

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'État, 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'État, des classes sociales, des institutions et appareils d'État ; 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 État, 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 « État 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 condamnerait 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.