions, diagnostiqué la décomposition certaine et la mort, et qui, malgré tout — malgré même les erreurs monumentales dans le choix de ses cadres nationaux — continuait de croître à vue d'œil.

On dut également, à plusieurs reprises, constater que c'était malheureusement le gouvernement qui commandait au parti et non le parti qui influait, si peu que ce fût, sur le gouvernement. Les grandes décisions politiques, en effet, n'étaient pas prises après consultation de l'organisation, mais, tout au plus et au dernier moment, après communication à son secrétariat.

En d'autres circonstances, comme il est logique, tous ces inconvénients auraient disloqué n'importe quel parti. Mais dans le cas de

l'UCD, cela ne s'est pas produit, ce qui confirme son absolue nécessité ; au point que certains de ses dirigeants avaient l'habitude de dire que si l'UCD n'existait pas il faudrait l'inventer.

Normalement, cependant, la situation ainsi décrite ne pouvait qu'engendrer des frictions et des crises. La plus grave, à ce jour, résultait de l'absence de coordination entre les secrétaires exécutifs et de l'inexistence d'un responsable qui serait délégué par la présidence et *primus inter pares* au sein du secrétariat. A. Suarez pensait confier cette charge à un membre du gouvernement, mais il a finalement opté pour un homme jeune et ambitieux — Rafael Arias Salgado — qui a pris les mesures nécessaires pour se muer en « n° 2 » du parti.

Guillermo Medina a écrit des lignes que je veux, en conclusion, faire miennes : « Le centre est une *nécessité* et une *réalité sociologique*. L'alternative du centre est une exigence de la cohabitation politique entre les Espagnols. Sans l'UCD ou un parti qui remplirait ses fonctions, la société espagnole n'aurait pu surmonter la dialectique stérile et suicidaire à laquelle les immobilistes et les « rupturistes » menaçaient de nous conduire. »

RAUL MORODO

*Socialistes et communistes  
dans la transition\**

1. La gauche espagnole a maintenu, comme attitude de base, comme constante dans la lutte contre la dictature, la stratégie dite de « rupture démocratique », c'est-à-dire l'implantation d'un régime politique fondé sur le pluralisme et la reconnaissance effective de toutes les libertés publiques.

Comme d'autres secteurs de l'opposition, elle avait ainsi recours à la formule classique de la *résistance* : nouveau régime, droits politiques et sociaux, réconciliation nationale, amnistie, convocation d'élections générales pour un Parlement qui rédigerait une Constitution. Mais la gauche espagnole, dans le même temps, était parfaitement consciente de son incapacité — au moins à court terme — de rendre, à elle seule, cette « rupture » effective, de façon radicale. La situation espagnole était — et continue d'être — complexe et la clarification apportée par la guerre aux pays européens n'y existait pas. La mort du général Franco ne signifiait pas la disparition du franquisme et les structures administratives et politiques demeuraient intactes qui se mobiliseraient difficilement en faveur d'une opération conduite par les forces, politiques et syndicales, de l'opposition démocratique.

Les impératifs de la situation concrète ont ainsi fait surgir, spécialement dans l'étape générique de la transition, une tactique nouvelle : une première phase, qui consistait dans la réunification globale de tous les secteurs d'opposition — junte démocratique et coordination démocratique — dans laquelle convergeaient socialistes et communistes avec l'ensemble d'autres couches politiques et indépendantes ; une seconde phase dans laquelle se forge graduellement

\* Traduction de Guy CARCASSONNE.

l'entente de ce nouvel organisme — la *Platajunta* (1) — avec le gouvernement : il en résulte ce que l'on a appelé la « Commission des Neuf » (2), qui a joué un rôle fondamental dans le processus de transition pacifique vers la démocratie. La stratégie du conflit (c'est-à-dire la rupture) se transmute en tactique de réforme conventionnelle (*reforma pactada*), en d'autres termes, apparaît le *consensus pour la transition*. Un consensus toujours ambigu parce que en théorie la gauche persistait à se réclamer de l'idée de rupture, mais de fait, dans la mesure où les milieux libéraux qui opéraient à l'intérieur de l'ancien régime avançaient, on parvenait à de notables points de convergence. Mais il convient également de mettre l'accent sur le fait que la claire conviction de l'inéluçtabilité d'un changement politique existait au sein même de l'*establishment* franquiste, dans de larges courants de sa classe politique. En définitive, se forgeait un « consensus dissimulé ». Il est d'ailleurs une question qui peut illustrer cette nouvelle orientation stratégique du consensus qui, en pratique, est en cours de formation. Il s'agit de la monarchie. Socialistes et communistes, essentiellement républicains, partisans d'une consultation du pays sur la forme de l'État, sont conscients du rôle particulier de l'institution monarchique dans la transition, et ces principes, progressivement, vont se dissolvant dans l'acceptation de fait de la royauté et la non-exigence d'une consultation spécifique. Le consensus ressort ainsi, aux yeux de la gauche, comme légitimant l'institution monarchique.

2. Loi pour la réforme politique, référendum national, élections générales, pactes de la Moncloa (3), élaboration de la nouvelle Constitution, sont schématiquement les étapes clés au long desquelles le consensus va devenir manifeste. Très lointain dans les premières étapes (loi pour la réforme, référendum), il va néanmoins en augmentant dans les dernières.

Quels sont les problèmes et les objectifs de la gauche dans toutes ces phases ? Ils sont fondamentalement au nombre de quatre :

(1) Contraction de *Plataforma democrática* (regroupement opéré à l'initiative du PSOE) et de *Junta democrática* (à laquelle appartenait le PCE), également connu sous son nom « officiel » de *Coordinación democrática*. (N.d.T.)

(2) Commission issue de la *Coordinación* et composée de ceux de ses membres qui acceptaient la démarche proposée par A. Suárez. Bien que le PC en fit partie, son représentant ne participait pas directement aux négociations, qui se sont essentiellement déroulées dans le premier trimestre de 1977. (N.d.T.)

(3) Accords économiques et sociaux signés entre gouvernement et oppositions le 9 octobre 1977. (N.d.T.)

- lutte pour la légalisation de tous les partis et organisations syndicales ;
- rétablissement des libertés publiques et amnistie ;
- élaboration d'une nouvelle Constitution démocratique ;
- établissement d'un accord-cadre général économique et social.

Le premier point — légalisation de tous les partis — était évidemment l'indicateur de la crédibilité démocratique du gouvernement de la monarchie. On pouvait difficilement tenir des élections sans que, concrètement, le Parti communiste, particulièrement, pût y participer en tant que tel. Mais nul ne se dissimulait les fortes résistances, dans certains milieux civils et militaires, de l'ancien régime. On a même envisagé des formules intermédiaires qui éludaient la question directe de la reconnaissance ou de la légalisation, c'est-à-dire que le Parti communiste se présenterait comme « indépendant ».

Nous, socialistes — tant le PSOE comme force majoritaire, que le PSP et les groupes socialistes régionaux, en somme tout le socialisme espagnol — avons appuyé sans équivoque la reconnaissance pleine et entière du Parti communiste, comme condition *sine qua non* d'une issue authentiquement démocratique. Et il faut relever que malgré les graves réticences des secteurs de centre-droit, le Parti communiste a été légalisé au printemps 1977. Le gouvernement, par cet acte, a remporté une importante victoire, interne et internationale, dans sa quête d'une crédibilité démocratique.

3. Les élections convoquées — elles ont eu lieu en juin 1977 —, la question s'est posée, *mais pas au fond*, d'une « union des gauches », socialistes, communistes et indépendants. Le PSOE, depuis le premier jour, est demeuré fidèle à son option de faire « cavalier seul ». Le PC, de son côté, bien qu'il proposât une large union, était également conscient de ce qu'une alliance de cette nature avait de prématuré. Pour le Sénat, cependant, se sont constituées des « candidatures démocratiques » auxquelles participèrent conjointement socialistes, communistes, et des personnalités démocratiques indépendantes. Cette option fut-elle couronnée de succès ? Je crois que oui. Une union de la gauche, telle qu'elle peut se concevoir en France, aurait impliqué dans notre pays une polarisation, non bénéfique dans la conjoncture très particulière de la transition : certaines voix, nettement anti-franquistes mais pas strictement socialistes, auraient glissé vers d'autres formations. Et surtout l'extrême-droite aurait pu déstabiliser, avec plus de facilité, le processus politique. Après quarante ans de propagande en ce sens, l'image des communistes était encore reçue avec beaucoup de défiance par de très larges couches sociales.

Le socialisme au niveau national, c'est-à-dire le PSOE et le PSP, n'était pas uni. Malgré les tentatives de leurs dirigeants respectifs, la division socialiste s'est maintenue pendant presque une année encore. En fait, l'unification organique ne s'est réalisée que le 30 avril 1978. Par l'effet multiplicateur du combat commun, le socialisme unifié aurait très probablement atteint un pourcentage total sensiblement meilleur (le PSOE a obtenu 29,8 % et le PSP 4,4 %). L'absence d'union préélectorale fut déterminée par diverses raisons au nombre desquelles figure la volonté d'une tendance, alors majoritaire au PSP, de se situer — espoir déçu — entre le PSOE et le PCE.

4. Postérieurement aux élections — pactes de la Moncloa et élaboration de la Constitution —, les objectifs des socialistes et des communistes coïncident, avec de naturelles nuances extérieures. Cela signifie que sont considérés prioritaires le rétablissement des libertés et droits des régions et nationalités, l'enracinement de la vie démocratique, la conclusion d'accords socio-économiques minima, et le démantèlement des structures franquistes traditionnelles. L'amnistie, qui a été prononcée, était également un objectif commun. La Constitution, d'autre part, élaborée avec une lenteur excessive et des problèmes dont presque tous ont été résolus, est l'un des fruits de ce consensus de la gauche, en étroite collaboration avec le centre. Le problème de la monarchie, tout comme la question religieuse et celle des nationalités, thèmes clés des dissensions dans le constitutionnalisme espagnol (que l'on se rappelle les Première et Seconde Républiques), se sont de même trouvés résolus.

5. Quelles peuvent être les perspectives de collaboration ou d'« union de la gauche » dans l'étape postconstitutionnelle ? Il ne semble pas que cette stratégie s'impose, à court terme au moins. Parmi les diverses options actuellement envisagées, elle demeure exclue. Sont plus vraisemblables une combinaison UCD avec soutien, direct ou indirect, des communistes et des minorités (4), ou une collaboration UCD-PSOE. En toute hypothèse, le problème est complexe dans lequel interfèrent non seulement les aspects strictement politiques et parlementaires, mais aussi les aspects économiques et syndicaux. Il s'agira, en définitive, de choisir entre une option à court terme et une option à long terme. Avant la fin de l'année 1978, de toutes les façons, les alternatives auront été délimitées.

(4) Il s'agit des minorités nationales (catalane ou basque...). (N.d.T.)

## *L'armée et la transition*

Chacun s'accorde à dire aujourd'hui que si la transition de la dictature à la démocratie a été possible en Espagne, c'est en fonction de l'attitude prise par l'armée. Et si l'on tient compte du fait que la transition s'est opérée de façon très particulière, différente de toutes les prévisions de la classe politique — il suffit pour s'en rendre compte de se reporter aux déclarations et documents des années 1970 à 1975 — la difficulté d'analyser et de prévoir le comportement politique de l'armée n'en était que plus grande ; d'une armée qui, de plus, avait tout pour être crainte.

### *L'armée dans l'histoire*

Il faut, pour comprendre l'armée espagnole et son attitude vis-à-vis de l'Etat et des institutions, tenir compte, parmi d'autres facteurs, de sa trajectoire historique récente. Car l'armée espagnole, au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, s'est beaucoup occupée de politique et très peu de guerre « classique » (entendant par là une guerre contre un ennemi extérieur menaçant ou ayant envahi le territoire national). Elle s'est beaucoup occupée de politique précisément dans la période décisive de formation de l'Etat espagnol contemporain. Un bref rappel historique, même schématique, doit en être fait.

La guerre d'Indépendance contre les Français provoque, dès 1808, la rupture, et l'effondrement de l'armée de la monarchie, sur la base de la crise qui secoue tout le pays, détruit le faible Etat de Ferdinand VII et toutes les institutions. C'est sur le fondement de la guerre populaire contre les envahisseurs que se forme une nouvelle armée, encadrée par d'anciens officiers qui ont choisi de poursuivre la lutte et par de nouveaux cadres *guerrilleros* non issus de la noblesse

mais de la bourgeoisie ou de la paysannerie. La guerre d'Indépendance entraîne, de ce fait, une certaine démocratisation de l'armée, qui se fera désormais sentir dans son évolution ultérieure.

Commence alors une période, qui va des *Cortès de Cadiz* (1812) à la *Restauración* (1875), marquée, du point de vue de la construction de l'Etat, par un très haut degré d'irruption des militaires dans la vie politique. Dans la période indiquée, on dénombre en moyenne un *pronunciamento* (coup d'Etat de courte durée) tous les vingt mois. Il faut avoir un premier élément présent à l'esprit : l'Espagne de cette époque ne connaît pas un véritable système de représentation des forces sociales, ni un véritable système de partis politiques. Les luttes entre libéraux et absolutistes d'abord, entre modérés et progressistes ensuite, etc., ne représentent que la lutte entre des fractions réduites des mêmes classes dominantes. L'émergence d'une bourgeoisie moderne se fait difficilement et de façon inégale (par exemple en Catalogne), et elle ne parvient pas à se donner une capacité d'intervention politique en rapport avec le rôle historique qui aurait dû être le sien. Le système politique dans son entier se trouve systématiquement déséquilibré, traversé par d'autres crises (l'intégrisme carliste, les guerres coloniales, la naissance et le développement du mouvement ouvrier...) qui rendent l'ensemble très fragile.

C'est dans ce cadre qu'il convient de situer l'évolution de l'armée. Elle constitue la seule institution capable, puisqu'elle bénéficie du monopole de la violence légale, d'intervenir dans un sens ou dans un autre. Mais c'est une armée dont l'unité est précaire, car elle est issue de la guerre de *Independencia*, qui fut une guerre nationale, de libération, mais aussi *une guerre civile*, comme furent également des guerres civiles les guerres contre les Carlistes (trois, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle). Et c'est une armée qui n'a pas d'engagements extérieurs, mis à part les expéditions coloniales au Maroc, à Cuba et aux Philippines. C'est en raison de tout cela que, très souvent, les luttes politiques se sont exprimées à travers divers groupes au sein de l'armée. Cela a produit un effet contradictoire : d'une part il y avait au sein de l'armée des officiers très libéraux, d'autres qui étaient conservateurs, voire absolutistes. D'autre part, malgré tous les *pronunciamentos* l'armée n'a jamais pris le pouvoir pour elle-même (jusqu'en 1923 avec le coup d'Etat de Primo de Rivera) mais pour le remettre à l'un ou l'autre des groupes politiques civils en présence. Ainsi y a-t-il eu, durant la période la plus intense d'intervention, une sorte d'absence de militarisme à l'état pur.

C'est justement avec la stabilité politique (toujours relative, mais

incomparablement plus grande que précédemment) de la *Restauración* (1875-1923) que l'armée devient une institution, un appareil d'Etat, cohérent, fort, qui laisse de côté le *pronunciamento* mais glisse vers des positions ouvertement conservatrices. Le système politique n'a plus besoin de l'armée, Cánovas et Sagasta (1) ayant organisé avec une certaine efficacité un semblant d'alternance dans laquelle se sentaient bien représentés les différents groupes de ce que l'on peut appeler le bloc dominant. Le pouvoir abandonne à l'armée le soin de régler les conflits coloniaux et les problèmes d'ordre public. Car la *Restauración* n'a pas résolu un problème fondamental : elle n'a intégré ni le mouvement ouvrier (qui en cette fin du XIX<sup>e</sup> siècle et début du XX<sup>e</sup> est remarquablement fort), ni les nationalismes, ni le courant républicain. Armée coloniale, armée contre « l'ennemi intérieur », l'armée espagnole entame le XX<sup>e</sup> siècle sur des positions autoritaires et conservatrices, et sur l'acceptation d'un système politique impopulaire et de plus en plus corrompu, dans un pays où les tensions politiques et sociales s'aggravent de jour en jour.

### *L'armée et le franquisme*

La guerre civile n'est que la culmination de tout ce processus. L'armée est divisée par la guerre : à peu près un tiers des officiers participe activement à la conspiration, un nombre égal ou légèrement inférieur se déclare ouvertement républicain, et le reste rejoint plus ou moins passivement l'un ou l'autre côté, celui où il se trouve le 18 juillet (2).

L'armée de Franco joue, dès le début de la guerre, un rôle fondamental, en marge, déjà, de ce qui se passe sur le champ de bataille. Ce que l'on appelait le *bando nacional* était un ensemble de tous les courants de l'Espagne conservatrice : monarchistes, catholiques, carlistes, fascistes (Phalange, JONS (3)... ) et tous ceux qui étaient contre le *Frente Popular*. Autant de tendances, autant de partis, ou presque. Franco, sur le fondement du pouvoir militaire, a décrété l'*unification* (1937) de tous les courants dans un soi-disant *parti unique* (*Falange Española y de las JONS*), dont le rôle n'a été qu'idéologique, et encore seulement pendant les premières années du régime. L'armée a donc été l'outil de domination sur lequel le franquisme a édifié le nouveau système politique et social. Elle a rempli la fonction

(1) Dirigeants des courants conservateur et libéral qui alternèrent au pouvoir dans le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle. (*N.d.l.R.*)

(2) 18 juillet 1936, date du soulèvement de l'armée contre la II<sup>e</sup> République, qui marque le début de la guerre civile. (*N.d.l.R.*)

(3) Juntas offensives nationales-syndicalistes. (*N.d.l.R.*)

du parti unique : le vrai. L'armée donc (au moins en ce qui concerne les officiers supérieurs) s'est toujours sentie étroitement liée au régime franquiste.

### *La crise du franquisme et la transition*

Le premier chapitre de la transition concerne, surtout, les dernières années du régime franquiste, les années de la crise. Au cours des années soixante, déjà, le régime avait dû affronter de sérieux problèmes : le réveil du mouvement ouvrier organisé, des nationalismes basque et catalan, du mouvement étudiant, d'une opposition démocratique de type libéral. Mais le reflet de ces crises, perceptible dans une grande partie de l'Etat, semblait ne pas atteindre l'armée. Son rôle dans la vie politique était mal défini, puisque le régime n'avait pas de constitution mais seulement un certain nombre de « lois fondamentales » comportant une ou deux références très vagues et très idéologiques aux forces armées. En tout cas assumaient-elles très spécifiquement un rôle de répression, puisque jusqu'en 1963 tous les délits politiques ont été jugés par l'armée et que, depuis 1963, elle continue de juger les cas les « plus graves ». De ce fait, l'affaire Grimau, le procès de Burgos, celui de Puig Antich ou des cinq fusillés antifranquistes de septembre 1975, bref les procès les plus impopulaires du régime, ont tous touché l'armée de près, et ceci semble avoir eu un effet de catalyseur en son sein, de larges groupes d'officiers ayant discuté et pris des positions très différentes sur l'évolution du régime.

L'armée a également été atteinte par la crise. Dès le début de 1975 apparaissait l'UMD (*Unión Militar Democrática*), formée par un groupe important d'officiers — quelque 1 500 d'après les observateurs les mieux informés — qui misaient sur la démocratisation du pays et des institutions. Déjà en 1970 un clivage était apparu entre deux courants clairement divisés : les ultras, c'est-à-dire les franquistes militaristes, et les « professionnalistes », dont le cerveau visible était le général Díez-Alegría. Ceux-ci optaient pour la nécessité d'adapter l'armée aux temps actuels, en la modernisant (ils se basaient sur un certain nombre d'arguments d'ordre « technique »), mais le fond de leur pensée, exposée par Díez-Alegría dans un livre très populaire parmi les jeunes officiers (4), était que le franquisme n'était pas éternel, et que l'armée ne devait pas être fidèle à une *personne* ou à un *régime*, mais à un *système* capable, disaient-ils, d'assurer sa propre légitimité, et capable de donner à l'armée les

(4) *Ejército y sociedad*, Madrid, Ed. Alianza, 1972. (N.d.l.R.)

moyens d'une politique de défense efficace. Ils misaient, en gros, sur le système politique de l'Europe occidentale.

La mort de Carrero Blanco (le rôle de Díez-Alegría pour faire avorter des tentatives putschistes a été ce jour-là décisif), la révolution portugaise, et la crise du Sahara (la façon dont le dernier gouvernement de Franco a littéralement vendu le Sahara au Maroc, alors qu'il s'était engagé sur l'autodétermination, a provoqué de profonds remous au sein de l'armée) sont trois facteurs déterminants pour comprendre l'évolution de l'armée.

Depuis la disparition de Franco, l'armée était — et, comme le démontre le « coup de main d'opérette » du 17 novembre 1978, demeure — le seul moyen d'un retour en arrière pour les nostalgiques du franquisme. Les éléments qui, jusqu'à ce jour, ont neutralisé ce projet peuvent se résumer ainsi :

- le rôle du roi : l'immense majorité des officiers, en effet, est, pour le moment, dévouée à la monarchie, parce qu'elle représente pour eux une légalité « continue » (qui a évité des « ruptures » dans la transition du franquisme à la démocratie), un barrage contre le danger républicain, un facteur d'intégration nationale, et une garantie de ce que l'évolution se fait sur des positions modérées ;
- le large consensus des grands partis parlementaires sur un certain nombre de questions décisives : la Constitution, la monarchie, le drapeau (cela avait, pour les militaires, valeur de test), le terrorisme, etc. ;
- une politique de mutation des cadres dans toute la structure militaire, afin de déplacer et d'isoler les intransigeants, dirigée par Gutiérrez Mellado en tant que ministre de la Défense, une réforme des règlements militaires (qui dataient de Charles III) (5), une plus grande professionnalisation, une campagne d'explication sur la Constitution, etc.

Ceci dit, il y a eu des problèmes, dont la plupart sont difficiles à analyser à fond et dont on ne connaît que la partie visible. Par exemple la démission du ministre de la Marine (l'amiral Pita de Veiga), au moment de la légalisation du PC, ou celle du général Santiago y Diaz de Mendivil, au moment de la légalisation des syndicats ; ou encore le problème du terrorisme qui frappe chaque fois qu'un pas est franchi en direction de l'approbation de la Constitution. On peut craindre que les attentats contre les officiers continuent au cours des prochains mois.

(5) 1716-1788. (N.d.L.R.)

C'est en fonction de l'armée que l'on doit analyser et comprendre les particularités de la vie politique espagnole : le pragmatisme de la gauche, l'esprit de conciliation d'une large partie du centre et même de la droite (surtout autour du parti de Suárez), la recherche permanente du mot magique : *consensus*. Car il faut avancer dans le sens de la démocratie de façon irréversible, tout en prouvant à l'armée que c'est là l'intérêt de la grande majorité du pays, donc son propre intérêt aussi.

JEAN BÉCARUD

*Eglise et politique*  
*dans l'après-franquisme*  
*(1975-1978)*

On sait que l'Eglise catholique, après une longue période de quasi-identification avec le régime issu du 18 juillet 1936, avait, autour de l'année 70, commencé à prendre de plus en plus nettement ses distances. Peu à peu, durant la longue fin de règne du *caudillo*, le contentieux n'avait cessé de s'alourdir entre l'Eglise et l'Etat créant une situation de fait bien différente des relations étroites et confiantes qu'avait concrétisées le Concordat de 1953. Bien plus, la nécessaire révision de ce Concordat posait des problèmes apparemment insolubles, le gouvernement espagnol et le Vatican restant chacun sur ses positions. Certes, au sein de l'Eglise en tant que puissance instituée — la seule qui nous intéresse ici —, on pouvait relever des tendances très divergentes et nombre d'évêques et de prêtres demeuraient attachés au régime par des liens d'étroite allégeance, mais les organismes directeurs de l'Eglise, et en tout premier lieu la Conférence épiscopale, étaient désormais passés sous le contrôle d'hommes pour lesquels le « national-catholicisme » d'antan représentait un épisode sans doute historiquement explicable, en tout cas révolu et dépassé. Le président de la Conférence épiscopale, le cardinal Tarancón, archevêque de Madrid, devenu la bête noire des ultras du régime, incarnait mieux que quiconque l'état d'esprit de prudente ouverture de la majorité des évêques.

La mort du général Franco donna l'occasion aux différents courants qui se partageaient l'épiscopat de se manifester au grand jour. Tandis que les évêques « intégristes », tel Mgr Guerra Campos, faisaient un éloge dithyrambique du disparu et que le cardinal-primat, l'archevêque de Tolède, González Martín, insistait sur tout ce que l'Eglise espagnole devait au défunt *caudillo*, les cardinaux Jubany,

archevêque de Barcelone, et Tarancón se montraient remarquablement sobres et discrets. On ne s'étonnera pas, dans ces conditions, de la manière dont les rôles furent partagés, si l'archevêque de Tolède présida les funérailles du général Franco, le porte-parole de l'Eglise, lors de l'intronisation du roi Juan Carlos, fut le cardinal Tarancón.

## I

Ce jour-là, le 27 novembre 1975, l'archevêque de Madrid affirma avec force que l'Eglise ne réclamait aucun privilège et n'était attaché qu'à la liberté de pouvoir accomplir sa mission. Mais le cardinal n'en était pas moins très net quant à ce que l'Eglise attendait du « nouveau cours ». L'autorité, affirmait le prélat, devait respecter les droits de l'homme, assurer la participation de tous aux problèmes communs et aux décisions du gouvernement, tandis que la justice commandait une meilleure répartition des biens. Ce texte, équilibré mais audacieux, dont on sut bientôt qu'il avait d'abord été préparé par des théologiens et des journalistes réputés d'esprit ouvert puis soumis ensuite à la Maison royale, fit sensation. Une bonne partie de la presse souligna aussitôt que le cardinal avait lancé un appel à la réconciliation nationale autour d'une monarchie à contenu progressivement démocratique, tout en définissant la ligne de conduite de l'Eglise au cours de l'époque de transition, délicate entre toutes, qui s'ouvrait.

Souhait tacite d'un régime monarchique respectueux du droit de la personne et renforçant peu à peu son caractère démocratique, installation de l'Eglise dans une neutralité bienveillante face au nouveau pouvoir sans que soient perdus de vue pour autant les intérêts à sauvegarder dans quelques secteurs essentiels, ce qu'on a appelé le « taranconisme » était né. Avec diverses vicissitudes, on peut dire que, au moment où ces lignes sont écrites, il dure encore. Ce serait pourtant une erreur de croire que le caractère délibérément conciliateur du « taranconisme » ne se soit pas heurté à des résistances. Sans parler des mouvements politico-religieux d'extrême-droite, tels les fameux *Guerrilleros del Cristo Rey* qui ont bénéficié, et bénéficient encore de l'appui agissant de certains membres du clergé, une association comme les *Hermandades sacerdotales* — regroupant les prêtres demeurés fidèles à l'idéologie du *Mouvement national* considéré comme le rempart contre le libéralisme et le communisme — n'a pas manqué de stigmatiser la politique d'abandon suivie tant par l'Eglise que par le nouveau pouvoir après la mort du général Franco. Mais ni la masse du clergé, ni la majorité des évêques n'ont suivi.

On constate, d'ailleurs, dès 1976, une détente manifeste entre le

Vatican et le nouveau pouvoir espagnol. Huit mois après l'avènement du roi Juan Carlos est signé le premier des accords partiels destinés à se substituer à un Concordat devenu caduc. Répondant à un vœu depuis longtemps exprimé par le Saint-Siège, le nouveau chef de l'Etat espagnol renonce au privilège de présentation des évêques. Quant aux autres problèmes litigieux, le Vatican et le gouvernement de Madrid décident de procéder à leur règlement dans un délai de deux ans.

Avec le gouvernement Suárez et le référendum de décembre 1976, le processus de transformation constitutionnelle du pays se trouvait entamé. Les autorités religieuses évitèrent de s'engager à l'occasion de ce référendum, la Conférence épiscopale se bornant à prôner une complète liberté de propagande pour cette consultation nationale de portée décisive.

Mais, après le succès du référendum et une fois décidé le principe d'élections générales pour désigner de nouvelles Cortès, l'Eglise se trouva en face d'une situation infiniment plus délicate. A l'occasion de ces élections, fixées au mois de juin 1977, on assista à une étonnante prolifération de groupes politiques ne contribuant guère à simplifier le choix d'un corps électoral privé depuis quarante ans de son droit de suffrage. L'Eglise allait-elle clarifier le débat en prenant des positions claires au risque de se voir accusée d'immixtion cléricale ? Allait-elle, au contraire, s'en tenir délibérément au plan des principes les plus généraux ? Non sans habileté, la Conférence épiscopale, en février puis en avril 1977, adopta une position nuancée apparemment au moins fort proche de la deuxième option. Les évêques proclamèrent avec force leur indépendance vis-à-vis des partis, mais sans pour autant se réclamer d'une neutralité totale en raison même des implications sociales du message chrétien.

Si l'on se souvient que, quelques années auparavant encore, maints observateurs voyaient, après la mort de Franco, un puissant parti démocrate-chrétien, de type plus ou moins italien, devenir l'arbitre de la situation, il était évident que les réserves expresses des documents épiscopaux à l'égard des partis confessionnels ou se prévalant d'une étiquette chrétienne (1) constituaient un fait nouveau. Il devait se révéler lourd de conséquences. Incapables de se regrouper, tiraillés entre le clan des Gil Robles père et fils et les amis gauchisants de Ruiz Jiménez, les formations démocrates-chrétiennes furent écrasées lors du scrutin de juin 1977. Elles ne se maintinrent

(1) Même si, ultérieurement, les évêques nuancèrent les termes et admirèrent les partis « d'inspiration chrétienne ».

que dans les régions à vocation autonomiste : Catalogne et provinces basques, où, sinon la hiérarchie ecclésiastique du moins le clergé paroissial ne leur ménagera pas son appui. En fait, le grand bénéficiaire de l'attitude officielle de l'Eglise fut la coalition gouvernementale, l'« UCD », constituée rapidement par le Président Suarez peu de temps avant les élections, et dans laquelle figuraient d'ailleurs, à côté d'ex-franquistes repentis, des éléments d'origine démocrate-chrétienne, des libéraux et des sociaux-démocrates.

Mais, si l'Eglise semble bien avoir contribué, pour sa bonne part, à faire de l'« UCD » le parti le plus nombreux aux Cortès et l'axe de la vie publique espagnole depuis juin 1977, il serait injuste de ne pas remarquer que les réticences de la hiérarchie à l'égard de la démocratie chrétienne ont entraîné une autre conséquence non négligeable. Les éléments catholiques les plus avancés ont pu ainsi apporter plus aisément leurs suffrages à la gauche et notamment au Parti socialiste. Relative diversification des choix politiques offerts aux catholiques, accent — prudemment — mis sur les nécessaires distinctions entre croyances religieuses et exigences de la société civile, tout cela répondait aux tendances profondes du cardinal Tarancon qui semble bien avoir, une fois de plus, joué un rôle déterminant dans les prises de position de la majorité des évêques au printemps 1977. Mais la discussion du projet constitutionnel devant les Cortès, au cours des mois qui suivirent, allait soudain réveiller de vieilles blessures et ouvrir une brève crise tout en révélant au sein de l'épiscopat l'existence de tensions internes plus complexes qu'on pouvait le supposer.

## II

En effet, réunie en novembre 1977, l'Assemblée plénière de l'épiscopat publiait, à l'issue de ses travaux, un communiqué intitulé : *Les valeurs morales et religieuses dans la Constitution* mettant vivement en garde l'opinion contre l'« interprétation laïciste » du projet constitutionnel qui lui semblait en train de prévaloir devant les Cortès. Une telle attitude méconnaissait, d'après les évêques, « la réalité religieuse des Espagnols avec son poids indubitable de catholicisme ». Et le communiqué ajoutait que « proclamer dans l'abstrait la liberté religieuse réduite à une simple liberté de conscience et du culte était insuffisant » ; il fallait aussi que soit assurée la « liberté d'évangélisation » impliquant des « moyens d'assistance et d'éducation ».

Ce texte fit sensation. Il donnait, en effet, l'impression d'une

rentrée délibérée de l'Eglise sur la scène politique. La « retemporalisation » d'une institution qui semblait avoir pris ses distances avec le pouvoir fit surgir, d'un coup, de mauvais souvenirs. La collusion de l'Eglise avec le franquisme et, au-delà, son comportement hostile ou réticent durant la II<sup>e</sup> République resurgissaient dans les esprits, alors que, plus ou moins tacitement, et grâce aux prudenances du « taranconisme », on avait évité jusque-là de faire trop souvent allusion au passé. Le Parti socialiste se montra particulièrement virulent, peut-être parce que nombre de ses dirigeants, à commencer par Felipe Gonzalez, venaient d'une gauche chrétienne tout spécialement sensibilisée aux empiétements cléricaux. Nombre de commentateurs ne manquèrent pas de souligner aussi qu'affirmer le caractère catholique de la société espagnole, comme le faisaient les évêques, était d'autant plus paradoxal que l'Eglise était notoirement en perte d'influence, dans la jeunesse et les milieux urbains notamment.

Le brusque coup d'arrêt épiscopal, avalisé par le cardinal Tarancón lui-même, exige, pour être bien compris, que l'on se reporte aux tendances et aux courants existant au sein des milieux dirigeants de l'Eglise espagnole. Globalement d'accord avec l'archevêque de Madrid tant qu'il s'était agi de favoriser la libéralisation progressive d'une monarchie théoriquement à l'origine simple héritière du franquisme, tout un groupe d'évêques semblent avoir réalisé soudain avec inquiétude que la nouvelle Constitution s'orientait vers une déconfessionnalisation totale du nouvel Etat. Ces prélats, groupés autour de Mgr Yanes, archevêque de Saragosse, Mgr Cirarda, archevêque de Pampelune, Mgr Montero, archevêque auxiliaire de Séville, ont un point commun : leurs liens étroits avec le puissant groupe de la *Editorial Católica* qui publie plusieurs quotidiens, dont le très influent *Ya*, et contrôle une chaîne d'émetteurs radiophoniques. On mesure assez mal hors d'Espagne l'importance de ce que les initiés appellent la *Santa Casa*. Appuyés par la majorité de la très influente *Asociación Católica Nacional de Propagandistas*, la *Editorial Católica*, ses hommes et ses filiales ont marqué l'Espagne contemporaine d'une façon peut-être plus durable — et par des moyens moins discutables aussi — que l'*Opus Dei*. C'est de la *Santa Casa* que se réclamait le secteur qualifié de « démocrate-chrétien collaborationniste », qui a pratiqué longtemps une politique d'appui, bien que parfois réticent et critique, au franquisme. Or, alors que Mgr Tarancón et ses conseillers, notamment son vicaire général Martín Patino, sans se désintéresser de l'influence de l'Eglise sur la vie sociale se veulent relativement indépendants du pouvoir et

des forces politiques, le groupe Cirarda-Yanes se refuse à une telle marginalisation, à ses yeux illogique, et reste fidèle à un engagement plus direct par le biais des partis politiques où les catholiques militants sont nombreux. Dans le fond, ces évêques sont très proches des conceptions qui continuent de prévaloir dans un large secteur de l'Eglise italienne, celui dont Mgr Benelli est le chef de file, et qui, à propos du divorce ou de la collaboration avec les communistes, n'a pas hésité à hausser le ton et à faire pression sur la démocratie chrétienne. Ce n'est pas pour rien que les amis de Mgrs Cirarda et Yanes passent pour avoir l'appui de certains milieux du Vatican. En schématisant, disons que si Mgr Tarancón représente le centre gauche, le courant Cirarda-Yanes figure, lui, le centre droit. Un centre droit dont le président de la Conférence épiscopale, sous peine de se trouver assez isolé, était bien obligé de tenir compte, ainsi peut s'expliquer, semble-t-il, le coup d'arrêt de novembre 1977.

Mais la brusque tension créée par l'intervention de la Conférence épiscopale ne devait pas se prolonger longtemps. Dès le mois de décembre 1977, les députés *ucedeistas* renoncèrent à conserver la rédaction de l'article du projet constitutionnel le plus litigieux. Le texte du compromis finalement adopté par le Congrès des Députés, et repris tel quel plus tard par le Sénat, dispose, après avoir garanti la liberté idéologique, religieuse et de culte, qu' « aucune confession n'aura un caractère étatique. Les Pouvoirs publics tiendront compte des croyances religieuses de la société espagnole et maintiendront avec l'Eglise catholique et les autres confessions les relations de coopération qui en découlent ».

C'est aussi l'esprit de compromis qui l'emporta, provisoirement au moins, en mars 1978, lorsque la Conférence épiscopale eut à renouveler ses dirigeants et ses commissions spécialisées. Alors qu'il semblait très menacé à la fin de 1977, le cardinal Tarancón voyait son mandat renouvelé pour la troisième fois. Mais les observateurs ne manquèrent pas de relever que Mgr Cirarda devenait vice-président de la Conférence épiscopale et que certaines des plus importantes commissions étaient désormais présidées par des amis de l'archevêque de Saragosse, ce dernier étant lui-même placé à la tête de la Commission de l'Enseignement, poste capital dans la conjoncture présente, et qui peut lui servir de marchepied pour l'avenir.

En effet, si l'on s'est longuement étendu, comme il est normal, sur la délicate mise en forme du statut général de l'Eglise et de l'Etat dans l'Espagne nouvelle, l'école, plus encore peut-être que des questions comme le divorce ou même l'avortement, reste l'un

des « points chauds » des relations futures entre la hiérarchie catholique et les Pouvoirs publics. L'article 27 de la Constitution dispose certes : « Est reconnue aux personnes physiques et juridiques la liberté de créer des centres d'enseignement, dans le respect des principes constitutionnels. » Mais cet article, mal accepté par certains socialistes et chrétiens de gauche qui prônent une conception rigide et peu défendable du monopole d'Etat, ne satisfait pas non plus les partisans les plus combatifs de l'enseignement privé. Il reste, en fait, à voter une loi organique détaillée sur l'éducation. L'élaboration de cette loi sera certainement laborieuse, compte tenu des intérêts et des passions en cause. Le problème scolaire, avec toutes ses implications, est au moins aussi complexe en Espagne qu'en France et mériterait à lui seul de longs développements qui ne peuvent trouver place ici.

A l'automne 1978, c'est hors des enceintes parlementaires qu'une décision de grande portée a été prise. Dans le cadre des négociations directes liées à la révision du Concordat entre le Vatican et le gouvernement espagnol, un accord de principe s'est fait entre les deux partenaires pour une formule de subvention budgétaire à l'Eglise s'inspirant, avec des variantes, du système de l'Allemagne fédérale, les citoyens qui se reconnaissent catholiques payant un impôt spécial. La façon dont le gouvernement Suárez a pris de court les partisans d'un financement de l'Eglise par ses propres moyens — quelques évêques, rares il est vrai, s'étant déjà prononcés dans ce sens — a été désagréablement ressentie par une partie de l'opinion. Les réticences les plus fortes sont venues, là aussi, des socialistes et des intellectuels catholiques de gauche ; les communistes considérant la solution choisie comme la plus raisonnable, au moins pour une période de transition.

Ces dernières péripéties prouvent que l'on est encore loin dans l'Espagne actuelle d'un régime de séparation de l'Eglise et de l'Etat sur le modèle français tel que le souhaite l'aile la plus avancée de l'opinion catholique. Pourtant, un homme aussi peu suspect de conformisme que José Luis Aranguren a reconnu que des progrès réels ont été accomplis dans la voie d'une « désacralisation » de la politique espagnole dont l'Eglise et l'Etat ne peuvent, chacun pour sa part, que tirer bénéfice. Il est significatif de noter qu'en octobre dernier le cardinal Tarancón, s'exprimant en tant que président de la Conférence épiscopale, prend bien soin, à propos du référendum constitutionnel, de s'en remettre à la liberté d'appréciation des catholiques, leur laissant la responsabilité personnelle de leur choix. On est bien loin de l'attitude d'un cardinal Segura

accueillant, en 1931, l'avènement de la II<sup>e</sup> République avec parti pris et répulsion. Mais rien ne permet de penser pour autant qu'Eglise et Etat vont connaître dans l'Espagne de demain une ère de relations idylliques. Le même Mgr Tarancón estimait, il y a peu, que la nouvelle étape que l'Eglise et la société espagnole allaient avoir à vivre serait sans doute marquée par moins de conflits mais par plus de difficultés. Le nombre et l'importance des questions qui demeurent en suspens font qu'on ne peut que souscrire pleinement à un tel pronostic.

JOSÉ MARÍA MARAVALL

*Remarques sur le mouvement ouvrier  
dans la transition à la démocratie  
en Espagne\**

Lors de la mort de Franco, deux questions se posaient sur les perspectives du mouvement ouvrier en Espagne. La première portait sur sa force : jusqu'à quel point était-il en situation d'offrir une réponse politique organisée face à la crise de la dictature ? La seconde concernait son orientation politique : dans quelle mesure le mouvement ouvrier appuyait-il des lignes politiques ou, au contraire, était-il autonome ? Quelles lignes politiques particulières étaient principalement soutenues ?

La mort de Franco a été un événement dont l'impact propre sur l'évolution politique espagnole a été considérable. En ce sens, il ne faut pas minimiser l'autonomie d'un élément spécifique et individuel comme celui-ci. Mais il serait impossible d'apprécier la portée politique de la mort de Franco si était ignorée la situation de crise du régime politique franquiste, accentuée de 1973 à 1975, c'est-à-dire après la disparition du Premier ministre Carrero Blanco. Dans cette crise étaient impliqués de larges secteurs démocrates-chrétiens et des groupes importants du capital bancaire et de la grande industrie, secteurs et groupes qui constataient la nécessité du remplacement à la tête de l'Etat du général Franco par le prince Juan Carlos, et de l'enclenchement d'un processus d'évolution démocratique.

Des programmes de transition avaient déjà vu le jour auparavant. En particulier dans la période de changement économique des années soixante, des secteurs libéraux et des secteurs de gauche avaient mué en *wishful thinking* le prologue de Marx à sa *Contri-*

\* Traduction de Guy CARCASSONNE.

*bution à la critique de l'économie politique* : le développement des forces de production devait avoir des répercussions sur les autres domaines de la société espagnole ; par ailleurs, et malgré leur pauvreté, les contacts avec l'Europe s'accrurent, une certaine souplesse s'instaura dans la censure de presse après la loi de 1962, et beaucoup plus de livres circulèrent. Mais surtout, face au franquisme s'est consolidée une opposition organisée, principalement animée par les mouvements ouvrier et étudiant.

Le mouvement ouvrier, en particulier, avait amorcé un important développement depuis 1962, lorsque avait pris fin la réglementation nationale des salaires et conditions de travail, ce qui fut à l'origine d'une nouvelle dynamique de négociations ouvriers/patronat. Cette négociation, pour pouvoir atteindre à des effets réels, exigeait une authentique représentation ouvrière. Afin d'échapper aux bureaucraties provinciales et centrales des syndicats corporatistes franquistes dénués de toute représentativité, la négociation ouvriers/patronat, dans les années soixante, eut lieu au niveau de l'entreprise, et y participaient des représentants ouvriers clandestins ou légaux (la représentation ouvrière légale avait été infiltrée, depuis 1953, par des militants communistes). Cette représentation ouvrière « à la base » et cette dynamique nouvelle dans les relations industrielles vont stimuler la résurrection du mouvement ouvrier, renforcer les syndicats ouvriers qui survivaient dans l'illégalité depuis la déroute de la II<sup>e</sup> République (notamment la centrale socialiste UGT), agglomérer des groupes actifs de travailleurs, sans affiliations syndicales et, souvent, d'origine catholique (JOC et HOAC) ; elles vont également donner lieu au développement d'un nouveau mouvement syndical né des possibilités nouvelles d'organisation ouvrière dans les usines, et qui sera par la suite animé par le Parti communiste : les Commissions ouvrières.

Depuis 1962, l'activité gréviste s'est considérablement accrue. Dans la décennie précédant la mort de Franco, de 1966 à 1975, le nombre annuel des grèves est passé de 179 à 3 156, et celui des heures perdues pour fait de grève de 1 478 080 à 14 521 901. Ces simples chiffres montrent la force accumulée par le mouvement ouvrier (en France, sur une population active double de l'espagnole, le nombre annuel des heures perdues se situait dans les années soixante autour de trois millions).

La renaissance du mouvement ouvrier en Espagne peut être interprétée comme résultant de la convergence de trois facteurs. D'une part elle est due aux nécessités d'une économie en cours de modernisation depuis 1957, et dont l'impératif de productivité

exigeait des relations industrielles plus ouvertes, relations qui, à leur tour, favorisèrent l'organisation ouvrière à la base. Le mouvement, d'autre part, a pu se fonder sur une série de noyaux industriels qui avaient été les centres traditionnels du mouvement ouvrier et constituèrent la colonne vertébrale de celui-ci sous le franquisme : ainsi les mineurs des Asturies, les travailleurs de la métallurgie en Euzkadi (Vizcaya et Guipúzcoa surtout), les travailleurs de l'industrie de transformation métallique à Barcelone et à Madrid, menèrent 62 % des grèves mentionnées dans la presse nationale entre 1966 et 1974. Le développement du mouvement ouvrier, enfin, fut également dû à la survie, aux stratégies et à l'action des organisations ouvrières qui, dans la clandestinité, purent se maintenir — PCE, PSOE, UGT — ou aussi furent clandestinement créées sous le franquisme — Commissions ouvrières et USO (1). Ces organisations fournirent au mouvement ouvrier ses principaux axes stratégiques, rendirent possible la coordination des actions ouvrières (par les « plates-formes revendicatives », les actions concertées, les « grèves générales locales »), et permirent l'extension du mouvement, au début des années soixante, au-delà de ses réduits traditionnels, notamment à Séville, Vitoria, Pampelune et Vigo.

La force croissante du mouvement ouvrier, évidente déjà en 1967, provoqua un regain d'activité répressive de la part du franquisme entre 1968 et 1973. L'état d'exception fut proclamé trois fois durant cette période ; les arrestations furent très nombreuses : les organisations clandestines indiquèrent que le nombre permanent des dirigeants ouvriers emprisonnés ne descendit jamais en dessous de 500 ; 9 dirigeants des Commissions ouvrières jugés en 1973 furent condamnés à des sentences allant de six à vingt ans de prison ; de 1967 à 1969, la Commission ouvrière des Métaux de Madrid vit son nombre de représentants passer de 60 à 2. En même temps que la persécution politique, il y eut celle due aux syndicats franquistes et les licenciements : de 1968 à 1973 le nombre des représentants ouvriers renvoyés est évalué à 2 000 ; pour les seuls mois de janvier et février 1974, la presse a mentionné 24 817 cas d'ouvriers suspendus dans leur emploi et leur traitement, et 4 379 licenciés pour leurs activités syndicales.

Bien que la répression ait entraîné, dans ces cinq ans, un recul du mouvement ouvrier, les organisations clandestines reprirent l'initiative à partir de 1973 ; cette année-là, les grèves augmentèrent de 84 % par rapport à la précédente, et l'année suivante elles

(1) USO, *Unión Sindical Obrera*, d'obédience socialiste autogestionnaire. (N.d.T.)

s'accrurent encore de 62 % sur 1973. Face à l'évidente inefficacité à long terme de la répression, face au début de la crise économique, à l'inévitable disparition du dictateur, et à la nécessité de l'intégration à l'Europe, la mort de Carrero Blanco rendit possible une pression croissante en faveur d'une alternative démocratique, même au sein des forces sociales qui avaient historiquement servi de support au franquisme. La pression ouvrière se maintint constamment : le nombre annuel des heures perdues pour fait de grève se situa autour de 14 millions en 1974 et 1975.

La période 1973-1976 fut également importante pour l'organisation politique de la gauche. D'un côté les Commissions ouvrières commençaient à se remettre des effets de la répression, surtout à Madrid où elles avaient été les plus affaiblies. D'un autre côté, l'UGT se renforçait considérablement, par suite du transfert de sa direction des groupes de l'exil à ceux de l'intérieur — renforcement qui bénéficiait aussi de la résurrection du PSOE à dater du passage à l'intérieur, en 1972, de la direction du parti (2).

