

GUY CARCASSONNE

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.

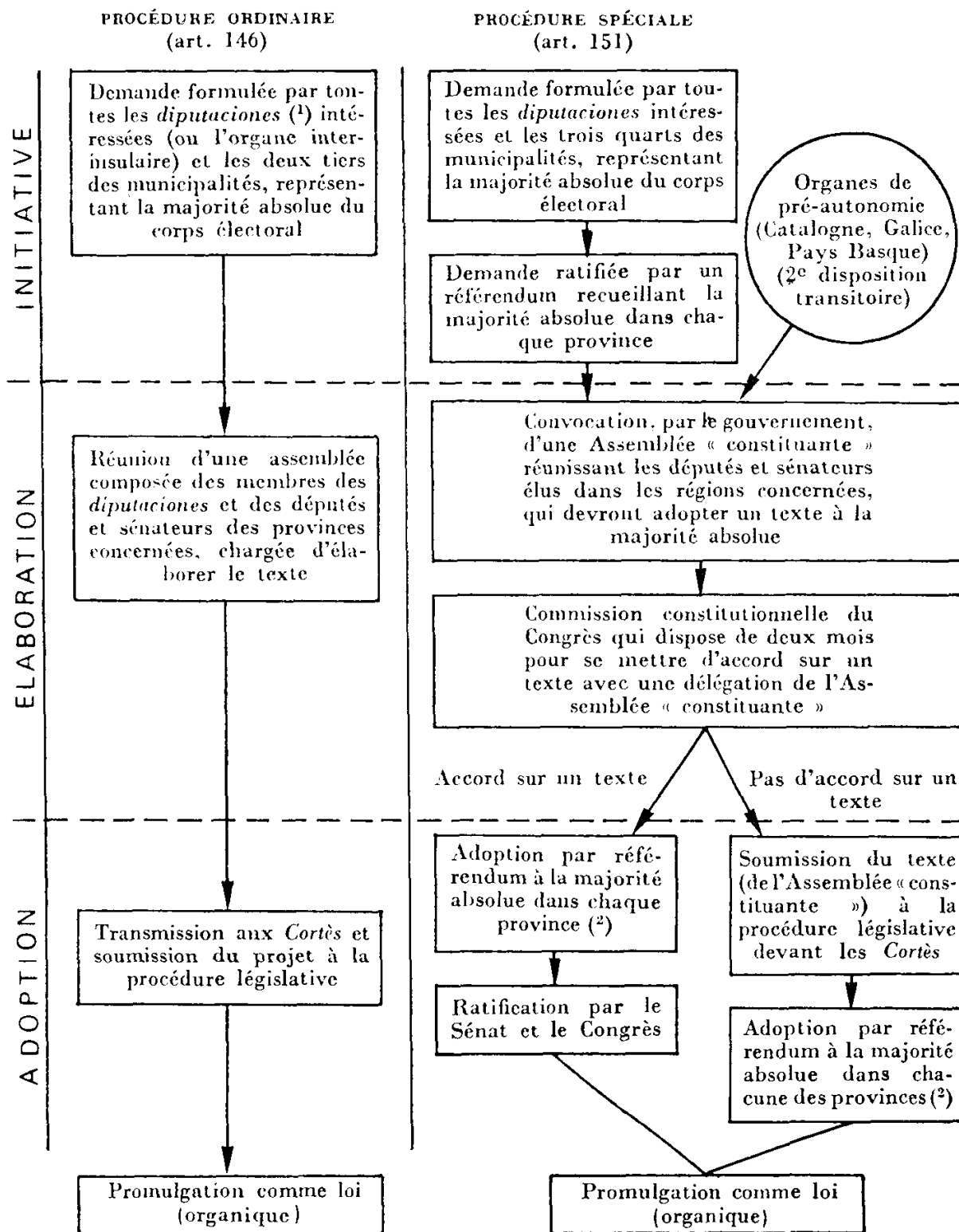
Mais le franquisme plus que tout autre a voulu, par la force militaire, administrative et judiciaire, réussir là où les siècles précédents avaient échoué, et où le succès était d'autant plus difficile que la République avait accordé des statuts d'autonomie dont le souvenir avivait la lutte. Et c'est 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 caren. 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.