Ainsi, la réponse est affirmative, malgré les nuances qu'il faudrait apporter, à la question de savoir si le mouvement ouvrier était en mesure d'offrir une réplique organisée à la crise de la dictature. Au cours des trois années précédentes, le mouvement ouvrier était sorti d'une situation rendue difficile par la répression, et la dynamique de l'action ouvrière avait atteint un degré élevé au moment de la mort de Franco. Il était évident que toute stratégie de la transition devait tenir compte de ce facteur. Ainsi la mobilisation ouvrière fut-elle spectaculaire dans les premiers mois de la Monarchie : les grèves entraînèrent, dans le premier trimestre de 1976, la perte de 50 millions d'heures de travail, soit sensiblement plus que le total d'une année entière dans l'ensemble des pays d'Europe occidentale, et amenèrent le mouvement ouvrier espagnol, pour son militantisme, à la première place des pays sur lesquels on dispose d'informations statistiques, et ce, bien qu'il continuât à agir dans des conditions de clandestinité.

Toute la première phase de la transition fut ainsi marquée et influencée par un mouvement ouvrier très combatif. Sur l'ensemble de la première année de la Monarchie, le nombre d'heures perdues pour fait de grève fut de 149 008 172. A partir de l'automne 1976, le changement d'orientation politique que le gouvernement Suarez

(2) C'est au cours du XII<sup>e</sup> Congrès qui s'est tenu en 1972 que la direction en exil conduite par Rodolfo Llopias est vaincue par la direction de l'intérieur emmenée par Felipe Gonzalez dont le pouvoir est définitivement établi avec le XIII<sup>e</sup> Congrès qui s'est tenu en octobre 1974 à Suresnes. (N.d.T.)

imposa par rapport à l'année précédente — le premier gouvernement de la Monarchie présidé par Arias Navarro — commença à produire des résultats autour d'accords avec la gauche et avec les organisations ouvrières. A l'hiver 1977, le Parti socialiste fut légalisé et, deux mois plus tard, le Parti communiste. La direction du changement résultait bien d'une dynamique de pression/négociation, et non, déjà, d'affrontements ouverts. Même ainsi, la lutte ouvrière s'est maintenue à un haut niveau d'intensité (108 516 000 heures perdues pour grève en 1977) et cela fut sans doute un facteur important de l'orientation du changement politique dans le sens de la « rupture » négociée (renversement de l'ordre politique dictatorial mais à partir de la légalité existante) plutôt que dans celui de la réforme (adaptation dirigée de l'ordre franquiste, sans solution de continuité). Les élections générales de 1977 furent une étape fondamentale, qui donna naissance à deux grands blocs parlementaires : la coalition de centre-droit UCD, qui obtint 34,3 % des suffrages, et le PSOE qui recueillit 29,1 % (qui, après la fusion avec le petit Parti socialiste populaire, devinrent 33 %). Deux autres groupes acquirent une importance parlementaire certaine : le PCE avec 9,12 % et la droite autoritaire d'*Alianza Popular* avec 8,02 %.

Les diverses orientations politiques, tout au long de 1977, se reflétèrent sur le mouvement ouvrier. A partir de l'automne 1976, les Commissions ouvrières subirent deux scissions dont naquirent la CSUT et le SU (3) : la première était dirigée par le PTE et le second par l'ORT (4). L'une et l'autre organisation étaient de caractère stalino-maoïste et connurent des époques de convergences et de dissensions sur des aspects obscurs de stratégie ou d'idéologie. Fondamentalement, leur scission résultait de l'opposition au contrôle de la direction des Commissions ouvrières par le PCE et, en particulier, de l'abandon par celui-ci (entre l'été et l'automne 1976) de la volonté de créer un syndicat unique, et peut-être obligatoire, au fonctionnement interne démocratique, qui surgirait d'un processus constitutif fondé sur des assemblées ouvrières.

Le PCE avait renoncé à cette stratégie du syndicat unique pour deux raisons : d'une part parce que le mouvement ouvrier socialiste prenait force avec l'UCT et s'opposait à cet objectif ; d'autre part parce que les Commissions ouvrières devenaient un atout essentiel pour la politique de parti du PCE, orienté en vue d'abord de sa léga-

(3) CSUT, Confédération des syndicats unitaires des travailleurs ; SU, Syndicat unitaire. (N.d.T.)

(4) PTE, Parti du travail d'Espagne ; ORT, Organisation révolutionnaire des travailleurs. (N.d.T.)

lisation, ensuite de son influence politique. Les Commissions ouvrières, en tant qu'arme politique, pouvaient difficilement persister dans la voie du syndicat unique.

Sur le plan parlementaire, les élections de juin 1977 ont marqué un fort déséquilibre entre socialisme et communisme, qui révèle l'importance de la mémoire politique et minimise les effets de la crise du Parti socialiste dans les années soixante. Dans le domaine syndical, toutefois, la force des Commissions ouvrières, malgré les scissions, restait grande. Cela était dû à leur action dans la décennie précédente : dans les années soixante, qui s'avèrent cruciales pour l'organisation ouvrière, les Commissions dirigèrent la majeure partie des actions, par leurs militants infiltrés dans les syndicats corporatistes franquistes et par une activité très intense dans les usines, chantiers et mines. Le syndicat socialiste UGT, dans le même temps, traversa une série de crises, dues pour une bonne part aux erreurs stratégiques d'une lointaine direction en exil. Même ainsi, l'UGT demeurait forte au Pays Basque, surtout dans les industries de l'acier et de transformation métallique, en Vizcaya et dans l'industrie minière des Asturies. Les Commissions ouvrières, au contraire, étaient particulièrement puissantes à Madrid, en Catalogne, et en Andalousie (Séville et Grenade surtout). Il existait d'autres syndicats de moindre importance : en plus de la CSUT et du SU, déjà mentionnés, l'USO avait une certaine influence (à Valence, Madrid et au Pays Basque), ainsi, au Pays Basque toujours, que la STV (5) (particulièrement en Guipúzcoa). L'ancien syndicat anarchiste CNT (6) qui avait été pendant longtemps avant la guerre civile l'organisation la plus nombreuse paraissait incapable de se remettre de sa destruction quasi totale par la répression, de ses dissensions politiques internes, de son absence d'appui extérieur et d'une longue histoire faite d'erreurs stratégiques. Ce n'est qu'à partir de 1977 que la CNT récupère quelque force en attirant des secteurs très jeunes et très sceptiques à l'égard des partis de gauche, fréquemment au chômage ou issus de milieux marginaux par rapport à la population active.

Les élections syndicales ont eu lieu au début de 1978, entre janvier et mars. Les Commissions ouvrières ont bénéficié de leur militantisme et obtenu 35,8 % des suffrages. Un fort renouveau de l'UGT s'est produit, qui a atteint 22,7 %. Les élections simplifièrent considérablement le panorama syndical : bien qu'existent

(5) STV, Solidarité des travailleurs basques, lié au Parti nationaliste basque. (N.d.T.)

(6) CNT, Confédération nationale des travailleurs. (N.d.T.)

le « filon » du STV en Guipúzcoa et des influences locales de USO, CSUT et SU, le mouvement ouvrier est surtout organisé autour des deux pôles socialiste et communiste. C'est en ce sens qu'il faut répondre à la seconde question posée au début de cet article, sur les orientations politiques du mouvement ouvrier.

La politique de concorde relative entre le gouvernement UCD, le PCE et le PSOE pendant la période constituante a eu des répercussions sur les indices de conflit de travail : le nombre d'heures perdues en 1978, quoique élevé (environ 68 millions), représente la moitié de celui de 1976. Après l'approbation de la Constitution, les problèmes les plus importants posés au monde ouvrier en général et aux centrales en particulier paraissent être les trois suivants :

1. Les relations entre centrales qui, prévisiblement, seront de concurrence relative. Il faut tenir compte d'une part de ce que même si la force de l'UGT est répartie de façon assez homogène, elle ne bénéficie pas pour autant des bastions électoraux de gauche, bénéfice qui, en revanche, est répercuté sur le vote en faveur des Commissions (la corrélation entre vote socialiste et vote UGT est de  $r = 0,05$ , tandis que celle entre vote communiste et vote Commissions est de  $r = 0,67$ ), et ceci a suscité une tentative en vue d'attirer au syndicat socialiste les électeurs du PSOE ; d'autre part, le PCE tentera de rééquilibrer en sa faveur les suffrages de gauche déséquilibrés au profit du PSOE après les élections de 1977.
2. La nécessité pour les centrales de rechercher des lignes stratégiques qui, dans l'insécurité politique persistante et les contraintes de la crise économique, permettent à la classe ouvrière d'avancer. Comment éviter la collaboration des syndicats à une politique économique qui leur est étrangère est un problème évidemment délicat pour des centrales qui viennent à peine de sortir de la clandestinité.
3. Les syndicats affronteront d'importantes difficultés d'organisation : difficultés d'encadrement et formation, sachant que le nombre d'adhérents à l'UGT et aux Commissions ouvrières a été multiplié par plus de 150 depuis la mort de Franco (de groupes clandestins, ils se sont mués en représentants de 25 à 30 % de la population active) ; difficultés aussi de promesse idéologique : de l'impression qu'était possible un monde de changements sociaux et efficace une action individuelle et collective, on est passé, entre les automnes 1977 et 1978, à un certain désenchantement devant la politique de pactes et le poids des hureaucraties.

Le danger que cela peut représenter est grand : une déstabilisation de caractère fasciste rencontre des conditions favorables avec une classe ouvrière difficilement canalisée par des organisations politiques et syndicales, désorientée, désenchantée, et potentiellement mobilisable sans objectifs. La consolidation de la démocratie semble encore être le meilleur défi que puisse relever la classe ouvrière.

NB. — Une partie importante de l'information sur laquelle se base le présent article est extraite de mon livre : *Dictatorship and Political Dissent*, Londres, 1978 (traduit en espagnol par les Editions Alfaguara, Madrid, 1978), et de mon article : Spain : Euro-communism and Socialism, *Political Studies*, 1979.

JOSÉ VIDAL-BENEYTO

*Le revers de la médaille\**

Toutes les contributions qui composent le présent numéro envisagent le processus de transformation du régime espagnol sous deux angles communs : d'une part, elles considèrent le politique comme un domaine doté d'une substance propre ; d'autre part, elles s'accordent presque toutes pour le qualifier comme étonnamment positif et prometteur. D'où l'utilité d'un commentaire qui parte d'hypothèses dans une large mesure opposées aux précédentes.

Notre présupposé fondamental est, en effet, de considérer que la politique et le politique — leurs relations de pouvoir, leurs cadres juridiques, leurs structures institutionnelles et leurs comportements collectifs ou individuels, etc. — ont une autonomie relative au regard du système social dans lequel ils s'inscrivent, auquel ils appartiennent, autonomie qui est également éloignée de l'économisme mécaniciste (superstructure/infrastructure) propre à la vulgate marxiste, que de l'angélisme formel et tautologique des politologues.

Ainsi, les caractéristiques de la structure socio-économique (la réalité économique et sociale espagnole de 1963 à 1973) et la nature du système social (le néo-capitalisme technocratique partiellement multinational de ces mêmes années) dans leurs relations avec le régime politique qui a pour vocation de les exprimer (le franquisme de la décennie 1965-1975 avec ses divers développements), marquent les limites et conséquences de la possible inadéquation entre les premiers et la seconde, encadrent ses virtualités transformatrices et fixent les frontières, le sens et la portée du changement réclamé.

Ce changement visait à l'établissement d'un régime politique

\* Traduction de Guy CARCASSONNE.

pluraliste et parlementaire et à l'instauration d'une pratique démocratique dans la vie sociale et quotidienne mais sans que l'un et l'autre n'affectent la forme d'organisation socio-économique dominante, c'est-à-dire le système néo-capitaliste technocratique qui, malgré d'importantes discontinuités, était celui qui prévalait dans la sphère de l'État espagnol.

Cette problématique était celle qu'ont assumée les forces politiques démocratiques regroupées d'abord — juillet 1974 et juin 1975 respectivement — dans les Juntas démocratiques d'Espagne et la Plate-forme de Convergence démocratique, et ensuite — mars 1976 — dans la Coordination démocratique.

Mais le projet politique des Juntas démocratiques, partiellement repris par la Coordination démocratique, de promouvoir un gouvernement de concentration démocratique qui aurait un caractère provisoire et organiserait le changement démocratique, en invitant à y participer tous les groupes et personnes, quel que soit leur passé, qui se considéreraient démocrates, ce projet, donc, est remplacé par le plan politique de la Couronne qui, sous le nom de réforme politique, apparaît implicitement dans le premier message de Juan Carlos et est consacré par le référendum du 15 décembre 1976.

Le plan de réforme politique confère la totalité de l'initiative du changement au gouvernement et aux forces directement issues du franquisme, et incorpore à son opération les forces démocratiques par le mécanisme de la Commission de Négociation à laquelle participent, au nom de l'opposition, des groupes et des personnes qui, aussitôt après, figureront comme *leaders* du parti du gouvernement.

Les quatre objectifs de la loi pour la réforme politique étaient :

1. La légitimation populaire de la Couronne par la voie indirecte du Parlement et de la Constitution ;
2. La récupération « démocratique » de toute la classe politique du franquisme disposée à entrer dans le jeu ;
3. La consolidation des instances et mécanismes qui leur permettrait de conserver l'exercice de la direction politique, sous forme homogène ou associée, dans le cadre de la nouvelle démocratie ;
4. Confiner l'activité démocratique au domaine strictement politique et, à l'intérieur de celui-ci, au droit de vote.

Le 6 décembre 1978 le premier objectif a atteint son paroxysme. Le second a été à ce point atteint que les personnalités les plus récalcitrantes du franquisme se sont permises d'entrer et de sortir de la démocratie — des comportements démocratiques — avec la même sûreté qu'ils entrent ou sortent de leur maison, et qu'aujourd-

d'hui, dix-huit mois à peine après la légalisation des partis, les accents les plus emphatiques et les plus bruyants de la pureté et de l'intransigeance démocratiques viennent ostensiblement de voix naguère franquistes. L'analyse de la réussite du troisième objectif exigerait une place dont nous ne disposons pas ici. Il suffit donc de dire que son succès a été recherché tant au niveau juridico-institutionnel (système électoral aux élections de juin 1977, consensus et caractère confidentiel pour la préparation de la Constitution, pacte de la Moncloa, etc.) qu'au niveau de la quotidienneté collective, bien que cette dernière ait été facilitée par les instances de légitimation symbolique comme par les instruments de pouvoir social qui demeurent les mêmes que sous le franquisme. Un seul exemple : le club *Siglo XXI*, imprégné des essences les plus pures du franquisme jusqu'en 1976, demeure, avec les mêmes noms à sa tête, la tribune madrilène à laquelle doivent payer tribut de leur présence tous les dirigeants politiques qui se tiennent pour tels. En ce qui concerne le quatrième objectif, on peut affirmer qu'il existe une opinion unanime sur sa réussite.

La loi de réforme politique a donc connu un succès total, ce qui explique que, contemplé de l'extérieur, et avec l'impatience et/ou la mauvaise conscience de tant de pays démocratiques de voir, après quarante années de dictature, une Espagne réincorporée de plein droit au monde occidental, le processus de changement espagnol acquiert des profils paradigmatiques.

Mais le projet de réforme politique portait en lui-même ses propres gageures, lesquelles demeurent ouvertes. Les principaux protagonistes du changement démocratique, ses premiers bénéficiaires et ses hérauts les plus présents, ont été, au niveau formel, les politiciens du franquisme, c'est-à-dire les non-démocrates. Le changement radical de régime politique — d'une autocratie à une démocratie — s'est pratiqué sans affecter ni le personnel politique — qui reste le même que sous le franquisme avec l'agrégation de socialistes et de communistes — ni, surtout, la classe dirigeante de la vie économique et sociale à tous ses niveaux. En d'autres termes, si la légitimation démocratique des forces franquistes a exigé que celles-ci cooptent comme leurs égaux potentiels des socialistes et des communistes, il n'en est pas allé de même dans la vie économique et sociale où les principaux dirigeants, à tous les niveaux, restent inchangés par rapport au franquisme. Là réside l'origène, élémentaire et indiscutable, du fait que pour l'Espagnol moyen tout demeure identique et n'a changé en rien. Ici aussi un seul exemple : les *lobbies* espagnols — personnes ou bureaux —, à l'hiver 1978, sont toujours

les mêmes qu'en 1975 ou en 1970. Les multinationales le savent bien qui les ont à leur solde.

La loi pour la réforme politique était soumise, pour son succès, à deux conditions *sine qua non* :

1. L'enterrement de tout passé politique ;
2. La présentation de la politique dans un débat de professionnels.

La première supposait d'oublier l'antécédent franquiste mais aussi le démocratique, c'est-à-dire renoncer à la valeur référentielle de quarante années de résistance à la dictature qui était le seul support possible de l'univers symbolique que nécessite tout nouveau régime politique. La seconde impliquait d'enfermer la politique dans les bureaux, de réduire l'activité démocratique aux réunions au sein de chaque parti et à la pratique du vote, de congeler la spontanéité civique et d'opérer une démobilisation populaire dans tous les domaines.

Les partis démocratiques, surtout socialistes et communistes, en acceptant le projet réformiste ont été conduits à suivre fidèlement l'un et l'autre présumés contribuant par là de façon décisive au succès de la réforme politique mais aussi à ses servitudes.

Le trait le plus caractéristique du processus de changement politique en Espagne est la contradiction entre la satisfaction de la classe politique, en particulier de ses dirigeants, et le désenchantement général du citoyen, que personne ne discute, et qui a comme motif déterminant la différence entre les attentes et les réalisations du changement politique effectivement accomplies. A cela il faut ajouter l'exacerbation du discours furieusement démocratique et son incidence nulle dans la vie réelle qui a dénaturé, au niveau populaire et collectif, la valeur symbolique de l'idéologie démocratique.

Dès lors, dans un pays comme l'Espagne, avec pour antécédent immédiat quarante ans de dictature et seulement superficiellement et partiellement gagné à la démocratie, privé historiquement de comportements démocratiques, dans le politique et le social, le démembrement de la démocratie comme mythe collectif et la démobilisation populaire peuvent faire courir un risque grave, presque fatal, à la permanence et à l'exercice de la cohabitation pluraliste et démocratique.

En d'autres termes, la réforme politique nous laisse à la fin de 1978 quasiment au même point que celui où nous étions à la mort du général Franco : à savoir la nécessité et l'urgence d'installer effectivement la démocratie dans notre pays, en associant réellement les

citoyens à la vie politique de la communauté (peut-on imaginer plus grand contresens, lorsque ce dont il s'agit est de susciter la participation démocratique, que d'avoir interdit aux Espagnols de prendre part, jour après jour, au processus de création constitutionnelle ?) et en neutralisant petit à petit les résistances et les obstacles qui existaient pour sa consolidation et son exercice.

Mais cela était-il compatible avec le plan de la réforme politique ? Les faits ont démontré que non. Pour que le pouvoir pût exiger la disparition des réduits les plus intransigeants du franquisme, il eût été nécessaire que l'opposition démocratique le demandât impérativement, en en faisant une condition *sine qua non* de sa participation au processus et s'appuyant sur une mobilisation populaire qui, ainsi, l'aurait confortée ; et postulant sa présence depuis le premier moment, de surcroît, dans l'organisme chargé de réaliser le changement démocratique.

Ajoutons que l'extrême-droite a été récemment capable, par deux fois, de mobiliser à Madrid presque 300 000 personnes, tandis que l'ensemble des partis démocratiques, dans leur manifestation madrilène contre le terrorisme, ont à peine atteint ce chiffre.

Dit d'une autre façon, aujourd'hui avec la Constitution, ou en 1976 sans elle, la tâche est la même : affronter et démonter les résistances du dernier franquisme, et installer progressivement mais effectivement la démocratie aux niveaux réels de la vie espagnole.

Nous avons signalé plus haut que notre formation sociale dominante, le néo-capitalisme actuel, souffre de discontinuités importantes, tant dans sa dimension structurelle que dans ses comportements de groupe. En ce qui concerne le premier aspect, il suffit de citer l'hétérogénéité qu'implique une bourgeoisie nationale activement opposée, à nombre d'occasions, à la présence des multinationales, et scindée entre un noyau compact et très réduit de grandes sociétés et une constellation de petites et moyennes entreprises. Pour ce qui est du second aspect, les conduites paléo-capitalistes fréquentes sont un facteur de disjonction et d'interférence dans le cours néo-capitaliste dominant dans la vie économique et financière du pays.

Ces discontinuités et les nodules sociaux qui les rendent opérantes peuvent constituer le support effectif des militants de l'involution, des nostalgiques d'un *passé politique* qui correspond à son installation dans une *perspective économique surannée*. Un noyau de la grande bourgeoisie nationale, certains secteurs de la petite et moyenne industrie, des zones de l'ancienne bureaucratie syndicale et parastatique, « disfonctionnelles » et anachroniques au regard de l'orientation économique majoritaire, peuvent assumer, dès lors qu'intégrés

à la trame socio-économique, la fonction de vecteurs réels, d'outils de légitimation sociale, du retour à l'autocratie.

Ces secteurs, en prenant corps collectivement dans des manifestations publiques, non confrontées, dans la rue, à d'autres manifestations sensiblement plus importantes, auto-affirment leur vocation nationale d'hypothèse majoritaire future et créditent de la légalité civile les bastions de *revanchisme* autocratique qui subsistent dans les casernes.

C'est pourquoi différer l'affrontement avec les ultras du franquisme — qu'ils soient civils ou militaires — ne peut avoir pour conséquence que de les renforcer dans leur organisation et leurs espérances, et retarder la démocratisation réelle de la vie du pays ne peut que conduire à la désaffection du peuple à l'égard des idéaux démocratiques et à l'irréversible apathie du citoyen.

Ainsi un gouvernement paraît nécessaire qui totaliserait la représentation démocratique du pays et qui entamerait véritablement la démocratisation de l'Espagne, avec toutes ses conséquences ; payant le prix à payer de risques inévitables et de transformations nécessaires. Notre démocratie, sinon, restera de papier et sera à la merci de tout coup de main terroriste et de n'importe quelle saute d'humeur, civile ou militaire, des membres nostalgiques du syndicat d'intérêt du passé.

# DÉBAT

## *L'avènement de la démocratie espagnole\**

*Transition pacifique, consensus, « réussite », les termes revendiqués par tous n'ont pas exactement le même sens pour chacun. Le passé, même récent et commun, est interprété avec autant de diversité qu'est envisagé le futur immédiat. Dans le chœur des congratulations réciproques les fausses notes sont fréquentes.*

*Pour permettre à chacun de préciser le bilan de ses espoirs et craintes, Pouvoirs a invité à un débat écrit sur cinq questions, les dirigeants des cinq tendances politiques les plus importantes (1), principaux dirigeants ou « numéros deux » de leur parti respectif.*

*Parmi eux, un seul indépendant abertzale (2) de gauche.*

*Ont donc participé au débat :*

Rafael ARIAS SALGADO (1942), avocat, diplomate, député de Tolède, secrétaire général de l'*Unión de Centro democrático*.

Juan María BANDRES (1932), avocat, sénateur indépendant de Guipuzcoa, proche de l'EIA (parti basque révolutionnaire où se sont regroupés d'anciens membres de l'ETA), membre du Conseil général basque.

Manuel FRAGA IRIBARNE (1922), professeur de droit public, ministre de l'Information sous Franco, puis de l'Intérieur dans le premier gouvernement de la Monarchie, député de Madrid, secrétaire général de l'*Alianza popular*, *El reglamento de las Cortès españolas*, 1959 ; *El desarrollo político*, 1971.

Alfonso GUERRA (1940), ingénieur, écrivain, secrétaire à l'Organisation du PSOE (Parti socialiste), député de Séville.

Simón SANCHEZ MONTERO (1915), traducteur, membre du Comité exécutif national du PCE, député de Madrid, *Que es el comunismo ?*, 1976 ; *Que es el PCE ?* (en collaboration avec S. CARRILLO), 1977 ; *La conception marxiste del Estado*.

\* Traductions de Guy CARCASSONNE.

(1) L'extrême-droite, sollicitée en la personne de Blas Piñar, n'a pas souhaité participer à ce débat. La contribution de l'extrême-gauche (Parti du travail espagnol) n'est pas arrivée lors de la remise de ce manuscrit à l'imprimerie.

(2) « Patriote » en basque.

1. — *Trois étapes essentielles — référendum, élections, constitution — ont marqué le processus de démocratisation. En vingt-deux mois, les principes ont été arrêtés, appliqués, précisés. Quel jugement d'ensemble portez-vous sur cette période ? Les délais auraient-ils pu être plus brefs, les résultats meilleurs ?*

Manuel FRAGA IRIBARNE. — Mon opinion sur la procédure employée est défavorable. Il eût été préférable (comme l'avait prévu le premier gouvernement de la Monarchie, auquel j'appartenais) d'approuver rapidement deux ou trois lois constitutionnelles (comme l'a fait la III<sup>e</sup> République en France), qui donneraient lieu à référendum et, également rapidement, à élections générales (et pas seulement législatives) ; le Parlement se serait ensuite attaqué, le plus tôt possible, aux sujets de réformes législatives urgentes, au lieu de consacrer plus d'un an à un débat constituant stérile, submergé de thèmes abstraits, qui ont éloigné, ennuyé et déconcerté une grande partie de l'opinion. Je crains fort que la Constitution de 1978 souffre du même défaut de racines que la majorité de nos Constitutions, sans avoir atteint l'éclat idéologique de 1812, la hauteur des débats de 1869, ni les positions dramatiques de 1931. L'absence de *leadership* effectif du gouvernement UCD a notablement contribué à ce pauvre résultat.

Rafael ARIAS SALGADO. — Le jugement que l'on peut, à mon sens, émettre sur le processus de transition vers la démocratie ne peut être que très positif, au moins pour nous tous qui défendons pour l'Espagne un système institutionnalisé de libertés publiques. Sans entraîner un vide du pouvoir, dans le respect des procédures de réforme constitutionnelle, sans esprit de revanche sur le passé, en assumant l'Histoire et pour un coût social minimale, le résultat de ce processus constitue un virage à 180°, depuis une conception autoritaire, paternaliste, patrimoniale du pouvoir, jusqu'à l'établissement d'un Etat social et démocratique de droit, sous-tendu, par nature, par la dévolution de la souveraineté au peuple espagnol.

En ce qui concerne les délais de la transition et les résultats du processus démocratique, je dois dire qu'en politique, à mon point de vue, la prudence et la sagesse résident dans la capacité de mettre en marche une dynamique et des projets qui, plus tard, ne se soustraient pas aux objectifs qui leur ont donné naissance, c'est-à-dire qu'ils n'engendrent pas des problèmes plus graves que ceux qu'il s'agissait de résoudre. Par conséquent, une manière de répondre à la question posée est d'en soulever d'autres, lourdes de signification : la stabilité politique pouvait-elle être garantie en forçant le rythme de la réforme ? L'avènement de la démocratie, d'une démocratie pluraliste vouée à la stabilité, était-il assuré par une rupture révolutionnaire ? Le coût social aurait-il été supérieur ? Ainsi je crois que le calendrier, si l'on mesure l'importance et la transcendance des résultats, n'a pas été long, et que les résultats eux-mêmes ont été bons. On peut certes penser, par hypothèse, que ces deux données auraient pu être meilleures ; mais on peut également penser, et peut-être avec beaucoup plus de fondement, que les risques auraient été aussi plus grands de commettre à nouveau une erreur historique.

Alfonso GUERRA. — Le processus politique marqué par les élections législatives de 1977 et l'approbation de la Constitution de 1978 symbolise la limite du changement, le point d'inflexion de la transition.

Le passage de la dictature à la démocratie, bien que pas tout à fait complet, a emprunté un chemin semé d'embûches mais en permanence ouvert à l'espérance. Sortir de l'autocratie, entrer dans le monde démocratique, a coûté moins que ce que l'on attendait, mais plus que ce que l'on espérait.

Le combat qui a opposé les partisans de la réforme à ceux qui défendaient la rupture totale avec le régime antérieur s'est résolu

par une forme atypique de processus de transformation politique. Les réformistes voudraient changer la réalité politique espagnole sans dévitaliser le mécanisme législatif que soutenait un tissu social et politique corrompu. Les « rupturistes » désiraient sauter par-dessus le mécanisme autoritaire et implanter un système démocratique *ex novo*. La Constitution dépasse ce dilemme : c'est la rupture mais elle a été atteinte sans contradiction absolue avec le projet réformiste.

Synthétiquement, on pourrait affirmer que la transition s'est développée formellement selon le modèle réformiste et avec les contenus de la proposition de rupture.

A mon sens, le *tempo* n'a pas atteint le niveau historique qu'exigeait la grande entreprise d'enterrer une dictature en accédant à une démocratie sans traumatismes sociaux notables. Le problème de la transition a résidé dans le rythme de la transformation, alerte et rapide dans certaines structures politiques (les plus proches du sommet des Pouvoirs publics) et lent, ou même immobile, aux niveaux les plus proches de la réalité sociale et politique du peuple (il suffit de regarder, par exemple, la situation des communes, toujours gérées par les représentants de la dictature après presque deux années de processus démocratique).

Simón SANCHEZ MONTERO. — Dans les vingt-deux mois écoulés depuis le référendum, des étapes particulièrement importantes ont, à mon sens, été franchies pour l'établissement d'un régime démocratique en Espagne. Les plus fondamentales ont été les élections du 15 juin 1977 et l'élaboration de la Constitution.

La démocratie naissante a dû, au cours de cette période, vaincre de nombreux obstacles : l'action constante et assassine du terrorisme, soi-disant de gauche, mais qui en réalité ne profite qu'à l'ultra-droite et à son objectif d'entraver l'évolution politique ; la crise économique très grave, héritage de la dictature, avec l'augmentation du chômage (plus d'un million de travailleurs sans emploi), la paralysie des investissements (pas toujours pour des raisons économiques) et la faillite de nombreuses entreprises, surtout petites et moyennes ; la dangereuse détérioration de la discipline au sein des forces de l'ordre et de l'appareil d'Etat, et d'autres événements encore.

Ces obstacles n'ont pu être surmontés que grâce, surtout, à deux éléments politiques : l'accord politique de toutes les forces parlementaires et du gouvernement (concrétisé par le pacte de la Moncloa), et la merveilleuse leçon de civisme, de maturité politique et de

responsabilité, donnée par le peuple et spécialement la classe ouvrière.

Les délais auraient pu être plus brefs, les résultats meilleurs, si l'entente gouvernement/forces politiques avait abouti à un gouvernement démocratique de concentration, comme le proposait le PCE, ou si, au moins, avait été intégralement respecté le pacte de la Moncloa. Mais le solde de cette période, de toute façon, reste positif.

Juan María BANDRES. — La forme prise par le déroulement du processus de démocratisation dans l'Etat espagnol est caractérisée par le fait qu'il s'est opéré à partir de la légalité franquiste. Là est le centre de la polémique avec les forces de l'opposition qui réclamaient une rupture avec le franquisme et l'ouverture immédiate d'un processus constituant. Le fait de n'avoir pas procédé ainsi, les délais imposés par le gouvernement ont eu pour conséquences que l'amnistie a été accordée avec beaucoup de retard, et que de nombreux partis se sont trouvés en situation d'illégalité au moment des élections, tout ceci ayant des effets particulièrement graves au Pays Basque.

2. — *Le texte définitif de la Constitution est aujourd'hui connu. Quelles sont les présences ou les absences dont vous vous félicitez, que vous déplorez ?*

Manuel FRAGA IRIBARNE. — Restaient à accomplir à l'automne 1978 le débat devant le Sénat puis le travail final de mise en concordance des amendements de l'une et l'autre Chambre. La Constitution (une fois adopté le texte prévisible) est trop large, complexe et

ambiguë ; juxtaposition de textes plus que résultat d'une inspiration unitaire. Sa partie la plus discutable est l'article 2, qui accepte l'existence de « nationalités » au sein de la « nation espagnole », et, corrélativement, le titre VIII sur les autonomies régionales, qui représentent des dangers extrêmement graves pour l'unité de l'Etat et l'efficacité de l'administration. Grave également est la constitutionnalisation de la représentation proportionnelle, qui engendre inévitablement des gouvernements faibles et la « partitocratie ». Le modèle économique et social reste inutilement ambigu, tout comme les questions relatives à la famille, l'éducation, etc.

Rafael ARIAS SALGADO. — L'Espagne est un pays dont l'histoire politique contemporaine a été tourmentée et marquée du signe de l'intolérance, de l'incompréhension mutuelle et de la violence. Je crois que l'un des éléments qui ont le plus étonné et déconcerté les observateurs de notre transition a précisément été la constatation de l'immense volonté du peuple espagnol de ne pas répéter les tragiques expériences passées, et sa très grande sérénité pour affronter le changement pacifique. Je crois que cela est fondamental pour comprendre la nature de la Constitution que nous venons d'élaborer. Il s'agit en effet d'une Constitution pour la concorde nationale, pour le respect des libertés des personnes et des divers peuples d'Espagne. Elle a exigé un considérable effort de toutes les formations politiques parlementaires en vue d'atteindre une norme suprême de coexistence susceptible d'être acceptée par tous. Ma plus grande satisfaction, à cet égard, réside dans le fait, inédit dans l'histoire espagnole, d'être parvenu à une Constitution de tous, pour tous, sans vainqueurs ni vaincus, au bénéfice de la coexistence en liberté.

Dans cet ordre d'idée, la seule ombre — ombre légère — est que certains secteurs de la vieille droite et quelques cercles nationalistes aient mis des obstacles à ce climat de concorde, et qu'un petit groupeuscule d'extrémistes ait continué de semer la terreur au Pays Basque, ignorant et répudiant la vertu conciliatrice de cette Constitution. Mais, dans le même temps, ils sont si peu représentatifs qu'ils ne pourront mettre en danger la stabilité constitutionnelle de l'Espagne, et ceux qui ont atteint un certain degré de représentativité sont des partis démocratiques qui se sont engagés à se soumettre à la Constitution, une fois celle-ci approuvée.

Concrètement, il n'est rien qui me paraisse regrettable dans le texte constitutionnel. Au contraire, il me semble bien ajuster le

système de relations entre les pouvoirs de l'Etat et la configuration d'un Etat régionalisé susceptible d'assimiler et canaliser la réelle diversité de l'Espagne.

Alfonso GUERRA. — L'élément fondamental de la Constitution de 1978 se trouve dans la conception que son texte établit d'un Etat moderne, démocratique et libre. Par la Constitution s'opère une inversion totale de la philosophie politique par rapport à celle subie pendant tant d'années par le peuple espagnol.

La Constitution se fonde sur les principes de liberté, justice, égalité, elle favorise et protège une conception nouvelle de la structure de l'Etat, qui garantit les aspirations légitimes des peuples qui composent l'Espagne.

Il suffit, pour vérifier le sens de coupure radicale avec le passé, de se reporter aux articles 1 et 2 et à la disposition abrogative. Dans les premiers il est reconnu que « la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol, dont émanent tous les pouvoirs de l'Etat », et sont « garantis le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui en font partie et la solidarité entre elles toutes ». Dans la disposition abrogative sont abrogées toutes les lois qui, inspirées du fascisme italien, constituaient l'armature juridique de la dictature.

Le contenu global du texte constitutionnel est largement satisfaisant, sans que puissent être décelées des lacunes, totales, doctrinales ou dans l'organisation des Pouvoirs publics. Du point de vue socialiste, il est clair que manquent des nuances importantes, particulièrement en ce qui concerne le modèle de société qui s'articule, mais sans que cela puisse supposer une amputation substantielle du contenu du texte. Le système bicaméral, toutefois, est de trop, spécialement après l'opération de redécoupage des compétences de la Chambre haute. Au regard d'un Sénat archaïque, comme celui qui en est résulté, les forces politiques conservatrices auraient dû pousser le modèle parlementaire jusqu'à ses conséquences ultimes en supprimant une Chambre qui n'a plus, comme seule attribution, que d'opposer un veto suspensif pendant soixante jours (!).

Simón SANCHEZ MONTERO. — L'aspect le plus positif de la Constitution, me semble-t-il, c'est la Constitution elle-même : le fait qu'elle ait été élaborée et approuvée et soit immédiatement entrée

en vigueur. Après quarante années de dictature, où l'arbitraire était la norme, le peuple espagnol dispose d'une loi fondamentale, rédigée par ses représentants et qui avant d'être promulguée aura dû être ratifiée par le suffrage universel. C'est là un changement essentiel dans la vie politique espagnole, et qui lui ouvre de larges perspectives vers une société démocratique, moderne et progressiste.

Un autre aspect positif de la Constitution est qu'elle est le fruit du consensus démocratique et de l'accord entre toutes les forces parlementaires. Parce qu'elle n'est la Constitution de personne isolément, elle est celle de tous. Peut-être ne satisfait-elle pleinement les aspirations d'aucun parti, mais elle fait la somme des aspirations communes à chacun d'eux, à l'exception des groupuscules d'ultra-droite ou d'ultra-gauche, de représentativité électorale nulle ou presque. Même un parti basque aussi important que le Parti nationaliste basque l'accepte comme valable, à défaut de voter en sa faveur.

La Constitution est profondément démocratique. Elle ne résout pas à elle seule les problèmes qui se posent au pays, mais elle crée le cadre adéquat à leur résolution. Par elle un gouvernement de droite pourra exercer le pouvoir, mais un gouvernement de gauche pourra également réaliser de profondes transformations économiques et sociales sans sortir des limites constitutionnelles.

Il y a des aspects particuliers dont nous, communistes, ne sommes pas pleinement satisfaits et qui concernent le rôle du Sénat, le divorce, l'avortement, etc. Malgré cela pourtant, le PCE accepte intégralement la Constitution, l'a votée sans réserves, et a recommandé au peuple un vote favorable massif.

Juan María BANDRES. — Les aspects les plus positifs du texte constitutionnel sont sans aucun doute le fait que le pouvoir de l'Etat se voit donner comme fondement la souveraineté populaire, que sont reconnus les droits individuels, et que l'Etat est structuré sur une forme d'autonomie. L'aspect négatif, sans conteste, est que ces conquêtes démocratiques se trouvent limitées par des dispositions comme celles de l'article 55, § 2, dans lequel sont constitutionnalisées, de façon discriminatoire, des mesures suspensives des droits et libertés. Mais peut-être, dans cette Constitution, est encore plus négative l'insuffisance de la formule d'autonomie à l'égard de la situation politique au Pays Basque et, en particulier, de la reconnaissance des droits historiques du peuple basque.

3. — *Le texte tel qu'il a été adopté recèle des ambiguïtés (rôle des forces armées, nation unique mais pluralité de « nationalités »...). Ne craignez-vous pas qu'elles donnent lieu ultérieurement à des interprétations divergentes ? Si oui, par quels mécanismes, constitutionnels ou autres, pensez-vous qu'elles pourront être résolues ?*

Manuel FRAGA IRIBARNE. — Je suis tout à fait d'accord et je ne crois pas que le Tribunal constitutionnel (efficace pour les problèmes strictement juridiques) soit suffisamment fort pour résoudre ces difficultés ; ce qui va grever d'une surcharge dangereuse le rôle arbitral de la Couronne.

Rafael ARIAS SALGADO. — Il est certain qu'il existe dans le texte des dispositions qui peuvent donner lieu à des interprétations divergentes. Mais c'est là une donnée inhérente à toute norme juridique, à toute Constitution, et particulièrement si elle a les caractéristiques de celle de 1978 en Espagne, élaborée par des forces politiques d'idéologies distinctes, voire même, dans certains aspects, opposées. S'agissant des problèmes d'interprétation constitutionnelle, rappelons-nous le célèbre cas du district scolaire de Minersville dans l'Etat de Pennsylvanie (Etats-Unis). Une réglementation de 1940 disposait que tous les élèves avaient l'obligation dans les écoles publiques de saluer le drapeau américain. Un groupe de parents, de la secte des Témoins de Jéhovah, a attaqué cette réglementation, en la qualifiant inconstitutionnelle, devant la Cour suprême, en ce qu'elle attentait à la liberté de pratique religieuse, le salut au drapeau étant considéré par les requérants comme contraire à leurs croyances. La Cour suprême a rejeté la requête. Mais un an plus tard, la même Cour, autrement composée, est revenue sur cette décision, et certains juges ont même admis avoir émis un jugement erroné la première fois.

Si cela se produit avec la Constitution la plus ancienne et la plus stable du monde, on ne saurait s'étonner que puissent également surgir dans notre cas des conflits d'interprétation. Mais la Constitution elle-même crée un tribunal chargé de son interprétation, le Tribunal constitutionnel, qui a précisément pour mission de résoudre

ce type de contentieux. Il faut tenir compte de ce que le même mot ne signifie pas la même chose pour tous, ni pour les mêmes dans des situations historiques différentes. La divergence d'interprétation fait partie intégrante du normal et du prévisible. Une Constitution n'est pas autre chose qu'un compromis pour *canaliser* la vie politique. Et dans cette perspective, la Constitution espagnole établit des règles très précises du jeu politique. Pour le reste, les contenus concrets à chaque moment, le peuple doit décider par son vote, et choisir entre les diverses alternatives de gouvernement qui concourent aux échéances électorales.

Alfonso GUERRA. — La Constitution de 1978 ne présente pas d'imprécisions ou d'ambiguïtés, mais plutôt des définitions ouvertes, en vue de faciliter l'utilisation alternative des institutions et droits constitutionnels. Avec le texte constitutionnel, et sans qu'il soit besoin de le réformer, sont rendus possibles le gouvernement de droite et le pouvoir de gauche, en fonction de l'appui populaire qui se manifeste à chaque échéance électorale. Au cas où pourraient apparaître diverses interprétations de l'ordonnancement juridique de la Constitution, le Tribunal constitutionnel assumera la fonction d'interprétation conformément à la loi.

Simón SANCHEZ MONTERO. — Je ne vois pas à quelles ambiguïtés vous faites allusion concernant le rôle des forces armées. Le texte constitutionnel est clair et précis à ce sujet et revêt une grande importance pour le devenir de la démocratie en Espagne.

Le problème des nationalités et régions qui composent l'Espagne est complexe par lui-même et non parce que le texte constitutionnel le complique. C'est une question difficile qui requiert des années d'efforts laborieux et posera sans doute des problèmes. Peut-être y aura-t-il sur ce terrain des interprétations divergentes de la Constitution et ceci fera des nationalités et régions l'un des plus épineux problèmes dans la Constitution démocratique de l'Etat. Mais je crois que la démocratie espagnole est en mesure de le résoudre et que la solution est rendue possible par les mécanismes constitutionnels.

Juan María BANDRES. — Il est clair depuis longtemps que ce texte constitutionnel contient de multiples ambiguïtés, concentrées, pour la plupart, dans les clivages les plus conflictuels entre les forces politiques qui l'ont élaboré. Et il est également clair que ces diverses forces politiques vont donner des textes ambigus des interprétations distinctes et même divergentes. S'agissant de leur mode de résolution, les mécanismes prévus en principe sont le Tribunal constitutionnel, et les *Cortès* elles-mêmes qui doivent élaborer toute la législation complémentaire qui, théoriquement, est celle qui doit lever les plus grandes ambiguïtés. En toute hypothèse, les conflits politiques auxquels peut donner lieu l'interprétation de la Constitution ne sauraient être réductibles au rapport de force entre les divers groupes politiques, compte tenu du rôle extrêmement important qu'ont rempli et remplissent — et qui leur est octroyé par la Constitution — les forces armées, rôle qui n'a pas manqué de réveiller de fortes craintes, particulièrement ici, au Pays Basque, où les traces laissées par quarante années d'oppression franquiste sont loin de s'être effacées complètement.

4. — *L'observateur étranger — et notamment français — est frappé par l'étroite collaboration entre les principales forces politiques. Croyez-vous que celle-ci puisse durer au-delà des prochaines élections générales ? A quelles conditions ? Dans quel but ?*

Manuel FRAGA IRIBARNE. — Le fameux thème du « consensus » est, en effet, un sujet capital, d'interprétation difficile pour le présent et pour le futur. On est obligé de constater que chaque parti, dans la pratique, l'entend d'une façon différente. Pour l'UCD, consensus

signifie faire des concessions à la gauche pour éviter qu'elle soulève certaines questions (surtout celle de la Monarchie). Pour le PSOE et les nationalistes catalans, il s'agit de profiter au maximum de cette attitude. Pour les communistes, il s'agit de préparer à leur idée le gouvernement de concentration, dans lequel figureraient tous les partis.

Dans mon opinion, il s'agit d'un germe d'ambiguïté dans le présent, de faiblesse et d'imprécision dans l'attitude tant du gouvernement que de l'opposition. A la longue, ce sera la cause de frustrations et d'affrontements majeurs.

Rafael ARIAS SALGADO. — Cette étroite collaboration — certainement surprenante vue de l'extérieur — entre forces politiques différentes est fondamentalement due, jusqu'à maintenant, à l'effort commun pour conduire la transition politique par la voie de la concorde historique entre les Espagnols, après la tragédie qu'a représentée pour tous la guerre civile. La Constitution a été le point culminant de cette collaboration, et les pactes de la Moncloa ont été le reflet de cet état d'esprit, étendu à l'aire socio-économique : on ne peut en effet ignorer l'évidence que l'Espagne, pour des raisons tout à fait connues, se trouvait — et se trouve encore — soumise à la crise économique dérivée de la crise énergétique qui secoue le monde occidental depuis 1973. Dans ces conditions, il était illusoire, sans capacité de compromis, d'engager une transition à la démocratie dans la réconciliation, avec un pays au bord de la banqueroute et traversé de graves tensions économiques et sociales.

Il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de se hasarder à affirmer que ce climat de collaboration se perpétuera avec la même intensité au-delà des prochaines élections générales. Mais on peut supposer, en dernière instance, qu'un haut niveau de consensus présidera à l'élaboration de toutes celles des lois qui concernent les institutions de base de l'Etat. Un niveau élevé d'accord est également possible pour surmonter la crise économique. En tout cas, je puis avancer que continueront les relations entre personnes qui, appartenant à des partis politiques distincts, ont forgé une profonde amitié dans l'opposition au franquisme. Là réside pour une bonne part, ainsi que dans la conscience de l'histoire propre de l'Espagne, l'explication du consensus. Et l'un et l'autre élément continueront d'être présents dans la réalité espagnole après l'entrée en vigueur de la Constitution.

Alfonso GUERRA. — Un esprit d'accord politique, de « consensus », entre les diverses forces parlementaires en présence, a présidé à l'élaboration de la Constitution.

La réalité sociale du pays n'a pas été rigoureusement reflétée par les élections de juin 1977. La peur, la coaction et l'existence de mécanismes et structures de l'Etat toujours non démocratisés ont donné lieu, au Parlement, à des résultats quelque peu déviés de l'aspiration au changement, au progrès de la société espagnole. De ce fait, et bien que les conservateurs (UCD, AP) représentent la majorité absolue à la Chambre, la pression de l'opinion publique les a contraints à accepter le compromis constitutionnel qui fut proposé par le Parti socialiste pendant la campagne électorale.

L'accord entre les partis politiques a évité que nous parvenions à une Constitution inutilisable pour la majorité des Espagnols, a empêché la rédaction de celle qui aurait pu être la Constitution la plus réactionnaire d'Europe. Au contraire, les résultats ont été très pratiques, avec des réussites dans la modernité et des progrès exemplaires dans le droit constitutionnel contemporain.

En admettant le principe selon lequel la Constitution n'est pas autre chose que les règles du jeu démocratique — et après une longue période d'absence des libertés — il était logique que les groupes politiques ne fussent pas exclus de la norme de cohabitation (*convivencia*). Mais une fois établies, avec l'accord de l'immense majorité, les règles de la procédure démocratique, chaque parti, chaque groupe, doit défendre ses positions propres, toujours dans le respect de la Constitution.

Après le référendum constitutionnel, le consensus doit être rangé dans les archives de l'histoire et les divers courants politiques doivent tenter d'offrir leur alternative à un pays soumis simultanément à une triple crise : politique, économique, et de structure de l'Etat.

Simón SANCHEZ MONTERO. — Il est possible que l'observateur étranger — et en particulier le Français — soit surpris de l'étroite collaboration entre les diverses forces politiques. Cet étonnement est compréhensible si l'on compare la collaboration et l'entente des forces politiques espagnoles à ce qui existe en France *actuellement*. Mais la surprise cesse si l'on se rappelle une période relativement proche de l'histoire de France, celle qui va de la fin de la guerre mondiale au début du plan Marshall et de la guerre froide — c'est-à-dire de 1945 à 1947. Il existait alors en France — et dans d'autres

pays européens — ce qui apparaît aujourd'hui inconcevable : un gouvernement s'étendant des communistes aux gaullistes.

C'était une exigence de la situation exceptionnelle que vivait alors la France. La collaboration des forces politiques espagnoles, le consensus démocratique, correspond à la situation exceptionnelle que vit l'Espagne aujourd'hui.

Je ne crois pas que cette collaboration *puisse* durer au-delà des prochaines élections générales : je crois qu'elle *doit* continuer et qu'elle *continuera* encore plusieurs années jusqu'à ce que soient résolus les graves problèmes auxquels l'Espagne doit actuellement faire face et que j'ai déjà évoqués, et jusqu'à ce que la démocratie, fragile encore, se soit fortifiée.

Alors sera atteint le stade où l'on pourra procéder comme dans un pays démocratique *normal*. L'Espagne ne l'est toujours pas, et il lui manque l'accord de tous les démocrates pour maintenir et consolider la démocratie.

Juan María BANDRES. — Le « consensus » entre les diverses forces politiques a eu une signification claire dans le processus d'élaboration de la Constitution. Mais autre chose est qu'il y ait eu des forces politiquement importantes, spécialement les forces basques, qui ont été marginalisées de ce consensus. En ce qui concerne le point de savoir si cette collaboration peut durer au-delà de l'approbation de la Constitution, ce sont peut-être les forces qui ont participé au consensus qui devraient le faire savoir, toute autre réponse relevant du domaine des simples hypothèses. En tout cas, les thèmes qui justifient une telle collaboration sont, au niveau de l'ensemble de l'Etat, celui de la crise économique, et dans chacune des nationalités et régions, celui de l'élaboration de leurs statuts d'autonomie.

5. — *D'une manière générale, quelle définition donneriez-vous de la période historique que l'Espagne vient de vivre ? Et comment définiriez-vous sa nouvelle Constitution ?*

Manuel FRAGA IRIBARNE. — La période historique est typiquement de transition ; la trajectoire définitive de notre processus politique est encore incertaine. On parle beaucoup, on agit peu ; une grande partie de la population est déconcertée et préoccupée par la détérioration de l'ordre public et la dégradation de la situation économique et sociale.

La nouvelle Constitution est excessivement longue, peu génératrice d'espoir, et sujette à de sérieux problèmes — politiques et techniques — d'application. Etant, par ailleurs, la première en Espagne qui ne procède pas de la volonté d'une moitié du pays imposée à l'autre moitié, il faut espérer que, tous, nous ferons notre possible pour la respecter tant qu'elle est en vigueur, et l'améliorer dès que l'occasion s'en présente.

Rafael ARIAS SALGADO. — La réponse à cette question peut se déduire de ce qui précède. Ce processus politique singulier pourrait être synthétisé en disant qu'il marque la récupération de la souveraineté du peuple espagnol, le retour des libertés individuelles et collectives, et la reconnaissance de l'identité diversifiée des peuples qui composent cette réalité complexe qui a pour nom Espagne. Là est, dans cette mesure, le grand mérite historique du roi Juan Carlos I<sup>er</sup> et du Président Suárez. Je suis persuadé que, pour la première fois depuis bien longtemps, nous sommes engagés dans l'aventure qui consiste à nous voir tels que nous sommes réellement, et non tels qu'il nous aurait plu d'être ou tels qu'il aurait plu à certains que nous fussions. Tout ceci exige un effort très considérable, et suscite au passage des contradictions apparentes, sans révolution, de la dictature à la démocratie. La Constitution devra être un outil primordial de la construction d'une Espagne démocratique, pacifique et de progrès, pluraliste et européenne. S'il fallait définir cette Constitution, il faudrait dire qu'elle est la Constitution du consensus, de la concorde,

de la volonté partagée de vivre en paix et les yeux tournés vers l'avenir, plongeant dans le cours de l'Histoire entendue comme histoire de la liberté réelle de tous les hommes et de tous les peuples.

Alfonso GUERRA. — La période historique que nous traversons pourrait être définie comme passage de démocratisation à la recherche de la disparition des démons du passé.

L'objectif fondamental de la Constitution est de garantir la démocratie, de rendre réel le grand idéal d'autogouvernement que l'humanité et, ici, le peuple espagnol ont toujours poursuivi. Son idée de base est : le peuple est le sujet du pouvoir, et pas seulement son objet, comme c'est le cas dans les régimes dictatoriaux. La souveraineté populaire est liée à deux caractéristiques essentielles de l'Etat démocratique : le suffrage universel et le pluralisme politique représenté par les partis ; l'un et l'autre d'importance considérable après presque un demi-siècle de négation dans l'histoire espagnole.

Les formes de participation des citoyens se combinent dans le texte constitutionnel. A côté de formes de démocratie directe (initiative populaire, référendum, et participation des citoyens aux établissements d'enseignement, entreprises, pouvoir judiciaire) se retrouvent les mécanismes traditionnels de la démocratie indirecte ou représentative.

La Constitution d'un Etat social et démocratique de droit, le respect des droits fondamentaux — de la personne, des citoyens, des travailleurs, de la femme —, la régulation des garanties de ces droits, l'établissement d'un régime parlementaire moderne, la décentralisation de la structure de l'Etat par les autonomies, en somme la conception d'un Etat orienté vers la transformation de la société, font de la Constitution espagnole de 1978 un texte démocratique et progressiste.

Simón SANCHEZ MONTERO. — Je définirais cette période historique — s'agissant exclusivement de l'Espagne — comme période de transition d'une dictature à la démocratie. Transition surprenante parce qu'elle se réalise, en règle générale, de façon pacifique, à l'inverse de la presque totalité des expériences historiques. Période passionnante, complexe et difficile dans laquelle schémas et formules stéréotypés n'ont pas cours, qui exige une imagination créatrice, puisque coexistent l'ancien et le nouveau, et la substitution de celui-ci à celui-là n'est guère aisée.

On s'étonne que l'on puisse sortir, de la façon dont c'est en train de se faire en Espagne, d'une dictature militaire fasciste, qui a triomphé après trois ans d'une guerre civile atroce, et qui s'est maintenue au pouvoir durant quatre décennies par une répression féroce des forces démocratiques. Mais je crois que c'est précisément le souvenir des expériences terribles vécues par le peuple espagnol qui lui a donné la sagesse dont il fait preuve : il ne veut, sous aucun prétexte, que le passé se répète.

La Constitution naissante est la grande charte des libertés du peuple espagnol, une charte dont la valeur se comprend mieux au sortir de quarante ans de vie sous la dictature.

Juan María BANDRES. — D'une manière générale, cette période historique est caractérisée par la transition d'un régime dictatorial à un régime démocratique acceptable au regard des autres pays européens. Cette transition s'est faite sans ruptures, à partir de la légalité en vigueur et à travers les mécanismes de transformation que cette même légalité prévoyait, avec tous les retards, toutes les limitations que cela a supposé. Le résultat en est concrétisé par le texte constitutionnel actuel, reflet de la façon dont le processus s'est déroulé et du fait que les forces armées n'ont nullement changé, résultat concrétisé particulièrement aussi dans la méfiance à l'égard des autonomies qui apparaît dans le texte constitutionnel.

# Le processus constituant

TABLEAU 1. — *L'élaboration de la Constitution*

	<i>Ponencia</i>	Commission constitutionnelle du Congrès <sup>(1)</sup>	Plénum du Congrès	Commission constitutionnelle du Sénat <sup>(2)</sup>	Plénum du Sénat
Début des travaux	22 juill. 1977	5 mai 1978	4 juill. 1978	9 août 1978	25 sept. 1978
Adoption du texte	17 avr. 1978 <sup>(4)</sup>	20 juin 1978	21 juill. 1978	14 sept. 1978	5 oct. 1978

<sup>(1)</sup> 36 membres : 17 UCD, 13 PSOE, 2 PC, 2 AP, 1 PNV, 1 Minorité catalane.

<sup>(2)</sup> 25 membres : 12 UCD, 5 socialistes, 2 *Entesa dels Catalans*, 2 progressistes, 2 indépendants.

<sup>(3)</sup> 11 membres : 7 députés (3 UCD, 1 PSOE, 1 PC, 1 Minorité catalane, le président des *Cortès*).

<sup>(4)</sup> La *Ponencia* a adopté un avant-projet publié le 5 janvier 1978 qui lui est revenu, après

TABLEAU 2. — *L'adoption de la Constitution*

	Voix			Congrès
	Congrès 31-10-1978	Sénat 31-10-1978	Référendum 6-12-1978	
Inscrits	350	248	26 632 182	100
Absents	5	9	*	1,42
Abstentions	14 <sup>(1)</sup>	8 <sup>(2)</sup>	8 758 879	4,00
Votants	331	231	17 873 301	94,57
<b>Pour</b>	<b>325</b>	<b>226</b>	<b>15 706 078</b>	<b>98,18 <sup>(5)</sup></b>
Contre	6 <sup>(3)</sup>	5 <sup>(4)</sup>	1 400 505	1,81 <sup>(6)</sup>

<sup>(1)</sup> 7 députés PNV, 3 AP, 2 Groupe mixte, 1 UCD, 1 *Esquerra Republicana de Catalunya*.

<sup>(2)</sup> 5 sénateurs Groupe basque, 1 Groupe mixte, 2 indépendants.

<sup>(3)</sup> 5 députés AP, 1 *Euzkadiko Ezkerra*.

<sup>(4)</sup> 2 sénateurs Groupe basque, 3 Groupe mixte.

<sup>(5)</sup> Pourcentage par rapport au nombre des votants.

<sup>(6)</sup> 632 902 bulletins blancs et 133 706 bulletins nuls (3,5 % et 0,74 % des votants).

JORDI SOLÉ TURA ET ELÍSEO AJA

## *Une élaboration consensuelle\**

Si un processus constituant signifie toujours la remise en question de concepts politiques de base, l'élaboration de la Constitution espagnole a contraint la gauche à une profonde réflexion sur l'Etat, la fonction des forces politiques progressistes et la voie de la transformation socialiste.

Au niveau théorique, l'élaboration de la Constitution espagnole a mis en relief pour toute la gauche les déficiences héritées dans la conceptualisation de la Constitution au regard de l'Etat, des classes sociales, des institutions et appareils d'Etat ; elle a confirmé les mises au point de la théorie appelée eurocommuniste, mais elle a également démontré que beaucoup de ses éléments manquent de la profondeur nécessaire. Ces conditions nous ont contraints, pendant la période d'élaboration, à une réflexion urgente sur des problèmes, anciens ou nouveaux, qui présentaient des paradoxes inattendus, comme la défense des moyens de la démocratie dite semi-directe (référendum, initiative législative populaire) par les forces les plus à droite dans le but d'affaiblir le fonctionnement des institutions représentatives, et présentaient également des vides conceptuels sur des problèmes clés comme la relation entre Etat, nation et nationalités et l'incidence, sur la lutte de classes, de leur institutionnalisation. Mais traiter ces thèmes nous éloignerait trop de l'objet de cet article.

En règle générale, nous avons suivi les textes et l'expérience du constitutionnalisme de l'après-seconde guerre mondiale : l'Italie et

\* Traduction de Guy CARCASSONNE.

l'Allemagne ont été les principales sources d'inspiration, ainsi que la Suède en ce qui concerne la monarchie parlementaire, et, chaque fois que cela a été possible, la tradition démocratique du constitutionnalisme espagnol lui-même (1). Les autonomies, c'est-à-dire la structure de l'Etat en un point intermédiaire entre le modèle unitaire et le modèle fédéral traditionnel, sont probablement l'apport le plus intéressant du constitutionnalisme comparé.

### *Le rapport de forces dans le processus constituant*

La disparition du franquisme n'est pas résultée d'un conflit armé, interne ou international. Il a disparu du fait d'une large et complète pression civile, dans laquelle le mouvement des masses populaire a été l'élément décisif, mais où ont également conflué des facteurs superstructurels propres au franquisme et des éléments de crise économique profonde.

Du point de vue politique, nous nous trouvons en présence d'un mouvement ouvrier et populaire qui s'organise actuellement en authentique mouvement de masses, c'est-à-dire qui passe d'une lutte large mais conduite par des avant-gardes à une organisation de grandes masses sur le terrain politique et syndical. Des secteurs qui avaient été les protagonistes privilégiés de la lutte démocratique sous le franquisme ont cessé de l'être ; ainsi les étudiants. *L'intelligentsia* antifasciste cherche une nouvelle identité. Les partis politiques sortis de la clandestinité doivent rapidement relever le défi des nouvelles exigences tactiques et organisationnelles. Les organisations de lutte syndicale doivent aborder dans des conditions totalement différentes le problème de la création d'une grande formation syndicale unitaire et démocratique. Le mouvement ouvrier et populaire, facteur principal de la crise du franquisme, se trouve ainsi en un moment de complète transition. Sa force est indéniable, mais il ne dispose toujours pas des instruments pour l'exprimer.

D'un autre côté, la bourgeoisie monopoliste continue de contrôler les ressorts économiques fondamentaux, mais est politiquement désorientée par la disparition du système politique dans lequel elle avait évolué au cours des quarante dernières années, et n'est toujours pas sûre d'avoir trouvé une solution de rechange solide. Elle ne se sent pleinement représentée par aucun des partis qui y prétendent — UCD, AP, etc. — mais n'est pas non plus encline à prendre ses distances à leur égard pour se lancer dans une voie propre, pleine d'inconnues à l'heure actuelle.

(1) Sur le constitutionnalisme espagnol, on peut se reporter à notre livre *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, 1977.

La petite et moyenne bourgeoisie, avec de grandes différences et contradictions internes, est angoissée par l'absence de perspectives et la carence d'instruments d'organisation. Dans ces secteurs toutes les possibilités sont ouvertes ; depuis une exaspération radicale jusqu'à une exaspération réactionnaire.

Au milieu de toutes ces contradictions de classes, et avec pour toile de fond une crise économique extrêmement grave qui ne laisse pas le temps de s'interroger dans le calme, le mouvement ouvrier et populaire a été capable de provoquer la crise du franquisme, mais pas de le détruire totalement.

De ce fait, la crise de la dictature s'est produite de manière inégale. Les élections du 15 juin 1977 ont été, à proprement parler, une brèche démocratique dans un ensemble d'appareils et d'institutions qui restent les mêmes, dans leur structure et dans leur direction. De là la relative faiblesse des Cortès comme instrument de démocratisation, de là également la relative faiblesse du système de partis politiques. Certains de ceux-ci sont en pleine formation ; d'autres en pleine adaptation aux nouvelles circonstances de la bataille politique.

Dans ces conditions, une partie de la classe gouvernante franquiste a eu une capacité de manœuvre supérieure à celle d'autres classes gouvernantes dictatoriales qui se trouvent confrontées à l'écrasement subit et total de leurs dictatures respectives. Il est certain qu'au point culminant de la crise du franquisme cette classe gouvernante s'est divisée et qu'une partie est demeurée attachée au plus fermé des immobilismes, et a été balayée par les élections. Mais l'autre partie a su s'adapter aux circonstances nouvelles et, en s'appuyant sur les appareils du franquisme qui restaient les plus intacts, elle a été capable, même, de diriger une partie du changement politique.

Finalement, si dans des périodes constituantes antérieures de type démocratique un vide institutionnel s'est produit par destruction de la Monarchie, nous abordons ici une nouvelle période constituante avec une Monarchie mise en marche à partir de la dictature, mais qui a pu manœuvrer pour se démarquer de son origine et aussi s'insérer dans le processus de changement politique. Il n'y a pas, dès lors, de situation de vide institutionnel. Telles sont, en bref, les lignes de fond de l'actuel processus constituant.

Mais il y a plus. Le franquisme n'a pas été, comme l'ont prétendu ses propagandistes, un « Etat nouveau ». Le franquisme n'a pas inventé le système d'appareils et d'institutions devant lequel nous nous trouvons aujourd'hui, mais il a poussé jusqu'à leurs ultimes conséquences autoritaires, bureaucratiques, centralisatrices et, en définitive, antidémocratiques, les principes, les mentalités et les

formes d'action qui ont présidé à la formation historique des appareils et institutions qui constituent l'Etat espagnol contemporain.

De cette façon, la disparition de la strate spécifiquement franquiste laisse subsister un système d'appareils et institutions qui ne datent pas d'aujourd'hui ni ne naquirent en 1939. Plus exactement, le franquisme, à ces appareils et institutions, en a superposé d'autres d'un nouveau cachet (comme le *Movimiento* et le syndicalisme vertical), a modifié en partie la composition de la classe gouvernante avec l'introduction d'un nouveau personnel, mais a accentué et poussé à l'extrême les aspects antidémocratiques préexistants. De ce fait, si nous voulons que la Constitution signifie la mise en route d'un véritable système démocratique, nous devons nous poser et résoudre deux grands types de problèmes :

1. Achever le démantèlement des appareils et institutions propres au franquisme.
2. Entreprendre la réforme démocratique en profondeur de tous les appareils et institutions de l'Etat construits par l'oligarchie en un siècle et demi de constitutionnalisme.

#### *Les grands traits de la Constitution*

Il faut rappeler certaines particularités du processus constituant espagnol. L'œuvre constituante commence avec l'approbation de la loi pour la réforme politique proposée par le premier gouvernement Suarez et adoptée par les *Cortès* franquistes (2). Cette loi qui offrait uniquement la possibilité de réformer les lois fondamentales du franquisme fut approuvée par référendum le 15 décembre 1976.

La réforme sera menée à bien par des *Cortès* formées de deux Chambres — variable peu fréquente dans les processus constitutants — avec un système proportionnel pour le Congrès et majoritaire pour le Sénat. La réforme, enfin, devait être soumise au référendum. A partir du référendum de 1976, le gouvernement Suarez, nommé selon la formule franquiste, a réalisé par voie de décrets une série de réformes politiques qui ont permis de parvenir aux élections du 15 juin 1977 avec la légalisation de la majeure partie des formations politiques et un régime minimum de libertés politiques pour permettre des élections démocratiques. Le résultat de ces élections, bien que confirmant l'importance des partis démocratiques, surtout socialiste et communiste, a globalement donné l'avantage au centre-droit, c'est-à-dire au parti créé par le gouvernement, l'*Unión de Centro democrático*. L'Alliance populaire a regroupé des notables de l'époque franquiste

(2) Cf. Pablo LUCAS VERDU, *La Octavia Ley Fundamental*, Madrid, 1977.

et subi un échec, mais qui lui a laissé suffisamment de forces pour donner à l'UCD la possibilité de faire une majorité de droite. Le caractère constituant de la réforme s'est confirmé lors de la première réunion des *Cortès* grâce à la volonté majoritairement démocratique du résultat électoral, et s'est articulé en une série de phases qui a duré quatorze mois.

Le texte constitutionnel est né d'une *Ponencia* (3) de 7 membres représentant les partis parlementaires (4). Tant à la *Ponencia* que dans les phases suivantes (commission et plénum du Congrès, commission et plénum du Sénat), la coïncidence éventuelle de l'UCD et de l'AP, les deux partis de la droite, leur donnait la majorité absolue. C'est la première raison de la recherche, par les partis de gauche, et en général les partis démocratiques, de la politique dite de consensus. Le consensus consistait à tenter de parvenir à l'unanimité et, à défaut, à éviter la convergence de vote entre UCD et AP. L'UCD, parti du gouvernement formé par une coalition hétérogène d'ex-franquistes et de démocrates de l'ancienne opposition, était également intéressée dans ce consensus pour y trouver une crédibilité démocratique. Les partis de gauche y voyaient le moyen d'empêcher la rédaction d'une Constitution clairement de droite à laquelle condamnait la mathématique électorale.

Le consensus était de plus appuyé par des arguments de poids : en premier lieu la nature même de la Constitution qui, dans une large mesure, invite à résoudre les problèmes fondamentaux avec l'accord de la majorité des partis ; en second lieu, la difficulté des questions à résoudre pour atteindre à la démocratie en Espagne oblige à les poser en termes plus larges que le simple antagonisme entre « parti de gouvernement et parti d'opposition » (5).

Le succès de cette politique de consensus permet d'affirmer, pour la première fois dans notre histoire constitutionnelle, qu'il ne s'agit

(3) La *Ponencia* est un organe auxiliaire adjoint à chacune des commissions permanentes des *Cortès*. Celle dont il est ici question est visée à l'article 112 du règlement provisoire du Congrès du 17 octobre 1977, qui prévoit que les membres en sont élus en son sein par la Commission constitutionnelle, avec mission de rédiger l'avant-projet. (N.d.T.)

(4) La *Ponencia* était composée de trois députés UCD (Herrero de Miñón, Perez-Llorca et Cisneros), un socialiste (Peces Barba), un communiste (Solé Tura), un député de la minorité catalane (Roca Junyent) et un d'Alliance populaire (Fraga Iribarne).

(5) Le consensus a subi des variations, relativement importantes, dans les différentes phases d'élaboration de la Constitution ; dans toutes celles-ci les principaux partis étaient représentés, mais leur force relative était variable. Les modifications introduites par le Sénat dans un sens conservateur étaient particulièrement importantes, mais furent partiellement annulées par la Commission mixte Sénat-Congrès.

pas de la victoire d'un parti sur les autres, mais d'un accord entre tous pour consolider la démocratie à travers la Constitution. Ce serait déjà un grand triomphe si elle parvenait à cicatriser les blessures traditionnelles des « deux Espagnes » et permettait de forger la démocratie et le socialisme sur la base d'une grande majorité du peuple.

## *Les sources espagnoles de la Constitution*

### I. — *Cycles, régimes et formes politiques de l'Espagne contemporaine*

L'étendue tout à fait démesurée d'un régime d'exception en Espagne, de 1936 à 1975, tend à faire oublier à l'extérieur une tradition bien établie du parallélisme significatif entre l'évolution politique espagnole et la moyenne européenne continentale depuis la crise généralisée de l'Ancien Régime dans la plupart des pays de l'Occident européen à partir de la Révolution de 1789.

En partant de la constatation des trois cycles européens qui constituent le fondement de la civilisation politique européenne, c'est-à-dire le *libéralisme* entre 1789 et 1848, la *démocratie politique* depuis 1848 et la *démocratie sociale* à partir de 1918-1945, l'Espagne se place, avec une certaine diachronie, parmi les pays européens pionniers dans la reconnaissance et l'établissement initial du libéralisme et de la démocratie politique, quoique sur le terrain de la démocratie sociale avancée l'expérience de la II<sup>e</sup> République se soit soldée — pour des raisons à la fois internes et internationales — par une guerre civile qui a retardé trop longtemps le retour à la normalisation démocratique et au progrès social.

Pour mémoire, les tableaux 1 et 2 expriment les différents processus de cycles historiques, régimes et formes politiques qui se sont succédé dans l'Espagne contemporaine depuis la crise de l'Ancien Régime jusqu'à la Constitution de 1978. La leçon de ces tableaux — s'il y en a une — montre précisément que la Constitution de 1978 s'aligne sur les traits marquants de la particularité du pays, avant toute autre influence. Les sources espagnoles sont donc absolument prioritaires pour toute analyse juridique et scientifique de la Constitution de 1978.

## TABLEAU I

*Analyse du processus historique  
de la société espagnole contemporaine  
d'après les méthodes de la science politique :  
les cycles politiques et les trends cycliques  
(schéma d'interprétation)*

- 
- I. *Les grandes périodes du processus. Crises européennes et crises espagnoles des structures globales. Coïncidences et diachronies :*
1. Crise de l'Ancien Régime : 1789-1808.
  2. Révolution libérale contre Ancien Régime : premier cycle, 1808-1868.
  3. Deuxième cycle : 1868-1931. Démocratie libérale contre libéralisme conservateur.
  4. Troisième cycle : 1931-.... Démocratie sociale contre conservatisme autoritaire.
- II. *Typologie des structures en lutte :*
1. Ancien Régime.
  2. Libéralisme bourgeois.
  3. Démocratie libérale.
  4. Démocratie sociale.
  5. Conservatisme autoritaire.
- III. *Trends cycliques et constitutionnels :*  
*Traits caractéristiques se répétant dans tous les cycles*
1. Essais de modernisation (« européenisation »), changement économique-social et révolution politique.
  2. Résistances de contre-modernisation ou contre-révolutionnaires.
  3. Radicalisations révolutionnaires.
  4. Régimes de transition.
  5. Régimes centristes ou de transaction.
  6. Phases critiques fin-cycle.
- IV. *Essais de modernisation :*
- A) *Premier cycle : 1808-1814.* Réformes libérales dans le régime politique (Constitution de 1812), système économique, structure sociale, culturelle.
  - B) *Deuxième cycle : 1868-1873.* Réformes démocratiques pendant la Révolution de 1868 (Constitution hyper-parlementariste de 1869).
  - C) *Troisième cycle : 1931-1936.* Seconde République. Réformes politiques (Constitution de 1931), économiques et sociales.

TABLEAU 1 (suite)

V. Résistances contre-révolutionnaires. Guerres civiles :

- A) Cycle I : 1814-1840. Restaurations absolutistes de 1814-1820 et 1823-1833. Guerres civiles de 1822-1823, 1827, 1833-1840.
- B) Cycle II : 1872-1876. Résistances modérées, conservatrices et absolutistes face aux réformes des démocrates libéraux. Guerre civile de 1872-1876. Guerres d'indépendance coloniale à Cuba, 1868-1878.
- C) Cycle III : 1936-1975. La guerre civile de 1936-1939 et le régime autoritaire de pouvoir personnel, 1939-1975.

VI. Radicalisations révolutionnaires :

- A) Cycle I : 1820-1823. *Trienio liberal*. Période constitutionnelle.
- B) Cycle II : 1873-1874. Ire République. Révolution « cantonaliste ».
- C) Cycle III : 1936-1939. La révolution sociale dans la zone républicaine.

VII. Régimes de transition politique :

- A) Cycle I : 1834-1836. De la monarchie absolutiste à la monarchie constitutionnelle censitaire. Le *Statut royal* de 1834.
- B) Cycle II : 1874-1876. Les pactes pseudo-constitutionnels entre conservateurs et libéraux de 1875-1876.
- C) Cycle III : 1975-1977. Années de transition vers de nouvelles formules de transaction politique. Du régime personnel vers une nouvelle période de pluralisme limité - néo-censitaire idéologique.

VIII. Régimes centristes ou de transaction parlementaire :

- A) Cycle I : 1836-1868. Monarchie censitaire. Bipartisme difficile entre modérés et progressistes. Constitutions plus ou moins pactisées de 1837, 1845 et 1856.
- B) Cycle II : 1876-1923. Monarchie constitutionnelle censitaire élargie, 1876-1890, puis démocratique, 1890-1923. Constitution du régime libéral parlementaire de 1876.
- C) Cycle III : 1977-?. De la monarchie néo-censitaire vers une monarchie démocratique : avant-projet parlementaire de Constitution de 1978.

IX. Périodes et phases critiques de la fin des cycles :

- A) Cycle I : 1863-1868. L'impossible équilibre et alternance entre modérés et progressistes. Révolution politique de 1868.
  - B) Cycle II : 1923-1931. Dictature du général Primo de Rivera sous la monarchie. Consultation électorale du 12 avril 1931 et avènement de la II<sup>e</sup> République.
  - C) Cycle III : 1978-?. Les transactions politiques confirment ou infirment le nouveau régime.
-

## TABLEAU 2

*Les formes politiques dans l'Espagne contemporaine*

- 
- I. *Typologie des formes politiques espagnoles :*
1. L'Ancien Régime et la situation — nouvelle — du « pouvoir personnel » établi par le roi Ferdinand VII (1808-1814 ; 1823-1833).
  2. Les monarchies constitutionnelles censitaires.
  3. Les monarchies constitutionnelles démocratiques.
  4. Les républiques.
  5. Les régimes de pouvoir personnel de généraux des forces armées.
  6. Formes « typiques » et formes « atypiques » des régimes politiques espagnols.
- II. *Formes typiques :*
1. *Les monarchies constitutionnelles censitaires.*
    - A) 1833-1868. La prépondérance du censitarisme bourgeois des grands et moyens propriétaires fonciers et classes « moyennes ».
    - B) 1876-1890. Le censitarisme élargi au seuil de l'ère industrielle.
    - C) 1975-1977. Le néo-censitarisme idéologique, ou pluralisme limité des premiers cabinets royaux dans la société industrielle espagnole.
  2. *Les monarchies démocratiques.*
    - A) 1869-1873. La première expérience de suffrage universel sous le roi italien Amédée I<sup>er</sup> (1871-1873) et la Régence (1869-1871).
    - B) 1890-1923. Le suffrage universel sous la monarchie libérale.
    - C) 1977-1978. La démocratisation effectuée à partir des élections du 15 juin 1977.
  3. *Les Républiques.*
    - A) Première République : 1873-1874. Elargissement du suffrage.
    - B) Seconde République : 1931-1939. Phase parlementaire et de guerre.
- III. *Formes atypiques :*
1. Les pouvoirs absolus — personnels — du roi Ferdinand VII (1814-1820, 1823-1833).
  2. Le pouvoir personnel du général Serrano en 1874, sous la I<sup>re</sup> République.
  3. Le pouvoir personnel du général Primo de Rivera (1923-1930), sous la monarchie dite de suffrage universel.
  4. Les pouvoirs personnels du général Franco de 1936 à 1939 et de 1939 à 1966 et 1975. Le régime devient une « monarchie » dès 1947. Loi de succession à la tête de l'Etat, par voie de plébiscite. En 1966, un second référendum-plébiscite retouche l'appareil juridique de l'Etat. En 1969, le chef de l'Etat-*caudillo* nommé « successeur » avec titre de roi — avec l'accord des *Cortès* — le prince Juan Carlos de Bourbon, fils du prétendant don Juan de Bourbon, héritier des droits de la Couronne en ligne directe du dernier roi d'Espagne, Alphonse XIII.
-

II. — *La Constitution de 1978, lieu de convergence historique des traditions juridiques de l'Etat-nation espagnol révisé aux dix-neuvième et vingtième siècles et du compromis des forces politiques, librement choisies dans les élections pluralistes du 15 juin 1977*

Les forces politiques élues et représentées aux *Cortès* de 1977 ont prudemment pris une option de transaction politique au lieu de s'affronter dans d'inutiles querelles de prééminence de nombre de voix et de sièges ou dans de faibles majorités parlementaires. A l'instar des Assemblées constituantes élues dans les grands pays européens dans l'immédiat après-guerre (1945-1949), le texte constitutionnel adopté l'a été par le pacte parlementaire de base de la plupart des forces politiques, presque par l'écrasante majorité de l'arc réel du pays. Même les exceptions se sont présentées pour des questions plus de détail que de substance (question régionale basque), tout en acceptant l'essentiel de la Constitution comme un bloc de progrès auquel elles sont favorables.

Cette dynamique historique tient en un tout : depuis les luttes contre l'Ancien Régime, jamais une Assemblée constituante n'avait atteint un tel niveau de légitimité populaire : 80 % du corps électoral, y compris les femmes, ont choisi des représentants qui, à leur tour, pour environ 90 %, se sont prononcés favorablement sur le texte de la Constitution, établie après une série de longues discussions parlementaires et extra-parlementaires entre les mois de juin 1977 et décembre 1978, date du référendum de confirmation populaire du texte approuvé par les Chambres et une Commission mixte issue du Congrès et du Sénat.

On serait tenté de considérer cette transaction politique non pas seulement comme une transaction historique concrète de l'année 1978 (« événementiel ») entre les forces politiques du moment, mais aussi comme une acceptation et modernisation des traditions politiques et juridiques du passé, de luttes des générations qui se sont succédé depuis 1808 pour arriver à un régime politique capable de maintenir et d'innover dans le « juste milieu ». Une espèce de doctrinarisme ou d'équilibre à la fois idéologique, politique, juridique et institutionnel, de pragmatisme (plutôt dans le sens anglo-saxon du mot que dans l'esprit latin), a pris droit de cité dans la nouvelle Constitution de 1978.

La consolidation de la Couronne et des *Cortès* comme piliers de sustentation du nouveau régime, l'influence de l'administration établie tout au long du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècles avec l'omniprésence

<p style="text-align: center;"><i>Constitution politique de la monarchie espagnole (1812)</i> (384 articles)</p> <p>I. De la nation espagnole et des Espagnols. II. Du territoire des Espagnes, leur religion et gouvernement et des citoyens espagnols. III. <i>Des Cortès.</i> IV. Du roi. V. Des tribunaux et de l'administration de la justice civile et criminelle. VI. Du gouvernement intérieur des provinces et des villages. VII. Des contributions. VIII. De la force militaire nationale. IX. De l'instruction publique. X. De l'observation de la Constitution et du moyen de la réviser.</p> <p style="text-align: center;"><i>Constitution de la monarchie espagnole (18 juin 1837) <sup>(1)</sup></i> (77 articles et 2 disp. additionnelles)</p> <p>I. Des Espagnols. II. Des <i>Cortès.</i> III. Du Sénat. IV. Du Congrès des députés. V. De la réunion et des pouvoirs des <i>Cortès.</i> VI. Du roi. VII. De la succession à la Couronne. VIII. De la minorité du roi, et de la Régence. IX. Des ministres. X. Du pouvoir judiciaire. XI. Des députations provinciales. XII. Des contributions. XIII. De la force militaire nationale.</p> <p style="text-align: center;">(1) Révisée le 23 mai 1845.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Constitution de la monarchie espagnole (5 juin 1869)</i> (112 articles, 2 dispositions transitoires)</p> <p>I. Des Espagnols et de leurs droits. II. Des pouvoirs publics. III. Du pouvoir législatif. IV. Du roi. V. De la succession à la Couronne et de la Régence du royaume. VI. Des ministres. VII. Du pouvoir judiciaire. VIII. Des députations provinciales et des conseils municipaux. IX. Des contributions et de la force publique. X. Des provinces d'outre-mer. XI. De la révision de la Constitution.</p> <p style="text-align: center;"><i>Constitution de la monarchie espagnole (30 juin 1876)</i> (89 articles)</p> <p>I. Des Espagnols et de leurs droits. II. Des <i>Cortès.</i> III. Du Sénat. IV. Du Congrès des députés. V. De la réunion et des pouvoirs des <i>Cortès.</i> VI. Du roi et ses ministres. VII. De la succession à la Couronne. VIII. De la minorité du roi, et de la Régence. IX. De l'administration de la justice. X. Des députations provinciales et des conseils municipaux. XI. Des contributions. XII. De la force militaire.</p>
--	--

des corps d'Etat et d'autres formes d'influence comme l'Eglise, les conseils régionaux, sont autant de gages de cette reconnaissance constitutionnelle des traditions du passé, récent ou moins récent.

L'examen du tableau comparatif (3) montre le parallélisme entre la nouvelle Constitution de 1978 et les six textes constitutionnels entrés en vigueur, pour une période plus ou moins longue, entre 1808 et 1939, à travers leurs titres descriptifs, et souligne cette convergence entre les transactions des formes et institutions des régimes du passé, adaptées ou révisées, et le nouveau régime. En quelque sorte, la Constitution espagnole s'approche plus du « modèle » historique constitutionnel britannique que du « type idéal » français.

### III. — *Table des principes fondamentaux : libertés publiques, droits de l'homme, droits sociaux*

Dans la charte constitutionnelle de 1978 sont finalement reconnues et assurées les libertés publiques pour lesquelles ont lutté les Espagnols et Européens depuis les origines des révolutions libérales. Les droits de l'homme, la démocratie politique rendant obligatoire l'élection des gouvernants par les gouvernés, l'élargissement du droit de suffrage à partir de 18 ans, le contrôle démocratique des Pouvoirs publics et de la justice (introduction du jury dans la procédure criminelle), autant de modalités de la démocratie parlementaire inscrites dans les Constitutions de 1931 et, en partie, de 1876, qui passent à la nouvelle Constitution.

Les droits sociaux, conquête partielle de la Constitution de 1931, sont également reconnus et renouvelés avec des techniques de défense et de développement plus modernisées. Instrument alternant pour modérés ou progressistes au pouvoir, plusieurs actions sont prévues pour l'intervention de l'Etat dans le domaine économique et social selon le gouvernement en exercice, tout en déterminant un seuil pour tous les citoyens de l'Etat-providence.

### IV. — *Division des pouvoirs. Equilibre des institutions. Légitimité démocratique. Autorité et stabilité de l'Etat*

La division des Pouvoirs publics est à nouveau établie, avec toutes les limitations qui se dégagent de la toute-puissance de l'Exécutif dans tous les systèmes démocratiques actuels de l'Europe. Le Parlement reste souverain dans son domaine législatif et de contrôle de l'Exécutif. Nonobstant, comme par le passé, la figure du

président du Conseil des Ministres, ou chef du gouvernement, sort grandie de l'équilibre institutionnel. Le choix des électeurs et l'arbitrage du roi placent le président en position prééminente, au détriment du pouvoir des ministres et des départements ministériels.

Le fait aussi que le processus politique ait pu se dérouler (par la double action dialectique de l'opposition démocratique et des représentants de la nouvelle génération de l'Ancien Régime) par *voie de réforme* et non pas de rupture donne au cas espagnol, du point de vue constitutionnel et politique, un atout majeur : la légitimité démocratique vient s'ajouter à l'autorité traditionnelle, à la force de l'Etat et de ses institutions, pour obtenir une stabilité de droit et de fait des Pouvoirs publics. Cela est particulièrement vrai pour le chef de l'Exécutif, président du Conseil ou du gouvernement, pour lequel est prévue une procédure à la fois simple et complexe qui tend à établir et, si possible, maintenir, presque un gouvernement de législature — quatre ans — (art. 97 et suiv.). Voilà encore un cas d'alliance entre un système du passé et une innovation due à l'influence du système constitutionnel allemand de 1949, pour assurer la stabilité du pouvoir exécutif et l'autorité de l'Etat sans discontinuité.

V. — *Les quatre dimensions territoriales  
reconnues dans la Constitution de 1978,  
acquis juridiques de revendications constantes du pays*

Les institutions nationales de l'Etat, son équilibre, leurs procédures, et les institutions communales ou de municipalités sont deux dimensions partout reconnues dans les Constitutions espagnoles du XIX<sup>e</sup> siècle. Même la voie ouverte au processus d'intégration européenne — une innovation — et aux traités internationaux comme voie de coopération mondiale signale la volonté politique des constituants de parvenir à « moderniser » la vie politique du pays. Là où tradition et modernisme donnent un profil constitutionnel différent, c'est dans la reconnaissance régionale. Malgré les réserves formulées par quelques nationalistes basques, la plupart des mouvements régionaux — de longue tradition en Espagne, ce qui montre leur vitalité et survivance malgré les tentations centralisatrices que portaient les types bonapartistes de centralisme d'Etat — se sont déclarés favorables et satisfaits des formules régionales établies par la Constitution.

On ne saurait trouver d'explications satisfaisantes que dans les revendications historiques des régions espagnoles (« nationalités » ou régions) pour comprendre le titre VIII de la Constitution et quelques

articles du titre préliminaire qui reconnaît les « nationalités ». Reconnus pour la première fois dans l'avant-projet de la 1<sup>re</sup> République (1873), établis dans le texte de la Constitution de la Seconde République (1931), les régions et leurs pouvoirs politiques essaient d'assurer, entre les institutions nationales de l'Etat et les municipalités, une zone d'équilibre, réalisée par une classe politique dynamique, et riche de facteurs de plénitude démocratique qui, malgré les difficultés actuelles — préliminaires —, permettront dans l'avenir, avec les Statuts d'autonomie, de donner une assise populaire et régionale au nouveau régime.

TABLEAU 4

*La domination des partis au Congrès des députés (1891-1923) (1977)*

Années électorales marquant le début de nouvelles Cortès	Pourcentages de sièges obtenus par		Somme des conser- vateurs et libéraux	Total de l'opposition exclue du « tour de rôle » (1)
	Parti conser- vateur	Parti libéral		
1891	65,6	20,8	86,4	13,5
1893	15,2	70,2	85,5	14,5
1896	69,5	22	91,5	8,5
1898	21	66,3	87,3	12,8
1899	58,7	30,3	89	10,1
1901	21,7	61,1	82,8	17,2
1903	59,5	25,3	84,8	15,1
1905	30,2	56,6	86,9	13,1
1907	62,3	19,3	81,6	18,3
1910	25,2	54,2	82,7	17,3
1914	52,4	29,6	83,7	16,3
1916	27,6	56,2	84,9	15,1
1918	37,9	40,8	78,7	21,3
1919	49,3	32,5	83,1	16,9
1920	56,7	25,1	83,3	16,7
1923	26,4	54,5	84,9	15,1
			Somme UCD + PSOE	Total des autres groupes parlementaires
1977	UCD 47,14	PSOE 33,71	80,85	19,15

(1) *Turno*, alternance mécanique et exclusive entre conservateurs et libéraux. (N.d.l.R.)

Source : Miguel MARTINEZ CUADRADO, *La burguesía conservadora*, Madrid, 1976, p. 413.



VI. — *Un système de partis politiques  
orienté vers le bipartisme hégémonique,  
alternant le pouvoir gouvernemental,  
qui a des racines historiques dans la tradition nationale*

Les électeurs espagnols du 15 juin 1977 se sont portés, à 66 % des voix, vers deux grandes formations politiques : modérés et socialistes. Par la suite, des regroupements se sont produits et le choix des électeurs a été souligné au Parlement : plus de 80 % des députés appartiennent aux deux grandes coalitions électorales qui, selon des sondages d'opinion, obtiendraient au moins entre 66 et 70 % des suffrages exprimés si de nouvelles élections avaient lieu en 1978.

Rien de nouveau, ou de très spécialement nouveau. Le *bipartisme*, non plus oligarchique comme dans la période 1875-1923, ou « imparfait » comme dans celle de 1932-1936, mais démocratique, s'avère être le système de partis préféré par les citoyens espagnols. Le tableau ci-dessus (4) montre cette évolution. Un autre tableau comparatif (5) insère le cas espagnol comparé avec les quatre autres cas des pays méridionaux de l'Europe dans les dernières consultations électorales (1976-1978).



## *Les sources étrangères de la Constitution*

L'analyse comparée des institutions juridiques est absolument nécessaire à la compréhension de leur genèse et, en conséquence, de leur structure systémique, clef de toute interprétation. C'est pourquoi, à l'heure d'étudier une Constitution, on ne peut oublier la nécessité « d'étudier les institutions des Etats en général... car de cette façon seulement on peut comprendre les institutions de l'Etat concret dans leurs différences irréductibles » (1).

Lorsqu'en plus l'objet des investigations n'est pas une Constitution en cours de fonctionnement, mais les influences sur un processus constituant qui vient de se terminer, cette analyse comparative doit se réaliser autour du type de « réception » dont l'importance dans le droit public, passé et présent, ne sera jamais suffisamment appréciée (2).

La réception peut être *normative* — quand on reçoit des préceptes juridiques — ou *doctrinale* — quand on reçoit l'interprétation doctrinale des normes étrangères et que l'on fait de cette interprétation une règle de droit. La réception normative, à son tour, peut être ou bien *formelle* — quand ce que l'on reprend est en vigueur dans le droit étranger où réside son origine — ou bien *matérielle* — quand la norme étrangère influence le législateur qui l'adopte soit en l'imitant, soit en l'adaptant (3).

L'élaboration de la nouvelle Constitution espagnole est un bon

(1) JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Heidelberg, 1905.

(2) LABAND, *Die Bedeutung der Reception der römischen Rechts für deutsche Staatsrecht*, Strasbourg, 1880, p. 6.

(3) M. HERRERO DE MIÑÓN, *Nacionalismo y constitucionalismo*, Madrid, 1971, p. 78 et s.

exemple de ces différents éléments. Peut-on dire que la Constitution espagnole soit une copie servile d'un ou plusieurs modèles étrangers ? En aucun cas. Les options politiques fondamentales qui sont la véritable Constitution, au sens positif du terme, sont pleinement autochtones et parfois même inédites : l'articulation de la nation souveraine et unique avec une pluralité de nationalités autonomes ; la construction d'un Etat social de droit ; la Monarchie parlementaire comme forme d'Etat. Les dispositions concrètes de la Constitution sont de simples instruments de ces décisions fondamentales. Mais c'est la genèse comparée de ces techniques instrumentales qu'il est intéressant d'analyser ici.

### I. — *Nation-nationalités*

Conformément à sa propre tradition constitutionnelle, clairement de souche française (4), la nation espagnole s'affirme comme sujet constituant, titulaire de la souveraineté indivisible et réalité existentielle préalable à la Constitution même (art. 2). Mais, en même temps, la Constitution reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des « nationalités et régions ». Il s'agit d'une formule qui, épurée de sa gangue rhétorique, apparaît aussi nouvelle qu'audacieuse dans le constitutionnalisme espagnol moderne. En sautant par-dessus les schémas régionalistes décaints par la doctrine italienne et des formules unitaristes importées de France dans les décrets de *Nueva Planta* (5) d'abord, et en 1837 ensuite, l'Espagne revient à son ancienne tradition polyterritoriale et se constitue en « nation de nations ».

Souvent l'expression « nationalités » apparaît dans le droit constitutionnel des pays socialistes (6), mais la formule espagnole a une origine très différente et facile à préciser. Sa racine politique se trouve dans le nationalisme catalan (7) et les revendications catalanes furent celles qui déterminèrent son introduction dans la Constitution ; mais les précédents immédiats sont le rapport Kilbrandon relatif à la « dévolution » des pouvoirs à l'Ecosse et au Pays de Galles, et le droit constitutionnel de la vieille Croatie. Ce royaume, en effet, pays de la

(4) Constitution de 1812, I, I, art. 1<sup>er</sup>.

(5) Décrets de 1716 sur la réorganisation de la Catalogne après l'entrée des troupes de Philippe V. Ils marquent la disparition des privilèges et la fin de l'Etat catalan. (*N.d.l.R.*)

(6) Dans le constitutionnalisme soviétique depuis 1924, le yougoslave depuis 1946, le chinois depuis 1954 et le tchécoslovaque depuis 1968.

(7) Cf. PRAT DE LA RIBA, *La nacionalitat catalana*, Barcelone, 1906. La réception de cette doctrine en dehors de la Catalogne, cf. M. HERRERO DE MIÑÓN, *Regionalismo y monarquía*, Madrid, 1977.

Couronne de saint Etienne jusqu'en 1918, n'était pas un Etat, mais une « nation » autonome au sein de l'Etat hongrois (8). De son côté, le rapport dit de la Commission royale britannique (9) parle des « nations, pays et régions » composant le Royaume-Uni. Il s'agit donc d'une nation comme principe d'auto-identification mais pas d'autodétermination, en termes semblables à ceux envisagés par Meinecke quand il parlait de « nationalités culturelles ». C'est cette conception qui a servi de base aux rédacteurs initiaux de l'article 2 (10).

Comme alternative fut évoquée la possibilité d'une mention nominale spécifique de la Catalogne, des provinces basques et éventuellement de la Galice (11), dans la ligne de l'ancien droit croate, configurant ces régimes d'autonomie et, spécialement, les deux premiers, comme « fragments d'Etat » (12), en accord, d'ailleurs, avec leur tradition politique antérieure, respectivement, à 1713 et 1839.

Cette solution, cependant, qui aurait donné toute sa signification au terme de « nationalités » ou même aurait pu s'y substituer, ne prospéra pas. A sa place, le titre VIII de la Constitution, établissant les bases des autonomies, suit de très près le précédent espagnol de 1931 avec seulement de très légères transpositions provenant de la Constitution italienne de 1948, de la loi fondamentale allemande et de l'ancien droit austro-hongrois et finnois. Ainsi, de la Constitution italienne, on prend la fonction de délégué du gouvernement dont l'absence occasionna tant de problèmes dans l'expérience de la II<sup>e</sup> République espagnole (13). Du fédéralisme allemand, on prend la formule de l'exécution fédérale (14). En dernier lieu, même si elle a de nos jours des équivalents dans des systèmes fédéraux plus ou moins centralisés (15), la garantie que la nouvelle Constitution donne aux statuts d'autonomie catalan, basque et galicien, interdisant leur modification sans le consentement préalable du peuple concerné par référendum, apparaît en Espagne comme un résidu des essais de constituer ces anciens membres de la Monarchie espagnole

(8) Loi hongroise 30 de 1868, art. 45, 50, 61, dans STEINBACH, *Die hungarischen Verfassungsgesetze*, 2<sup>e</sup> éd., p. 103.

(9) Cmnd. 5460 (1973), I, p. XXXII.

(10) Cf. les interventions de MM. HERRERO DE MIÑÓN, ARIAS, ROCA à la Commission constitutionnelle du Congrès le 5 mai 1978. Cf. MEINECKE, *Weltbürgertum und National Staat*, 1917, 4<sup>e</sup> éd.

(11) Proposition de UCD, mars 1978.

(12) JELLINEK, *Über Staatsfragmente*, Heidelberg, 1896. Cette brochure a été traduite en espagnol et préfacée par moi-même pendant les débats constitutionnels (*Civitas*, 1978).

(13) Italie, art. 124 ; Espagne, art. 154.

(14) Allemagne, art. 37 ; Espagne, art. 155.

(15) Cf. WATTS, *New Federations*, Oxford, 1966, p. 299.

en « fragments d'Etat ». En effet, la Croatie dans l'ensemble de la Couronne de Saint Etienne et la Finlande jusqu'à 1918 ont maintenu une position selon laquelle la modification de leur situation constitutionnelle exigeait leur propre consentement, et tel fut le sens de diverses propositions constitutionnelles en Espagne (16). La dernière trace de celles-ci est la disposition d'après laquelle les statuts en question ne peuvent être réformés que par « recours au référendum des électeurs inscrits dans la communauté autonome correspondante » (art. 152). De cette façon, le statut est inviolable par les instances centrales, mais la base même de l'autonomie ne l'est pas, puisque le titre VIII est l'œuvre d'un pouvoir constituant unique soumis à la procédure générale de révision prévue par le titre X de la Constitution. La situation constitutionnelle de la Catalogne est donc soumise aux réformes de la Constitution espagnole, quoique le statut catalan ne soit pas soumis à la seule décision des *Cortès generales* d'Espagne. Ainsi, la situation de la Catalogne, du Pays Basque et de la Galice se rapproche de celle des « royaumes et pays » autrichiens de 1861 à 1918, en vertu du processus analogue qui s'y déroula (17).

Sans aucun doute, de nombreuses analogies peuvent être relevées dans le titre VIII avec d'autres Constitutions, par exemple la différence qui, par bien des aspects, rappelle le cas italien (18), entre autonomies communes et autonomies à statut spécial. Mais en Espagne, il s'agit plus de parallélisme que d'influences, puisque la genèse se trouve davantage d'une part dans l'appauvrissement politique et technique de l'ancienne catégorie des « fragments d'Etat », et d'autre part dans la mascarade des associations interprovinciales, forme de simple décentralisation administrative, pour les régions de statut commun.

## II. — *La partie dogmatique*

En accord avec la formule procédant de la loi fondamentale allemande de 1949, l'Espagne est un « Etat social et démocratique de droit » (art. 1) (19). Est un Etat de droit celui qui réalise le principe de liberté, et ainsi l'exprime l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Le qualificatif « social » fait référence aux activités de prestation de

(16) Proposition basque du 18 juin 1978.

(17) JELLINEK, *Über Staatsfragmente*, § 5, 3.

(18) Constitution italienne, art. 116.

(19) Allemagne, art. 20, 1.

l'Etat pour rendre effective la liberté ainsi proclamée (20). C'est pourquoi elles forment la partie dogmatique de la Constitution où cette définition s'articule et se développe.

Le premier des aspects de la partie dite dogmatique où sont notables les influences et parallélismes juridiques comparés est la formulation même des « droits et devoirs » selon la dénomination donnée au titre I<sup>er</sup>, sous l'influence du texte portugais de 1976. A cet égard, il faut signaler la première proposition de l'UCD d'éliminer les problèmes inhérents à la formulation de tels droits moyennant la référence à la Convention européenne des Droits de l'Homme et à la Charte sociale de l'Europe, proposition à laquelle s'opposèrent constamment tant le PSOE que *Alianza Popular* (21).

Du point de vue de la politique juridique, cette réception normative formelle aurait été un pas gigantesque vers l'internationalisation des droits de l'Homme et le rapprochement Espagne/Europe, maintenant que la Convention et la Charte constituent ensemble une « super-légalité européenne », véritable droit commun des communautés (22). D'autre part, du point de vue de la technique du droit, cette solution aurait seulement rationalisé ce qui existe déjà dans de nombreux pays, dont l'Espagne elle-même, où les droits reconnus dans ces traités font partie intégrante du droit interne, avec rang supérieur aux autres normes, par la seule participation de l'Etat dans ceux-ci (23). Sans altérer substantiellement la situation légale, le constituant espagnol aurait pu, en suivant la voie autrichienne de 1964 (24), mais en la perfectionnant et rationalisant, éviter les principaux écueils de la tâche constituante en même temps qu'il aurait placé l'Espagne en tête de la défense internationale des droits de l'Homme (25). Cet essai échoua et il n'en est resté que la déclaration de l'article 10 de la Constitution, parallèle à — mais non influencé par — l'article 16 de la Constitution portugaise, d'après lequel les traités mentionnés, et les autres, conclus par l'Espagne sur les droits de l'Homme seront le critère interprétatif de toute la partie dogmatique. D'autre part, dans quelques cas concrets, la

(20) Cf. FORSTHOFF, *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt, 1968.

(21) Cf. les interventions de MM. HERRERO et PECES BARBA dans le débat précité.

(22) Cf. *Revue des droits de l'homme*, 1973, V, 4.

(23) France, art. 55 de la Constitution. Cf. de Miguel ZARAGOZA, *Elementos jurídicos de la integración europea*, Madrid, 1976, p. 105 et s., pour le droit et la jurisprudence comparés.

(24) Cf. PAHR, in *Revue des droits de l'homme*, I, 3.

(25) Sur la situation actuelle en Espagne, v. RODRIGUEZ ZAPATA, *Constitución, tratados internacionales y sistema de fuentes del derecho*, Bolonia, 1976.

rédaction espagnole s'inspire littéralement des textes européens (26).

En revanche, tant dans sa formulation générale que dans la plus grande partie de son contenu, les deux principales influences sur la partie dogmatique de la nouvelle Constitution espagnole proviennent de l'italienne de 1948 (27) et de la portugaise de 1976 (28). Dans les deux cas, et spécialement dans le second, ces influences jouent dans un sens rhétorique soit populiste, soit socialisant et, dans le cas portugais, servent de modèle pour dissoudre ce que le constitutionnalisme classique appelait *droits du citoyen* dans une série de dispositions non moins abstraites dans leur contenu, mais relatives à des secteurs et des groupes sociaux déterminés, c'est-à-dire à des aspects de ce que G. Burdeau nomme, dans une œuvre célèbre, l'« homme concret » comme contre-type du citoyen (29).

Au contraire la Constitution allemande de 1949 et, dans deux cas précis, la grecque de 1975 et la suédoise de 1974 sont prises comme modèles de dispositions plus conservatrices relatives au respect de la dignité humaine comme fondement de l'ordre politique (30), à la limite de l'exercice des droits (31) et à la configuration tant de l'intervention publique (32) dans les activités économiques que du droit de *lock out* (33).

L'un des préceptes les plus polémiques de la nouvelle Constitution — la détermination du modèle économique dans l'article 38 — est un exemple clair de ce que l'on a dénommé « réception doctrinale ». Aucune Constitution occidentale, en effet, et, évidemment, la loi fondamentale de Bonn encore moins, ne constitutionnalise l'« économie de marché », même si la doctrine allemande a été celle qui, avec le plus d'acharnement, a analysé les conséquences qu'implique la Constitution sur l'ordre économique (34). Par l'influence de ladite doctrine (35), les constituants espagnols ont abandonné le principe de neutralité économique de la Constitution et ont établi que « la liberté d'entreprise est reconnue dans le cadre de l'économie de marché ». Le résultat, probablement parce que l'on utilisa des

(26) Espagne, art. 14, 15, 17, 24, 32.

(27) Espagne, art. 9 ; Italie, art. 3. Les art. 22 et 35 sont aussi de souche italienne.

(28) Espagne, art. 9 (§ 3), 10 (§ 2), 13 (§ 2), 15, 17, 18, 20, 23, 30, 32 (§ 2), 35, 39, 40, 41, 43 à 50.

(29) *La démocratie*, 1966.

(30) Allemagne, art. 1 (§ 2) et 2 ; Espagne, art. 10.

(31) Allemagne, art. 5 ; Espagne, art. 20 (§ 4).

(32) Grèce, art. 106 ; Espagne, art. 131.

(33) Suède, chap. II, art. 5 ; Espagne, art. 37 (§ 2).

(34) NIPPERDEY, *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, 3<sup>e</sup> éd., 1965.

(35) *Id.*, *ibid.*

antécédents analogues, est très semblable à celui de la Constitution turque de 1961 (art. 40).

D'autres préceptes, dont la lecture superficielle pourrait nous rappeler le droit constitutionnel des démocraties populaires et celui qui en est dérivé — par exemple la constitutionnalisation de la planification économique sans déterminer sa portée (art. 131), ou l'accès des travailleurs à la propriété des moyens de production (art. 129, § 2) — peuvent être jugés pleinement autochtones et sont dus respectivement à la pression des socialistes et des communistes dans un cas, et à l'initiative de l'extrême-droite dans l'autre (36).

L'influence du droit comparé a été d'une importance capitale à l'heure de systématiser la partie dogmatique et d'établir les garanties correspondantes. En effet, les premiers brouillons du titre I<sup>er</sup> n'établissaient aucune différence entre les droits-limites, opposition et participation, d'une part, et les droits-érédits d'autre part, propres au constitutionnalisme social, et hypertrophiés dans le texte en vertu des influences mentionnées plus haut. À l'initiative de l'UCD, ces derniers se transformèrent en principes recteurs de la politique économique et sociale (chap. III du titre I<sup>er</sup>). Il s'agit, et il résulte ainsi des travaux constitutants, d'une catégorie définitivement établie dans la Constitution irlandaise de 1937 et qui, à partir de la birmane de 1948 et de l'indienne de 1950, sert à réduire à la condition de valeur ou de critère d'inspiration une série d'objectifs économiques, politiques et sociaux que la démagogie oblige d'énoncer, mais qui n'aspirent pas à la même prétention de validité que le reste de la partie dogmatique (37). De cette façon, si la stabilité de la condition économique des personnes âgées est désirable, sa détérioration à cause de l'inflation ne peut être juridiquement empêchée avec la même énergie qu'est garantie l'inviolabilité du domicile de ces mêmes personnes âgées. Les droits et les libertés « s'imposent à tous les pouvoirs publics... (et) seule une loi, qui en toute hypothèse devra respecter (leur) contenu essentiel, pourra (en) réglementer l'exercice... » (art. 53 ; RFA, art. 19, 2), tandis que « la reconnaissance, le respect et la protection des principes devra inspirer... l'action des pouvoirs publics » (art. 53).

Sur cette distinction entre les droits et les libertés d'une part et les principes recteurs d'une autre, s'établissent les garanties prévues par la Constitution. Tandis que les droits et les libertés

(36) Amendement de M. de La FUENTE (n° 35) à l'article 35 du premier projet constitutionnel.

(37) M. HERRERO DE MIÑÓN, *Nacionalismo y constitucionalismo*, p. 410 et s.

peuvent être invoqués devant les tribunaux ordinaires et protégés même face au législateur ordinaire par le Tribunal constitutionnel, les principes recteurs « ne pourront être invoqués devant les juridictions ordinaires que selon les dispositions établies par les lois qui les développeront » (art. 53). Ceci veut dire que ne sont permises ni leur allégation directe, ni leur application immédiate.

Parmi les garanties que prévoit la Constitution, il est ici nécessaire d'en détacher trois. En premier lieu l'existence d'un Tribunal constitutionnel qui s'organise sur le modèle italien (titre IX). Le recours devant celui-ci, toujours en accord avec le même modèle, peut se faire par voie d'exception en substituant, d'après la formule allemande, la possible allégation par la seule appréciation du tribunal *a quo* (38), et par voie directe, en configurant dans ce cas le recours sur le modèle français de 1958 en accroissant les cas de recevabilité (39).

La nouvelle Constitution, en second lieu, en termes très semblables au texte de 1931, prévoit un recours d'*Amparo* devant le Tribunal constitutionnel pour la protection des libertés (art. 53). Ainsi suit-on, comme l'ont fait d'autres Constitutions, américaines d'abord et européennes ensuite, le précédent mexicain de 1847 qui répond à son tour aux anciens précédents espagnols (40).

Enfin, suivant la tendance commune des dernières décennies, la Constitution espagnole crée avec le « défenseur du peuple » (art. 54) une figure semblable à l'*Ombudsman* suédois. En revanche, quoi que la proposition faite à cet effet par *Alianza Popular* ait prétendu s'inspirer du commissaire parlementaire britannique, le résultat ressemble à la *Prokuratura* soviétique, dans la mesure où ses compétences se confondent un peu avec celles du ministère public et où il peut engager des actions devant les tribunaux, y compris celle de la mise en cause de la constitutionnalité d'une loi. Ici aussi, la mauvaise connaissance du modèle que l'on prétendait suivre a conduit à des résultats très différents de ceux auxquels on avait prétendu.

### III. — *La Monarchie parlementaire*

La Monarchie, en Espagne, est une institution nationale et ce caractère autochtone se manifeste, entre autres choses, dans les

(38) Allemagne, art. 100.

(39) L'influence française sur ce point s'est exercée à travers M. PECES BARBA (PSOE), *La protección de los derechos fundamentales en Francia a través del Consejo Constitucional*, BICP 9, p. 57.

(40) BURGOA, *El juicio de Amparo*, Mexico, 1950. Pour le droit comparé, CAPPELLETTI, *La giurisdizione costituz. delle liberta*, Milan, 1955.

règles successorales, littéralement reprises de Constitutions antérieures et des normes dynastiques, tout comme dans les formules employées pour préciser quelques pouvoirs royaux (41). En revanche, le statut de la Couronne, magistrature symbolique, modératrice et arbitrale, est en grande partie le fruit, mûr dans quelques cas, avorté dans d'autres, d'une profonde réception, tant normative que doctrinale, de la théorie et de la pratique, du droit strict et de la coutume constitutionnelle qui régissent les monarchies parlementaires modernes.

La définition que l'article 56 donne du roi et qui s'éloigne notablement de la tradition constitutionnelle d'après laquelle le roi était le chef du pouvoir exécutif (42), pour le convertir en pouvoir « régulateur », s'inspire de l'article 5 de la Constitution française, en remplaçant la qualité de « représentant » par celle de « symbole », pour éviter précisément l'interprétation pratique donnée en France à la fonction présidentielle en la muant de régulatrice en gouvernante (43).

Quelques-uns de ces aspects symboliques de la Couronne sont communs à l'Espagne et aux autres monarchies européennes sans qu'il soit possible d'établir plus qu'un parallèle (v. l'administration de la justice au nom du roi). D'autres peuvent fonder un cadre de pouvoir réservé comme c'est le cas pour les relations internationales dans le domaine desquelles le roi, en vertu de la lettre même de la Constitution, a une représentation spéciale dont les parallèles légaux et pratiques en Europe sont bien connus. Enfin, sur la position du roi face aux autonomies, la Constitution conserve des résidus d'une tentative initiale de renouer avec la tradition pluri-territoriale de l'ancienne Monarchie espagnole, en utilisant des formules à la saveur autochtone mais qui répondent à une claire influence du droit autrichien et hongrois antérieur à 1918 (44). Les nationalistes catalans et basques, ainsi que l'auteur de ces lignes en sa qualité initiale de rapporteur principal de l'UCD, convergèrent sur cette tendance, arrêtée par la collaboration des socialistes, centralistes, républicains et de l'UCD elle-même.

Des pouvoirs d'arbitrage classiques du chef de l'Etat — désignation du président du gouvernement, dissolution des Chambres, veto, recours au Tribunal constitutionnel, référendum — la Consti-

(41) Il y a en tout cas à l'article 57, § 4, influence de la Constitution néerlandaise.

(42) Constitution de 1812, art. 170, constamment repris par toutes les Constitutions monarchiques jusqu'à 1876, art. 50.

(43) Cf. DUVERGER, *La V<sup>e</sup> République*, Paris, 1968, p. 29 et s., 88 et s. La preuve contraire dans l'évolution constitutionnelle du Maroc et les deux rédactions de l'article 19, de 1962 et de 1970 et 1972.

(44) Amendement basque n° 689 au premier projet de Constitution.

tution espagnole n'en conserve qu'un seul : celui de désigner le président du gouvernement qui doit recevoir l'investiture parlementaire, et de le renvoyer dans les hypothèses constitutionnelles (art. 99), le tout avec une formule directement inspirée de la Constitution française de 1946, et comme alternative à la tentative des socialistes, des communistes et d'*Alianza Popular* d'adopter la formule suédoise de 1974, d'après laquelle le président du gouvernement est élu par la Chambre.

La configuration des autres pouvoirs du roi, spécialement celui de dissolution, oblige à les considérer comme l'expression de sa fonction de modération, d'après laquelle le monarque, « magistrat moral » (45), prévient, conseille et est informé, mais c'est le gouvernement qui, pour assumer sa responsabilité, doit prendre la décision en dernier ressort. Ici, une tendance rationalisant à l'excès ce que, dans les monarchies européennes, la coutume et les conventions ont établi de manière assez régulière, a par trop affaibli les pouvoirs royaux.

En revanche, les termes mêmes de l'article 56 déjà cité, le commandement suprême des forces armées qui revient au roi (art. 62 *h*), la fonction de garantes suprêmes de l'ordre constitutionnel confiée à ces forces (art. 8) et la formule du serment royal par lequel le roi s'engage à « respecter et faire respecter » la Constitution (art. 61), convertissent le monarque en « gardien » de celle-ci. Ici interviennent aussi bien l'influence du texte français de 1958 (sans art. 16 explicite mais implicite), que l'interprétation doctrinale donnée en Belgique des pouvoirs royaux (46), et la formule de la loi fondamentale allemande qui transforme le chef de l'Etat en défenseur de la Constitution (47) avec les compétences inhérentes à cette notion. L'analyse de la pratique constitutionnelle des monarchies européennes, ni constante ni uniforme, devra permettre de dépasser les excès rationalisants des constituants espagnols et d'éclairer une réalité beaucoup plus semblable, en Espagne, à « l'aigle bicéphale » récemment étudié par M. Duverger (48) qu'à la « présidence des festivités nationales » analysée en France, sous les lois de 1875, par Barthélémy (49).

(45) BERLIA, *RDP*, 1948, LXIV. On peut répéter ici les critiques de MIRKINE-GUETZÉVITCH contre le parlementarisme trop rationalisé, *Les Constitutions de l'Europe*, Paris, 1951, préface.

(46) Cf. Rapport de la Commission... des prérogatives du roi, *Moniteur belge*, 6 août 1949.

(47) Allemagne, art. 56.

(48) *Echec au roi*, Paris, 1978.

(49) *Le gouvernement de la France*, Paris, 1919.

Quant à l'essence du parlementarisme, la responsabilité du gouvernement devant le Congrès des Députés s'articule de façon moniste, en combinant l'investiture et la motion de censure constructive des modèles français de 1946 et allemand de 1949 (50).

Les autres aspects des relations entre le gouvernement et l'Assemblée, que les propositions initiales et les amendements de l'UCD ont tenté de baser sur le modèle français de 1958 — spécialement les articles 28, 34, 37, 41 et 49 — n'ont pas obtenu de succès, et les dispositions du texte s'inspirèrent plus des Constitutions française de 1946, italienne de 1947 et, exceptionnellement, allemande de 1949.

### *Conclusion*

Le droit comparé révèle, pour le constituant et le législateur, le niveau de leur époque et il est bon qu'on y insère la nouvelle Constitution espagnole. Mais c'est seulement quand l'époque elle-même est dominée intellectuellement et affectivement qu'elle offre quelque chose de plus qu'un modèle à imiter et devient un horizon de ses propres possibilités. Peut-être le constituant espagnol a-t-il manqué de cette maîtrise de son temps à cause de l'oubli de ce qui soutient le temps : l'Histoire.

(50) Espagne, art. 113 ; Allemagne, art. 67.



PIERRE SUBRA DE BIEUSSES

*Ambiguïtés 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 *Cortes* 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 VILLAROYA, 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.

## *Les « nationalités » dans la Constitution*

L'Espagne, jamais, n'a connu l'unité. L'Ancien Régime, les Révolutions, la Restauration ont en vain tenté de l'imposer sans, à aucun moment, pouvoir réduire les mouvements nationalistes, essentiellement basque et catalan.

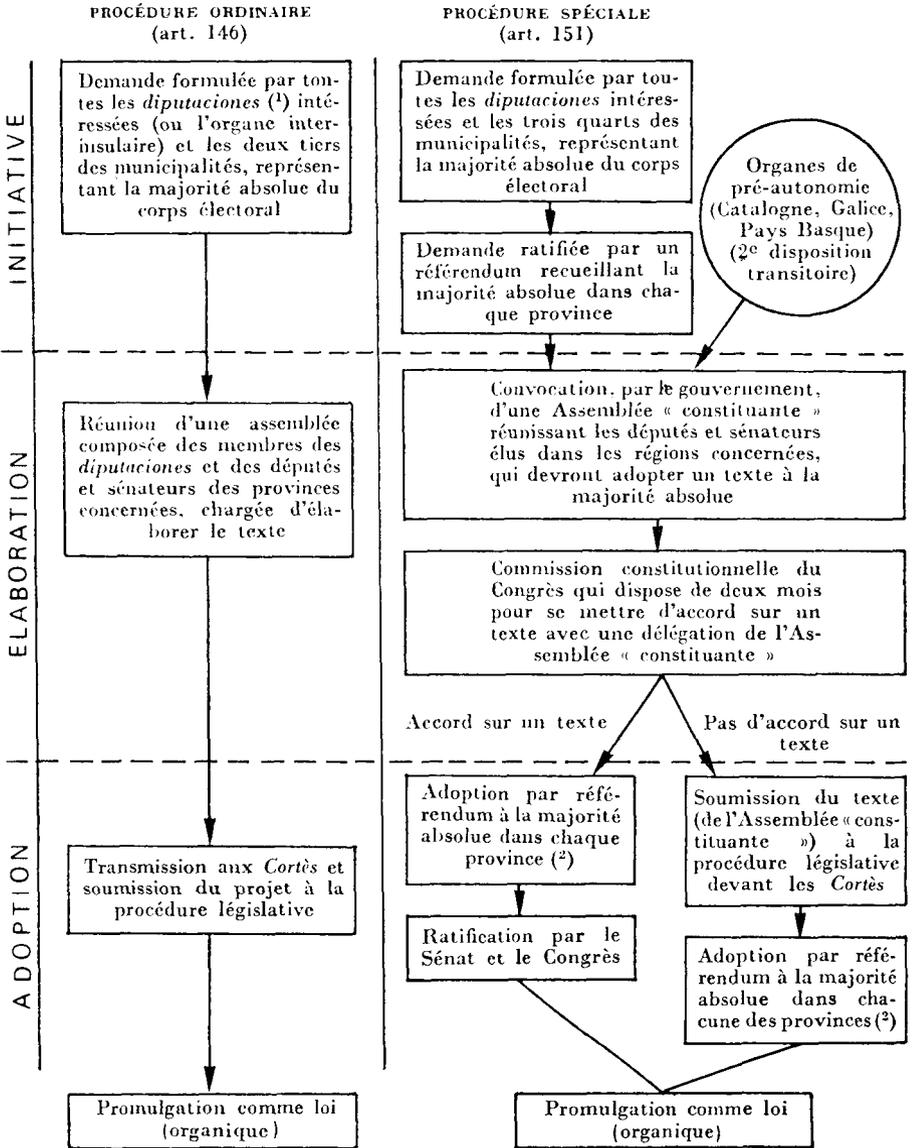
Mais le franquisme plus que tout autre a voulu, par la force militaire, administrative et judiciaire, réussir là où les siècles précédents avaient échoué, et où le succès était d'autant plus difficile que la République avait accordé des statuts d'autonomie dont le souvenir avivait la lutte. Et c'est précisément parce que le thème de l'unité était l'un des principes de base de la dictature, parce que la revendication nationaliste, traversant classes et milieux, avait été l'un des vecteurs essentiels du combat antifranquiste, que le problème était chargé d'une très lourde valeur symbolique. Sa solution conditionnait donc tout le devenir de la nouvelle démocratie.

Comme, toutefois, il est de règle dans cette transition, la question — celle-ci surtout — ne se pose pas en termes clairs et univoques et pèsent sur elle des impératifs contradictoires.

D'un côté, un puissant mouvement étendu à tout le territoire milite en faveur d'une autonomie poussée. Celle-ci est voulue par la droite rénovée qui voit aujourd'hui dans le centralisme qui la servit naguère un obstacle pesant au développement économique dans un pays ayant atteint le niveau industriel et technologique de l'Espagne. La gauche, quant à elle, outre sa propre conviction, pense trouver dans le désenclavement du pouvoir le moyen de se ménager de solides points d'appui. Sur ce souci majoritaire se greffe la volonté d'un système hiérarchisé qui permette le respect de la spécificité des nationalismes traditionnels.

# Processus constitutif des Communautés autonomes

Accord entre certaines  
collectivités locales intéressées



(1) *Diputación* : équivalent du Conseil général français.

(2) L'échec éventuel du référendum dans une ou plusieurs provinces n'empêche pas la constitution, entre les autres provinces concernées, de la communauté autonome.

Mais d'un autre côté, les stigmates du franquisme sont encore importants qui interdisent de remettre en cause le principe de l'unité. L'armée, à cet égard, a joué, au moins passivement, un rôle dissuasif considérable par le sentiment répandu qu'elle ne permettrait pas d'atteinte à ce qui fut le pilier quasi obsessionnel de son idéologie.

Les constituants, dans ces conditions, ont dû naviguer en permanence entre les contraintes et manier concurremment plusieurs couples dialectiques : nation / nationalités, nationalismes traditionnels / récents, décentralisation étendue / restreinte... L'article 2 du texte donne le ton — celui du paradoxe — en énonçant le caractère unitaire de la nation, pourtant intégrée par plusieurs « nationalités et régions ». Cette formulation, fruit bâtarde d'un compromis difficile, résume les contradictions d'un système complexe mais ingénieux dont la philosophie générale s'articule autour des idées de différenciation et de souplesse.

La diversité des situations et de leurs potentialités interdisait l'adoption d'un système uniforme qui, inadapté à certaines régions ou nationalités, leur serait un carcan. C'est pourquoi le choix a été fait de ce que l'on pourrait appeler une régionalisation à géométrie variable dans l'espace ; géométrie variable, car elle offre une gamme étendue de possibilités ; dans l'espace, car cette diversité ne s'applique pas sur un seul plan mais concerne à la fois la création, l'organisation, les pouvoirs des Communautés autonomes.

Ainsi, s'agissant de leur constitution et de l'élaboration de leurs statuts, deux systèmes coexistent (voir tableau ci-contre). La procédure ordinaire (art. 116) est le droit commun des régions, car si l'accès à la procédure spéciale n'est interdit à aucune, ses conditions paraissent en fait extrêmement difficiles à réunir. Cela ne signifie pas pour autant son inutilité. La deuxième disposition transitoire prévoit en effet que pourront y avoir directement recours « les territoires qui dans le passé ont adopté par plébiscite des projets de statuts et qui, à la date de promulgation de la présente Constitution, seront déjà dotés de régimes provisoires d'autonomie ». Ces circonlocutions désignent simplement sans les nommer la Catalogne, le Pays Basque et la Galice, qui tous trois avaient conquis, sous la République, leur autonomie. Ce double système caractérise assez bien les subtilités de dosage du titre VIII. Aux nationalités traditionnelles est accordé un mode de création préférentiel mais dont les autres régions ne sont pas brutalement exclues par les textes, même si elles le sont dans la réalité ; l'un et l'autre système permettant en toute hypothèse l'accession à l'autonomie.

Mais celle-ci n'a de sens effectif que par la nature et l'importance

des pouvoirs dont elle permet l'exercice. Là encore, l'uniformité est bannie et la Constitution établit plusieurs listes, non exhaustives, dont l'utilisation concerne les rapports entre Communautés autonomes et Etat et le droit d'initiatives des premières ; les organes de celles-ci étant institués sur un modèle unique : une Assemblée législative élue au suffrage universel à la proportionnelle, un président désigné par l'Assemblée et aidé d'un gouvernement, l'un et l'autre responsables devant l'Assemblée.

L'article 149-1 réserve à l'Etat compétence exclusive dans 32 domaines précisément énumérés parmi lesquels figurent toutes les matières qui, par nature, semblent interdire des politiques différenciées au sein d'un Etat demeurant unitaire. L'article 148-1 dresse à l'inverse la liste des domaines réservés aux Communautés. Parmi ces 22 points, tous ou presque revêtent une importance administrative indiscutable et certains sont même essentiels ; ainsi de l'organisation des institutions d'autogouvernement, de l'enseignement de la langue nationale, mais aussi de l'aménagement du territoire ou de la santé.

Entre ces deux listes, toutes les combinaisons sont possibles. Le droit est reconnu aux Communautés, tout d'abord, passé un délai de cinq ans, de s'arroger par leurs statuts toutes les compétences ne figurant sur aucune des deux listes (art. 149-3), leur abstention à cet égard attribuant à l'Etat ces matières résiduelles. Mais, plus important encore, l'article 148-2 permet aux Communautés autonomes, dans le même délai, modifiant leur statut, d'élargir leurs compétences dans le cadre de celles de l'Etat. Les pouvoirs attribués à celui-ci par l'article 149 le sont en effet sans préjudice de la possibilité, pour les nationalités et régions, soit d'assumer l'exécution de la législation adoptée à l'échelon supérieur, soit encore, dans certains cas, d'introduire des législations spéciales. Ainsi, par exemple, si l'Etat détermine seul le régime de la sécurité sociale ou de la police, les Communautés autonomes pourront, par l'article 148-2, assurer les prestations sociales et créer leur propre police.

La différenciation entre nationalités traditionnelles ou récentes intervient ici de nouveau en autorisant les trois premières à bénéficier de l'article 148-2 sans attendre les cinq années prévues.

Mais comme il n'est décidément ici aucun principe qui n'appelle son exception, l'article 150 ouvre aux *Cortès* la possibilité, par une loi organique, de déléguer aux Communautés autonomes des matières expressément réservées à l'Etat et permet également le vote de lois de bases dans le cadre desquelles toutes ou certaines Communautés pourront établir pour elles-mêmes des normes législatives.

Le système, on le voit, n'est pas simple. Mais la complexité est le tribut payé à la souplesse. Les possibilités d'adaptation sont nombreuses et mettent chaque Communauté en mesure de bâtir, sur un trône commun assez mince, un ensemble fait de modules variés dans leur type et dans leur taille. Ainsi espère-t-on que chacune d'elles pourra se forger des institutions fidèles aux contours de sa spécificité et de ses possibilités. Encore faut-il que cette différenciation ouverte ne soit pas réduite à néant par l'absence de moyens matériels ou une trop lourde tutelle.

En ce qui concerne les ressources, tout reste à faire. L'article 157 s'est prudemment borné à en énumérer l'origine, de façon à ce point imprécise qu'elle ne résout rien. Les Communautés disposeront soit d'impôts concédés par l'Etat, soit de surtaxes sur les impôts d'Etat, soit encore d'impôts, taxes et contributions propres. Dire cela, ce n'est pas dire grand-chose. Tout au plus peut-on d'ores et déjà supposer que si la décentralisation entraîne des économies marginales sensibles (rapidité, et donc moindre coût, des décisions par exemple), elle provoquera des dépenses importantes de création d'une administration locale d'autant plus étoffée que les tâches sont essentielles et variées. Il n'est donc pas exclu que la pression fiscale, au moins dans un premier temps, s'appesantisse sur les contribuables des Communautés autonomes. Mais un fait demeure, primordial, qui est la liberté, au moins juridique, laissée aux régions de déterminer elles-mêmes la nature et le montant de leurs ressources, ce qui permet de penser qu'elles pourront s'affranchir dans une certaine mesure de la dépendance à l'égard de l'Etat, ce dernier se bornant à rétribuer la prise en charge de certains de ses services par les Communautés.

Les limites apportées à leurs pouvoirs n'apparaissent pas, en définitive, particulièrement contraignantes. Outre la création d'un Fonds de solidarité destiné à assurer un minimum de péréquation entre les richesses des régions prospères (Catalogne, Pays Basque...) et des autres, la Constitution soumet les décisions des Communautés (tout comme celles des organes centraux) au contrôle du Tribunal constitutionnel et de la Cour des Comptes. Elle prévoit enfin la possibilité pour l'Etat de suppléer les carences éventuelles des régions et, par ailleurs, d'être représenté dans chacune d'elles par un délégué chargé de diriger les services extérieurs.

Plus approfondi que l'autonomisme de la République, plus souple que celui de l'Italie, le système mis en place par la Constitution de 1978 combine le respect des choix de chaque population avec le maintien d'un Etat unitaire et organise ainsi des autonomies « à la carte ». Il semble que soit trouvé le moyen terme entre deux tentations

également dangereuses : laisser libre cours ou résister par la force au mouvement centrifuge qui fut une constante de l'histoire de l'Espagne. La possibilité est offerte, enfin, de le canaliser. Les régionalistes et la plupart des nationalistes ne s'y sont pas trompés qui, à la permanente exception des terroristes basques, ont, pour la première fois, voulu ou tout au moins accepté qu'une Constitution espagnole fût aussi la leur.

ENRIQUE TIERNO GALVÁN

*La Constitution,  
cristallisation contradictoire  
d'un rapport de forces\**

La Constitution que le Congrès et le Sénat ont adoptée présente, dans son élaboration et son contenu mêmes, des caractéristiques parfois oubliées ou négligées. Elles sont pourtant indispensables à la bonne compréhension de la signification de cette Constitution très singulière de 1978.

La première particularité que je veux souligner est que la Constitution a été la plus débattue, tant dans la sphère sociale que politique, de toutes celles que l'Espagne a connues. Ni celle de 1812, sur laquelle on glosait jusque dans l'espace réduit de l'île de León et dont on discutait dans les rues, ni celle de 1869, des plus controversées et abondamment commentées dans les journaux, ne peuvent être comparées au train des débats et critiques qui ont accompagné la Constitution dès ses origines.

Les périodiques, tant les quotidiens que les revues, les publications spécialisées, les commentateurs de la radiotélévision, etc., ont divulgué la Constitution article par article et formé ainsi un groupe de pression imprécis mais efficace qui a pesé sur les partis politiques, leurs députés, les sénateurs.

On peut, à mon sens, affirmer que toute la classe dirigeante espagnole, au sens large, est intervenue, directement ou indirectement, dans le processus idéologique constitutionnel.

La Constitution, en second lieu, a été le résultat de la substitution à la guerre civile de la paix.

La Couronne a garanti ses positions pour cheminer vers la démo-

\* Traduction de Guy CARCASSONNE.

cratie sur deux concepts fondamentaux, *dynastie et paix*. La seconde de ces deux idées a été tout à la fois le moteur et le frein de l'activité des Espagnols pendant la période de transition. Dans la situation concrète de l'Espagne d'aujourd'hui, la paix consiste à éviter que se reproduise l'affrontement entre droites et gauches provoqué par l'intolérance agressive. Et c'est en fonction de cela qu'est apparu le consensus. Celui-ci n'a été ni un pacte entre partis, ni un accord entre factions, mais le remède contre la réapparition des conditions de la guerre civile. De là, pour les intéressés, l'obligation de faire des concessions dans la stratégie de la paix et pour la paix. Ces concessions, dans bien des cas, signifiaient des abandons tant idéologiques que de pouvoir, dont résulte une Constitution de compromis, qui implique, si sont respectés les postulats de base, des concessions répondant ou devant répondre à ce que tous, sauf exception, veulent et à ce à quoi tous renoncent volontairement.

Jamais l'Espagne n'a connu une Constitution ayant ces caractéristiques. Nos Constitutions — et cela est également vrai pour beaucoup d'autres dans le monde — ont été celles de vainqueurs et de vaincus. Nous serions-nous trouvés (ou nous trouverions-nous) dans une situation de ce type au moment d'élaborer le texte qui va régir l'exercice et l'administration du pouvoir d'Etat en relation avec les citoyens, leurs droits et leurs devoirs, que la question se serait posée (ou se poserait) en termes franquistes. On aurait alors pu parler, et non sans raison, de retour à 1936, en situation distincte, mais avec la même intentionnalité.

De ces caractères généraux, on peut inférer que nous sommes en présence d'un texte qui a les vertus d'être le fruit d'une volonté de paix et de s'être donné les moyens d'assurer la paix sociale, la paix économique, et pas seulement la paix politique.

Dès lors, pour un socialiste marxiste, la Constitution n'est pas satisfaisante sur le plan des idées mais le devient lorsqu'il s'agit de répondre aux conditions objectives de la société espagnole actuelle, et de permettre leur épanouissement afin que dans l'avenir, par transformation ou changement, nous, socialistes, obtenions la constitution que nous souhaitons.

Cette Constitution très particulière suscite d'autres remarques comme, par exemple, le fait qu'elle délègue tant de matières à une législation ultérieure, constitutionnelle ou non, ce qui en fait une Constitution souple.

Ceci explique le consensus qui, compris comme se substituant au schéma de vainqueurs et vaincus au Parlement, a conduit à un texte qui, par nécessité, réserve pour le futur les problèmes

pratiques, se limitant à définir les règles du jeu en ce qui concerne les relations de pouvoir. D'une certaine manière, le droit constitutionnel occidental est coutumier du fait, mais la Constitution espagnole de 78, comme nous l'avons déjà relevé, laisse à trancher après son entrée en vigueur des questions primordiales. De là le fait que 53 articles fassent référence à des lois à venir, constitutionnelles ou ordinaires. Au vu de cette notable particularité, il est permis de se demander s'il faudra tenter d'établir un lien entre la Constitution — qui définit mais ne détermine ni la structure ni les éléments de quelques-uns des rouages essentiels de l'État — et la relation institutionnelle des forces politiques ; en clair, l'indétermination même de la Constitution ne requiert-elle pas, pour qu'il y ait dans le futur un ordre politique et un ordre social, un schéma bipartite ou un bipartisme imparfait ?

Depuis le début du processus de transition, la Couronne, et ceux qui ont établi les règles initiales du jeu, voyaient dans le bipartisme le modèle idéal des rapports de forces politiques en Espagne. Il paraît évident qu'aux origines de la période transitoire, le type de relations que ménageaient les législateurs entamant la transformation du système franquiste figurait un schéma très simple, partant de l'idée que les organisations mineures tendraient à disparaître ou à s'unir, et que la société espagnole conserverait un haut niveau d'imperméabilité au communisme.

En fonction de cette optique, que nous, qui vivions et analysions la situation politique de cette période, voyions très clairement, le schéma de pouvoir comportait deux grands noyaux politiques définis l'un comme de centre droit et l'autre à tendance social-démocrate, qui se répartiraient à tour de rôle la responsabilité du pouvoir, fondamentalement en ce qui touche au maintien des institutions, de l'ordre et du système capitaliste, dans les limites tolérées par l'histoire envisagée avec une conception de l'homme et de la cohabitation progressiste, mais en aucun cas, en aucun sens, révolutionnaire. Cette perspective a permis, en règle générale jusqu'à maintenant, la coïncidence entre la volonté des secteurs conservateurs et la complicité, jugée inévitable, de la majorité de la gauche.

Le schéma initial a été perturbé par la croissance et surtout l'influence politique du Parti communiste et par la croissance et l'influence, dans certaines couches de la classe dominante, de l'Alliance populaire. Ces deux tendances auraient-elles campé sur des positions extrêmes, l'on se serait acheminé vers le pluripartisme avec le risque, toujours existant, que la multiplicité des formations fasse obstacle à une solution pacifique des questions que la Constitution

a laissées en suspens en ne déterminant ni structures ni composantes.

Mais, ajoutée aux positions de droite extrême adoptées tactiquement par l'Alliance populaire, la tactique spéciale du Parti communiste, consistant à se maintenir en état de trêve et de convergence politique permanente avec l'UCD, au point de se déplacer sur des positions social-démocrates, amenant le Parti socialiste à assumer la responsabilité de veiller à ce qu'aucune exagération, aucun débordement de son électorat ne vienne rompre la fragile stabilité nationale, a permis que le schéma survive dans ses grandes lignes et que l'opinion voie le présent et l'avenir à travers deux grands partis.

Il est certain que si le Parti communiste avait maintenu ses positions traditionnelles et que le centre avait adopté les caractéristiques extrêmes de la droite, la perspective bipartite n'aurait pas prévalu ; le fait qu'elle se perpétue tranquillise la Couronne, correspond au souhait du gouvernement et du Parti socialiste lui-même, qui veut être le grand parti de gauche de l'Espagne future. On peut admettre, avec nombre de présomptions, que la loi électorale qui régira, quand elles auront lieu, les élections municipales et générales, donnera une prime aux majorités, l'abandon d'un schéma défendu avec ténacité depuis le commencement et qui, répétons-le, a subsisté dans les faits d'une manière ou d'une autre paraissant peu probable.

Un autre facteur a contribué à donner aux forces politiques les positions que nous avons décrites : c'est, fondamentalement, le terrorisme. Cette affirmation vaut également pour le Parti communiste qui peut maintenir la discipline et la confiance parmi les militants et les cadres en montrant le terrorisme comme un danger réel et quotidien, susceptible d'altérer la stabilité du pays, d'amener un gouvernement autoritaire. C'est en grande partie au terrorisme qu'est dû le fait que les divers partis politiques espagnols ou les groupes de pression conservent une attitude conciliante qui a pris la forme d'un compromis pour donner naissance à la Constitution. Le consensus a résulté de la volonté de ne pas reproduire au Parlement les clivages de la guerre civile, mais cette volonté s'est également maintenue et renforcée grâce au terrorisme. Une fois la Constitution approuvée, toutefois, il doit disparaître comme germe ayant des répercussions sur la stabilité politique ; c'est là une idée très claire pour tous les partis, mais tous ne s'accordent pas sur la façon d'y mettre un terme. Il s'agit, redisons-le, d'un objectif des formations qui ont accepté le jeu démocratique et non des secteurs qui, pour une raison ou une autre, le refusent dans le contexte historique et actuel qu'offre la Constitution.

Adoptons comme hypothèse de travail que la période de *transition*

formelle prend fin avec le référendum positif ; comme le lecteur peut le constater au vu de ce qui précède, il y aura dans le processus constitutionnel une période de transition formelle et une autre de *transition matérielle*.

La période de transition formelle s'achève au moment où les Espagnols disent « oui » à la Constitution ; il reste cependant la période de transition appelée, par opposition, matérielle et qu'il aurait été meilleur, peut-être, de qualifier « dans la pratique ». Cette *transition dans la pratique* signifie surtout que tant que l'on ne parviendra pas à une démocratie affermie dans l'opinion publique et dont la permanence ne sera pas problématique, il n'existera pas en Espagne de véritable système démocratique.

A l'heure actuelle, il est impossible d'affirmer sans nuances que la démocratie soit enracinée chez les Espagnols et que ceux-ci soient disposés à la défendre comme un bien propre et irremplaçable. Une large partie de l'opinion publique, tout en admettant que la situation présente est préférable à la dictature franquiste, s'interroge encore sur les bienfaits qu'apporte la démocratie. Il est beaucoup débattu de cet état de fait dans la presse, dans les cercles, et autour des tables de travail, en le condensant sous le nom « Max wébérien » de « désenchantement ».

Aucun des analystes du processus politique espagnol n'a pu être surpris par un désenchantement postérieur à l'instauration des institutions démocratiques fondamentales. Outre l'éternelle tendance à confondre ce qui est nouveau avec ce qui régénère — c'est un thème ancien en Europe et qui vient de Grèce —, il était certain, dans le cas espagnol, qu'une fois la rupture effacée au profit de l'évolution le désenchantement devait être grand parmi ceux qui attendaient de la nouveauté la guérison de tous leurs maux et qui la voient cheminer avec une lenteur qui en rend les mouvements presque imperceptibles à quiconque n'est pas très informé. De l'extérieur, il est aisé de remarquer l'évolution du courant espagnol, mais de l'intérieur, par un phénomène optique explicable en politique, cela est à peine perçu car la rapidité de l'illusion occulte le mouvement de la réalité.

C'est ce qui explique que le désenchantement ait été si grand, si largement répandu. Simultanément, et par relation de cause à effet, sont apparues l'indifférence et la critique indiscernée, et souvent sans fondement, de la démocratie, ce qui, en termes politiques, se traduit par un éloignement du peuple par rapport aux dirigeants de gauche comme de droite. C'est un phénomène qui n'a pas été dûment quantifié car bien que la question de l'indifférence, de la confiance, et surtout de la connaissance, des personnalités ait figuré dans toutes les

enquêtes, on n'a pas tenté d'apprécier scientifiquement le nombre des déçus et des indifférents. On peut néanmoins le supposer élevé quoique, comme nous l'avons dit, le désenchantement ou l'indifférence ne soient pas nécessairement antidémocratiques ; c'est, au contraire, le cas le moins fréquent, mais les conséquences politiques de cette situation sur le pouvoir et ses alentours ont eu une grande importance en ce qu'elles nous permettent de juger la conduite des partis au-delà de leur tactique et de leur stratégie quand ils en ont une. La politique aujourd'hui en Espagne est, autour du pouvoir, une lutte de partis et de personnes, et, par conséquent, il y a dans les partis une défaillance considérable de l'attention qu'ils auraient dû prêter à entretenir l'enthousiasme populaire, y compris des militants, et à soutenir la confiance dans la démocratie nouvellement née.

L'attitude des partis politiques, comme il est de coutume lorsqu'ils focalisent exclusivement leurs efforts sur le pouvoir, devient suspecte aux yeux des citoyens qui vivent les effets d'un pouvoir qu'ils ne connaissent pas et auquel ils ne participent guère. De ce fait, bien que soient rares les critiques de la démocratie comme conception du monde et forme de gouvernement, elles deviennent nombreuses lorsqu'il s'agit des formations parlementaires. Il est évident que les partis doivent assumer toutes les fonctions qui sont les leurs et pas seulement celles qui touchent directement au pouvoir, mais on ne peut cependant faire leur procès d'un point de vue anthropologique en disant que leurs dirigeants sont ambitieux. Les sources de la situation décrite, fréquemment répétée dans le cours de l'histoire politique européenne, ne résident pas dans l'ambition des hommes mais dans la mécanique propre des événements. La politique du consensus était une politique aspirante et ne pouvait sortir des sphères du pouvoir. D'un autre côté, le changement des principales structures et institutions de l'Etat devait se faire rapidement et sur des bases techniques légales satisfaisant aux exigences de nouveauté et à celle des forces encore vivaces du passé. De là l'origine du désenchantement et de l'indifférence de l'opinion publique.

Après le référendum et la fin de la période de transition formelle, on peut supposer que les partis seront animés par autre chose que leur tropisme en direction du pouvoir et perdront l'image d'opportunisme manœuvrier qui leur est généralement attribuée, à plus ou moins juste titre, certains ayant été plus opportunistes et manœuvriers que d'autres.

S'agissant de l'étape pratique de la transition, beaucoup a déjà été fait, mais la politique espagnole a encore à subir des séquelles de l'administration, de la corruption, et des valeurs du monde franquiste,

séquelles qui doivent être extirpées par le temps et les efforts. Mais pour que les efforts soient efficaces et bref le temps, les conditions tiennent à la composition future du Parlement ; c'est-à-dire au parti qui triomphe ou, à défaut, aux alliances qui se forment. Mais, en toute hypothèse, quand les institutions et les hommes politiques adopteraient une attitude correcte, les grands problèmes économiques, avec les difficultés sociales corrélatives, demeureraient, ainsi que les problèmes régionaux, le basque particulièrement.

Au moment où nous achevons la rédaction de cet article, la discussion va commencer sur le point de savoir si sont ou non reconnus les droits historiques du Pays Basque car, comme nous l'avons dit, là est le principe de toute solution ; mais il reste la crise économique européenne et le haut niveau de chômage qui, dans l'économie espagnole, se manifestent de façon particulièrement dramatique en ce qu'ils coïncident avec la consolidation de la démocratie.

C'est pratiquement une constante de l'histoire politique de notre pays que les grandes mutations progressistes se déroulent dans une poussée de crise économique qui a engourdi son développement. Ce fut le cas pour la II<sup>e</sup> République, c'est le cas pour la nouvelle démocratie en Espagne.

Je ne voudrais pas que se dégage de l'analyse qui précède l'idée que le processus de transition espagnol a exclusivement dépendu des forces politiques et sociales espagnoles.

La même remarque vaut pour les forces économiques.

Ni dans l'ordre politique ni dans l'ordre économique les Etats atlantiques ne pouvaient manquer d'intervenir dans le processus. Maintenant qu'il touche à sa fin, les Etats arabes et le bloc soviétique commencent à déployer une grande activité en faveur de la démocratie espagnole.

Il n'est pas possible, dans le cadre de cet article, de décrire l'écheveau complexe des pressions internationales depuis la maladie du général Franco jusqu'à l'heure actuelle. Il suffit de dire qu'aussi bien les Etats-Unis que leurs compléments politiques et économiques européens étaient intéressés à une démocratie de type occidental en Espagne. Il s'agissait, en bref, de renouveler l'essai portugais, mais avec plus d'attention et de discernement.

Les Etats arabes, l'URSS et ses alliés étaient également intéressés par une Espagne démocratique, accueillante et souple. Maintenant que, au moins théoriquement, la démocratie est instaurée, se posent les problèmes dans lesquels les intérêts internationaux apparaissent

clairement. Un bon exemple en est la lutte autour de l'entrée éventuelle de l'Espagne dans l'OTAN.

Cet élément, qui a plus de valeur politique que proprement stratégique, jettera la lumière sur la puissante intervention que les Etats-Unis ont faite et font dans le processus espagnol de transition. Influence qui, à travers les secteurs conservateurs, se reflétera clairement dans la politique étrangère de l'Espagne.

Une fois de plus, le cas espagnol a caractère d'exemple et d'expérience particulièrement important pour les autres peuples d'Europe.

# DOCUMENTS

## Constitution du 29 décembre 1978\*

### Préambule

La nation espagnole, désirant établir la justice, la liberté et la sécurité, et promouvoir le bonheur de tous ceux qui en font partie, en application de sa souveraineté, proclame sa volonté de :

- Garantir la coexistence démocratique, dans le cadre de la constitution et des lois, conformément à un ordre économique et social juste.
- Consolider un Etat de Droit qui assure l'empire de la loi comme expression de la volonté populaire.
- Protéger tous les Espagnols et peuples d'Espagne dans l'exercice des droits de l'Homme, de leurs cultures et traditions, langues et institutions.
- Promouvoir le progrès de la culture et de l'économie pour assurer à tous une digne qualité de la vie.
- Etablir une société démocratique avancée, et
- Collaborer au renforcement de relations pacifiques et de coopération efficace avec tous les peuples de la Terre.

En conséquence, les *Cortès* approuvent et le peuple espagnol ratifie la :

### CONSTITUTION

#### Titre préliminaire

*Art. 1.* — 1. L'Espagne se constitue en un Etat, social et démocratique de droit, qui défend comme valeurs supérieures de son ordonnancement juridique la liberté, la justice, l'égalité et le pluralisme politique.

2. La souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol, dont émanent tous les pouvoirs de l'Etat.

3. La forme politique de l'Etat espagnol est la Monarchie parlementaire.

*\*La traduction de la Constitution a été faite par Guy CARCASSONNE et Olivier DUHAMEL, avec le concours de Joan VINTRO. L'élégance a délibérément été sacrifiée au respect du texte original.*

*Art. 2.* — La Constitution repose sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols, et reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui en font partie, et la solidarité entre elles toutes.

*Art. 3.* — 1. Le castillan est la langue officielle de l'Etat. Tous les Espagnols ont le devoir de le connaître et le droit de l'utiliser.

2. Les autres langues d'Espagne seront également officielles dans les Communautés Autonomes respectives, conformément à leurs statuts.

3. La richesse des différentes formes linguistiques de l'Espagne est un patrimoine culturel qui fera l'objet d'un respect particulier et sera protégé.

*Art. 4.* — 1. Le drapeau de l'Espagne est composé de trois bandes horizontales rouge, jaune et rouge, la jaune étant deux fois plus large que chacune des rouges.

2. Leurs statuts pourront reconnaître aux Communautés Autonomes un drapeau et des emblèmes propres. Ceux-ci seront utilisés conjointement avec le drapeau espagnol sur leurs édifices publics et dans les cérémonies officielles.

*Art. 5.* — La capitale de l'Etat est la ville de Madrid.

*Art. 6.* — Les partis politiques expriment le pluralisme politique, concourent à la formation et à la manifestation de la volonté populaire et sont un instrument fondamental pour la participation politique. Leur création et l'exercice de leur activité sont libres dans le respect de la Constitution et de la loi. Leur structure interne et leur fonctionnement devront être démocratiques.

*Art. 7.* — Les syndicats de travailleurs et les organisations patronales contribuent à la défense et à la promotion des intérêts économiques et sociaux qui leur sont propres. Leur création et l'exercice de leur activité sont libres dans le respect de la Constitution et de la loi. Leur structure interne et leur fonctionnement devront être démocratiques.

*Art. 8.* — 1. Les Forces Armées, constituées par l'Armée de Terre, la Marine et l'Armée de l'Air, ont pour mission de garantir la souveraineté et l'indépendance de l'Espagne, défendre son intégrité territoriale et l'ordre constitutionnel.

2. Une loi organique fixera les bases de l'organisation militaire, Conformément aux principes de la présente Constitution.

*Art. 9.* — 1. Les citoyens et les pouvoirs publics sont soumis à la Constitution et à l'ordre juridique.

2. Il appartient aux pouvoirs publics de promouvoir les conditions pour que soient réelles et effectives la liberté et l'égalité de l'individu et des groupes auxquels il appartient ; d'écartier les obstacles qui interdisent ou rendent difficile leur plein exercice, et de faciliter la participation de tous les citoyens à la vie politique, économique, culturelle et sociale.

3. La Constitution garantit le principe de légalité, la hiérarchie des normes, la publicité des normes, la non-rétroactivité des dispositions pénales défavorables ou restrictives des droits individuels, la sécurité juridique, la responsabilité et le contrôle de l'arbitraire des pouvoirs publics.

**Titre I. — Des droits et devoirs fondamentaux**

*Art. 10.* — 1. La dignité de la personne, les droits inviolables qui lui sont inhérents, le libre développement de la personnalité, le respect de la loi et des droits d'autrui, sont les fondements de l'ordre politique et de la paix sociale.

2. Les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés que la Constitution reconnaît seront interprétées conformément à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et aux traités et conventions internationaux portant sur les mêmes matières, ratifiés par l'Espagne.

**CHAPITRE PREMIER. — DES ESPAGNOLS ET DES ÉTRANGERS**

*Art. 11.* — 1. La nationalité espagnole s'acquiert, se conserve et se perd conformément à ce qui est prévu par la loi.

2. Aucun Espagnol de naissance ne pourra être privé de sa nationalité.

3. L'Etat pourra négocier des traités de double nationalité avec les pays ibéro-américains ou avec ceux ayant entretenu ou entretenant des liens particuliers avec l'Espagne. Dans ces mêmes pays, quand bien même ne reconnaîtraient-ils pas à leurs ressortissants un droit réciproque, les Espagnols pourront être naturalisés sans perdre leur nationalité d'origine.

*Art. 12.* — Les Espagnols sont majeurs à dix-huit ans.

*Art. 13.* — 1. Les étrangers bénéficieront des libertés publiques que garantit le présent titre, dans les termes établis par les traités et la loi.

2. Seuls les Espagnols seront titulaires des droits reconnus à l'article 23, sauf ce qui, sous réserve des critères de réciprocité, peut être établi par traité ou loi pour le droit de suffrage actif dans les élections municipales.

3. L'extradition ne sera accordée qu'en application d'un traité ou de la loi, sous réserve du principe de réciprocité. Les délits politiques seront exclus de l'extradition, les actes de terrorisme n'étant pas considérés comme tels.

La loi établira les termes dans lesquels les citoyens d'autres pays et les apatrides pourront bénéficier du droit d'asile en Espagne.

**CHAPITRE DEUXIÈME. — DROITS ET LIBERTÉS**

*Art. 14.* — Les Espagnols sont égaux devant la loi, sans que puisse prévaloir aucune discrimination pour cause de naissance, race, sexe, religion, opinion, ou de toute autre condition ou circonstance personnelle ou sociale.

*Section 1. — Des droits fondamentaux et des libertés publiques*

*Art. 15.* — Chacun a droit à la vie et à l'intégrité physique et morale, sans en aucun cas pouvoir être soumis à la torture, ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. La peine de mort reste abolie, sous réserve de ce que pourront disposer les lois pénales militaires pour le temps de guerre.

*Art. 16.* — 1. Est garantie la liberté idéologique, religieuse et de culte des individus et des communautés sans autre limitation, dans ses manifestations, que celles nécessaires pour le maintien de l'ordre public protégé par la loi.

2. Nul ne pourra être obligé de révéler sa religion, ses croyances ou idéologies.

3. Aucune religion ne sera religion d'Etat. Les pouvoirs publics tiendront compte des croyances religieuses de la société espagnole et maintiendront les relations consécutives de coopération avec l'Eglise catholique et les autres confessions.

*Art. 17.* — 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sécurité. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est dans le respect du présent article et dans les cas et la forme prévus par la loi.

2. La détention provisoire ne pourra durer plus que le temps strictement nécessaire à la réalisation des vérifications qui tendent à éclaircir les faits, et, en tout cas, dans le délai maximum de soixante-douze heures le détenu devra être mis en liberté ou à la disposition de l'autorité judiciaire.

3. Toute personne détenue doit être informée de façon immédiate et compréhensible par elle de ses droits et des motifs de sa détention, et ne peut être contrainte à faire une déclaration. L'assistance d'un avocat est garantie au détenu dans les enquêtes policières et judiciaires, selon les termes établis par la loi.

4. La loi instituera une procédure d'*habeas corpus* pour entraîner la mise à disposition judiciaire immédiate de toute personne illégalement détenue. De la même façon, la loi déterminera la durée maximum de la détention préventive.

*Art. 18.* — 1. Sont garantis le droit à l'honneur, à l'intimité personnelle et familiale, et le droit de chacun sur sa propre image.

2. Le domicile est inviolable. Nulle entrée ou perquisition ne pourra y être faite sans le consentement de l'intéressé ou un mandat judiciaire, sauf en cas de flagrant délit.

3. Est garanti le secret des communications et en particulier postales, télégraphiques et téléphoniques, sauf mandat judiciaire.

4. La loi limitera l'usage de l'informatique pour garantir l'honneur et l'intimité personnelle et familiale des citoyens et le plein exercice de leurs droits.

*Art. 19.* — Les Espagnols ont le droit de choisir librement leur résidence et de circuler sur le territoire national.

De la même façon, ils ont le droit d'entrer et sortir librement d'Espagne, dans les termes que la loi établit. Ce droit ne pourra être limité pour des motifs politiques ou idéologiques.

*Art. 20.* — 1. Sont reconnus et protégés les droits : a) d'exprimer et défendre librement les pensées, idées et opinions par la parole, l'écrit ou tout autre moyen de reproduction ; b) à la création et production littéraire, artistique, scientifique et technique ; c) de prodiguer un enseignement ; d) de communiquer ou recevoir librement une information véridique par tout moyen de diffusion. La loi déterminera le droit à la clause de conscience et au secret professionnel dans l'exercice de ces libertés.

2. L'exercice de ces droits ne peut être restreint par aucun type de censure préalable.

3. La loi déterminera l'organisation et le contrôle parlementaire des moyens de communication sociale dépendant de l'Etat ou de tout autre organisme public, en garantissant l'accès auxdits moyens des groupes sociaux ou politiques représentatifs et en respectant le pluralisme de la société et les diverses langues de l'Etat.

4. Ces libertés trouvent leurs limites dans le respect des droits reconnus au présent titre, dans les prescriptions des lois qui le développent, et, particulièrement, dans le droit à l'honneur, à l'intimité, à l'image personnelle et à la protection de la jeunesse et de l'enfance.

5. La mise sous séquestre de publications, enregistrements et autres moyens d'information ne pourra se faire qu'en vertu d'un mandat judiciaire.

*Art. 21.* — 1. Est reconnu le droit de réunion pacifique et sans armes. L'exercice de ce droit ne nécessitera pas d'autorisation préalable.

2. Pour les réunions dans des lieux de passage public et les manifestations, communication préalable sera faite aux autorités, qui ne pourront les interdire que lorsque existeront des motifs fondés sur l'atteinte à l'ordre public, avec danger pour les personnes ou pour les biens.

*Art. 22.* — 1. Le droit d'association est reconnu.

2. Les associations qui poursuivent des fins ou utilisent des moyens spécifiés délictuels sont illégales.

3. Les associations constituées sous la protection du présent article devront être inscrites sur un registre à seule fin de publicité.

4. Les associations ne pourront être dissoutes ou suspendues dans leurs activités qu'en vertu d'une décision judiciaire motivée.

5. Sont interdites les associations secrètes et celles de caractère paramilitaire.

*Art. 23.* — 1. Les citoyens ont le droit de participer aux affaires publiques directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus par des élections périodiques au suffrage universel.

2. De la même façon, ils ont le droit d'accéder dans des conditions d'égalité aux fonctions et charges publiques, selon les conditions requises par la loi.

*Art. 24.* — 1. Toute personne a droit à obtenir la protection effective des juges et tribunaux dans l'exercice de ses droits et intérêts légitimes, sans qu'en aucun cas elle puisse être privée de défense.

2. De la même manière, chacun a droit de recourir au juge ordinaire, déterminé par la loi, droit à la défense et à l'assistance d'un homme de loi, droit d'être informé sur les accusations formulées à son encontre, droit à un procès public, sans délais indus et avec toutes les garanties, droit d'utiliser les moyens de preuve opportuns pour sa défense, de ne pas témoigner contre lui-même, de ne pas s'avouer coupable et a droit à la présomption d'innocence.

La loi déterminera les cas dans lesquels, pour raison de parenté ou de secret professionnel, on ne sera pas obligé de témoigner sur des faits présumés délictuels.

*Art. 25.* — 1. Nul ne peut être condamné ou sanctionné pour des actions ou omissions qui, lors de leur intervention, ne constituaient pas un délit, une faute ou une infraction administrative, selon l'ordre juridique alors en vigueur.

2. Les peines privatives de liberté et les mesures de sécurité seront orientées en vue de la rééducation et de la réinsertion sociale et ne pourront consister en des travaux forcés. Celui qui aura accompli la peine de prison à laquelle il a été condamné bénéficiera des droits fondamentaux du présent chapitre, sauf celui à l'encontre duquel ils auront été expressément limités par le contenu de la sentence le condamnant, la nature de la peine et la loi pénitentiaire. En toute hypothèse, il aura droit à un travail rémunéré et au bénéfice correspondant de la Sécurité sociale, tout comme à l'accès de la culture et au développement intégral de sa personnalité.

3. L'administration civile ne pourra imposer de sanctions qui, directement ou subsidiairement, impliquent privation de liberté.

*Art. 26.* — Sont interdits les Jurys d'Honneur dans le domaine de l'administration civile et des organisations professionnelles.

*Art. 27.* — 1. Chacun a droit à l'éducation. La liberté de l'enseignement est reconnue.

2. L'éducation aura pour objet le plein développement de la personnalité humaine dans le respect des principes démocratiques de coexistence, des droits et libertés fondamentaux.

3. Les pouvoirs publics assurent aux parents le droit à une assistance permettant que leurs enfants reçoivent la formation religieuse et morale conforme à leurs propres convictions.

4. L'enseignement élémentaire est obligatoire et gratuit.

5. Les pouvoirs publics garantissent le droit de tous à l'éducation par une programmation générale de l'enseignement, avec participation effective de tous les secteurs concernés et la création d'établissements d'enseignement.

6. La liberté de créer des établissements d'enseignement est reconnue aux personnes physiques et morales, dans le respect des principes constitutionnels.

7. Les professeurs, parents et, le cas échéant, élèves interviendront dans le contrôle et la gestion de tous les établissements auxquels participe l'administration avec des fonds publics, selon les termes que la loi établit.

8. Les pouvoirs publics inspecteront et homologueront le système éducatif, pour veiller à l'application des lois.

9. Les pouvoirs publics aideront les établissements d'enseignement qui réunissent les conditions que la loi établit.

10. L'autonomie des universités est reconnue dans les termes que la loi établit.

*Art. 28.* — 1. Chacun a le droit de se syndiquer librement. La loi pourra limiter ou faire exception à l'exercice de ce droit pour ce qui concerne les forces armées ou institutions militaires ou les autres corps soumis à une discipline militaire, et fixera les règles particulières de son exercice pour les agents publics. La liberté syndicale comprend le droit de fonder des syndicats et de s'affilier à celui de son choix, tout comme le droit pour les syndicats de former des confédérations et de fonder des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier. Nul ne pourra être obligé de s'affilier à un syndicat.

2. Le droit de grève est reconnu aux travailleurs pour la défense de leurs intérêts. La loi réglant l'exercice de ce droit établira les garanties précises pour assurer la continuité des services essentiels de la communauté.

*Art. 29.* — 1. Tous les Espagnols ont le droit de pétition individuelle ou collective, par écrit, dans la forme et avec les effets que la loi détermine.

2. Les membres des Forces Armées ou des corps soumis à la discipline militaire ne pourront exercer ce droit qu'individuellement et en accord avec leur législation spécifique.

## *Section 2. — Des droits et devoirs des citoyens*

*Art. 30.* — 1. Les Espagnols ont le droit et le devoir de défendre l'Espagne.

2. La loi fixera les obligations militaires des Espagnols et déterminera, avec les garanties nécessaires, les règles de l'objection de conscience, ainsi que les autres

causes d'exemption du service militaire obligatoire, pouvant imposer, le cas échéant, une prestation sociale substitutive.

3. Un service civil pourra être établi pour l'accomplissement de fins d'intérêt général.

4. Par une loi pourront être déterminés les devoirs des citoyens dans les cas de risque grave, de catastrophe ou calamité publique.

*Art. 31.* — 1. Chacun devra participer au financement des charges publiques, en fonction de sa capacité économique, selon un système fiscal juste inspiré par les critères d'égalité et de progressivité et qui, en aucun cas, n'aura la portée d'une confiscation.

2. Les dépenses publiques réaliseront une assignation équitable des ressources et leur programmation et exécution répondra au critère d'efficacité et d'économie.

3. Des prestations personnelles ou patrimoniales de caractère public ne pourront être établies que conformément à la loi.

*Art. 32.* — 1. L'homme et la femme ont le droit de contracter mariage en pleine égalité juridique.

2. La loi fixe les formes du mariage, l'âge et la capacité pour le contracter, les droits et devoirs des conjoints, les causes de séparation et dissolution et leurs effets.

*Art. 33.* — 1. Le droit à la propriété privée et à l'héritage est reconnu.

2. La fonction sociale de ces droits délimite leur contenu, en accord avec les lois.

3. Nul ne pourra être privé de ses biens et droits que pour des causes justifiées par l'utilité publique ou l'intérêt social, moyennant une indemnisation correspondante et en conformité avec les dispositions légales.

*Art. 34.* — 1. Est reconnu le droit de créer une fondation à des fins d'intérêt général.

2. Seront également applicables aux fondations les dispositions des paragraphes 2 et 4 de l'article 22.

*Art. 35.* — 1. Tous les Espagnols ont le devoir de travailler et le droit au travail et au libre choix de leur profession ou emploi, à la promotion sociale à travers le travail et à une rémunération suffisante pour satisfaire leurs besoins et ceux de leur famille, sans qu'en aucun cas puisse intervenir une discrimination sexuelle.

2. La loi fixera un Statut des travailleurs.

*Art. 36.* — La loi déterminera les particularités propres aux ordres professionnels et à l'exercice des professions contrôlées. La structure interne et le fonctionnement des ordres devront être démocratiques.

*Art. 37.* — 1. La loi garantit le droit aux négociations collectives du travail entre les représentants des travailleurs et du patronat, tout comme la force contraignante des conventions.

2. Est reconnu aux travailleurs et au patronat le droit d'adopter des moyens de conflit collectif. La loi qui régleme l'exercice de ce droit, sans préjudice des limitations qu'elle pourrait établir, inclura des garanties précises pour assurer le fonctionnement des services essentiels de la communauté.

*Art. 38.* — La liberté d'entreprise est reconnue dans le cadre de l'économie de marché. Les pouvoirs publics garantissent et protègent son exercice et la défense de la productivité en accord avec les exigences de l'économie générale et, le cas échéant, de la planification.

CHAPITRE TROISIÈME. — DES PRINCIPES DIRECTEURS  
DE LA POLITIQUE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

*Art. 39.* — 1. Les pouvoirs publics assurent la protection sociale, économique et juridique de la famille.

2. Les pouvoirs publics assurent pareillement la protection intégrale des enfants, égaux devant la loi, indépendamment de leur filiation, et des mères, quelle que soit leur situation de famille. La loi rend possible la recherche de paternité.

3. Les parents doivent prêter assistance de tous ordres aux enfants qu'ils ont eus dans ou hors mariage, durant leur minorité et dans tous les autres cas légalement nécessaires.

4. Les enfants en bas âge bénéficieront de la protection prévue par les accords internationaux qui veillent sur leurs droits.

*Art. 40.* — 1. Les pouvoirs publics assureront la promotion des conditions favorables au progrès social et économique et à une distribution plus équitable du revenu régional et personnel, dans le cadre d'une politique de stabilité économique. Ils réaliseront en particulier une politique visant au plein emploi.

2. De même, les pouvoirs publics encourageront une politique qui assure la formation et la reconversion professionnelles ; ils veilleront à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, garantiront le repos nécessaire, par la limitation de la journée de travail, les vacances périodiques rétribuées et la promotion de centres adéquats.

*Art. 41.* — Les pouvoirs publics entretiendront un régime public de Sécurité Sociale pour tous les citoyens qui garantisse l'assistance et des prestations sociales suffisantes, en cas de besoin, et particulièrement en cas de chômage. L'assistance et les prestations complémentaires seront libres.

*Art. 42.* — L'Etat veillera particulièrement à la sauvegarde des droits économiques et sociaux des travailleurs espagnols à l'étranger et orientera sa politique vers leur rapatriement et leur réinsertion dans la société.

*Art. 43.* — 1. Le droit à la protection de la santé est reconnu.

2. Il appartient aux pouvoirs publics d'assurer et d'exercer sa tutelle sur la santé publique par des mesures préventives et par les prestations et services nécessaires. La loi établira les droits et devoirs de tous en la matière.

3. Les pouvoirs publics encourageront l'éducation sanitaire, l'éducation physique, et le sport. De même faciliteront-ils l'utilisation adéquate des loisirs.

*Art. 44.* — 1. Les pouvoirs publics assureront la promotion et la tutelle de l'accès à la culture, à laquelle chacun a droit.

2. Les pouvoirs publics assureront la promotion de la science et de la recherche scientifique et technique au profit de l'intérêt général.

*Art. 45.* — 1. Chacun a le droit de jouir d'un environnement propice à l'épanouissement de la personne, et a le devoir de le préserver.

2. Les pouvoirs publics veilleront à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles dans le but de protéger et améliorer la qualité de la vie et de défendre et restaurer l'environnement, en s'appuyant sur l'indispensable solidarité collective.

3. Des sanctions pénales ou, le cas échéant, administratives, établies dans les termes prévus par la loi ainsi que l'obligation de réparer les dommages causés, sanctionneront quiconque viole les dispositions du paragraphe précédent.

*Art. 46.* — Les pouvoirs publics garantissent la conservation et assurent l'enrichissement du patrimoine historique, culturel et artistique des peuples d'Espagne et des biens qui le composent, quels que soient leur régime juridique et leur titulaire. La loi pénale sanctionnera les atteintes à ce patrimoine.

*Art. 47.* — Tous les Espagnols ont le droit de jouir d'un logement digne et adéquat. Les pouvoirs publics réaliseront les conditions nécessaires et établiront les normes adéquates pour rendre ce droit effectif, réglementant l'utilisation du sol en accord avec l'intérêt général pour empêcher la spéculation. La communauté participera aux plus-values engendrées par l'action urbaniste des organismes publics.

*Art. 48.* — Les pouvoirs publics assureront les conditions d'une participation libre et efficace de la jeunesse au développement politique, social, économique et culturel.

*Art. 49.* — Les pouvoirs publics réaliseront une politique de prise en compte, de traitement, de réhabilitation et d'intégration des handicapés physiques, sensitifs et psychiques auxquels sera apportée l'attention spéciale qu'ils requièrent et les protégeront particulièrement afin qu'ils jouissent des droits que le présent titre accorde à tous les citoyens.

*Art. 50.* — Les pouvoirs publics garantiront, au moyen de pensions adéquates et périodiquement actualisées, les ressources économiques suffisantes aux citoyens du troisième âge. De la même façon et indépendamment des obligations familiales, ils assureront la promotion de leur bien-être par un système de services sociaux qui prendront en compte leurs problèmes spécifiques de santé, de logement, de culture et de loisirs.

*Art. 51.* — 1. Les pouvoirs publics garantiront la défense des consommateurs et usagers, protégeant par des procédures efficaces leur sécurité, leur santé et leurs légitimes intérêts économiques.

2. Les pouvoirs publics, dans les termes établis par la loi, assureront la promotion de l'information et de l'éducation des consommateurs et usagers, encourageront leurs associations et consulteront ces dernières sur les questions qui peuvent les concerner.

3. Dans le cadre des dispositions des deux paragraphes précédents, la loi fixera les règles du commerce intérieur et le régime d'autorisation des produits commerciaux.

*Art. 52.* — La loi déterminera les organisations professionnelles qui contribuent à la défense des intérêts économiques qui leur sont propres. Leur structure interne et leur fonctionnement devront être démocratiques.

CHAPITRE QUATRIÈME. — DES GARANTIES,  
DES LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX

*Art. 53.* — 1. Les droits et libertés reconnus au chapitre second du présent titre s'imposent à tous les pouvoirs publics. Seule une loi, qui en toute hypothèse devra respecter son contenu essentiel, pourra réglementer l'exercice de ces droits et libertés, sous le contrôle prévu par l'article 161 § 1, a.

2. Tout citoyen pourra invoquer la protection des libertés et droits, reconnus par l'article 14 et la section 1 du chapitre deuxième, devant les tribunaux ordinaires, par une procédure basée sur les principes de priorité et d'urgence et à travers le recours d'*amparo* devant le Tribunal Constitutionnel. Ce dernier recours sera applicable à l'objection de conscience reconnue par l'article 30.

3. La reconnaissance, le respect et la protection des principes reconnus au chapitre troisième prendront forme dans le droit positif, la jurisprudence et l'activité des pouvoirs publics. Ils ne pourront être invoqués devant les juridictions ordinaires que selon les dispositions établies par les lois qui les développeront.

*Art. 54.* — 1. Une loi organique fixera les règles concernant l'institution du *Defensor del Pueblo*, comme haut commissaire des *Cortès Generales*, désigné par elles pour la défense des droits inclus dans le présent titre, à cet effet, il supervisera l'activité de l'administration, en en informant les *Cortès Generales*.

CHAPITRE CINQUIÈME. — DE LA SUSPENSION DES DROITS ET LIBERTÉS

*Art. 55.* — 1. Les droits reconnus par les articles 17, 18 § 2 et 3, 19, 20 § 1, a) et d) et § 5, 21, 28 § 2, et 37 § 2 pourront être suspendus lorsque est proclamé l'état d'exception ou de siège dans les termes prévus par la constitution. Dans l'hypothèse de la proclamation de l'état d'exception, il est dérogé à ce qui précède pour l'article 17 § 3.

2. Une loi organique pourra déterminer la forme et les cas dans lesquels, de façon individuelle et avec l'intervention nécessaire d'un juge et un contrôle parlementaire adéquat, les droits reconnus par les articles 17 § 2 et 18 § 2 et 3 pourront être suspendus pour des personnes déterminées, dans le cas d'enquêtes concernant l'activité de bandes armées ou d'éléments terroristes.

L'utilisation injustifiée ou abusive des facultés reconnues par cette loi organique entraînera la responsabilité pénale, pour violation des droits et libertés reconnues par les lois.

Titre II. — De la Couronne

*Art. 56.* — I. Le Roi est le chef de l'Etat, symbole de son unité et de sa permanence ; il arbitre et tempère le fonctionnement régulier des institutions ; il assume la représentation suprême de l'Etat dans les relations internationales, particulièrement avec les nations de sa communauté historique, et exerce les fonctions que lui attribuent expressément la Constitution et les lois

2. Son titre est celui de Roi d'Espagne et il pourra utiliser les autres titres attachés à la Couronne.

3. La personne du Roi est inviolable et n'est pas sujette à responsabilité.

Ses actes seront toujours contresignés en la forme établie par l'article 64, étant sans validité en l'absence de ce contreseing, à l'exception de ce qui est prévu à l'article 65 § 2.

*Art. 57.* — 1. La Couronne d'Espagne est héréditaire dans la descendance de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, légitime héritier de la dynastie historique. La succession au trône suivra l'ordre régulier de primogéniture et de représentation, préférence étant toujours donnée à la ligne directe sur la ligne indirecte ; dans la même ligne, au degré le plus proche sur le plus lointain ; dans le même degré au masculin sur le féminin et, dans le même sexe, à la personne la plus âgée sur la plus jeune.

2. Le Prince héritier, à partir de sa naissance ou à compter du fait qui lui donne cette qualité, prendra la dignité de Prince des Asturies et les différents titres traditionnellement attachés au successeur à la Couronne d'Espagne.

3. En cas d'extinction de toutes les lignes appelées en droit, les *Cortès Generales* pourvoiront à la succession à la Couronne en la forme qui conviendra le mieux aux intérêts de l'Espagne.

4. Les personnes qui ayant droit à la succession au trône contracteront un mariage contre l'interdiction expresse du Roi et des *Cortès Generales* seront exclues de la succession à la Couronne, pour elles et pour leur descendance.

5. Les abdications et renoncations et tout doute, de fait ou de droit, qui interviendraient dans l'ordre de succession à la Couronne se résolveraient par une loi organique.

*Art. 58.* — La *Reina consorte* ou le consort de la Reine ne peuvent assumer des fonctions constitutionnelles, sauf les dispositions concernant la Régence.

*Art. 59.* — 1. Si le Roi est mineur, le père ou la mère du Roi et, à défaut, le parent majeur le plus proche pour succéder à la Couronne selon l'ordre établi par la Constitution, exercera immédiatement la Régence et l'exercera durant la minorité du Roi.

2. Si le Roi est rendu incapable d'exercer son autorité et que l'impossibilité a été reconnue par les *Cortès Generales*, le Prince héritier de la Couronne exerce immédiatement la Régence, s'il est majeur. S'il ne l'est pas, on procédera de la manière prévue au paragraphe précédent jusqu'à ce que le Prince héritier atteigne la majorité.

3. Si la Régence ne revient à personne, elle sera attribuée par les *Cortès Generales* et se composera de une, trois ou cinq personnes.

4. Pour exercer la Régence il faut être Espagnol et majeur.

5. La Régence s'exercera par mandat constitutionnel et toujours au nom du Roi.

*Art. 60.* — 1. Sera tuteur du Roi mineur la personne que le Roi défunt aura désignée dans son testament, laquelle sera toujours majeure et espagnole de naissance ; si elle n'avait pas été désignée, le père ou la mère, tant qu'ils restent veufs, seront tuteurs. A défaut, il sera nommé par les *Cortès Generales*, mais nul ne pourra réunir les charges de Régent et de tuteur, sinon le père, la mère ou les ascendants directs du Roi.

2. L'exercice de la tutelle est également incompatible avec toute charge ou représentation politique.

*Art. 61.* — 1. Le Roi, lors de sa proclamation devant les *Cortès Generales*, prêtera serment de remplir fidèlement ses fonctions, de sauvegarder et faire sauvegarder la Constitution et les lois et de respecter les droits des citoyens et des communautés autonomes.

2. Le Prince héritier, à sa majorité, et le régent ou les régents à la prise en charge de leurs fonctions prêteront le même serment, ainsi que celui de fidélité au Roi.

*Art. 62.* — Il revient au Roi de : a) sanctionner et promulguer les lois ; b) convoquer et dissoudre les *Cortès Generales* et convoquer les élections dans les termes prévus par la Constitution ; c) convoquer au référendum dans les cas prévus par la Constitution ; d) proposer un candidat à la Présidence du gouvernement et, le cas échéant, le nommer selon les termes prévus par la Constitution, ainsi que mettre fin à ses fonctions dans les termes prévus par la Constitution ; e) nommer et révoquer les membres du gouvernement sur proposition de son Président ; f) signer les décrets pris en Conseil des Ministres, nommer aux emplois civils et militaires et concéder les honneurs et distinctions conformément aux lois ; g) être informé des affaires de l'Etat et présider, à cet effet, les réunions du Conseil des Ministres, quand il l'estime opportun, à la demande du Président du gouvernement ; h) exercer le commandement suprême des Forces Armées ; i) exercer le droit de grâce conformément à la loi, laquelle ne pourra autoriser d'*indulto* général (1) ; j) assurer le Haut Patronage des Académies Royales.

*Art. 63.* — 1. Le Roi accrédite les ambassadeurs et autres représentants diplomatiques. Les représentants étrangers en Espagne sont accrédités auprès de lui.

2. Il revient au Roi d'exprimer le consentement de l'Etat pour l'obliger internationalement par la voie des traités, conformément à la Constitution et aux lois.

3. Il revient au Roi, après autorisation préalable des *Cortès Generales*, de déclarer la guerre et conclure la paix.

*Art. 64.* — 1. Les actes du Roi seront contresignés par le Président du gouvernement et, le cas échéant, par les ministres compétents. La proposition et la nomination du Président du Gouvernement, et la dissolution prévue à l'article 99, seront contresignées par le Président du Congrès.

2. Les personnes qui les contresignent seront responsables des actes du Roi.

*Art. 65.* — 1. Le Roi reçoit du budget de l'Etat une dotation globale pour l'entretien de sa famille et de sa Maison, qu'il répartit librement.

2. Le Roi nomme et révoque librement les membres de sa Maison civile et militaire.

### Titre III. — Des « Cortès Generales »

#### CHAPITRE PREMIER. — DES CHAMBRES

*Art. 66.* — 1. Les *Cortès Generales* représentent le peuple espagnol et sont composées du Congrès des Députés et du Sénat.

2. Les *Cortès Generales* exercent la puissance législative de l'Etat, approuvent

(1) *Indulto* : grâce collective accordée par le chef de l'Etat. (*N.d.T.*)

son Budget, contrôlent l'action du Gouvernement et disposent des autres compétences que leur attribue la Constitution.

3. Les *Cortès Generales* sont inviolables.

*Art. 67.* — 1. Nul ne pourra être simultanément membre des deux Chambres, ni cumuler un mandat à une Communauté Autonome avec celui de député au Congrès.

2. Les membres des *Cortès Generales* ne sont tenus par aucun mandat impératif.

3. Les réunions de parlementaires qui se tiennent sans convocation réglementaire ne lieront pas les Chambres et ne pourront exercer leurs fonctions ni jouir de leurs privilèges.

*Art. 68.* — 1. Le Congrès se compose d'un minimum de trois cents et d'un maximum de quatre cents députés, élus au suffrage universel, libre, égal, direct et secret dans les termes que la loi établit.

2. La circonscription électorale est la province. Les populations de Ceuta et Melilla seront représentées chacune par un député. La loi répartira le nombre total de députés, attribuant à chaque circonscription une représentation initiale minima et répartissant le reste proportionnellement à la population.

3. L'élection se fera dans chaque circonscription en application de critères de la représentation proportionnelle.

4. Le Congrès est élu pour quatre ans. Le mandat des députés prend fin quatre ans après leur élection ou au jour de la dissolution de la Chambre.

5. Sont électeurs et éligibles tous les Espagnols jouissant du plein exercice de leurs droits politiques. La loi reconnaîtra et l'Etat facilitera l'exercice du droit de suffrage par les Espagnols qui se trouvent hors du territoire de l'Espagne.

6. Les élections auront lieu entre le trentième et le soixantième jour suivant l'expiration du mandat (2). Le Congrès élu devra être convoqué dans les vingt jours suivant les élections.

*Art. 69.* — 1. Le Sénat est la Chambre de représentation territoriale.

2. Dans chaque province seront élus quatre sénateurs au suffrage universel, libre, égal, direct et secret par les électeurs de chacune d'elles dans les termes que mentionne une loi organique.

3. Dans les provinces insulaires, chaque île ou groupement d'îles, avec assemblée (3) ou conseil insulaire, constituera une circonscription à l'effet d'élire des sénateurs, à raison de trois pour chacune des grandes îles — Grande Canarie, Majorque, Tenerife — et un à chacune des îles ou groupement d'îles suivants : Ibiza, Formentera, Minorque, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote et La Palma.

4. Les populations de Ceuta et Melilla éliront chacune deux sénateurs.

5. Les Communautés Autonomes désigneront en outre un sénateur puis un autre par tranche d'un million d'habitants de leur territoire respectif. La désignation appartient à l'Assemblée Législative ou, à défaut, à l'organe collégial supérieur de la Communauté Autonome, conformément à ce qui est établi par leurs statuts qui assurent en tout cas la représentation adéquate proportionnelle.

6. Le Sénat est élu pour quatre ans. Le mandat des sénateurs prend fin quatre ans après leur élection ou au jour de la dissolution de la Chambre.

*Art. 70.* — 1. La loi électorale déterminera les causes d'inéligibilité et d'incompatibilité des députés et sénateurs, dont seront frappés, en toute hypothèse : a) les

(2) V. *infra*, note, p. 165.

(3) *Cabildo*.

membres du Tribunal Constitutionnel ; b) les hautes charges de l'administration de l'Etat, que la loi énumère, à l'exception des membres du Gouvernement ; c) le *Defensor del Pueblo* ; d) les magistrats, juges et membres du ministère public en activité ; e) les militaires professionnels et membres des forces et corps de sécurité et de police en activité ; f) les membres des juntas électorales.

2. La validité des actes et accreditifs des membres de chacune des Chambres sera soumise au contrôle judiciaire, dans les termes que la loi électorale établit.

*Art. 71.* — 1. Les députés et sénateurs bénéficient de l'inviolabilité pour les opinions manifestées dans l'exercice de leurs fonctions.

2. Pendant leur mandat les députés et sénateurs bénéficient également de l'immunité et ne pourront être détenus qu'en cas de flagrant délit. Ils ne pourront être poursuivis ni inculpés sans autorisation préalable de leur Chambre respective.

3. Dans les poursuites contre des députés ou sénateurs la Chambre Criminelle du Tribunal Suprême sera compétente.

4. Les députés et sénateurs recevront une rémunération qui sera déterminée par leur Chambre respective.

*Art. 72.* — 1. Les Chambres établissent leur propre règlement intérieur, approuvent de façon autonome leur budget et déterminent d'un commun accord le statut du personnel des *Cortès Generales*. Les règlements et leur forme seront soumis à un vote final d'ensemble pour lequel la majorité absolue sera requise.

2. Les Chambres élisent leur président respectif et les autres membres de leur Bureau. Les séances conjointes seront présidées par le Président du Congrès, et seront régies par un règlement des *Cortès Generales*, approuvé à la majorité absolue de chaque Chambre.

3. Les Présidents des Chambres exercent au nom de celles-ci tous les pouvoirs administratifs et de police à l'intérieur de leur siège respectif.

*Art. 73.* — 1. Les Chambres se réuniront chaque année en deux sessions ordinaires : la première de septembre à décembre, et la seconde de février à juin.

2. Les Chambres pourront se réunir en session extraordinaire à la demande du Gouvernement, de la Délégation Permanente ou de la majorité absolue des membres de l'une des Chambres. Les sessions extraordinaires devront être convoquées sur un ordre du jour déterminé, et prendront fin dès que celui-ci aura été épuisé.

*Art. 74.* — 1. Les Chambres se réuniront en session conjointe pour exercer les compétences non législatives que le Titre II attribue expressément aux *Cortès Generales*.

2. Les décisions des *Cortès Generales* visées aux articles 94 § 1, 145 § 2 et 158 § 2 seront adoptées à la majorité de chacune des Chambres. Dans le premier cas la procédure commencera par le Congrès, et dans les deux autres, par le Sénat. Dans l'un et l'autre cas, s'il n'y a pas accord entre le Sénat et le Congrès, il sera recherché par une commission mixte composée d'un nombre égal de députés et de sénateurs. La Commission présentera un texte, qui sera voté par l'une et l'autre Chambres. S'il n'est pas approuvé dans la forme prévue, le Congrès décidera à la majorité absolue.

*Art. 75.* — 1. Les Chambres fonctionnent en Plénum et en commissions.

2. Les Chambres pourront déléguer aux commissions législatives permanentes la faculté d'approuver des projets ou propositions de loi. Le Plénum pourra cependant, à tout moment, reprendre son droit de discussion et de vote sur tout projet ou proposition de loi qui aurait fait l'objet de cette délégation.

3. Les dispositions du précédent paragraphe ne sont pas applicables à la réforme constitutionnelle, aux questions internationales, aux lois organiques et de base et au Budget général de l'Etat.

*Art. 76.* — 1. Le Congrès et le Sénat, et, le cas échéant, les deux Chambres conjointement, pourront créer des commissions d'enquête sur tout sujet d'intérêt public. Leurs conclusions ne lieront pas les tribunaux, ni n'affecteront les décisions judiciaires, sans préjudice de ce que les résultats de l'enquête soient communiqués au ministère public afin qu'il intente les actions nécessaires, lorsqu'il y a lieu.

2. Il sera obligatoire de comparaître à la requête des Chambres. La loi déterminera les sanctions qui peuvent être infligées pour le non-respect de cette obligation.

*Art. 77.* — 1. Les Chambres peuvent recevoir des pétitions individuelles et collectives, toujours par écrit, la présentation directe par des manifestations en étant interdite.

2. Les Chambres peuvent remettre au Gouvernement les pétitions qu'elles reçoivent. Le Gouvernement devra s'expliquer sur leur contenu, chaque fois que les Chambres l'exigeront.

*Art. 78.* — 1. Il y aura dans chaque Chambre une Délégation Permanente composée d'un minimum de vingt et un membres qui représenteront les groupes parlementaires proportionnellement à leur importance numérique.

2. Les Délégations Permanentes seront présidées par le président de la Chambre correspondante et auront pour fonction celle prévue à l'article 73, celle d'assumer les pouvoirs des Chambres, conformément aux articles 86 et 116, au cas où les Cortès seraient dissoutes ou leur mandat expiré, et de protéger les pouvoirs des Chambres, lorsque celles-ci ne sont pas en session.

3. A l'expiration du mandat ou en cas de dissolution, les Délégations Permanentes continueront d'exercer leurs fonctions jusqu'à la constitution des nouvelles Cortès Generales.

4. Lorsque la Chambre correspondante sera réunie, la Délégation Permanente rendra compte des sujets traités et de ses décisions.

*Art. 79.* — 1. Pour prendre des décisions les Chambres devront être réunies réglementairement et en présence de la majorité de leurs membres.

2. Lesdites décisions, pour être valides, devront être approuvées par la majorité des membres présents, sous réserve des majorités qualifiées qu'établissent la Constitution et les lois organiques, et, pour les élections de personnes, de celles qu'établissent les règlements des Chambres.

3. Le vote des sénateurs et députés est personnel et ne peut être délégué.

*Art. 80.* — Les réunions plénières des Chambres seront publiques, sauf décision contraire de chaque Chambre, prise à la majorité absolue ou conformément au Règlement.

#### CHAPITRE DEUXIÈME. — DE L'ÉLABORATION DES LOIS

*Art. 81.* — 1. Sont lois organiques celles relatives au développement des droits fondamentaux et des libertés publiques, celles qui approuvent les statuts d'autonomie et le régime électoral général, et toutes celles prévues dans la Constitution.

2. L'approbation, la modification ou l'abrogation des lois organiques exigera la majorité absolue du Congrès, dans un vote final sur l'ensemble du sujet.

*Art. 82.* — 1. Les *Cortès Generales* pourront déléguer au Gouvernement la possibilité de prendre des normes ayant rang de loi sur des matières déterminées, dont sont exclues celles prévues à l'article précédent.

2. La délégation législative devra être octroyée par une loi d'habilitation (4) lorsque son objet sera la création de textes, ou par une loi ordinaire lorsqu'il s'agira de refondre plusieurs textes légaux en un seul.

3. La délégation législative devra être expressément octroyée au Gouvernement pour chaque cas concret et avec un délai maximum d'exercice. La délégation prend fin lorsque le Gouvernement l'utilise en publiant la norme correspondante. Elle ne pourra être concédée implicitement ou pour une durée indéterminée. Pas davantage ne pourra-t-elle autoriser la subdélégation à des autorités distinctes du Gouvernement lui-même.

4. Les lois d'habilitation délimiteront avec précision l'objet et la portée de la délégation législative et les principes et critères qui doivent inspirer son exercice.

5. L'autorisation de refondre des textes légaux déterminera l'étendue normative à laquelle se réfère la délégation, et précisera si elle est circonscrite à la simple formulation d'un texte unique ou si elle permet la régularisation, la clarification ou l'harmonisation des textes légaux qui doivent être refondus.

6. Sans préjudice de la compétence des Tribunaux, les lois de délégation pourront établir dans chaque cas des modalités de contrôle additionnelles.

*Art. 83.* — Les lois d'habilitation ne pourront en aucun cas : a) autoriser la modification de la loi d'habilitation elle-même ; b) autoriser la création de normes de caractères rétroactifs.

*Art. 84.* — En cas de proposition de loi ou d'amendement contraires à une délégation législative en vigueur, le Gouvernement pourra s'opposer à leur prise en compte. Dans ce cas, une proposition de loi pourra être présentée en vue de l'abrogation totale ou partielle de la loi de délégation.

*Art. 85.* — Les dispositions d'origine gouvernementale contenant des dispositions issues d'une délégation législative recevront le titre de décrets législatifs.

*Art. 86.* — 1. En cas de nécessité extraordinaire et urgente, le Gouvernement pourra prendre des mesures législatives provisoires sous la forme de décrets-lois, qui ne pourront affecter l'ordonnement des institutions de base de l'Etat, les droits, devoirs et libertés des citoyens traités au Titre I, le régime des communautés autonomes, ni le droit électoral général.

2. Les décrets-lois devront être immédiatement soumis à discussion et à vote d'ensemble du Congrès des députés, convoqué à cet effet au cas où il ne serait pas réuni, dans le délai de trente jours suivant leur promulgation. Le Congrès devra se prononcer expressément dans ledit délai sur leur validation ou abrogation, le règlement établissant à cette fin une procédure spéciale et abrégée.

3. Dans le délai établi au paragraphe précédent, les *Cortès* pourront les traiter comme projets de loi par la procédure d'urgence.

*Art. 87.* — 1. L'initiative législative appartient au Gouvernement, au Congrès et au Sénat, conformément à la Constitution et aux règlements des Chambres.

(4) *Ley de bases.*

2. Les Assemblées des Communautés Autonomes pourront solliciter du Gouvernement l'adoption d'un projet de loi ou remettre au Bureau du Congrès une proposition de loi, déléguant à ladite Chambre un maximum de trois membres de l'Assemblée chargés de la défendre.

3. Une loi organique déterminera les formes d'exercice et les conditions requises pour l'initiative populaire dans la présentation de propositions de loi. Sera en toute hypothèse exigé un minimum de 500 000 signatures certifiées. Cette procédure n'aura pas cours dans les matières propres aux lois organiques, aux impôts ou de caractère international, ni en ce qui concerne le droit de grâce.

*Art. 88.* — Les projets de loi seront approuvés en Conseil des Ministres qui les soumettra au Congrès, accompagnés d'un exposé des motifs et de toutes les précisions nécessaires pour se prononcer sur eux.

*Art. 89.* — 1. Le cheminement des projets de loi sera déterminé par les règlements des Chambres, sans que la priorité due aux projets de loi interdise l'exercice de l'initiative législative réglementée à l'article 87.

2. Les propositions de loi prises en considération par le Sénat, conformément à l'article 87, seront transmises au Congrès pour y être traitées comme propositions.

*Art. 90.* — 1. Une fois approuvé un projet de loi ordinaire ou organique par le Congrès des Députés, son président en avisera immédiatement le président du Sénat, qui le soumettra à la délibération de ce dernier.

2. Le Sénat, dans le délai d'un mois à dater du jour de la réception du texte, peut, par un message motivé, opposer son veto ou introduire des amendements au texte. Le veto doit être approuvé à la majorité absolue. Le projet ne pourra être soumis à la sanction du Roi sans que le Congrès ratifie à la majorité absolue, en cas de veto, le texte initial ou à la majorité simple quand se seront écoulés deux mois depuis l'intervention de celui-ci, ou se prononce sur les amendements, les acceptant ou les rejetant à la majorité simple.

3. Le délai de deux mois sera réduit à vingt jours francs pour les projets déclarés urgents par le Gouvernement ou le Congrès des Députés.

*Art. 91.* — Le Roi sanctionnera dans un délai de vingt jours les lois approuvées par les *Cortès Generales*, et les promulguera et ordonnera leur publication immédiate.

*Art. 92.* — 1. Les décisions politiques d'une importance spéciale pourront être soumises au référendum consultatif de tous les citoyens.

2. Le référendum sera convoqué par le Roi sur proposition du président du Gouvernement préalablement autorisée par le Congrès des Députés.

3. Une loi organique déterminera les conditions et la procédure des diverses modalités de référendum prévues dans la Constitution.

#### CHAPITRE TROISIÈME. — DES TRAITÉS INTERNATIONAUX

*Art. 93.* — Par une loi organique pourra être autorisée la conclusion de traités par lesquels est attribué à une organisation ou institution internationale l'exercice de compétences dérivées de la Constitution. Il appartient aux *Cortès Generales* ou au Gouvernement, selon les cas, de garantir l'accomplissement de ces traités et des décisions émanant des organismes internationaux ou supranationaux titulaires de la concession.

*Art. 94.* — 1. Le consentement de l'Etat pour s'obliger par des traités ou conventions exigera l'autorisation préalable des *Cortès Generales*, dans les cas suivants : a) traités de caractère politique ; b) traités ou conventions de caractère militaire ; c) traités ou conventions qui affectent l'intégrité territoriale de l'Etat ou les droits et devoirs fondamentaux établis au titre I ; d) traités ou conventions qui impliquent des obligations financières pour les Finances Publiques ; e) traités ou conventions qui impliquent modification ou abrogation d'une loi ou exigent des mesures législatives pour leur exécution.

2. Le Congrès et le Sénat seront immédiatement informés de la conclusion des autres traités ou conventions.

*Art. 95.* — 1. La conclusion d'un traité international qui contient des stipulations contraires à la Constitution exigera la révision constitutionnelle préalable.

2. Le gouvernement ou l'une des Chambres peuvent saisir le Tribunal Constitutionnel afin qu'il déclare si existe ou non cette contradiction.

*Art. 96.* — 1. Les traités internationaux valablement conclus, une fois officiellement publiés en Espagne, feront partie intégrante de l'ordre juridique interne. Leurs dispositions ne pourront être abrogées, modifiées ou suspendues que dans la forme prévue par les traités eux-mêmes ou conformément aux règles générales du Droit international.

2. Pour la dénonciation des traités et conventions internationales, il sera fait application de la procédure prévue à l'article 94 pour leur approbation.

#### Titre IV. — Du gouvernement et de l'administration

*Art. 97.* — Le Gouvernement dirige la politique intérieure et extérieure, l'administration civile et militaire et la défense de l'Etat. Il exerce la fonction exécutive et le pouvoir réglementaire conformément à la Constitution et aux lois.

*Art. 98.* — 1. Le Gouvernement se compose du président, le cas échéant des vice-présidents, des ministres et des autres membres que la loi prévoit.

2. Le président dirige l'action du Gouvernement et coordonne les fonctions des autres membres de celui-ci, sans préjudice de la compétence et de la responsabilité de chacun d'eux dans sa propre gestion.

3. Les membres du Gouvernement ne pourront exercer d'autres fonctions représentatives que celles dérivant du mandat parlementaire, ni aucune autre fonction publique qui ne dérive de leur charge, ni aucune activité professionnelle ou commerciale.

4. La loi déterminera les statuts et les incompatibilités des membres du Gouvernement.

*Art. 99.* — 1. A la suite de chaque renouvellement du Congrès des Députés et dans les autres hypothèses constitutionnelles qui le prévoient, le Roi, après consultation des représentants désignés par les groupes politiques représentés au parlement et par l'intermédiaire du président du Congrès, proposera un candidat à la Présidence du Gouvernement.

2. Le candidat proposé conformément aux dispositions du paragraphe précédent exposera devant le Congrès des Députés le programme politique du Gouvernement qu'il entend former et sollicitera la confiance de la Chambre.

3. Si le Congrès des Députés, par un vote à la majorité absolue de ses membres, accorde sa confiance audit candidat, le Roi le nomme Président du Gouvernement. Si cette majorité n'est pas atteinte, la même proposition sera de nouveau soumise au vote quarante-huit heures après le précédent, et la confiance sera réputée accordée si elle obtient la majorité simple.

4. Si après ces votes la confiance pour l'investiture n'est pas accordée, les propositions suivantes prendront la forme prévue aux paragraphes précédents.

5. Si dans un délai de deux mois à dater du premier vote d'investiture aucun candidat n'a obtenu la confiance du Congrès, le Roi dissout les deux Chambres et convoque de nouvelles élections avec le contreseing du président du Congrès.

*Art. 100.* — Les autres membres du gouvernement seront nommés et révoqués par le Roi, sur proposition de son Président.

*Art. 101.* — 1. Le Gouvernement prend fin à la suite de la tenue d'élections générales, dans les cas de perte de la confiance parlementaire prévus dans la Constitution, ou par démission ou décès de son président.

2. Le Gouvernement sortant demeurera en place jusqu'à l'entrée en fonctions du nouveau Gouvernement.

*Art. 102.* — 1. La responsabilité pénale du Président et des autres membres du Gouvernement pourra être engagée, le cas échéant, devant la Chambre Criminelle du Tribunal Suprême.

2. Si l'accusation portait sur la trahison ou tout autre délit contre la sûreté de l'Etat dans l'exercice des fonctions, elle ne pourrait être portée qu'à l'initiative du quart des membres du Congrès, et après approbation à la majorité absolue de ce dernier.

3. Le droit de grâce royal ne sera applicable à aucune des hypothèses du présent article.

*Art. 103.* — 1. L'administration publique sert avec objectivité les intérêts généraux et agit conformément aux principes d'efficacité, hiérarchie, décentralisation, déconcentration et coordination, dans l'entière soumission à la loi et au Droit.

2. Les organes de l'Administration de l'Etat sont créés, régis et coordonnés conformément à la loi.

3. La loi déterminera le statut des fonctionnaires publics, l'accès à la fonction publique selon les principes de mérite et de capacité, les particularités de l'exercice du droit à la syndicalisation, le système des incompatibilités et les garanties d'impartialité politique dans l'exercice de leurs fonctions.

*Art. 104.* — 1. Les forces et corps de sécurité, sous l'autorité du Gouvernement, auront pour mission de protéger le libre exercice des droits et libertés et de garantir la sécurité des citoyens.

2. Une loi organique déterminera les fonctions, principes fondamentaux d'action et statuts des forces et corps de sécurité.

*Art. 105.* — La loi déterminera : a) la consultation des citoyens, directe ou à travers les organisations et associations reconnues par la loi, dans la procédure d'élaboration des dispositions administratives qui les concernent ; b) l'accès des citoyens aux archives et registres administratifs, sauf ceux concernant la sécurité

et la défense de l'Etat, la recherche des délits et l'intimité des personnes ; c) la procédure à travers laquelle sont pris les actes administratifs garantissant, quand il y a lieu, la consultation de l'intéressé.

*Art. 106.* — 1. Les tribunaux contrôlent la puissance réglementaire et la légalité de l'action administrative, tout comme la soumission de ceux-ci aux fins qui les justifient.

2. Les particuliers, selon les termes prévus par la loi, auront droit à indemnisation pour tout préjudice qu'ils subiraient dans l'un quelconque de leurs biens ou droits, sauf en cas de force majeure, à condition que ledit préjudice soit consécutif au fonctionnement des services publics.

*Art. 107.* — Le Conseil d'Etat est l'organe consultatif suprême du Gouvernement. Une loi organique déterminera sa composition et ses compétences.

#### **Titre V. — Des relations entre Gouvernement et « Cortès Generales »**

*Art. 108.* — Le Gouvernement répond solidairement de sa gestion politique devant le Congrès des Députés.

*Art. 109.* — Les Chambres et leurs commissions, par l'intermédiaire de leurs présidents respectifs, pourront obtenir l'information et l'aide qu'ils préciseront de la part du Gouvernement, de ses départements et de toutes les autorités de l'Etat et des Communautés Autonomes.

*Art. 110.* — 1. Les Chambres et leurs commissions pourront exiger la présence des membres du Gouvernement.

2. Les membres du Gouvernement ont accès aux séances des Chambres et de leurs commissions et ont la faculté d'être entendus par elles, et pourront solliciter qu'elles entendent des fonctionnaires de leur département.

*Art. 111.* — 1. Le Gouvernement et chacun de ses membres sont soumis aux interpellations et questions formulées dans les Chambres. Les règlements prévoient un temps hebdomadaire minimum pour ce type de débat.

2. Toute interpellation pourra donner lieu à une motion dans laquelle la Chambre manifestera sa position.

*Art. 112.* — Le président du Gouvernement, après délibération du Conseil des Ministres, peut poser au Congrès des Députés la question de confiance sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. La confiance sera réputée accordée si la majorité simple des députés vote en sa faveur.

*Art. 113.* — 1. Le Congrès des Députés peut engager la responsabilité politique du Gouvernement par l'adoption d'une motion de censure à la majorité absolue.

2. La motion de censure devra être proposée par le dixième au moins des députés, et devra présenter un candidat à la présidence du Gouvernement.

3. La motion de censure ne pourra être votée avant un délai de cinq jours suivant son dépôt. Dans les deux premiers jours de ce délai, des motions alternatives pourront être présentées.

4. Si la motion de censure n'était pas approuvée par le Congrès, ses signataires ne pourraient en présenter une autre dans la même session.

*Art. 114.* — 1. Si le Congrès refuse sa confiance au Gouvernement, celui-ci présente sa démission au Roi, et il est aussitôt procédé à la désignation du président du Gouvernement, selon les dispositions de l'article 99.

2. Si le Congrès adopte une motion de censure, le Gouvernement présente sa démission au Roi et le candidat spécifié par la motion est réputé investi de la confiance de la Chambre au sens prévu à l'article 99. Le Roi le nomme Président du Gouvernement.

*Art. 115.* — 1. Le président du Gouvernement, après délibération du Conseil des Ministres et sous sa responsabilité exclusive, pourra proposer la dissolution du Congrès, du Sénat ou des *Cortes Generales*, qui sera décrétée par le Roi. Le décret de dissolution fixera la date des élections (5).

2. La proposition de dissolution ne pourra être présentée si une procédure de motion de censure est en cours.

3. Il ne pourra être procédé à deux dissolutions à moins d'un an d'intervalle, sauf dans le cas prévu à l'article 99 § 5.

*Art. 116.* — 1. Une loi organique déterminera les états d'alarme, d'exception et de siège et les limitations y afférentes.

2. L'état d'alarme sera proclamé par le Gouvernement dans un décret pris en Conseil des Ministres pour un délai maximum de quinze jours, en avisant le Congrès des Députés, immédiatement réuni à cet effet et sans l'autorisation duquel ledit délai ne pourra être prorogé. Le décret précisera l'étendue territoriale à laquelle s'appliquent les effets de la proclamation.

3. L'état d'exception sera proclamé par le Gouvernement dans un décret pris en Conseil des Ministres, après autorisation du Congrès des Députés. L'autorisation et la proclamation de l'état d'exception devront expressément déterminer les effets de celui-ci, le ressort territorial auquel il s'étend ainsi que sa durée, qui ne pourra excéder trente jours, prorogables d'un délai égal dans les mêmes conditions.

4. L'état de siège sera proclamé par la majorité absolue du Congrès des Députés, sur proposition exclusive du Gouvernement. Le Congrès déterminera son étendue dans le temps et dans l'espace et ses conditions.

5. Il ne pourra être procédé à la dissolution du Congrès tant que reste en vigueur l'un des états visés au présent article, les Chambres étant automatiquement convoquées si elles ne sont pas en session. Leur fonctionnement, tout comme celui des autres pouvoirs constitutionnels de l'Etat, ne peut être interrompu durant le maintien en vigueur de ces états.

Si le Congrès a été dissout ou que son mandat a expiré, quand se produit l'une des situations qui donnent lieu à l'un de ces états, les compétences du Congrès seront assumées par sa Délégation Permanente.

6. La proclamation des états d'alarme, d'exception et de siège ne modifiera pas le principe de responsabilité du Gouvernement et de ses agents reconnus dans la Constitution et les lois.

(5) V. *infra*, note, p. 165.

## Titre VI. — Du pouvoir judiciaire

*Art. 117.* — 1. La justice émane du peuple et est rendue au nom du Roi par des juges et magistrats membres du pouvoir judiciaire, indépendants, inamovibles, responsables et soumis à l'empire de la loi.

2. Les juges et magistrats ne peuvent être révoqués, suspendus, mutés ou mis à la retraite, hors les cas et avec les garanties prévus par la loi.

3. L'exercice de la puissance juridictionnelle dans tout type de procès, jugeant ou faisant exécuter un jugement, appartient exclusivement aux juridictions et tribunaux déterminés par les lois, selon les normes de compétence et la procédure établies par celles-ci.

4. Les juridictions et tribunaux n'exerceront d'autres fonctions que celles mentionnées dans le paragraphe précédent et celles qui leur sont expressément attribuées par la loi pour garantir un droit.

5. Le principe d'unité juridictionnelle est à la base de l'organisation et du fonctionnement des tribunaux. La loi détermine l'exercice de la juridiction militaire dans un domaine strictement délimité et dans les cas prévus pour l'état de siège, en accord avec les principes de la Constitution.

6. Les tribunaux d'exception sont prohibés.

*Art. 118.* — Il est obligatoire de se soumettre aux sentences et décisions édictées par les juges et tribunaux, ainsi que d'apporter la collaboration requise par eux dans le cours du procès et dans l'exécution et l'accomplissement de son résultat.

*Art. 119.* — La justice sera gratuite, lorsque la loi en dispose ainsi, et, dans tous les cas, pour les personnes établissant l'insuffisance de leurs ressources pour ester.

*Art. 120.* — 1. Les audiences judiciaires seront publiques, avec les exceptions prévues par les lois de procédure.

2. La procédure sera principalement orale, surtout en matière pénale.

3. Les sentences seront toujours motivées et seront prononcées en audience publique.

*Art. 121.* — Les dommages résultant d'une erreur judiciaire, tout comme ceux consécutifs à un fonctionnement anormal de l'Administration de la Justice, donneront droit à une indemnisation à la charge de l'Etat, conformément à la loi.

*Art. 122.* — 1. La Loi Organique sur le Pouvoir Judiciaire déterminera la composition, le fonctionnement et l'administration des juridictions et tribunaux, ainsi que le statut juridique des juges et magistrats de carrière qui formeront un corps unique et du personnel au service de l'Administration de la Justice.

2. Le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire est l'organe d'administration de celui-ci. La Loi Organique établira son statut et le régime d'incompatibilités de ses membres ainsi que ses fonctions, particulièrement en matière de nominations, d'avancement, d'inspection, de régime disciplinaire.

3. Le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire comprendra le président du Tribunal Suprême, qui le présidera, et vingt membres nommés par le Roi, pour une période de cinq ans. De ceux-ci, douze parmi les juges et magistrats de toutes les catégories judiciaires, dans les termes établis par la Loi Organique ; quatre sur proposition du Congrès des Députés et quatre sur proposition du Sénat, élus dans les deux cas à

la majorité des 3/5 de leurs membres, parmi des avocats et autres juristes à la compétence reconnue, ayant plus de quinze années d'exercice de leur profession.

*Art. 123.* — 1. Le Tribunal Suprême, dont la juridiction s'étend sur toute l'Espagne, est l'organe juridictionnel supérieur dans tous les ordres, sauf les dispositions en matière de garanties constitutionnelles.

2. Le président du Tribunal Suprême sera nommé par le Roi, sur proposition du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire, dans la forme déterminée par la loi.

*Art. 124.* — 1. Le ministère public, sans préjudice des fonctions attribuées à d'autres organes, a pour mission de promouvoir l'action de la justice en défense de la légalité, des droits des citoyens et de l'intérêt public protégé par la loi, d'office ou à la demande des intéressés, ainsi que de veiller à l'indépendance des tribunaux et de s'efforcer d'y obtenir la satisfaction de l'intérêt social.

2. Le ministère public exerce ses fonctions au moyen de ses organes propres, conformément au principe d'unité d'action, à celui de dépendance hiérarchique et à la soumission, dans tous les cas, aux principes de légalité et d'impartialité.

3. La loi détermine le statut organique du ministère public.

4. Le Procureur Général de l'Etat sera nommé par le Roi, sur proposition du Gouvernement, après consultation du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire.

*Art. 125.* — Les citoyens pourront exercer l'action populaire et participer à l'administration de la justice à travers l'institution du Jury, dans les cas et formes établis par la loi, ainsi qu'aux tribunaux coutumiers et traditionnels.

*Art. 126.* — La police judiciaire dépend des juges, des tribunaux et du ministère public dans ses fonctions de recherche de délits et découverte et appréhension des délinquants, dans les termes établis par la loi.

*Art. 127.* — 1. Les juges et magistrats, comme les membres du ministère public, tant qu'ils sont en activité, ne pourront remplir d'autres charges publiques ni appartenir à un parti politique ou à un syndicat. La loi établira le système et les modalités de l'association professionnelle des juges, magistrats et membres de ministère public.

2. La loi établira le régime des incompatibilités des membres du pouvoir judiciaire, lequel devra assurer leur totale indépendance.

## **Titre VII. — Economie et finance**

*Art. 128.* — 1. Toute la richesse du pays dans ses différentes formes et quel que soit son détenteur est subordonnée à l'intérêt général.

2. L'initiative publique dans l'activité économique est reconnue. La loi pourra réserver au secteur public des ressources ou services essentiels, particulièrement dans le cas de monopole, et également requérir l'intervention d'entreprises lorsque l'intérêt général l'exige.

*Art. 129.* — 1. La loi établit les formes de participation des intéressés à la Sécurité Sociale et à l'activité des organismes publics dont la fonction affecte directement la qualité de la vie ou le bien-être général.

2. Les pouvoirs publics assureront la promotion efficace des diverses formes de participation dans l'entreprise et favoriseront, par une législation adéquate, les sociétés coopératives. Ils établiront également les moyens susceptibles de faciliter l'accès des travailleurs à la propriété des moyens de production.

*Art. 130.* — 1. Les pouvoirs publics assureront la modernisation et le développement de tous les secteurs économiques et, en particulier, de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de l'artisanat, en vue de rapprocher le niveau de vie de tous les Espagnols.

2. Dans le même but, sera appliqué un traitement spécial aux zones de montagne.

*Art. 131.* — 1. L'Etat, par la loi, pourra planifier l'activité économique générale pour assurer les nécessités collectives, équilibrer et harmoniser les développements régionaux et sectoriels et stimuler la croissance du revenu et de la richesse ainsi que sa plus juste répartition.

2. Le Gouvernement élaborera les projets de planification, en accord avec les prévisions réalisées par les Communautés Autonomes, avec l'assistance et la collaboration des syndicats et autres organisations professionnelles, patronales et économiques. A cette fin, un Conseil sera constitué, dont la composition et les fonctions seront développées par une loi.

*Art. 132.* — 1. La loi déterminera le régime juridique des biens du domaine public et communal, s'inspirant des principes d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité, ainsi que sa désaffectation.

2. Sont du domaine public de l'Etat ceux que la loi détermine et, dans tous les cas, les côtes, les plages, les eaux territoriales, les ressources naturelles de la zone économique et le plateau continental.

3. Une loi déterminera le patrimoine de l'Etat et le patrimoine national, leur défense et leur conservation.

*Art. 133.* — 1. Le pouvoir de créer des impôts appartient exclusivement à l'Etat, qui l'exerce par une loi.

2. Les Communautés Autonomes et les collectivités locales pourront établir et exiger des impôts, en accord avec la Constitution et les lois.

3. Tout avantage fiscal qui affecte les impôts de l'Etat devra être établi en vertu d'une loi.

4. Les administrations publiques ne pourront contracter des obligations financières et réaliser des bénéfices qu'en accord avec les lois.

*Art. 134.* — 1. Il appartient au Gouvernement d'élaborer le Budget Général de l'Etat et aux *Cortes Generales* de l'examiner, l'amender et l'approuver.

2. Le Budget Général de l'Etat aura un caractère annuel, inclura la totalité des dépenses et ressources du secteur public d'Etat et dans ces dernières sera consigné le montant des recettes fiscales touchant aux impôts d'Etat.

3. Le Gouvernement devra présenter au Congrès des Députés le Budget Général de l'Etat au moins trois mois avant l'expiration de l'exercice antérieur.

4. Si la loi de Finance n'est pas adoptée avant le premier jour de son exercice, le budget en vigueur antérieurement est automatiquement prorogé jusqu'à l'adoption du nouveau.

5. Une fois approuvé le Budget Général de l'Etat, le Gouvernement pourra présenter des projets de lois impliquant une augmentation des dépenses publiques ou une diminution des ressources de l'exercice budgétaire en cours.

6. Toute proposition ou amendement qui suppose l'augmentation des crédits ou la diminution des ressources budgétaires devra obtenir l'avis conforme du Gouvernement pour être pris en considération.

7. La loi de Finances ne peut créer d'impôt. Elle pourra les modifier lorsqu'une loi fiscale spécifique l'aura prévu ainsi.

*Art. 135.* — 1. Le Gouvernement devra recevoir l'autorisation d'une loi pour émettre un Emprunt public ou contracter un crédit.

2. Les crédits servant au paiement des intérêts et du capital de la Dette Publique de l'Etat seront réputés inclus dans l'état des dépenses budgétaires et ne pourront être l'objet d'amendement ou modification, tant qu'ils correspondent aux conditions de la loi d'émission.

*Art. 136.* — 1. La Cour des Comptes est l'organe suprême de contrôle des comptes et de la gestion économique de l'Etat, ainsi que du secteur public.

Elle dépendra directement des *Cortès Generales* et exercera ses fonctions par délégation de celles-ci dans l'examen et la vérification des Comptes Généraux de l'Etat.

2. Les comptes de l'Etat et du secteur public d'Etat seront soumis à la Cour des Comptes et censurés par elle.

La Cour des Comptes, sans préjudice de sa propre juridiction, remettra aux *Cortès Generales* un rapport annuel dans lequel, lorsqu'il y aura lieu, elle communiquera les infractions et les responsabilités qui, à son avis, seront encourues.

3. Les membres de la Cour des Comptes bénéficieront de la même indépendance et inamovibilité et seront soumis aux mêmes incompatibilités que les juges.

4. Une loi organique déterminera la composition, l'organisation et les fonctions de la Cour des Comptes.

#### **Titre VIII. — De l'organisation territoriale de l'Etat**

*Art. 137.* — L'Etat est organisé territorialement en municipalités, en provinces et dans les Communautés Autonomes qui se constituent. Toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs.

*Art. 138.* — 1. L'Etat garantit la réalisation effective du principe de solidarité consacré par l'article 2 de la Constitution, veillant à l'établissement d'un équilibre économique adéquat et équitable entre les diverses parties du territoire espagnol, étant en particulier attentif aux spécificités propres à l'insularité.

2. Les différences entre les statuts des diverses Communautés Autonomes ne pourront en aucun cas impliquer des privilèges économiques ou sociaux.

*Art. 139.* — 1. Tous les Espagnols possèdent les mêmes droits et obligations dans toutes les parties de l'Etat.

2. Aucune autorité ne peut adopter des mesures qui, directement ou indirectement, feraient obstacle à la liberté de circulation et d'établissement des personnes et à la libre circulation des biens sur tout le territoire espagnol.

*Art. 140.* — La Constitution garantit l'autonomie des municipalités. Elles jouiront de la pleine personnalité juridique. Leurs gouvernement et administration

#### **(6) Tribunal de Cuentas.**

appartiennent à leurs conseils municipaux respectifs, composés de leurs maires et conseillers. Les conseillers seront élus par les habitants de la municipalité au suffrage universel égal, libre, direct et secret, dans la forme établie par la loi. Les maires seront élus par les conseillers ou par les habitants. La loi fixera les conditions du régime du *concejo abierto* (7).

*Art. 141.* — 1. La province est une entité locale disposant de sa propre personnalité juridique, formée par le regroupement des municipalités et une division territoriale pour l'accomplissement des activités de l'Etat. Toute modification des limites provinciales devra être approuvée par les *Cortès Generales* dans une loi organique.

2. Le gouvernement et l'administration autonome des provinces seront confiés à des délégations ou autres corporations de caractère représentatif.

3. Des regroupements de municipalités, différents de la province, pourront être créés.

4. En outre, dans les archipels, chaque île possédera sa propre administration en forme d'assemblées ou conseils.

*Art. 142.* — Les finances locales devront disposer des moyens suffisants pour l'accomplissement des fonctions que la loi attribue aux collectivités respectives et reposeront fondamentalement sur des impôts propres et sur la participation à l'utilisation de ceux de l'Etat ou des Communautés Autonomes.

*Art. 143.* — 1. Dans l'exercice du droit à l'autonomie reconnu par l'article 2 de la Constitution, les provinces limitrophes aux caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces représentant une entité régionale historique pourront accéder à leur autogouvernement et se constituer en Communautés Autonomes conformément aux dispositions du présent titre et de leur statut respectif.

2. L'initiative du processus d'autonomie appartient à toutes les délégations intéressées ou à l'organe interinsulaire correspondant et aux deux tiers des municipalités dont la population doit représenter, au minimum, la majorité absolue du corps électoral de chaque île ou province. Ces formalités devront être accomplies dans un délai de six mois à partir du premier accord adopté à ce sujet par certaines des collectivités locales intéressées.

3. L'initiative, en cas d'échec, ne pourra être reprise qu'après un délai de cinq ans.

*Art. 144.* — Les *Cortès Generales*, par une loi organique, pourront pour des motifs d'intérêt national : a) autoriser la constitution d'une Communauté Autonome, lorsque son ressort territorial ne dépasserait pas celui d'une province et qu'elle ne réunirait pas les conditions du § 1 de l'article 143 ; b) autoriser ou accorder, le cas échéant, un statut d'autonomie pour des territoires qui ne sont pas intégrés à l'organisation provinciale ; c) suppléer l'initiative des collectivités locales à laquelle se réfère le § 2 de l'article 143.

*Art. 145.* — 1. En aucun cas la fédération de Communautés Autonomes ne sera admise.

2. Les statuts pourront prévoir les conditions requises et les termes dans lesquels les Communautés Autonomes pourront conclure des conventions entre elles

(7) Réunion du conseil municipal avec l'ensemble de la population (*N.D.T.*).

pour la gestion et la représentation de leurs services propres ainsi que le caractère et les effets de la communication correspondante aux *Cortès Generales*. Dans les autres cas, les accords de coopération entre les Communautés Autonomes nécessiteront l'autorisation des *Cortès Generales*.

*Art. 146.* — Le projet de statut sera élaboré par une assemblée composée des membres de la Délégation ou de l'organe interinsulaire des provinces concernées et par les députés et sénateurs élus dans ces provinces, et sera transmis aux *Cortès Generales* pour être soumis à la procédure législative.

*Art. 147.* — 1. Dans le respect des termes de la présente Constitution, les statuts seront la norme institutionnelle de base de chaque Communauté Autonome et l'Etat les reconnaîtra et les protégera comme partie intégrante de son ordonnement juridique.

2. Les statuts d'autonomie devront comprendre : a) la dénomination de la Communauté qui correspond le mieux à son identité historique ; b) la délimitation de son territoire ; c) la dénomination, l'organisation et le siège de ses propres institutions autonomes ; d) les compétences assumées dans le cadre établi par la Constitution et les bases du transfert des services qui y correspondent.

3. La réforme du statut se conformera à la procédure établie par ceux-ci et nécessitera, en toute hypothèse, l'approbation des *Cortès Generales*, par une loi organique.

*Art. 148.* — 1. Les Communautés Autonomes pourront assumer des compétences dans les matières suivantes : 1<sup>o</sup> l'organisation de leurs institutions d'autogouvernement ; 2<sup>o</sup> les modifications des limites des municipalités relevant de leur territoire et, d'une façon générale, les fonctions qui correspondront à l'Administration de l'Etat, sur les collectivités locales et dont le transfert est autorisé par la législation sur le régime local ; 3<sup>o</sup> l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le logement ; 4<sup>o</sup> les travaux publics d'intérêt communautaire autonome sur son propre territoire ; 5<sup>o</sup> les chemins de fer et routes dont l'itinéraire appartient dans son intégralité au territoire de la Communauté Autonome, et, dans les mêmes conditions, le transport effectué par ces moyens ou par câble ; 6<sup>o</sup> les ports d'abri, les ports et aérodromes de plaisance, et, en général, ceux qui ne développent pas d'activités commerciales ; 7<sup>o</sup> l'agriculture et l'élevage, en accord avec l'ordre économique général ; 8<sup>o</sup> les bois et exploitations forestières ; 9<sup>o</sup> la gestion en matière de protection de l'environnement ; 10<sup>o</sup> les projets, construction et utilisation des exploitations hydrauliques, des canaux et irrigations d'intérêt communautaire autonome. Les eaux minérales et thermales ; 11<sup>o</sup> la pêche côtière, la pêche des fruits de mer, la conservation des eaux (8), la chasse et la pêche en eau douce ; 12<sup>o</sup> les foires locales ; 13<sup>o</sup> l'encouragement au développement économique de la Communauté Autonome dans le cadre des objectifs de la politique économique nationale ; 14<sup>o</sup> l'artisanat ; 15<sup>o</sup> les musées, les bibliothèques et conservatoires musicaux d'intérêt communautaire autonome ; 16<sup>o</sup> le patrimoine monumental d'intérêt communautaire autonome ; 17<sup>o</sup> l'aide à la culture, la recherche, et, le cas échéant, l'enseignement de la langue de la Communauté Autonome ; 18<sup>o</sup> la promotion et l'organisation du tourisme dans son espace territorial ; 19<sup>o</sup> la promotion du sport et des loisirs ; 20<sup>o</sup> l'assistance sociale ; 21<sup>o</sup> la santé et l'hygiène ; 22<sup>o</sup> l'entretien et la protection de ses édifices et installations. La coordination et les autres tâches reliées aux polices locales, dans les termes établis par une loi organique.

(8) *Acuicultura*.

2. Passé un délai de cinq ans, par une réforme de leur statut, les Communautés Autonomes pourront élargir progressivement leurs compétences, dans le cadre établi à l'article 149.

*Art. 149.* — 1. L'Etat possède la compétence exclusive dans les matières suivantes : 1° la régulation des conditions fondamentales garantissant l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice de leurs droits et l'accomplissement de leurs devoirs constitutionnels ; 2° la nationalité, l'immigration, l'émigration, les étrangers et le droit d'asile ; 3° les relations internationales ; 4° la Défense et les Forces Armées ; 5° l'Administration de la Justice ; 6° la législation commerciale, pénale et pénitentiaire ; le droit processuel, sans préjudice des nécessités particulières qui dérivent en cette matière du droit spécifique des Communautés Autonomes ; 7° la législation du travail, sans préjudice de son exécution par les organes des Communautés Autonomes ; 8° le droit civil, sans préjudice pour les Communautés Autonomes de la conservation, modification et du développement par les Communautés Autonomes des droits civils *foraux* (9) ou spéciaux, là où ils existent. En toute hypothèse, les règles relatives à l'application et l'effectivité des normes juridiques, relations juridico-civiles relatives aux formes du mariage, organisation des Registres d'état civil et documents publics, principes des obligations contractuelles, les normes devant résoudre les conflits de lois et déterminer les sources du Droit, en respectant dans ce dernier cas les normes du droit *foral* ou spécial ; 9° législation sur la propriété intellectuelle et industrielle ; 10° régime douanier et tarifaire ; commerce extérieur ; 11° système monétaire : devises, changes et convertibilité ; principes généraux de l'organisation du crédit, de la banque et des assurances ; 12° législation sur les poids et mesures, détermination de l'heure officielle ; 13° fondements et coordination de la planification générale de l'activité économique ; 14° finances publiques et dette de l'Etat ; 15° encouragement et coordination générale de la recherche scientifique et technique ; 16° santé publique. Bases et coordination générale de la Santé. Législation sur les produits pharmaceutiques ; 17° législation de base et régime économique de la Sécurité sociale, sans préjudice de l'exécution de ses services par les Communautés Autonomes ; 18° les bases du régime juridique des administrations publiques et du régime statutaire de ses fonctionnaires qui garantiront en toute hypothèse aux administrés un traitement uniforme ; la procédure administrative commune, sans préjudice des particularités qui dérivent de l'organisation propre des Communautés Autonomes ; législation sur l'expropriation ; législation de base sur les contrats et concessions administratifs et sur le système de responsabilité de toute Administration publique ; 19° pêche maritime, sans préjudice des compétences qui dans l'organisation de ce secteur sont attribuées aux Communautés Autonomes ; 20° marine marchande et nationalité des navires ; éclairage des côtes et signalisation maritime ; ports d'intérêt général ; aéroports d'intérêt général ; contrôle de l'espace aérien ; transit et transport aérien ; service météorologique et immatriculation des aéronefs ; 21° chemins de fer et transports terrestres qui traversent le territoire de plus d'une Communauté Autonome ; régime général des communications ; trafic et circulation des véhicules à moteur ; postes et télécommunications ; câbles aériens, sous-marins et radiocommunication ; 22° la législation, organisation et concession des ressources et exploitations hydrauliques, lorsque les eaux traversent le territoire de plus d'une seule Communauté Autonome, et l'autorisation d'installer des

(9) *Derecho foral*, relatif aux *fueros*, privilèges et franchises anciennement accordés à certaines provinces par des chartes, en partie conservés ou rétablis (N.D.T.).

centrales électriques, lorsque leur exploitation affecte une autre Communauté ou que le transport de l'énergie sort de son espace territorial ; 23° législation de base sur la protection de l'environnement, sans préjudice des facultés des Communautés Autonomes d'édicter des normes additionnelles de protection. Législation de base sur les bois et exploitations forestières et chemins d'élevage ; 24° travaux d'intérêt général ou dont la réalisation concerne plus d'une Communauté Autonome ; 25° bases du régime minier et énergétique ; 26° régime de la production, du commerce et de la détention ou l'usage d'armes et explosifs ; 27° normes de base du régime de la presse, radio et télévision, et, en général, de tous les moyens de communication sociale, sans préjudice des facultés de développement et d'exécution qui appartiennent aux Communautés Autonomes ; 28° défense du patrimoine culturel, artistique et monumental espagnol contre l'exportation et la spoliation ; musées ; bibliothèques et archives appartenant à l'Etat, sans préjudice de leur gestion, pour partie, par les Communautés Autonomes ; 29° sécurité publique, sans préjudice de la possibilité de créer des polices par les Communautés Autonomes, dans la forme établie par les différents statuts et dans le cadre disposé par une loi organique ; 30° réglementation des conditions d'obtention, expédition et homologation des titres académiques et professionnels, et normes de base pour le développement de l'article 27 de la Constitution dans le but de garantir l'accomplissement des obligations des pouvoirs publics en la matière ; 31° statistiques destinées à l'Etat ; 32° autorisation pour la convocation des consultations populaires par voie de référendum.

2. Sans préjudice des compétences que pourront assumer les Communautés Autonomes, l'Etat considère le service de la culture comme un devoir et une attribution essentielle et facilitera la communication culturelle entre les Communautés Autonomes, en accord avec elles.

3. Les matières non expressément attribuées à l'Etat par cette Constitution pourront revenir aux Communautés Autonomes en vertu de leur statut respectif. La compétence sur les matières qui n'auraient pas été prises en charge par les statuts d'autonomie reviendront à l'Etat, dont les normes prévalent, en cas de conflit, sur celles des Communautés Autonomes dans tout ce qui n'est pas attribué à la compétence exclusive de ces dernières. Le droit étatique sera, en toute hypothèse, supplétif du droit des Communautés Autonomes.

*Art. 150.* — 1. Les *Cortès Generales*, dans des matières de compétence étatique, pourront attribuer à toutes ou certaines Communautés Autonomes la faculté d'édicter pour elles-mêmes des normes législatives dans le cadre des principes, bases et directives fixés par une loi d'Etat. Sans préjudice de la compétence des tribunaux, dans chaque loi-cadre sera prévue la modalité de contrôle des *Cortès Generales* sur ces normes législatives des Communautés Autonomes.

2. L'Etat pourra transférer ou déléguer aux Communautés Autonomes, par une loi organique, des compétences appartenant à des domaines dont l'Etat est titulaire, qui, par leur nature, sont susceptibles d'un tel transfert ou d'une telle délégation.

La loi prévoira dans chaque cas le transfert correspondant de moyens financiers de même que les formes de contrôle que l'Etat se réserve.

3. L'Etat pourra édicter des lois établissant les principes nécessaires pour harmoniser les dispositions normatives des Communautés Autonomes, même dans le cas de matières attribuées à leur compétence si l'intérêt général l'exige. Il appartient aux *Cortès Generales* d'apprécier cette nécessité à la majorité absolue de chaque Chambre.

*Art. 151.* — 1. Il ne sera pas nécessaire de laisser courir le délai de cinq ans auquel se réfère l'article 148 § 2, lorsque l'initiative du processus d'autonomie aura été prise dans le délai de l'article 143 § 2, en plus des Délégations et organes interinsulaires correspondants, par les trois quarts des municipalités de chacune des provinces concernées si elles représentent, au moins, la majorité du corps électoral de chaque province et si cette initiative a été ratifiée par référendum avec un vote positif de la majorité absolue des électeurs de chaque province, ce dans les termes qu'établira une loi organique.

2. Dans l'hypothèse prévue par le paragraphe précédent, la procédure d'élaboration de statut sera la suivante : 1° le Gouvernement convoquera tous les députés et sénateurs dans les circonscriptions comprises dans le ressort territorial qui souhaite accéder à l'autogouvernement, pour qu'ils se constituent en assemblée à seule fin d'élaborer le projet de statut d'autonomie correspondant, par l'accord de la majorité absolue de ses membres ; 2° le projet de statut approuvé par l'Assemblée de Parlementaires sera remis à la Commission Constitutionnelle du Congrès, laquelle l'examinera dans un délai de deux mois avec le concours et l'assistance d'une délégation de l'Assemblée initiatrice pour déterminer d'un commun accord sa formulation définitive ; 3° si cet accord est obtenu, le texte qui en résulte sera soumis à référendum du corps électoral des provinces comprises dans le ressort territorial du projet de statut ; 4° si le projet de statut est approuvé dans chaque province à la majorité des suffrages valablement exprimés, il sera transmis aux *Cortès Generales*, les Plénums des deux Chambres se prononceront sur le texte par un vote de ratification. Le statut approuvé, le Roi le sanctionnera et le promulguera comme Loi ; 5° si l'accord auquel se réfère le § 2 du présent article n'est pas réalisé, le projet de statut sera traité comme projet de loi devant les *Cortès Generales*. Le texte approuvé par elles sera soumis à référendum devant le corps électoral des provinces comprises dans le ressort territorial du projet de statut. En cas d'approbation par la majorité des suffrages valablement exprimés, dans chaque province, il sera procédé à sa promulgation dans les termes du paragraphe précédent.

3. Dans les cas prévus aux numéros 4° et 5° du paragraphe précédent, la non-approbation du projet de statut par une ou plusieurs provinces n'empêchera pas la constitution entre les autres de la Communauté Autonome projetée dans la forme qu'établit la loi organique prévue au premier paragraphe du présent article.

*Art. 152.* — 1. Dans les statuts approuvés selon la procédure visée à l'article précédent, l'organisation institutionnelle autonome se fondera sur une Assemblée Législative élue au suffrage universel selon un système de représentation proportionnelle qui assure, en outre, la représentation des différentes régions du territoire. Un Conseil de Gouvernement aux fonctions exécutives et administratives, et un président, élu par l'Assemblée parmi ses membres et nommé par le Roi, auquel appartient la direction du Conseil de Gouvernement, la représentation suprême de la communauté concernée et l'organisation de l'Etat dans ladite Communauté. Le président et les membres du Conseil de Gouvernement seront politiquement responsables devant l'Assemblée.

Un Tribunal Supérieur de Justice, sans préjudice de la juridiction appartenant au Tribunal Suprême, dominera l'organisation judiciaire du ressort territorial de la Communauté Autonome. Dans les statuts des Communautés Autonomes pourront être établies les hypothèses et formes de participation des Communautés Autonomes à l'organisation des circonscriptions judiciaires du territoire. Tout ceci conformément aux dispositions de la Loi Organique du Pouvoir Judiciaire et dans le cadre de l'unité et de l'indépendance de celui-ci.

Sans préjudice des dispositions de l'article 123, les instances successives de la procédure seront, le cas échéant, épuisées devant cet organe judiciaire situé sur le territoire de la Communauté Autonome dans lequel se trouve l'organe compétent en première instance.

2. Une fois sanctionnés et promulgués les statuts respectifs, ils ne pourront être modifiés que par les procédures qu'ils auront établies et avec un référendum des électeurs inscrits sur les listes de leur ressort.

3. Par le groupement de municipalités limitrophes, les statuts pourront établir des circonscriptions territoriales propres qui jouiront de la pleine personnalité juridique.

*Art. 153.* — Le contrôle de l'activité des organes des Communautés Autonomes s'exercera : a) par le Tribunal Constitutionnel, pour ce qui concerne la constitutionnalité de leurs dispositions normatives ayant force de loi ; b) par le Gouvernement, après avis préalable du Conseil d'Etat, pour l'exercice des fonctions déléguées auquel se réfère l'article 150 § 2 ; c) par la juridiction administrative contentieuse pour l'administration autonome et ses normes réglementaires.

*Art. 154.* — Un délégué nommé par le Gouvernement dirigera l'administration de l'Etat dans le territoire de la Communauté Autonome et la coordonnera, lorsque nécessaire, avec l'administration propre de la Communauté.

*Art. 155.* — 1. Si une Communauté Autonome n'accomplit pas les obligations que la Constitution et les autres lois lui imposent, ou agit sous une forme qui attente gravement à l'intérêt général de l'Espagne, le Gouvernement, après mise en demeure au président de la Communauté et, au cas où elle ne serait pas respectée, avec l'accord de la majorité absolue du Sénat, pourra adopter les mesures nécessaires pour l'obliger à accomplir les dites obligations ou pour protéger l'intérêt général susmentionné.

2. Pour l'exécution des mesures prévues au paragraphe précédent, le Gouvernement pourra donner des instructions à toutes les autorités des Communautés Autonomes.

*Art. 156.* — 1. Les Communautés Autonomes bénéficieront de l'autonomie financière pour le développement et l'exécution de leurs compétences dans le respect des principes de coordination avec l'administration nationale des Finances et de solidarité entre tous les Espagnols.

2. Les Communautés Autonomes pourront agir comme déléguées ou collaboratrices de l'Etat pour la perception, la gestion et la liquidation de ses ressources fiscales, conformément aux lois et aux statuts.

*Art. 157.* — 1. Les ressources des Communautés Autonomes seront constituées par : a) les impôts partiellement ou totalement concédés par l'Etat ; les surtaxes sur les impôts d'Etat et d'autres participations aux recettes de l'Etat ; b) leurs propres impôts, taxes et contributions spéciales ; c) les apports d'un Fonds de Compensation interterritorial et d'autres crédits inscrits au Budget général de l'Etat ; d) les revenus de leur patrimoine et bénéfices de droit privé ; e) le produit des opérations de crédit.

2. Les Communautés Autonomes ne pourront en aucun cas opérer des prélèvements fiscaux sur des biens situés en dehors de leur territoire ou qui supposent un obstacle à la libre circulation des marchandises et services.

3. Une loi organique pourra régler l'exercice des compétences financières énumérées au § 1 ci-dessus, et déterminer les normes de résolution des conflits qui

pourraient surgir et les formes possibles de collaboration financière entre les Communautés Autonomes et l'Etat.

*Art. 158.* — 1. Un crédit pourra être alloué sur le Budget général de l'Etat aux Communautés Autonomes en fonction du volume des services et activités étatiques qu'elles auraient assurés et de la garantie d'un niveau minimum dans la prestation des services publics fondamentaux sur tout le territoire espagnol.

2. Afin de corriger les déséquilibres économiques interterritoriaux et de rendre effectif le principe de solidarité, un Fonds de Compensation sera créé ayant vocation à faire des dépenses d'investissement, dont les recettes seront réparties par les *Cortès Generales* entre les Communautés Autonomes et les provinces, le cas échéant.

### Titre IX. — Du Tribunal Constitutionnel

*Art. 159.* — 1. Le Tribunal Constitutionnel est composé de douze membres nommés par le Roi. De ceux-ci, quatre sur proposition du Congrès à la majorité des 3/5 de ses membres ; quatre sur proposition du Sénat à la même majorité ; deux sur proposition du Gouvernement, et deux sur proposition du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire.

2. Les membres du Tribunal Constitutionnel devront être choisis parmi les magistrats du siège et du parquet, les professeurs d'université, les fonctionnaires publics et avocats, tous étant des juristes de compétence reconnue et ayant au moins quinze ans d'exercice professionnel.

3. Les membres du Tribunal Constitutionnel seront nommés pour neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans.

4. La qualité de membre du Tribunal Constitutionnel est incompatible : avec tout mandat représentatif, avec toute charge politique ou administrative, avec l'exercice de fonctions de direction dans un parti politique ou un syndicat et avec l'emploi à leur service, avec l'exercice des carrières de juge du siège ou du parquet, et avec toute activité professionnelle ou commerciale.

Les membres du Tribunal Constitutionnel, en outre, seront soumis à toutes les incompatibilités propres aux membres du Pouvoir Judiciaire.

5. Les membres du Tribunal Constitutionnel seront indépendants et inamovibles dans l'exercice de leur mandat.

*Art. 160.* — Le président du Tribunal Constitutionnel sera nommé par le Roi parmi ses membres sur proposition du Tribunal lui-même en assemblée plénière et pour une durée de trois ans.

*Art. 161.* — 1. Le Tribunal Constitutionnel exerce sa juridiction sur tout le territoire espagnol et est compétent pour connaître : a) du recours d'inconstitutionnalité contre les lois et dispositions normatives ayant force de loi. La déclaration d'inconstitutionnalité d'une norme juridique ayant rang de loi, interprétée par la jurisprudence, s'imposera à celle-ci, sans que les sentences déjà rendues perdent l'autorité de la chose jugée ; b) du recours d'*amparo* pour violation des droits et libertés visés à l'article 53 § 2 de la présente Constitution, dans les cas et formes prévus par la loi ; c) des conflits de compétence entre l'Etat et les Communautés Autonomes ou de celles-ci entre elles ; d) des autres matières que lui confie la Constitution et les lois organiques.

2. Le Gouvernement pourra déférer au Tribunal Constitutionnel les dispositions et décisions adoptées par les organes des Communautés Autonomes. Le recours entraînera la suspension de la disposition ou de la décision déférée, mais le Tribunal devra la confirmer ou la lever dans un délai maximum de cinq mois.

*Art. 162.* — 1. Sont habilités : a) à former le recours d'inconstitutionnalité, le président du Gouvernement, le *Defensor del Pueblo*, cinquante députés, cinquante sénateurs, les présidents des organes exécutifs collégiaux des Communautés Autonomes et, le cas échéant, les assemblées de celles-ci ; b) à former le recours d'*amparo*, toute personne physique ou morale qui invoque un intérêt légitime, tout comme le *Defensor del Pueblo* et le ministère public.

2. Dans les autres cas, la loi organique déterminera les personnes et organes recevables à agir.

*Art. 163.* — 1. Lorsqu'un organe judiciaire considère, dans un procès, qu'une norme ayant rang de loi applicable à l'espèce, dont la validité conditionne la sentence, pourrait être contraire à la Constitution, il posera la question au Tribunal Constitutionnel dans les conditions, la forme et avec les effets que la loi établit et qui en aucun cas ne seront suspensifs.

*Art. 164.* — 1. Les sentences du Tribunal Constitutionnel seront publiées au *Boletín oficial* de l'Etat, les opinions dissidentes étant jointes, s'il en existe. Elles ont l'autorité de chose jugée dès le jour qui suit leur publication et ne sont susceptibles d'aucun recours. Celles qui déclarent l'inconstitutionnalité d'une loi ou d'une norme ayant force de loi et toutes celles qui ne se limitent pas à l'appréciation subjective d'un droit s'imposent à tous en totalité.

2. Sauf s'il en est autrement décidé dans la sentence, la loi restera en vigueur dans celles de ses parties non affectées par l'inconstitutionnalité.

*Art. 165.* — Une loi organique réglera le fonctionnement du Tribunal Constitutionnel, le statut de ses membres et la procédure suivie devant lui et les conditions d'exercice des actions.

## Titre X. — De la révision constitutionnelle

*Art. 166.* — L'initiative de la révision constitutionnelle s'exercera selon les termes prévus aux § 1 et 2 de l'article 87.

*Art. 167.* — 1. Les projets de révision constitutionnelle devront être approuvés par une majorité des 3/5 dans chacune des Chambres. S'il n'y avait pas accord entre elles, il sera recherché par la création d'une commission de composition paritaire de députés et sénateurs, qui présentera un texte qui sera voté par le Congrès et le Sénat.

2. Si l'approbation n'est pas obtenue par la procédure prévue au paragraphe précédent, et à condition que le texte ait obtenu un vote favorable de la majorité absolue du Sénat, le Congrès, à la majorité des deux tiers, pourra approuver la révision.

3. La révision approuvée par les *Cortes Generales* sera soumise à référendum pour sa ratification, si la demande en a été faite, dans les quinze jours suivant son approbation, par un dixième des membres de l'une quelconque de deux Chambres.

*Art. 168.* — 1. Quand serait proposée une révision complète de la constitution ou une révision qui affecte le titre préliminaire, le chapitre deuxième, section I du titre I ou le titre II, le principe devra en être adopté par un vote à la majorité des deux tiers dans chaque Chambre, et les *Cortès* seront immédiatement dissoutes.

2. 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.

*Art. 169.* — Aucune initiative de révision constitutionnelle ne pourra être prise en temps de guerre ou lorsque l'un des états visés à l'article 116 est en vigueur.

#### Dispositions additionnelles

*Premièrement.* — La Constitution protège et respecte les droits historiques des territoires bénéficiant de *Fueros*.

L'actualisation générale du régime des *Fueros* sera effectuée, le cas échéant, dans le cadre de la Constitution et des statuts d'autonomie.

*Deuxièmement.* — La déclaration de majorité contenue à l'article 12 de la présente Constitution ne porte pas atteinte aux situations protégées par les droits *Foraux* dans le domaine du Droit privé.

*Troisièmement.* — La modification du régime économique et fiscal de l'archipel des Canaries exigera un rapport préalable de la Communauté Autonome ou, le cas échéant, de l'organe autonome provisoire.

*Quatrièmement.* — Dans les Communautés Autonomes où auront leur siège plus d'une Cour d'Appel (10), les statuts d'autonomie respectifs maintiendront celles qui existent, répartissant les compétences entre elles, toujours conformément à ce qui est prévu dans la Loi Organique du Pouvoir Judiciaire et à l'unité et l'indépendance de ce dernier.

#### Dispositions transitoires

*Premièrement.* — Dans les territoires dotés d'un régime provisoire d'autonomie, les organes collégiaux supérieurs pourront, après un accord approuvé à la majorité absolue de leurs membres, substituer leur initiative à celle que le § 2 de l'article 143 attribue aux Délégations Provinciales et aux organes interinsulaires correspondants.

*Deuxièmement.* — Les territoires qui dans le passé ont adopté par plébiscite des projets de statuts et qui, à la date de promulgation de la présente Constitution, seront déjà dotés de régimes provisoires d'autonomie pourront recourir immédiatement à la procédure prévue à l'article 148 § 2, lorsque leurs organes collégiaux supérieurs de préautonomie les y auront autorisés à la majorité absolue, en avisant le Gouvernement. Le projet de statut sera élaboré conformément aux dispositions de l'article 151 § 2 sur convocation de l'organe collégial de préautonomie.

*Troisièmement.* — L'initiative du processus d'autonomie de la part des collectivités locales ou de leurs membres, prévue à l'article 143 § 2, sera réputée différée jusqu'aux premières élections locales une fois la Constitution entrée en vigueur.

(10) *Audiencia Territorial.*

*Quatrièmement.* — 1. En ce qui concerne la Navarre, et en vue de son incorporation au Conseil Général Basque ou au régime d'autonomie basque qui le remplacera, contrairement à ce qui est prévu à l'article 143 de la Constitution, l'initiative appartient à l'organe *foral* compétent, lequel prendra sa décision à la majorité des membres qui le composent. Pour la validité de ladite initiative, il faudra, en outre, que la décision de l'organe *foral* compétent soit ratifiée par un référendum expressément convoqué à cet effet, et approuvée à la majorité des suffrages valablement exprimés.

2. Si l'initiative n'aboutit pas, elle ne pourra être reprise que sous un nouveau mandat de l'organe *foral* compétent et en toute hypothèse lorsque se sera écoulé le délai minimum établi à l'article 143.

*Cinquièmement.* — Les villes de Ceuta et Melilla pourront se constituer en Communautés Autonomes si leur Conseil respectif en décide ainsi, moyennant un accord adopté à la majorité de ses membres et l'autorisation des *Cortès Generales* par une loi organique, dans les termes prévus par l'article 144.

*Sixièmement.* — Si plusieurs projets de statuts sont remis à la commission constitutionnelle du Congrès, ils seront examinés dans leur ordre d'arrivée, et le délai de deux mois visé à l'article 151 commencera à courir dès que la commission aura terminé l'étude du projet ou des projets dont elle aurait été successivement saisie.

*Septièmement.* — Les organes provisoires d'autonomie seront réputés dissous dans les cas suivants : a) une fois constitués les organes prévus par les statuts d'autonomie approuvés conformément à la Constitution ; b) dans l'hypothèse où l'initiative du processus d'autonomie ne prospérerait pas du fait de l'absence des conditions requises à l'article 143 ; c) si l'organisme n'avait pas exercé le droit que lui reconnaît la première disposition transitoire dans un délai de trois ans.

*Huitièmement.* — 1. Les Chambres qui ont approuvé la présente Constitution assumeront, après l'entrée en vigueur de celle-ci, les fonctions et compétences qu'elle attribue respectivement au Congrès et au Sénat, sans qu'en aucun cas leur mandat se prolonge au-delà du 5 juin 1981 (11).

2. En vue des dispositions de l'article 99, la promulgation de la Constitution sera considérée comme hypothèse constitutionnelle donnant lieu à son application. A cet effet, à compter de ladite promulgation s'ouvrira une période de trente jours pour l'application des dispositions de cet article.

Durant cette période, l'actuel président du Gouvernement, qui assumera les fonctions et compétences que la Constitution prévoit pour cette charge, pourra opter pour l'utilisation de la faculté que lui reconnaît l'article 115 ou donner lieu, par sa démission, à l'application des dispositions de l'article 99, restant dans ce dernier cas, dans la situation prévue au § 2 de l'article 101.

3. En cas de dissolution, conformément aux dispositions de l'article 115 et si n'avaient pas fait l'objet de développement légaux les dispositions des articles 68 et 69, s'appliqueraient aux élections les normes antérieurement en vigueur, à la seule exception des inéligibilités et des incompatibilités pour lesquelles s'appliquera direc-

(11) Annoncée le jour même de la promulgation de la Constitution, le 29 décembre 1978, la dissolution des *Cortès* a été prononcée le 2 janvier 1979 et, conformément à l'article 68, § 6, les élections législatives et sénatoriales ont été fixées au 1<sup>er</sup> mars 1979. (N.d.T.)

tement le second membre de phrase du b) du § 1 de l'article 70 de la Constitution, ainsi que ce qu'elle prévoit quant à l'âge requis pour le droit de vote, et ce qui est établi à l'article 69 § 3.

#### Disposition abrogative

1. Sont abrogés la loi 1/1977, du 4 janvier 1977, pour la Réforme Politique, ainsi que, pour autant qu'ils n'aient pas été déjà abrogés par la Loi précitée, la loi des Principes Fondamentaux du Mouvement, du 17 mai 1958, le *Fuero* des Espagnols, du 17 juillet 1945, celui du Travail, du 9 mars 1938, la Loi Constitutive des *Cortès* du 17 juillet 1942, la loi de Succession à la tête de l'Etat du 26 juillet 1947, tous ceux-ci modifiés par la Loi Organique de l'Etat du 10 janvier 1967, et cette dernière dans les mêmes termes, et la loi de Référendum National du 22 octobre 1945.

2. Pour autant qu'il puisse être considéré en vigueur, est définitivement considéré comme abrogé le décret royal du 25 octobre 1839 en ce qui pourrait concerner les provinces de Guipúzcoa, Alava et Vizcaya.

De la même façon, est considérée définitivement abrogée la loi du 21 juin 1876.

3. Sont également abrogées toutes dispositions contraires à ce qui est établi dans la présente Constitution.

#### Disposition finale

Cette Constitution entrera en vigueur le jour de la publication de son texte officiel au *Boletín Oficial* de l'Etat. Elle sera également publiée dans les autres langues de l'Espagne.

---

#### TABLEAUX

Résultats des élections du 15 juin 1977 .....	12
Aptitudes démocratiques des dirigeants .....	15
Intentions de vote avant et après juin 1977 .....	17
Evolution de la distribution politique (1976-1978) .....	22
L'élaboration de la Constitution (1977-1978) .....	78
L'adoption de la Constitution (1978) .....	78
Cycles et <i>trends</i> dans l'histoire de l'Espagne .....	86
Formes politiques dans l'Espagne contemporaine .....	88
Constitutions espagnoles (1812, 1869, 1931, 1978) .....	90
Domination des partis aux <i>Cortès</i> .....	93
Poids des courants politiques en Europe du Sud.....	94
Processus constitutif des Communautés Autonomes .....	118

---

PERE VILANOVA

## *1979-1982 : Un équilibre politique\**

De la mort de Franco, en novembre 1975, à la promulgation de la Constitution, en décembre 1978, toutes les opinions convergent sur un mot pour décrire la caractéristique fondamentale du système politique espagnol : le consensus. Il s'agit là de l'accord généralisé de toutes les forces politiques représentatives pour asseoir des bases minimales sur lesquelles construire ensuite non seulement la Constitution — expression suprême dudit consensus — mais aussi différentes politiques tenant compte de la dynamique changeante des rapports de force.

La seconde caractéristique essentielle est que cet effort conjoint se fait sur des fondements « fragiles ». Cela signifie que toutes les forces politiques et sociales comprenaient que la construction du système démocratique partait d'une base très faible, menacée sur nombre de fronts. Les principaux étaient le terrorisme, la menace de coup d'Etat, la crise économique et ses effets sociaux, le contexte international et — du moins a-t-il été mis en valeur entre 1979 et 1981 — ce que l'on a appelé le désenchantement, c'est-à-dire la diffusion dans la société d'une désaffection croissante à l'égard du système démocratique, ou à tout le moins un éloignement inquiétant entre gouvernants et gouvernés, entre les citoyens et les institutions. Tout ceci, à dater de la promulgation de la Constitution le 29 décembre 1978, allait être soumis à diverses confirmations dont les plus importantes ont été sans aucun doute les consultations électorales successives. Se perçoit, à travers l'analyse de ces différentes élections, une série de comportements appelés à se manifester

\* Traduction de Guy CARCASSONNE.

de façon particulièrement spectaculaire lors du séisme politique des élections du 29 octobre 1982 par lesquelles le PSOE a accédé au pouvoir avec la majorité absolue.

Partant de ces considérations liminaires, nous nous proposons d'analyser ici la modification du cadre politique à partir des résultats électoraux successifs puis la persistance des principaux facteurs de déstabilisation de la démocratie ou, pour le moins, de déstabilisation du système démocratique. A ce sujet, relevons que des problèmes précités (terrorisme, menace de coup d'Etat, crise, etc.), aucun n'a perdu de son importance ni moins encore disparu, et pourtant la sensation de catastrophe politique ne semble pas s'être accrue avec la victoire socialiste pas plus qu'au cours des mois qui l'ont immédiatement suivie.

### *Comportement électoral et changement politique*

Une fois la Constitution promulguée, en décembre 1978, la représentation politique au Parlement, issue des premières élections démocratiques de juin 1977, présentait un tableau qui pourrait se décrire de la manière suivante :

a) Deux grands partis, UCD et PSOE, avec respectivement 33,4 et 28,1 % des voix, flanqués de deux partis moyens, l'Alliance populaire à droite avec 8 % et le Parti communiste d'Espagne à gauche avec 8,9 %. Encore faut-il ajouter les partis des nationalités historiques, du type centriste-nationaliste, que sont essentiellement le Parti nationaliste basque en Euzkadi et Convergence et Union en Catalogne, forces proches des grands partis nationaux, et elles-mêmes accompagnées d'une petite représentation des formations nationalistes radicales (*Euskadiko Esquerra* au Pays basque, *Esquerra Republicana* en Catalogne).

b) En somme s'était ainsi formé un système politique à tendances bipolaires fortement corrigées par la présence de partis moyens sur les flancs et — caractéristique espagnole — de partis des nationalités. Ce second facteur est d'une importance considérable pour comprendre le comportement politique de ces forces parlementaires. En effet, sur les thèmes « sociaux » la coupure se faisait habituellement sur le clivage droite-gauche en ce sens que les minorités basques et catalanes avaient coutume de voter (dans certaines limites) avec le centre et la droite nationaux, tandis que sur les thèmes portant sur la construction de l'Etat et des autonomies la division se faisait sur un axe distinct, que l'on pourrait appeler « centre-périphérie », sur lequel UCD et PSOE se mettaient souvent d'accord sur des solutions contre

les partis périphériques. Le tout avec un taux d'abstention acceptable se situant à 21 %.

Le 1<sup>er</sup> mars 1979 le Président Suarez a pris la décision de provoquer des élections anticipées pour des raisons claires qui néanmoins devaient à moyen terme contribuer à sa chute : il s'agissait, une fois votée la Constitution, de conclure l'étape du consensus et de passer à une étape de lutte politique classique en accord avec la dynamique démocratique que permettait la Constitution. Pour cela il était logique d'ouvrir une nouvelle législature après convocation d'élections anticipées.

Lors de celles-ci le premier élément qui appela l'attention fut l'augmentation de l'abstention : presque 32 %. C'était un premier indice de ce qu'en même temps que finissait le consensus — qui avait probablement atteint ses limites en décembre 1978 — commençait le désenchantement. Le comportement électoral de 1979, outre l'élément préoccupant que constituait l'accroissement de l'abstention, a mis en relief une considérable stabilité électorale dans la mesure où l'UCD a obtenu 34 % des voix, le PSOE 30 %, le PCE 10,6 % et l'Alliance populaire 5,8 %. Mis à part le relatif affaiblissement du groupe conservateur de M. Fraga (qui à cette occasion ne s'est plus présenté comme Alliance populaire mais comme Coalition démocratique), retient l'attention le considérable essor des partis périphériques qui, en plus de renforcer les formations déjà mentionnées au Pays basque et en Catalogne, a donné une représentation parlementaire au Parti socialiste andalou. Dans ce cas l'avertissement électoral a été adressé non seulement à l'UCD mais aussi au PSOE pour sa politique à l'égard des autonomies, fortement marquée de centralisme.

Au sein de cette stabilité électorale s'accroissait ainsi la tension centralisme-autonomisme. On pouvait alors parler d'un système de partis complexe dans lequel le bipartisme relatif se voyait compensé par la polarisation issue du fait autonomiste.

Commence alors une période qui va s'étendre sur 1980, 1981 et 1982 durant laquelle les repères se situent dans des consultations régionales : élections au Pays basque, en Catalogne, en Galice et Andalousie, ce qui rend difficile la recherche de comportements communs à l'ensemble.

Ainsi, en 1980, dans les élections régionales basques et catalanes le dénominateur commun réside dans une augmentation alarmante de l'abstention, de 40 % dans les deux cas, qui permet une double interprétation : d'un côté, confirmation de la tendance générale au désenchantement et à la désaffection à l'égard de la participation

démocratique ; d'un autre côté, la possibilité que la nature de la consultation autonomiste ait éloigné des urnes les couches immigrées de la population, peu intéressées par l'édification des institutions d'autogouvernement. Dans les deux cas, les partis nationaux dominants, UCD et PSOE, ont subi de lourdes pertes au profit des partis nationalistes modérés (dominants) et radicaux (minoritaires mais en essor). En 1981 aux élections galiciennes, peut-être pour des caractéristiques purement locales, le comportement est profondément différent : forte croissance de l'Alliance populaire, affaiblissement des partis locaux, écroulement de l'UCD. En 1982, nouvelle modification avec les élections andalouses : victoire absolue du PSOE (deux années auparavant ce parti avait été pénalisé au bénéfice du PSA) au détriment du PCE et du PSA, essor de l'Alliance populaire, crise de l'UCD.

Le dénominateur commun à toutes ces élections est la crise électorale accélérée de l'UCD, parti du gouvernement central. Se confirme le caractère hybride des élections régionales comme consultations politiques de portée locale mais avec un fort contenu politique de portée nationale. Ces élections successives — on ne doit pas l'oublier — sont le contrepoint d'une crise politique générale qui a l'UCD comme protagoniste : M. Suarez donne sa démission en janvier 1981, du fait de cette crise, pour des pressions militaires supposées contre sa personne, mais surtout en réponse à une sourde guerre interne à son propre parti, victime d'une profonde lutte de courants aboutissant à la fin du parti lui-même.

Toujours d'un point de vue électoral, les élections générales anticipées du 28 octobre confirment significativement le processus de mutation initié après les élections de mars 1979 et la confirmation du système de 1977 apparaît désormais comme beaucoup moins vraie qu'elle n'avait pu le sembler à l'époque. En tout cas le changement perçu dans les consultations basques et catalanes, accéléré en Galice et en Andalousie, s'est matérialisé avec les dernières élections. Le tableau issu du 28 octobre n'a que peu à voir avec celui de 1977 et 1979 : l'abstention redescend à 20 %, le PSOE obtient la majorité absolue (202 députés) avec 46 % des voix, l'Alliance populaire atteint 25 %, l'UCD régresse à 7 % et le PCE doit se contenter de 3,8 %. Seuls les partis des nationalités historiques (Catalogne et Pays basque) résistent, avec un électorat fidèle, à la poussée socialiste bien que le PSOE réussisse à atteindre dans ces zones un niveau comparable à sa moyenne nationale (en Catalogne) ou aux alentours de 30 % (au Pays basque). Les petits partis présents au Congrès des députés sous la précédente législature disparaissent.

## I. — Résultats des élections au Congrès des Députés (1)

	Inscrits	Votants	Abst. %	UCD	PSOE	PCE	AP, CD, PDP	CDS	Autres
15 juin 1977	23 601 241	18 640 354	21,0	33,4	28,1	8,9	8,0		21,6
1 <sup>er</sup> mars 1979	26 767 369	18 299 640	31,6	34,3	30,0	10,6	5,8		19,3
28 oct. 1982	26 499 933	21 155 948	20,2	7,2	46,0	3,8	25,3	2,8	14,9

(1) Les pourcentages sont calculés par rapport aux votants.

## II. — Sièges obtenus par les diverses forces politiques

	1977	1979	1982		1977	1979	1982
UCD.CC	167	168	12	Ind. Castellon	1		
PSOE.PSC	118	121	201	Ind. Zaragoza	1		
PCE.PSUC	20	23	5	UN		1	
AP.CD.PDP	16	9	106	PSA.PA		5	
PDC.CIU	11	8	12	HB		3	2
PNV	8	7	8	UPC		1	
EC.ERC	1	1	1	PAR		1	
EE	1	1	1	UPN		1	
PSP.US	6			CDS			2

Il en résulte, en somme, un cadre politique plus simple et apparemment plus homogène : disparition du centre, polarisation entre droite (AP) et gauche (PSOE), crise du PCE et persistance d'un double axe de tension politique : thèmes sociaux, droite/gauche ; thèmes relatifs à la construction de l'Etat autonome, centralisme/autonomismes.

*Les grands problèmes*

Nous avons dit au début de la présente étude que le processus de modification du comportement politique, analysé à la lumière des cristallisations électorales successives<sup>1</sup>, se situait dans un cadre démocratique faible du fait d'une série de problèmes profonds qui ont connu des moments de plus ou moins grande acuité mais n'ont jamais disparu durant la période étudiée et se sont parfois aggravés. La difficulté de fond vient de ce qu'étudier le système politique espagnol exige de conserver présent à l'esprit, comme on ne cessait

1. Les dimensions du présent article ne nous permettent pas d'analyser les élections municipales du 3 avril 1979.

de le dire à l'époque pour expliquer le consensus, qu'il ne peut être considéré comme « irréversible ». Certes, aucun système politique ne l'est, mais lorsque s'analysent les institutions, procédures législatives ou comportements électoraux de la Suède, par exemple, nul ne songerait à intégrer un paragraphe du type « menaces sur la stabilité du système ».

Parmi les problèmes mentionnés, il convient de retenir en premier lieu le terrorisme : séparatiste (ETA au Pays basque), d'extrême-droite et d'ultra-gauche (GRAPO). Ils se sont tous trois montrés actifs entre 1979 et 1982, avec moins de régularité pour le GRAPO, dont les origines sont obscures mais qui a porté des coups très durs au système par ses attentats contre de hauts responsables militaires. Quant au terrorisme d'extrême-droite, très belliqueux depuis janvier 1977, il semble avoir diminué après l'échec du coup d'État du 23 février 1981. D'un côté cet échec a pu démoraliser nombre de ses partisans, d'un autre côté la répression s'est abattue sur ces groupes avec plus de rigueur après 1978 et, récemment, le large regroupement des forces conservatrices de tous genres autour de l'Alliance populaire a pu entraîner un rétrécissement de la base sociale traditionnelle de l'extrême-droite. De ce point de vue, il est symptomatique que le journal d'ultra-droite *El Alcazar*, depuis le 28 octobre dernier, a réorienté sa ligne vers un appui critique à M. Fraga, abandonnant à la marginalité les vieux groupes de l'extrême-droite. Il ne s'agit pas pour nous de prétendre que l'Alliance populaire ait des tentations putschistes, ni qu'elle assume explicitement l'orientation d'ultra-droite, car il peut exister dans ce domaine de graves confusions. Simplement l'attente créée autour de M. Fraga Iribarne, l'hétérogénéité de son créneau politique et les contradictions des divers courants qui voient en lui une meilleure possibilité de faire échec à la gauche sont autant d'éléments qui ont laminé l'extrême-droite traditionnelle.

Tout à fait différent et pour plusieurs raisons est le cas de l'ETA. La question est ici celle de sa base sociale. Comment un groupe terroriste, dans un système démocratique, peut-il obtenir un nombre de voix supérieur à celui des élections de 1979<sup>2</sup> ? Le problème ne réside pas dans la revendication indépendantiste, mais dans le double fait que l'ETA a indistinctement élargi le nombre et le type de victimes de ses attentats (politiciens, policiers, cadres de l'administration centrale, employés, etc.) et fonde sa stratégie sur la constante

2. *Herri Batasuna* est une coalition légale considérée comme étant le bras politique de l'ETA militaire.

provocation des forces armées, sur la conviction qu'un durcissement du régime conduira à en révéler la « véritable nature ». C'est la vieille théorie qui veut qu'à plus de répression réponde plus de mobilisation populaire. L'inconnue résulte de ce que malgré l'impopularité croissante de ses actions l'ETA maintient intacte sa base sociale, malgré même le couvert autonomiste obtenu avec le Statut d'Autonomie de l'Euzkadi, malgré encore l'hégémonie que détient au Pays basque le Parti nationaliste basque.

Pour sa part, le « putschisme » demeure une énigme. Depuis le 23 février 1981 se sont produits deux faits saillants : la longue préparation (un an) et la longue durée (cent jours) du procès des inculpés, aboutissant à un résultat ambigu dès lors que si MM. Milans del Bosch et Tejero ont été condamnés à trente ans de prison, d'autres ont eu des peines nettement moindres, un troisième groupe s'étant rapidement retrouvé en liberté. De l'ensemble des accusés, seul un tiers a été chassé de l'armée. Le second événement est la découverte d'un complot préparé pour le 27 octobre 1982, la veille des élections, et qui s'est traduit par la détention et l'inculpation de trois officiers et un certain nombre de mutations et d'ordres de transfert affectant une douzaine d'autres officiers. Mais une nouvelle fois l'opinion a le sentiment qu'on ne lui a montré que la partie visible de l'iceberg. Et néanmoins, au sein de l'inconnue généralisée qu'est l'armée, existe un large sentiment selon lequel, après le 23 février, le « putschisme » s'est légèrement atténué. A cela, en plus des effets de la déroute de MM. Milans et Tejero, a pu contribuer un élément lié à la désintégration de l'UCD et aux élections du 28 octobre. En effet, la désintégration de l'UCD, d'une certaine manière, a renouvelé le jeu politique en Espagne, et la perspective électorale d'octobre, comme nous l'avons dit à propos de l'extrême-droite, a ouvert de nouvelles expectatives symbolisées par M. Fraga et l'Alliance populaire. En ce sens, il faut distinguer deux courants distincts dans l'armée : l'un, minoritaire, activement putchiste, d'inspiration fasciste-franquiste (Tejero) dont l'obsession n'est pas seulement la destruction de la gauche ou du « communisme », mais celle du système libéral. L'aversion militaire à l'égard du libéralisme et du système de partis est, en Espagne, beaucoup plus ancienne et enracinée que la confrontation droite/gauche. Ainsi l'ennemi, pour Tejero, englobe-t-il aussi l'UCD et même l'Alliance populaire. Mais d'un autre côté, il existe un courant beaucoup plus large, majoritaire, qui sans être activement putchiste peut avoir une attitude d'attente, éventuellement favorable à des manœuvres déstabilisatrices, et qui ressent une hostilité diffuse envers la démocratie mais qui n'a pas à l'heure

actuelle de projet alternatif. Dans ce large secteur la victoire du PSOE, en principe, n'a pas créé de tensions plus grandes que celles existant déjà ; peut-être même les a-t-elle diminuées. Il s'agit d'attendre de voir ce que sera la politique militaire du nouveau gouvernement, surtout en termes matériels et techniques. L'inconnue ici est à nouveau le terrorisme et l'incidence qu'il peut avoir sur la nouvelle situation.

Il resterait à s'interroger sur la crise économique et ses effets mais ce n'en est pas ici le lieu. Avant tout demeure cependant la constance des effets politiques que cette crise comporte sur le système dans son ensemble, moins dans le cadre macro-économique que dans celui du chômage qui dépasse deux millions de personnes et affecte 15 % de la population active.

### *Le changement*

Avec les élections du 28 octobre s'achève un cycle : celui qui va de la promulgation de la Constitution à la victoire socialiste. Deux éléments fondamentaux : en premier lieu la destruction — ou plus exactement l'autodestruction — de l'UCD dans un processus résultant plus de causes internes que de pressions extérieures. C'est un sujet digne d'étude que celui d'un parti de gouvernement qui, vainqueur d'élections trois ans auparavant, prend l'initiative de provoquer des élections anticipées et parvient à passer de 165 députés à 12, sans même que soit réélu le Président du gouvernement sortant. L'autre point essentiel est la victoire du PSOE. Moins par son ampleur, significative en ce qu'il obtient la majorité absolue, que par le fait même qu'en Espagne, pour la première fois depuis la guerre civile et après un siècle et demi de constitutionnalisme, la gauche gagne des élections. Mais plus importante encore, selon nous, est la réalisation simultanée de l'alternance, la vérification de ce que le système fonctionne et permet des changements de majorité, sans que cela implique le moindre traumatisme. Ce dernier aspect, quand bien même la gestion du PSOE se solderait par un échec, quand bien même y aurait-il de nouveau lieu d'avoir des élections anticipées dans un ou deux ans, restera comme une référence de base du système politique espagnol.

Sur ce point, c'est-à-dire sur la capacité du PSOE de répondre aux aspirations au changement si largement formulées (par sa dimension même cette vaste aspiration est hautement imprécise), il est trop tôt pour juger après seulement quelques mois. Analyser les résultats du gouvernement actuel est une tâche à venir.

JOAN SUBIRATS ET JOAN VINTRO

*Le développement législatif  
de la Constitution (1979-1982)\**

I. — INTRODUCTION

Parmi les qualificatifs qu'a suscités la Constitution espagnole de 1978 il en est sur lesquels se retrouve la quasi-totalité des commentateurs et observateurs politiques : il s'agit d'un texte consensuel, fondamental, ouvert et, d'une certaine manière, ambigu.

La preuve en est que la Constitution s'en remet à des lois postérieures pour l'organisation précise de bon nombre de matières importantes qui, dans le texte constitutionnel, ne sont qu'énoncées ou sommairement ébauchées.

Cette caractéristique de la Constitution espagnole oblige à examiner avec attention le développement législatif du texte constitutionnel dans la mesure où la configuration et la consolidation définitives du système politique dépendent de ce développement.

Tout au long de la première législature ordinaire des *Cortès* démocratiques espagnoles (1979-1982) ont été approuvées nombre de lois de développement constitutionnel parmi lesquelles, en les regroupant par thème, nous avons choisi, pour les commenter ici, celles qui, selon nous, sont les plus significatives pour dessiner les contours essentiels de l'actuelle démocratie espagnole. Ainsi nous pencherons-nous sur la juridiction constitutionnelle, le processus d'autonomie, les forces armées, la suspension des droits et libertés et la mise en œuvre de certains droits individuels et sociaux.

\* Traduction de Guy CARCASSONNE.

## II. — LE TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL

### 1. *Caractères généraux*

Les constituants de 1978 adhéraient à l'idée, d'origine fondamentalement américaine, selon laquelle la suprématie de la Constitution, comme norme juridique asseyant les principes suprêmes d'un ordonnancement, est liée à l'existence d'une justice constitutionnelle chargée de contrôler la conformité à la loi fondamentale des autres normes juridiques. Aussi le titre IX de la Constitution espagnole est-il consacré au Tribunal constitutionnel et, très logiquement, la loi organique n° 2.1979 du 2 octobre 1979 sur le Tribunal constitutionnel (LOTC) fut l'une des premières lois approuvées au cours de la législature ordinaire des *Cortès* démocratiques.

La Constitution et la loi organique suivent le modèle du Tribunal constitutionnel de la République fédérale allemande qui, à son tour, reprend, comme chacun sait, des éléments tant de la tradition américaine que des théories kelséniennes ; à la première est empruntée la conception du tribunal constitutionnel comme véritable juridiction et non comme législateur négatif ; au grand juriste autrichien, la formule structurelle de la juridiction concentrée. Le modèle espagnol présente néanmoins deux différences avec le modèle allemand : le Tribunal constitutionnel espagnol est la juridiction constitutionnelle des systèmes juridiques des autonomies et il n'exerce pas de contrôle sur la constitutionnalité des partis politiques.

### 2. *Composition et organisation*

A) *Composition*. — Bien que le Tribunal constitutionnel soit, comme on l'a dit, un organe juridictionnel, sa composition révèle certaines différences avec les tribunaux ordinaires de justice : les magistrats du Tribunal constitutionnel n'appartiennent pas nécessairement à la magistrature, leur désignation dépend en grande partie d'organes politiques et leur fonction est temporaire.

Ainsi, conformément à l'article 159 de la Constitution, le Tribunal est composé de douze membres nommés par le roi, quatre sur proposition du Congrès des députés à la majorité des trois cinquièmes, quatre sur proposition du Sénat à la même majorité, deux sur proposition du Conseil général du pouvoir judiciaire et deux sur proposition du gouvernement. Les membres sont désignés pour neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans.

Les conditions ou qualités qu'ils doivent réunir sont énumérées par le texte constitutionnel de façon relativement large : ils doivent être désignés parmi les magistrats du siège ou du parquet, les professeurs d'université, les fonctionnaires et avocats, tous juristes de compétence reconnue et ayant au moins quinze ans d'expérience professionnelle. Quant aux incompatibilités, les membres du Tribunal constitutionnel auront les mêmes que celles des magistrats, auxquelles s'ajoutent l'interdiction d'exercer une activité judiciaire ou fiscale, toute activité professionnelle ou commerciale, les mandats représentatifs, les charges politiques ou administratives et les fonctions de direction dans un parti ou un syndicat. Cette dernière incompatibilité semble indiquer qu'ils peuvent appartenir à un parti ou un syndicat au contraire des juges et magistrats du siège et du parquet auxquels cela est expressément interdit par l'article 127 de la Constitution.

B) *Organisation.* — Le Tribunal élit son président parmi ses membres. Il travaille en réunion plénière et en chambres qui sont au nombre de deux (art. 6, 7 et 9 LOTC). En règle générale, la compétence est celle de l'assemblée plénière, tandis que les chambres sont compétentes pour toutes les matières qui ne sont pas attribuées à la réunion plénière, essentiellement le jugement des recours d'*amparo* (art. 10 LOTC).

### 3. *Compétences*

A) *Recours en inconstitutionnalité contre les lois de l'Etat ou des Communautés autonomes.*

a) *Recours direct.* Il s'agit d'un contrôle abstrait des normes résultant d'un désaccord sur l'interprétation de la Constitution quant à sa compatibilité avec une loi déterminée. Le caractère abstrait de ce recours entraîne la compétence exclusive, pour l'intenter, d'organes institutionnels qui, selon l'article 162 de la Constitution, sont le Président du gouvernement, le défenseur du peuple, 50 députés ou 50 sénateurs, les organes exécutifs, et parfois législatifs, des Communautés autonomes. La recevabilité du recours en inconstitutionnalité déposé par l'un de ces organes n'emporte pas, comme le précise l'article 30 LOTC, la suspension de la loi déferée, sauf dans le cas où le gouvernement, par son président, se fonde sur l'article 162 de la Constitution pour attaquer des lois des Communautés autonomes.

b) *Recours indirect ou exception d'inconstitutionnalité.* Dans cette hypothèse, le problème de constitutionnalité surgit comme

question préjudicielle à l'application d'une loi dans la résolution d'un contentieux devant n'importe quel type de juridiction. En ce sens, l'article 163 de la Constitution et l'article 35 LOTC disposent que si un juge ou une juridiction estiment que la loi applicable à l'espèce et de la validité de laquelle dépend la solution est susceptible d'être contraire à la Constitution, ils doivent poser la question au Tribunal constitutionnel.

c) Effets des décisions dans les recours en inconstitutionnalité. Les décisions du Tribunal constitutionnel rendues dans ces matières sont, selon l'article 38.1 LOTC, couvertes de l'autorité de chose jugée, elles s'imposent à tous les pouvoirs publics et produisent des effets *erga omnes*. Les décisions d'inconstitutionnalité déclarent la nullité de la loi déférée (art. 39.1 LOTC), mais ne permettent pas de réviser — sous réserve d'exceptions très concrètes — les procès ayant abouti à des jugements définitifs revêtus de l'autorité de chose jugée (art. 40.1 LOTC), bien que la jurisprudence des tribunaux soit réputée devoir se conformer à la doctrine résultant de la décision du Tribunal constitutionnel (art. 40.2 LOTC).

B) *Recours d'«amparo»*. — Sommairement, on peut dire qu'il s'agit des recours intentés par les particuliers, après avoir épuisé toutes les voies judiciaires ordinaires, pour défendre leurs droits fondamentaux qualifiés tels par l'article 53.2 de la Constitution (c'est-à-dire ceux énoncés aux articles 14 à 30 du texte constitutionnel) contre de possibles violations résultant de normes ou comportements des pouvoirs publics (art. 41 LOTC).

L'élévation, par la Constitution elle-même, de ces droits fondamentaux à la condition de valeurs supérieures de l'ordonnancement implique que leur soit accordée une position de suprématie dans l'interprétation de toutes les autres normes ; d'où la cohérence du renforcement de leur protection à travers le recours d'*amparo* devant le Tribunal constitutionnel.

La décision faisant droit au recours devra, selon l'article 55.1 LOTC, contenir une ou plusieurs des dispositions suivantes : déclaration de nullité de la décision attentatoire au plein exercice des droits protégés, la reconnaissance du droit en conformité avec son contenu constitutionnellement déterminé, le rétablissement du requérant dans l'intégrité de son droit.

C) *Conflits constitutionnels*. — Conformément à l'article 161.1.c) et d) de la Constitution et à l'article 59 LOTC, le Tribunal constitutionnel connaît des conflits relatifs aux compétences et attributions

dévolues par la Constitution, les statuts d'autonomie et les lois, et qui opposent :

a) L'Etat et une ou plusieurs Communautés autonomes. Si le conflit est ouvert par le gouvernement, il peut utiliser l'article 161.2 de la Constitution, même s'il s'agit de dispositions sans force de loi, et l'application de la norme élaborée par la Communauté autonome est aussitôt suspendue.

b) Deux Communautés autonomes, ou davantage, entre elles.

c) Le gouvernement au Congrès des députés, ou au Sénat ou au Conseil général du pouvoir judiciaire, ou n'importe lesquels de ces organes entre eux.

Cette compétence du Tribunal constitutionnel est logique compte tenu de ce que tout conflit entre pouvoirs publics constitutionnels est un conflit constitutionnel, mettant en question le système d'organisation établi par la Constitution, le Tribunal constitutionnel, dans les pays où il existe, étant l'instance appropriée pour le résoudre.

Les décisions du Tribunal constitutionnel dans ces conflits devront déterminer l'autorité titulaire de la compétence controversée et, le cas échéant, constater la nullité ou prononcer l'annulation des dispositions ou actes ayant donné lieu au conflit.

D) *Recours préalable d'inconstitutionnalité.* — Ce recours permet un contrôle préalable d'inconstitutionnalité avant la ratification de certains traités (art. 95.2 de la Constitution) ou l'approbation des projets de statuts d'autonomie ou de lois organiques (art. 79 LOTC). Les autorités recevables à agir sont celles qui peuvent former le recours normal contre les statuts et lois organiques.

La décision du Tribunal constitutionnel n'a pas simplement valeur doctrinale ; elle fait obstacle à la ratification d'un traité, à l'approbation référendaire d'un statut d'autonomie ou à la promulgation d'une loi organique jusqu'à ce que les dispositions viciées d'inconstitutionnalité soient modifiées, ceci n'interdisant pas, une fois la norme entrée en vigueur, que soit intenté un nouveau recours en inconstitutionnalité. Notons enfin que les traits généraux de ce recours préalable en inconstitutionnalité montrent que le modèle suivi ici par le législateur espagnol rappelle, malgré les différences, le Conseil constitutionnel français qui a compétences obligatoire et préalable en matière de lois organiques (non assimilables à celles de la Constitution espagnole) et facultative en matière de traités.

#### 4. *Jurisprudence*

Depuis sa première décision du 2 février 1981, le Tribunal constitutionnel a rendu un total de 128 décisions, dont 83 sur recours d'*amparo* et aucune sur recours préalable d'inconstitutionnalité.

Schématiquement, les décisions font preuve d'une grande rigueur juridique, ce qui a permis que les critères utilisés bénéficient d'un accueil favorable dont résulte le prestige progressivement acquis par le Tribunal constitutionnel comme interprète suprême de la Constitution.

Parmi les éléments de portée générale que le Tribunal a d'ores et déjà fixés dans sa jurisprudence encore peu fournie se détachent les suivants : la confirmation de la suprématie de la Constitution, la mise en œuvre concrète de la mission du Tribunal comme interprète de la Constitution mais non comme législateur négatif ou comme innovateur constitutionnel, la valeur reconnue aux principes généraux du droit présents dans la Constitution, des précisions conceptuelles dans divers domaines et en particulier dans le droit des Autonomies, le développement du concept d'inconstitutionnalité devenu applicable à des lois antérieures à la Constitution, la forme de la protection des droits fondamentaux, etc.

### III. — LES AUTONOMIES

#### 1. *Les données du problème*

Il ne fait aucun doute que le processus d'autonomie a été l'un des thèmes qui ont le plus retenu l'attention politique en Espagne dans la période 1979-1982 et un de ceux qui ont engendré le plus de controverses doctrinales et juridiques.

Dans la gamme large et complexe des questions qui se sont posées sur les autonomies, on peut isoler deux problèmes fondamentaux : les vicissitudes de la mise en route effective des deux Communautés autonomes ayant la plus ancienne tradition et dont les statuts ont été adoptés en premier (Catalogne et Pays basque) ; la tentative pour parvenir sur l'ensemble du territoire à une généralisation des Communautés autonomes avec un contenu uniforme et homogène.

Dans les pages qui suivent nous aborderons de manière concise l'un et l'autre aspect de la dynamique autonomiste, tout en faisant des références obligatoires aux dispositions de la Constitution et des statuts, à l'apport du Tribunal constitutionnel, aux virtualités des Pactes d'autonomie du 31 juillet 1981 et à l'incidence éventuelle du

très contesté projet de loi organique d'harmonisation du processus d'autonomie (*proyecto de Ley Organica de Armonizacion del Proceso Autonómico*, LOAPA).

## 2. *Les autonomies catalane et basque*

L'entrée en vigueur de la Constitution espagnole de 1978, et en particulier de son titre VIII, a permis que, dans un délai rapide, les deux peuples d'Espagne ayant le plus vif sentiment nationaliste et la plus grande tradition autonomiste puissent accéder, après d'intenses négociations parlementaires et extraparlimentaires, à un régime d'autonomie véritable. En effet, après avoir suivi la procédure de l'article 151 de la Constitution et de la deuxième disposition transitoire, la Catalogne et le Pays basque ont approuvé par référendum leurs statuts d'autonomie en octobre 1979 et procédé aux élections pour leurs parlements respectifs en mars 1980.

Des dispositions des lois organiques portant statut de la Catalogne et statut du Pays basque on doit retenir quatre aspects majeurs :

a) L'organisation des institutions d'autogouvernement : parlement, gouvernement et tribunal supérieur de justice.

b) La détermination des compétences assumées et leur caractère (exclusif ou partagé, exécutif et/ou législatif, etc.). Il s'agit de deux Communautés autonomes qui, en vertu de l'article 151.1 de la Constitution, pouvaient immédiatement inclure dans leur statut le plus haut niveau de compétences permis par la Constitution.

c) L'articulation du transfert des services par des commissions mixtes composées paritairement par des représentants de l'Etat et des Communautés autonomes.

d) La fixation des ressources financières. A ce sujet il faut relever que là où la Catalogne a recouru à un système d'évaluation et de dévolution individualisées de chacun des transferts effectués par l'Etat, au Pays basque on a eu recours au système des *Conciertos Economicos* en vertu desquels évaluation et dévolution se font globalement. L'une et l'autre méthode sont reconnues par la loi organique sur le financement des Communautés autonomes (1981), mais le premier système demeure celui du droit commun.

L'élément qui a indubitablement posé le plus de problèmes politiques et suscité les plus vives controverses juridico-doctrinales est celui relatif à l'application pratique du partage des compétences. Lorsqu'en effet les parlements basque et catalan commencèrent à légiférer dans certains domaines pour lesquels ils avaient statutairement compétence (régime local, fonction publique, protection des

espaces naturels, etc.) le Gouvernement central a commencé à systématiquement déléguer ce type de lois au Tribunal constitutionnel. Il est alors apparu que la relative imprécision de la Constitution et de ces statuts dans les concepts en matière de compétence, déjà signalée par une bonne partie de la doctrine, se transformait en difficulté pour le bon fonctionnement des autonomies catalane et basque. Aussi était-il urgent de préciser, entre autres, des questions telles que la signification constitutionnelle et statutaire des termes « compétences exclusives » lorsqu'ils apparaissaient dans des domaines où et l'Etat et les Communautés autonomes avaient des compétences, la portée de l'expression « législation de base » de l'Etat, le moment et le lieu du développement législatif, par les Communautés autonomes, des normes de base imposées par l'Etat.

C'est le Tribunal constitutionnel qui, dans une série de décisions comme celles des 2 février, 14 et 28 juillet, 5, 12 et 16 novembre et 18 et 22 décembre 1981, a mené à bien cet indispensable travail de clarification. Dans ces décisions, le Tribunal constitutionnel a confirmé le principe constitutionnel selon lequel l'autonomie des Communautés autonomes est politique et, partant, législative, mais limitée par la suprématie de la Constitution ; il a souligné l'existence de compétences exclusives mais relevé le caractère équivoque du terme dans la Constitution et les statuts ; il a admis la possibilité pour les Communautés autonomes de légiférer, dans les domaines de compétence partagée, au cas où l'Etat omet d'élaborer une nouvelle législation de base, en prenant pour telle celle alors en vigueur. Les précisions du Tribunal constitutionnel ont eu un double effet sur les autonomies catalane et basque : d'une part, elles ont réaffirmé leurs compétences législatives dans certains domaines ; elles ont provoqué d'autre part une grande prudence au moment de légiférer qui s'est traduite, concurremment avec d'autres facteurs, par une faible production législative.

En deux ans et demi de fonctionnement, en effet, le Parlement catalan a adopté un total de 33 lois pour 24 au Parlement basque. Sur ce total de 57 lois, à peine la moitié a un contenu matériel plus ou moins significatif, les autres étant soit de simple approbation budgétaire soit de contenu et de portée extrêmement limités. Si par véritable autonomie politique on entend la pleine capacité législative, ce bilan peut paraître modeste. De fait, de nombreux facteurs sont intervenus, externes et internes aux Communautés elles-mêmes, qui pourraient expliquer cette réalité. Ainsi la capacité législative basque et catalane a-t-elle été affectée par la problématique du partage des compétences et la solution que lui a donnée le

Tribunal constitutionnel. Ont également influé les oscillations de la politique du gouvernement central à l'égard des autonomies, la carence de l'Etat dans l'élaboration des lois de base que les Communautés autonomes pourraient développer et la relative lenteur du transfert des services à certains moments. De même faut-il prendre en considération des facteurs internes aux Communautés elles-mêmes, comme par exemple l'absence de majorité suffisante du parti du gouvernement catalan au sein du parlement (*Convergencia i Unio*) ou les tensions internes qui traversent le Parti nationaliste basque qui, bien que disposant en pratique d'une majorité, ne traduit pas cette hégémonie dans une plus grande capacité législative. N'oublions pas non plus le fait que les gouvernements autonomes basque et catalan ont préféré une politique de gestion et d'administration des recettes — très importantes dans des cas comme la santé ou l'enseignement — utilisant la législation étatique en vigueur lorsqu'ils ne la jugent pas conflictuelle plutôt que de s'engager sur le chemin de la création d'un corpus législatif propre qui pourrait les user de façon tant interne qu'externe.

Cette absolue prééminence du dispositif constitutionnel dans la régulation des autonomies, conjuguée avec l'instabilité progressive de la politique du gouvernement UCD, l'apparition de la part de toutes les autres Communautés préautonomes d'une volonté d'égalité avec les autonomies catalane et basque, la méfiance de certains secteurs de l'institution militaire, avant et après la tentative de coup d'Etat du 23 février 1981, à l'égard de tout le processus d'autonomie, a conduit à une situation de confusion et d'impasse<sup>1</sup> de la politique d'autonomie générale, et a permis au Gouvernement et au premier parti de l'opposition (PSOE) de se mettre d'accord en juillet 1981 pour signer des pactes d'ordonnancement du processus d'autonomie après avoir étudié un rapport sur la question préparé en mai 1981 par une commission d'experts présidée par le P<sup>r</sup> Garcia de Enterría.

Dans les pactes d'autonomie du 31 juillet 1981 les dispositions suivantes méritent d'être relevées :

a) L'établissement d'une carte des autonomies comprenant 16 Communautés autonomes (Andalousie, Aragon, Asturies, Baléares, Canaries, Cantabrique, Castille-Manche, Castille-Léon, Catalogne, Estrémadure, Galice, Rioja, Madrid, Murcie, Pays valencien et

1. On peut citer en exemple le cas des statuts galicien et andalou adoptés conformément à l'article 151. Dans le statut galicien le parti gouvernemental prétendait introduire une clause restrictive absente dans les statuts catalan et basque ; dans le cas andalou, l'UCD s'est opposée sans succès au recours à l'article 151 de la Constitution.

Pays basque) dont la date de constitution définitive est fixée au 1<sup>er</sup> octobre 1983. A ces Communautés doivent s'ajouter les cas particuliers de la Navarre, Ceuta et Melilla.

b) A l'exception de la Catalogne, du Pays basque, de la Galice et de l'Andalousie, la constitution des autres Communautés autonomes par la voie de l'article 143 de la Constitution. Cela signifie que pendant une période de cinq ans ces Communautés ne pourront exercer de compétences que dans les matières énoncées à l'article 148 de la Constitution, et ce n'est qu'à l'issue de ce délai qu'elles pourront réformer leur statut et accéder à l'autonomie maxima autorisée dans le texte constitutionnel.

c) La généralisation de l'organisation institutionnelle de base des Communautés autonomes à travers l'existence dans chacune d'elles d'une assemblée législative et d'un conseil de gouvernement. Ceci suppose d'appliquer aux Communautés constituées selon l'article 143 la disposition de l'article 152.1 de la Constitution qui, en principe, était exclusivement applicable aux Communautés constituées selon l'article 151.

d) La révision de la technique des commissions mixtes pour transférer les services aux Communautés autonomes au profit de la création de nouvelles commissions sectorielles de transferts qui assurent une meilleure homogénéité et simultanéité de ces transferts.

Les pactes d'autonomie, en définitive, généralisent les Communautés autonomes sur tout le territoire espagnol et uniformisent le contenu de l'autonomie bien que subsiste entre les Communautés autonomes de l'article 151 et celles de l'article 143 une différence qui peut être simplement transitoire si les secondes transforment leur statut une fois écoulé le délai de cinq ans.

La portée pratique de la signature des pactes d'autonomie a connu deux manifestations essentielles : d'une part, durant les années 1981 et 1982 a été approuvée la majeure partie des statuts d'autonomie, ce qui marque une indiscutable avancée dans la consolidation d'un Etat des Autonomies. D'autre part, les pactes d'autonomie comportaient la présentation et la discussion du projet très polémique de LOAPA qui a suscité de vives controverses parlementaires et des manifestations populaires de rejet, spécialement en Catalogne et au Pays basque. Ce projet de loi, actuellement (janvier 1983) déféré au Tribunal constitutionnel par des recours préalables d'inconstitutionnalité, entend, selon ses défenseurs, régler de manière précise une série de matières du droit des autonomies que ni la Constitution ni les statuts ne clarifient suffisamment : la portée des compétences exclusives, la signification des normes de base de l'Etat, la règle

de la prééminence du droit de l'Etat, la précision des compétences exécutives, le rôle des *diputaciones* provinciales, le régime général des administrations des Communautés autonomes, la forme des transferts de services, la fonction publique. Ses détracteurs — partis des nationalités et Parti communiste — estiment qu'un tel projet est anti-constitutionnel pour des raisons de forme en ce qu'il ne figure pas parmi les hypothèses constitutionnelles de lois organiques ou de lois d'harmonisation, et pour des raisons matérielles dans la mesure où il modifie de manière détournée la Constitution et les statuts d'autonomie sur divers aspects et particulièrement dans les critères de répartition des compétences. Dans les nationalités historiques, en outre, existe le soupçon de caractère politique que la LOAPA s'avère être un instrument par lequel la généralisation des autonomies se ferait selon des critères restrictifs et défavorables pour les Communautés autonomes qui ont assumé et peuvent assumer le plus haut niveau de compétences.

#### 4. *Perspective future*

La LOAPA, malgré sa vocation prétendument clarificatrice, autorise, comme l'a souligné l'actuel ministre de l'administration territoriale du Gouvernement socialiste, plusieurs lectures. C'est pourquoi, en supposant même que le Tribunal constitutionnel ne relève aucun motif d'inconstitutionnalité, il sera peut-être possible d'éviter les possibles effets restrictifs de ce projet de loi par la négociation entre le Gouvernement et les Communautés autonomes.

En toute hypothèse, ce qui paraît assez clair c'est que l'organisation autonomiste de l'Etat espagnol s'engage sur la voie, à dater de la signature des pactes d'autonomie, de l'adoption pratique du modèle du fédéralisme coopératif.

## IV. — LES FORCES ARMÉES

Préalablement à la législation que nous analysons, et comme cela a déjà été mentionné dans une autre partie de ce volume<sup>2</sup>, la modification des ordonnances militaires royales qui dataient de Charles III supposait une certaine garantie de stabilité démocratique en incluant parmi ses articles le respect obligé des militaires pour l'ordre constitutionnel et la possibilité de désobéir aux ordres

2. V. Pere VILANOVA, *supra*, L'armée et la transition.

attentatoires à la charte fondamentale. Malheureusement, la tâche de modernisation et de réforme qu'impliquaient les nouvelles ordonnances militaires n'a pas encore connu les développements réglementaires qu'exigent les ordonnances particulières aux trois armes et l'exercice des droits et devoirs individuels. Au cours de cette législature, néanmoins, les *Cortès* ont adopté à une quasi-unanimité la loi organique sur les critères de base de la défense nationale et l'organisation militaire. Cette loi définit les fonctions de chacun des organes supérieurs de la défense et l'organisation militaire, établit sa forme de coordination et la dépendance de la Junte des chefs d'état-major à l'égard du Président du Gouvernement, et fixe les normes de son propre développement. Cette loi, bien qu'approuvée en 1980, n'a pas encore été suivie de ses décrets d'application.

Demeurent en suspens des projets très avancés dans leur élaboration comme celui relatif à l'organisation militaire qui suppose la nouvelle division du territoire national en régions militaires de telle sorte que cette division soit rendue plus cohérente avec les impératifs de la défense extérieure. Reste également pendant la loi sur l'enseignement militaire, instrument très important de l'adéquation de cet enseignement au nouvel ordre constitutionnel et susceptible de permettre une meilleure intégration de l'armée à la société civile espagnole. Il faut encore signaler parmi les projets en instance celui qui règle les modalités du service militaire et qui devra inclure l'objection de conscience et l'organisation corrélative d'un service social de substitution.

Sans grande importance matérielle mais avec une forte portée symbolique, il faut mentionner la loi approuvée en 1980 par laquelle est modifiée la formule du serment au drapeau que prêtent les forces armées. Dans la nouvelle réglementation la fidélité à la Constitution figure parmi les composantes du serment.

## V. — LA SUSPENSION DES DROITS ET LIBERTÉS

Conformément aux prévisions constitutionnelles en la matière, mais aussi en raison des activités constantes des groupes terroristes, et particulièrement en conséquence de la tentative de coup d'Etat du 23 février 1981, les *Cortès* espagnoles ont approuvé durant la première législature une série de lois que nous pouvons ranger sous la rubrique spécifique de la suspension des droits et libertés. La défense même de l'Etat exige, dans des circonstances exceptionnelles, la limitation temporaire de l'exercice des libertés, c'est-à-dire la

limitation de droits et garanties déterminés. Tel paraît être le sens des trois lois importantes adoptées durant ces années :

1) La loi organique qui régleme les hypothèses prévues à l'article 55.2 de la Constitution espagnole (suspension individuelle) (1980).

2) La loi organique qui régleme les états d'alerte, d'exception et de siège (1981).

3) La loi organique qui modifie et complète certains articles du code pénal et du code de justice militaire (loi de défense de la Constitution) (1981).

Dans la première des trois lois citées, il s'agit de développer les hypothèses constitutionnelles de l'article 55.2, qui permettent la suspension individuelle des droits suivants :

a) Le droit à être mis en liberté ou présenté à un juge dans un délai maximum de 72 heures ;

b) Le droit à l'inviolabilité du domicile et, partant, l'impossibilité de toute perquisition sans consentement ou décision judiciaire ;

c) Le droit à l'inviolabilité des communications, qu'elles soient postales, télégraphiques ou téléphoniques.

L'article 1.1 de cette loi détermine les sujets de telles mesures : personnes présumées intégrées à des bandes terroristes ou liées à des éléments de ce type et qui, d'une manière ou d'une autre, interviennent dans des actions qui perturbent la sécurité publique. Peuvent également entrer dans le champ de la suspension individuelle des droits ceux qui se livrent à l'apologie publique ou encouragent les atteintes à la sécurité.

Le débat sur cette loi a opposé les positions du Gouvernement centriste, appuyé par les députés de l'Alliance populaire, qui prétendaient renforcer le rôle des organes du pouvoir exécutif, et celles des socialistes et communistes qui tendaient à renforcer le rôle du juge, donnant à l'opinion de ce dernier un caractère décisif au moment de la suspension. Finalement de larges facultés furent confiées au juge, qui de toute façon contrôle les possibilités que la loi consent à l'exécutif. Le Parlement ne reste pas non plus en marge de l'application de la loi, dans la mesure où tous les trois mois au moins, ou chaque fois que le demandent deux groupes parlementaires, le Gouvernement devra informer les *Cortès* sur l'utilisation et le résultat des mesures prévues par la loi.

La loi organique qui règle les états d'alerte, d'exception et de siège se situe dans ce que l'on a appelé du nom générique d'état de nécessité, qui implique l'impossibilité de maintenir la normalité constitutionnelle avec les pouvoirs ordinaires dont dispose l'Etat.

Les hypothèses objectives qui pourraient entraîner la déclaration par le Gouvernement de l'état d'alerte se réfèrent aux catastrophes ou calamités naturelles, incluant la paralysie des services publics coïncidant avec ces phénomènes, ou les situations de pénurie de produits de première nécessité. L'état d'alerte, qui ne suppose la suspension d'aucun droit, ne peut être prorogé au-delà de quinze jours sans autorisation des *Cortès*. L'état d'exception peut être décrété par le Gouvernement, après accord du Congrès des députés, quand est en danger le libre exercice des droits et libertés ou gravement altéré l'ordre public et que les moyens ordinaires sont impuissants à rétablir la normalité. La durée, qui ne peut excéder trente jours, le champ géographique d'application et les droits affectés figureront expressément dans l'autorisation du Congrès des députés. Enfin, la loi règle la déclaration de l'état de siège qui, traditionnellement, a été dénommé en Espagne état de guerre. Son application est circonscrite aux cas où « se produit ou menace de se produire une insurrection ou un acte de force contre la souveraineté ou l'indépendance de l'Espagne, son intégrité territoriale ou l'ordre constitutionnel », cette situation ne pouvant recevoir de solution par d'autres moyens (art. 32.1). L'initiative appartient au Gouvernement et son approbation au Congrès des députés. La déclaration de l'état de siège entraîne évidemment que le pouvoir civil est supplanté par le pouvoir militaire en même temps que l'élargissement des compétences de la juridiction militaire. Quant à la suspension des droits et garanties elle s'ajoutera à celle déjà prévue par l'état d'exception qui concerne les garanties du détenu (art. 17.3 CE).

La loi de défense de la Constitution trouve son origine dans la tentative de coup d'Etat du 23 février 1981. Elle a des précédents comme la loi de défense de la République de 1931 et, de façon tout à fait distincte, la loi de sécurité de l'Etat approuvée en 1941 en plein franquisme d'après guerre. Dans la loi qui nous occupe sont opérées de fait diverses modifications du code pénal et du code de justice militaire destinées à sanctionner ceux qui « s'allient publiquement pour abroger, suspendre ou modifier totalement ou partiellement la Constitution ». Seront également qualifiés rebelles ceux qui prétendront destituer le chef de l'Etat, dissoudre les *Cortès*, empêcher les élections, ou tout autre acte d'égale gravité que la loi recense. De même inclut-elle dans le code pénal des sanctions pour quiconque utiliserait les moyens de communication pour conspirer, proposer ou provoquer les actes précédemment mentionnés, y compris le délit de rébellion militaire.

## VI. — L'ENSEIGNEMENT NON UNIVERSITAIRE

Une des lois les plus polémiques approuvées dans la première législature constitutionnelle des Cortès espagnoles a été la loi organique sur les établissements d'enseignement (*Ley Organica de Centros Escolares*, LOECE). La loi fut adoptée le 19 juin 1980 après un large débat et grâce au fait que les minorités nationalistes basque et catalane, conjointement avec les députés de l'Alliance populaire, ont soutenu de leurs voix le projet du Gouvernement centriste, projet durement critiqué par les socialistes et les communistes.

La nécessité de cette loi résultait de la Constitution elle-même. L'article 27, lui-même très controversé, exigeait un développement normatif concrétisant ses dispositions et répondant aux renvois à des lois futures qui se trouvent dans certains de ses alinéas. La situation de l'enseignement en Espagne est très distincte de celle du reste de l'Europe. 40 % de l'enseignement non universitaire se trouve entre des mains privées, quand dans le reste de l'Europe ce chiffre ne dépasse jamais 10 %. Cette réalité, qui fut déjà sujet de graves conflits sous la II<sup>e</sup> République, fut très présente tant dans la rédaction du principe constitutionnel que lors de la discussion du projet de statut des établissements d'enseignement.

Le projet du Gouvernement centriste tentait de défendre l'influence de l'enseignement privé en lui garantissant sa subsistance économique et le respect de son idéologie qui, en règle générale, est de contenu fondamentalement religieux.

La préoccupation des écoles privées, en effet, était que le développement de l'enseignement public et sa gratuité ne les conduisent pas à la banqueroute financière. Hors l'existence de subventions aux écoles privées, affirmaient les représentants de ces dernières, serait mis en danger le principe constitutionnel qui garantit la liberté de l'enseignement. La loi approuvée tient compte de cette aspiration et ainsi affirme dans son article 5.2 : « L'Etat, par la loi sur le financement de l'enseignement obligatoire, garantira la liberté fondamentale de choisir l'établissement pour les niveaux où l'enseignement est imposé comme obligatoire et, par conséquent, gratuit. »

D'un autre côté, furent également sujets de frictions la réglementation des organes de direction des établissements et le niveau de participation des professeurs, élèves et parents d'élèves. En fin de compte, dans les établissements publics, la loi fait du directeur, nommé par l'administration, celui qui exerce les fonctions les plus importantes et significatives, ne laissant au Conseil de direction,

formé de professeurs, élèves et parents d'élèves, qu'une fonction de supervision établie en termes très généraux.

En ce qui concerne l'organisation des établissements privés, a également suscité de très vives polémiques la possibilité, admise dans la loi, pour ces établissements d'adopter une doctrine éducative propre avec pour seule limite le respect des principes et déclarations de la Constitution. Ce projet doit servir d'inspirations aux professeurs dans leur mission éducative, ce que la gauche des *Cortès* (socialistes et communistes) a considéré comme une quasi-suppression du principe de liberté de l'enseignant en chaire reconnu dans la Constitution. L'imposition de cette doctrine peut se répercuter sur le droit du travail en ce qu'est ouverte la possibilité de licencier un enseignant quand la direction de l'établissement estime que son enseignement, et jusqu'à sa vie privée elle-même ne correspondent pas à la doctrine adoptée<sup>3</sup>.

Plusieurs articles de la LOECE ont fait l'objet d'un recours d'inconstitutionnalité de la part de 64 sénateurs socialistes en octobre 1980. Parmi les griefs d'inconstitutionnalité invoqués méritent particulièrement d'être retenus ceux concernant la doctrine éducative des établissements privés et les formes de participation à la direction des écoles en général.

Le Tribunal constitutionnel, dans une décision du 13 février 1981, n'a donné raison aux requérants que sur des points marginaux et a rejeté la requête dans ses aspects essentiels. Le Tribunal a confirmé que la possibilité d'établir une doctrine éducative propre à chaque établissement faisait partie de la liberté de les créer, reconnue par la Constitution. S'il n'en allait pas ainsi, affirme la décision, la liberté de créer des centres d'enseignement ne serait ni plus ni moins qu'une manifestation du principe de la liberté d'entreprendre qui figure dans un autre précepte constitutionnel. Il convient de rappeler, néanmoins, que quatre des douze membres du Tribunal constitutionnel ont émis une opinion dissidente par laquelle ils marquaient leur désaccord avec ce considérant de la décision<sup>4</sup>.

3. En septembre 1982 une enseignante de Mollet (province de Barcelone) a été licenciée par la direction de l'établissement privé où elle exerçait ses fonctions qui a considéré que son activité ne correspondait pas à la doctrine éducative de l'établissement. L'enseignante a saisi la juridiction du travail qui a déclaré le licenciement infondé, mais la direction a opté pour l'indemnisation plutôt que la réintégration. L'affaire est actuellement pendante devant le Tribunal central du travail et pourrait ultérieurement faire l'objet d'un recours d'*amparo* devant le Tribunal constitutionnel.

4. Les quatre membres du Tribunal constitutionnel défendaient, entre autres, l'idée selon laquelle il n'était pas possible d'admettre l'élaboration d'une telle doctrine éducative lorsque les parents d'élèves n'avaient pas la possibilité d'opter

Enfin, prouvant la vigueur de la polémique soulevée par cette loi organique, signalons que le Groupe parlementaire socialiste a déposé une proposition de loi tendant à modifier divers articles de la LOECE. Cette proposition, qui fut prise en considération, n'a pas abouti en raison de la dissolution préalable des Cortès le 31 août 1982.

## VII. — LE DIVORCE

L'introduction du divorce en Espagne a été qualifiée comme étant la réforme législative la plus importante réalisée dans l'ordre privé depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Nous ne pensons pas qu'il s'agisse là d'une affirmation exagérée. En Espagne, on est passé directement par l'effet de la Constitution d'un système qui concevait le mariage civil comme subsidiaire, pour ceux qui manifestaient ne pas professer la religion catholique, à un système laissant la liberté de choix aux conjoints. Puis, en fin de compte et par la voie ouverte dans l'article 32.2 de notre Constitution<sup>5</sup> a été admise la possibilité de prévoir une procédure de divorce.

En 1981, les Cortès ont approuvé une loi réglementant le mariage dans le code civil, et établissant les procédures à suivre en cas de nullité, séparation et divorce. Le résultat en fut la modification du code civil qui, dans son nouvel article 85, admettait le divorce comme cause de dissolution du mariage. Ainsi rompait-on avec une très ancienne tradition espagnole — seulement interrompue par la courte durée d'application de la loi sur le divorce de la II<sup>e</sup> République — qui considérait le mariage comme indissoluble jusqu'à la mort de l'un des conjoints.

Le législateur espagnol a conçu le divorce comme remède à un échec irréversible du projet de vie conjugale. Ainsi, sous réserve de l'hypothèse très grave, prévue comme cinquième cause de divorce, de la condamnation pour attentat sur la vie du conjoint, de ses ascendants ou descendants, tous les autres motifs ont pour base la cessation effective de la vie commune, depuis plus ou moins longtemps

pour un autre établissement scolaire. Faute de quoi serait compromise la liberté de choix de l'établissement de la part des parents (art. 27.3 de la Constitution) qui devraient envoyer leurs enfants dans un établissement financé par des fonds publics (et ainsi, dans une certaine mesure, avec leur contribution personnelle) dont ils n'approuveraient pas la doctrine.

5. L'article 32.2 de la Constitution espagnole dispose que : « La loi fixe les formes du mariage, l'âge et la capacité pour le contracter, les droits et devoirs des conjoints, les causes de séparation et dissolution et leurs effets. »

selon les diverses hypothèses envisagées et le degré d'accord entre les conjoints. La possibilité de divorce par consentement mutuel n'existe pas dans notre ordre juridique mais, de fait, on y aboutit en n'exigeant qu'une année de séparation préalable lorsque les deux conjoints sont d'accord pour la dissolution ; en outre, ils bénéficient alors d'un raccourcissement notable des délais.

Il reste à signaler enfin que le législateur n'a pas introduit dans la réglementation du divorce ce que l'on a appelé la « clause de durée », par laquelle le juge pourrait refuser le divorce quand la dissolution du mariage serait susceptible d'affecter sensiblement les intérêts de l'un des époux ou des enfants.

En conclusion, la réforme du régime matrimonial en a accentué le caractère privé et contractuel, rendant la dissolution plus objective et réduisant l'arbitraire judiciaire.

#### VIII. — LE STATUT DES TRAVAILLEURS

L'article 35.2 de la Constitution dispose que : « La loi fixera un Statut des travailleurs. » Une fois achevé le processus constituant et ouverte la première législature en mars 1979, le Gouvernement présidé à nouveau par Adolfo Suarez a jugé prioritaire le dépôt d'un projet de loi de Statut des travailleurs. Celui-ci est intervenu en mai de la même année et, après que sur les points les plus conflictuels un consensus s'est dégagé entre la Confédération patronale et le syndicat socialiste UGT (juillet 1979), la procédure parlementaire s'est engagée. Le débat sur le projet a été marqué par l'accord entre les groupes parlementaires UCD et socialiste, accord qui a permis de vaincre l'opposition de droite venant de l'Alliance populaire et, surtout, l'opposition de gauche venant du groupe communiste qui représentait les positions de l'autre grande centrale syndicale (les Commissions ouvrières).

Le projet de loi fut finalement adopté dans les derniers jours de 1979 et est entré en vigueur en février 1980. Il y a lieu d'en retenir les importantes conséquences quant aux droits collectifs et individuels des travailleurs.

En ce qui concerne leurs droits collectifs, le Statut règle essentiellement les mécanismes de représentation dans l'entreprise et le système de négociation collective. Dans ce sens, il reconnaît le rôle des syndicats et des associations patronales et élimine ou rend marginale toute intervention de l'Etat. Le noyau de base de la représentation et de la négociation sera le comité d'entreprise qui, d'une

certaine manière, reprend les aspects les plus positifs de l'ancien *Jurado* d'entreprise, institution liée au syndicat vertical franquiste. Ce comité est élu démocratiquement par tous les travailleurs de l'entreprise.

S'agissant des droits individuels des travailleurs, le Statut opère un changement moins important. De fait, la réglementation franquiste, avec son mélange de paternalisme, de populisme et de répression, protégeait le travailleur contre l'arbitraire patronal en échange d'une renonciation à l'utilisation des instruments classiques de la lutte ouvrière. En ce sens, la position du patronat face au Statut était de réclamer une certaine libéralisation dans les relations employeurs-employés, mais le Statut n'a que partiellement répondu à cette attente. C'est ainsi qu'a été restreint le licenciement disciplinaire mais qu'ont été maintenus les obstacles aux licenciements pour cause économique ou de crise. Ont été également assouplies l'embauche de personnel et la procédure de dépôt de bilan, évitant que toute suspension de paiements entraîne automatiquement la faillite de l'entreprise et le licenciement massif des salariés. Enfin, le Statut a établi des systèmes souples pour faciliter la mobilité du personnel à l'intérieur de l'entreprise, tant entre services ou départements qu'entre les divers centres de production.

## IX. — QUELQUES CONCLUSIONS

Sans vouloir tenter de dresser un bilan rigoureux et exhaustif de ce qu'a été la première législature pleinement constitutionnelle des *Cortès* espagnoles depuis la mort de Franco, nous voudrions mettre l'accent sur quelques conclusions relatives au développement législatif de la Constitution au cours de ces années, en même temps que signaler quelques dossiers toujours en suspens.

Des 259 lois adoptées dans la législature, laissant de côté celles de portée ou de signification limitées, et la centaine de lois qui se bornent à la création d'emplois publics ou à l'approbation de crédits extraordinaires, il ne reste qu'environ 70 lois que l'on peut considérer comme le développement législatif de la Constitution, c'est-à-dire qui entendent adapter le droit positif légal aux principes et dispositions du nouveau texte fondamental.

Dans cette perspective, nous pouvons affirmer que le domaine dans lequel on a le plus avancé est celui de la construction de l'Etat des autonomies, qui, prévisiblement, verra son institutionnalisation acquise vers le milieu de l'année 1983. On a, par ailleurs, créé une

institution aussi fondamentale que le Tribunal constitutionnel et a été introduite dans l'ordre juridique espagnol une figure, celle du Défenseur du Peuple, déjà largement admise dans le nord de l'Europe. Durant ces années ont été poursuivies la modernisation et la réforme des forces armées, rapprochant son évolution de celle du nouvel ordre démocratique du pays. La problématique du terrorisme et la menace de coup d'Etat ont provoqué l'approbation rapide d'un ensemble de lois qui, quoique ayant prévu une application prudente, peuvent en pratique apporter certaines limitations ou insécurités dans l'ordre des droits et libertés. S'agissant de l'enseignement non universitaire a été approuvé, au cours de cette première législature, et après une dure polémique, la norme fondamentale de son organisation et de son fonctionnement : le Statut des établissements d'enseignement. Enfin nous devons détacher, dans la sphère des droits individuels et sociaux, l'approbation du divorce qui suppose une véritable révolution de l'institution familiale, dans une société comme l'espagnole qui a historiquement été très traditionaliste à ce sujet. Le Statut des travailleurs affirme les droits individuels et collectifs des travailleurs au sein de l'entreprise, mettant fin aux institutions du syndicalisme vertical du franquisme.

Toutefois, des thèmes et questions importants, évoqués dans la Constitution, restent en suspens, au point que certains n'ont pas encore fait l'objet de projets de lois. Ainsi n'a pas été approuvée dans ces années la loi organique sur le pouvoir judiciaire, pas plus que le nouveau code pénal. N'est pas non plus parvenue à la fin de la procédure la loi organique sur les corps et forces de sécurité de l'Etat. Après trente huit-mois de débats et projets et quatre changements de ministres, le Gouvernement a retiré le projet de loi d'autonomie universitaire, texte clé pour compléter l'organisation éducative espagnole. Signalons enfin que dans ces années il a été fait très peu pour affronter la réforme de l'administration publique. De fait le Gouvernement UCD s'est borné à faire approuver une timide loi sur les incompatibilités dont il n'a pas publié ensuite les décrets d'application. Sa mise en œuvre par le Gouvernement socialiste se heurte en ce moment même à de grandes résistances.

En définitive le bilan est déséquilibré en ce que le développement législatif de la Constitution a été caractérisé par une certaine timidité, due à la situation interne contradictoire du Gouvernement et du parti de l'UCD, aggravée en outre par l'absence de majorité absolue du Parlement.

## Chronologie\*

1978 :

**28 décembre.** — Promulgation de la Constitution.

**29 décembre.** — Dissolution des Cortès.

1979 :

**5 février.** — Ouverture officielle des négociations d'accès à la CEE.

**7 février.** — Ouverture de la campagne électorale législative.

**8 février.** — Prise de position de la Commission permanente de la Conférence épiscopale favorable aux partis conservateurs.

**1<sup>er</sup> mars.** — Election de 350 députés et 208 sénateurs.

**12 mars.** — Ouverture de la campagne municipale.

**28 mars.** — Après avoir procédé aux consultations exigées par la Constitution, Juan Carlos I<sup>er</sup> désigne A. Suarez comme candidat à la présidence du Gouvernement.

**30 mars.** — Adolfo Suarez reçoit l'investiture des députés par 183 voix contre 149 et 8 abstentions.

**3 avril.** — Elections municipales.

**6 avril.** — Formation du nouveau Gouvernement.

**19 avril.** — Elections des maires, qui sont de gauche dans 1 800 cas sur 8 000.

**21 mai.** — Arrivée à Madrid, en visite officielle, du Président roumain M. Ceausescu.

**14 juin.** — Visite officielle de Juan Carlos I<sup>er</sup> au Maroc.

**13 juillet.** — Annonce de l'envoi d'un observateur de l'Espagne au

sommet des non-alignés à La Havane.

**14 septembre.** — Arrivée à Madrid, en visite officielle, de M. Yasser Arafat, président de l'OLP.

**25 septembre.** — M. A. Suarez annule le voyage qu'il devait faire en Amérique centrale et du Nord, en raison de la brutale recrudescence du terrorisme basque.

**16 octobre.** — Visite officielle de Juan Carlos I<sup>er</sup> en Suède.

**20 novembre.** — Plusieurs centaines de milliers de personnes assistent à Madrid à la manifestation organisée par l'extrême-droite pour l'anniversaire de la mort de Franco.

1980 :

**11 janvier.** — Entrée en vigueur des statuts d'autonomie basque et catalan et constitution de Gouvernements provisoires.

**16 janvier.** — Démission du ministre de la culture, Manuel Clavero, à la suite de la prise de position de l'UCD hostile à l'autonomie de l'Andalousie.

**19 janvier.** — Retour à Rome des cendres d'Alphonse XIII, grand-père de Juan Carlos I<sup>er</sup>.

**30 janvier.** — Lettre de 250 curés basques à Jean-Paul II pour dénoncer la torture et demander l'amnistie totale pour les prisonniers politiques basques.

**28 février.** — Référendum sur l'autonomie andalouse.

**9 mars.** — Elections au Parlement basque (résultats p. 144).

\* Sources : *Etudes économiques de l'OCDE pour 1980* (publié en avril 1980).

**20 mars.** — Elections au Parlement catalan.

**9 avril.** — Election de M. Carlos Garaicoetxea à la présidence de la Généralité du Pays basque.

**16 avril.** — Ouverture des négociations avec la Grande-Bretagne sur Gibraltar.

**18 avril.** — Destitution du chef de la garde civile, le lieutenant général Fontenia, auteur de critiques du projet de loi sur la garde civile.

**24 avril.** — Election, au second tour, de M. Jordi Pujol à la présidence de la Généralité de Catalogne.

**2 mai.** — Remaniement ministériel, quatrième Gouvernement Suarez.

**7 mai.** — Fin du procès des auteurs du complot « galaxie », faisant l'objet de faibles condamnations.

**9 mai.** — Condamnation du directeur du quotidien *El Pais* à trois mois de prison pour un éditorial publié en 1978.

**21 mai.** — Dépôt d'une motion de censure par les députés socialistes.

**26 mai.** — Visite à Madrid de Sandro Pertini, Président de la République italienne.

**30 mai.** — Rejet de la motion de censure socialiste.

**15 juin.** — Annonce, par le ministre des affaires étrangères, de la volonté de l'Espagne d'adhérer à l'OTAN.

**16 juin.** — Destruction de camions espagnols par des agriculteurs français ; blocage de la frontière par les camionneurs espagnols.

**16 juillet.** — Election de J. A. Saramanch à la présidence du CIO.

**25 juillet.** — Vol de huit tonnes d'explosifs, par l'ETA, dans la province de Santander.

**13-23 août.** — Grève de la faim et occupations de terre en Andalousie.

**9 septembre.** — Nouveau remaniement ministériel, cinquième Gouvernement Suarez.

**18 septembre.** — Confiance au Gouvernement votée par 180 voix contre 164 et 2 abstentions.

**1<sup>er</sup> octobre.** — Début de l'examen en commission du projet de loi sur le divorce.

**11 octobre.** — Nomination de M. Oreja, ancien ministre des affaires étrangères, comme gouverneur civil du Pays basque.

**17 octobre.** — Nomination de M. Melia, ancien secrétaire d'Etat à l'information, gouverneur civil de Catalogne.

**29 octobre.** — Adoption par les députés d'une loi antiterroristes.

**11 novembre.** — Ouverture officielle de la Conférence sur la Coopération et la Sécurité en Europe.

**13 novembre.** — Ouverture du Congrès de l'Internationale socialiste.

**18 novembre.** — Visite officielle en France du nouveau ministre des affaires étrangères, M. Perez Llorca.

**23 novembre.** — Attentat à Hendaye du bataillon basque-espagnol, faisant deux morts et neuf blessés.

**9 décembre.** — Visite officielle de M. Adolfo Suarez au Pays basque.

**21 décembre.** — Référendum sur l'autonomie en Galice.

**23 décembre.** — Acceptation par le Gouvernement de la création d'une police basque.

**28 décembre.** — ETA annonce sa volonté de continuer sa lutte et la possibilité de s'attaquer aux partis basques réformistes.

**29 décembre.** — Accord entre le Gouvernement et la Communauté autonome basque permettant à celle-ci de lever ses propres impôts.

**30 décembre.** — Assassinat à Biarritz d'un membre de l'ETA.

**1981 :**

**6 janvier.** — A l'issue de leur Ve Congrès, les communistes catalans, en semi-rupture avec S. Carrillo, adoptent un rapport de politique étrangère qui consacre les thèses du courant pro-soviétique.

**29 janvier.** — Démission de A. Suarez, chef du Gouvernement depuis juillet 1976.

**3 février.** — Le roi Juan Carlos se rend pour trois jours en visite officielle au Pays basque.

**6 février.** — Début du Congrès de l'UCD à Palma de Majorque.

**9 février.** — Grève générale et manifestations de protestation au Pays basque après l'assassinat de l'ingénieur Ryan par l'ETA-militaire.

**10 février.** — Enlèvement par l'ETA politico-militaire des consuls d'Autriche, du Salvador et d'Uruguay à San Sebastian.

**13 février.** — Le terroriste basque Jose Arregui meurt en prison à la suite d'un « interrogatoire ».

**18 février.** — Désigné par le roi le 10 février pour succéder à A. Suarez, Leopoldo Calvo Sotelo présente son programme devant le Congrès des députés.

**23 février.** — Un groupe de gardes civils armés conduits par le lieutenant-colonel Tejero Molina donnent l'assaut au Congrès des députés et prennent en otages les membres du Gouvernement et tous les parlementaires présents pour le vote d'investiture de L. Calvo Sotelo.

**24 février.** — Echec de la tentative de putsch ; les insurgés font leur reddition.

**25 février.** — L. Calvo Sotelo obtient la majorité absolue des suffrages des députés (186 sur 355).

**25 février.** — Arrestation du général Milans del Bosch, capitaine général de la région de Valence, dont se réclamait le principal putschiste.

**28 février.** — ETA politico-militaire libère les trois consuls enlevés le 10 et déclare suspendre « inconditionnellement » la lutte armée.

**9 mars.** — Mort à Bayonne de l'extrémiste basque Telesforo de Monzon.

**23 mars.** — Le plan antiterroriste annoncé par le Gouvernement prévoit la participation directe des forces armées à la lutte contre l'ETA au Pays basque.

**9 avril.** — Escale à Madrid du secrétaire d'Etat américain M. Alexander Haig.

**22 avril.** — Voyage officiel en RFA de L. Calvo Sotelo.

**23 avril.** — Les députés approuvent la réglementation de l'état d'exception.

**7 mai.** — Trois jours après l'assassinat d'un général et de trois policiers, le général De Valenzuela, chef de la maison militaire du roi, est victime d'un attentat.

**11 mai.** — Ancien ambassadeur et ancien ministre, M. de Areilza est élu président de l'Assemblée du Conseil de l'Europe.

**23 mai.** — Un commando investit pendant 37 heures la *Banque centrale de Barcelone* et retient près de 200 otages.

**12 juin.** — M. Claude Cheysson, ministre français des relations extérieures, s'entretient à Madrid du problème des demandes d'extradition avec MM. Calvo Sotelo et Perez Llorca.

**15-19 juin.** — Visite officielle du roi d'Arabie saoudite à Madrid.

**22 juin.** — Adoption par les députés de la loi sur le divorce.

**23 juin.** — M. Marcelino Camacho est réélu secrétaire général des Commissions ouvrières.

**13 juillet.** — Les ministres des affaires étrangères de la CEE décident de bloquer jusqu'en novembre la négociation sur l'adhésion de l'Espagne.

**28 juillet.** — X<sup>e</sup> Congrès du PCE.

**29 juillet.** — Visite à Madrid de M. Gaston Defferre, ministre français de l'intérieur.

**1<sup>er</sup> août.** — L'Union du centre démocratique (au pouvoir) et le Parti socialiste concluent un accord sur les autonomies régionales.

**1<sup>er</sup> septembre.** — Démission du Gouvernement de M. F. Fernandez Ordoñez, ministre de la justice.

**3 septembre.** — L'Espagne et les Etats-Unis prorogent pour huit mois le traité d'amitié et de coopération qui venait à expiration le 21 septembre.

**10 septembre.** — Retour en Espagne du *Guernica* de Picasso.

**14 septembre.** — Elu au poste de premier vice-secrétaire général, M. Nicolas Sartorius devient le n<sup>o</sup> 2 du PCE.

**7 octobre.** — Le Gouvernement crée une commission d'enquête sur le scandale des huiles frelatées.

**12-14 octobre.** — Visite officielle aux Etats-Unis du roi Juan Carlos et de la reine Sophie.

**20 octobre.** — Le parti gouvernemental UCD est sévèrement battu aux élections pour le Parlement autonome de Galice, remportées par l'Alliance populaire de M. Fraga Iribarne.

**23 octobre.** — Le Gouvernement limoge le directeur de la radio-télévision nommé en janvier par A. Suarez.

**24 octobre.** — A l'issue du XXIX<sup>e</sup> Congrès du PSOE, M. Felipe Gonzalez est réélu à la tête du Parti socialiste.

**29 octobre.** — Le Congrès des députés adopte le projet d'adhésion de l'Espagne à l'OTAN.

**4 novembre.** — Quinze parlementaires de l'aile social-démocrate, dirigée par M. F. Ordoñez, abandonnent l'UCD.

**12 novembre.** — Le comité central du PCE décide d'expulser de son sein les six représentants du courant «*renovateur*», dont M. Manuel Azcarate.

**15 novembre.** — A l'appel des partis de gauche, manifestation à Madrid contre l'adhésion à l'OTAN.

**21 novembre.** — M. L. Calvo Sotelo accède à la présidence de l'UCD.

**22 novembre.** — Manifestation de l'extrême-droite pour le sixième anniversaire de la mort de Franco.

**1<sup>er</sup> décembre.** — Le chef du Gouvernement procède à un remaniement ministériel, sans modifier l'équilibre entre les différentes composantes de la formation centriste au pouvoir.

**2 décembre.** — Dépôt de la demande officielle d'adhésion de l'Espagne à l'Alliance atlantique auprès du secrétaire général de l'OTAN.

**7 décembre.** — Cent officiers et sous-officiers publient un manifeste en faveur des putschistes du 23 février.

**13 décembre.** — Le PCE déclare «*inacceptables et condamnables*» les événements de Pologne.

**24-25 décembre.** — A l'occasion de son message de Noël, le roi affirme qu' « il n'y a pas d'autre issue que l'ordre constitutionnel ».

**1982 :**

**2 janvier.** — Un chauffeur de taxi, première victime du terrorisme basque en 1982.

**25 janvier.** — Visite officielle du roi en Inde. F. Gonzalez écarte l'hypothèse d'un gouvernement de coalition PSOE-UCD.

**26 janvier.** — Rupture, au sein du Parti communiste catalan (PSC), entre prosoviétiques et eurocommunistes.

**4 février.** — Le ministère public requiert trente ans de prison contre les principaux accusés de la tentative de coup d'Etat du 23 février 1981.

**6 février.** — L'Eglise s'oppose à la définition de l'université comme service public.

**16 février.** — Tous les partis, sauf l'Alliance populaire, demandent la plus grande sévérité dans le procès du « 23 février ».

**18 février.** — Ouverture du procès du « 23 février ».

**28 février.** — Création par des libéraux du Parti démocrate libéral (PDL).

**9 mars.** — Interdiction de vente de tabac aux moins de seize ans.

**14 mars.** — Manifestations contre le projet de loi sur le processus d'autonomie.

**16 mars.** — Un procès en cours à Bilbao suscite une très vive controverse sur l'avortement.

**16 avril.** — Le Gouvernement retire des Cortès le projet de loi sur l'autonomie universitaire.

**28 avril.** — Approbation, au Congrès des députés, du statut de la Communauté valencienne.

**1<sup>er</sup> mai.** — Ouverture de la campagne électorale pour le Parlement andalou.

**13 mai.** — Démission de Mgr Tarracon, archevêque de Madrid, âgé de 75 ans.

**23 mai.** — Le PSOE, avec 52 % des voix et 66 sièges sur 109, gagne largement les élections andalouses.

**25 mai.** — A l'unanimité moins trois voix, les députés approuvent la loi de programmation militaire pour huit ans.

**30 mai.** — L'Espagne devient membre de l'OTAN.

**31 mai.** — F. Gonzalez réaffirme l'intention des socialistes, s'ils arrivent au pouvoir, de provoquer un référendum sur l'OTAN.

**1<sup>er</sup> juin.** — Le roi reçoit MM. Calvo Sotelo, Fraga Iribarne et F. Gonzalez.

**3 juin.** — Le lieutenant-colonel Tejero et le général Milans sont condamnés à trente ans de prison et expulsés de l'armée pour leur participation à la tentative du 23 février 1981.

**13 juin.** — Ouverture de la Coupe du Monde de Football.

**22 juin.** — Voyage officiel du Président Mitterrand en Espagne.

**29 juin.** — La commission parlementaire de contrôle de la radio-télévision nationale dénonce la violation du statut de cette dernière.

**1<sup>er</sup> juillet.** — Le PSOE demande des élections anticipées.

**13 juillet.** — L. Lavilla est élu président de l'UCD.

**22 juillet.** — Démission, à la demande du Gouvernement, du directeur général de la radio-TV.

**24 juillet.** — Lettre pastorale des évêques basques énergiquement hostiles au projet de loi sur les autonomies.

**31 juillet.** — Présentation par Adolfo Suarez d'un nouveau parti : le CDS.

**27 août.** — Le président du Gouvernement dissout les Cortès et fixe au 28 octobre la date des élections anticipées.

**6 septembre.** — L'intoxication due à l'huile frelatée a fait 331 morts.

**7 septembre.** — Le pape accepte, à la demande des évêques espagnols, de retarder sa visite après les élections.

**30 septembre.** — L'ETA politico-militaire (VII<sup>e</sup> Assemblée) annonce sa dissolution et l'abandon de la lutte armée.

**2 octobre.** — Arrestation de deux colonels et un lieutenant-colonel qui préparaient un coup d'Etat pour le 28 octobre, veille des élections.

**6 octobre.** — Ouverture officielle de la campagne électorale.

**11 octobre.** — Annonce par le ministère de la défense que la tentative de coup d'Etat du 28 octobre incluait le bombardement du palais royal et de la présidence du Gouvernement.

**22 octobre.** — Publication d'un sondage prévoyant une large victoire du PSOE.

**28 octobre.** — Elections générales. Le PSOE obtient la majorité absolue.

**31 octobre.** — Début de la visite officielle du pape en Espagne.

**2 novembre.** — Devant un million de personnes à Madrid, le pape condamne le divorce et l'avortement.

**6 novembre.** — S. Carrillo démissionnaire est remplacé par G. Iglesias comme secrétaire général du PCE.

**9 novembre.** — Fin de la visite du pape.

**25 novembre.** — Le roi inaugure la nouvelle législature et presentent F. Gonzalez pour former le nouveau Gouvernement.

**30 novembre.** — F. Gonzalez présente son programme au Congrès.

**1<sup>er</sup> décembre.** — F. Gonzalez est investi par 207 voix contre 116 et 21 abstentions et 6 non-votants.

**3 décembre.** — Prestation de serment au roi des nouveaux membres du Gouvernement.

**4 décembre.** — Dévaluation de la peseta de 8 %.

**16 décembre.** — Pour la première fois, nomination d'une femme comme gouverneur civil d'une province.

**22 décembre.** — Le Gouvernement adopte le principe de la semaine de quarante heures.

**29 décembre.** — L'assassinat de deux gardes civils à Irun par l'ETA ruine l'espoir d'une trêve au Pays basque.

---

*Le directeur de la Publication : Jean GICQUEL.*

---

Imprimé en France, à Vendôme

Imprimerie des Presses Universitaires de France

ISBN 2 13 038437 4 — ISSN n° 01520 768 — Imp. n° 29 818

CPPAP n° 59 303

Dépôt légal : Janvier 1984

# POUVOIRS

1977

1. **l'alternance**  
(nouvelle édition 1984)
2. **le parlement européen**  
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?**

1978

4. **la V<sup>e</sup> République**  
(nouvelle édition 1982)
5. **le consensus** (épuisé)
6. **l'Union soviétique** (épuisé)
7. **le régime représentatif**

1979

8. **l'Espagne démocratique**  
(nouvelle édition 1984)
9. **le giscardisme**
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**  
(nouvelle édition 1981)

1980

12. **les régimes islamiques**  
(nouvelle édition 1983)
13. **le Conseil constitutionnel**
14. **élire un président**
15. **la négociation**

1981

16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**

1982

20. **la gauche au pouvoir**
21. **le système communiste**
22. **la R.F.A.**
23. **l'impôt**

## ABONNEMENTS

FRANCE ÉTRANGER

1984 224 F 305 F

*Les abonnements peuvent être pris  
chez votre libraire  
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES  
DE FRANCE**

*SERVICE DES PÉRIODIQUES*

*12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (326-22-16)*

*PUF : CCP 1302 69 C Paris  
Chèques à l'ordre des PUF*

1983

24. **le maire**
25. **les pouvoirs africains**
26. **le pouvoir syndical**
27. **le mendésisme**

A paraître :

1984

28. **le R.P.R.**
29. **les Etats-Unis**
- .....

## L'ESPAGNE DÉMOCRATIQUE

1936-1939 : guerre civile.

1939-1975 : dictature.

20 novembre 1975 : mort de Francisco Franco Bahamonde.

22 novembre 1975 : Juan Carlos I<sup>er</sup> devient Roi.

15 décembre 1976 : loi pour la Réforme politique.

15 juin 1977 : premières élections libres depuis quarante ans.

6 décembre 1978 : adoption de la nouvelle Constitution.

1979 : une monarchie parlementaire démocratique.

28 octobre 1982 : majorité socialiste.

Etrange histoire. Ajoutons que le franquisme a été mis à bas par des franquistes ; que le Parti communiste a abandonné jusqu'au drapeau républicain ; que l'armée se soumet au régime pluraliste ; que le Roi, fils spirituel de la dictature, est devenu le père putatif de la démocratie, dirigeant une transition pacifique dans un pays réputé violent... et nul ne contestera que le régime espagnol pose des questions.

Les spécialistes du droit politique espagnol se retrouvent dans *POUVOIRS* à côté des principaux rédacteurs de la nouvelle Constitution. Ils tentent d'expliquer les paradoxes de ce processus. Et de savoir jusqu'à quel point au mythe de l'Espagne éclatée peut succéder le mythe de l'Espagne consensuelle.

