

MIGUEL MARTINEZ CUADRADO

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^e 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 (« européanisation »), 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 I (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. I^{re} 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^e 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^{er} (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^{re} 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* nomme « 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 (« l'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^e et du XX^e siècles avec l'omniprésence

TABLEAU 3

<p style="text-align: center;"><i>Constitution politique de la monarchie espagnole (1812)</i> (384 articles)</p> <ol style="list-style-type: none"> I. De la nation espagnole et des Espagnols. II. Du territoire des Espagnes, leur religion et gouvernement et des citoyens espagnols. III. Des <i>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 style="text-align: center;"><i>Constitution de la monarchie espagnole (5 juin 1869)</i> (112 articles, 2 dispositions transitoires)</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 style="text-align: center;"><i>Constitution de la monarchie espagnole (18 juin 1837) ⁽¹⁾</i> (77 articles et 2 disp. additionnelles)</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 style="text-align: center;"><i>Constitution de la monarchie espagnole (30 juin 1876)</i> (89 articles)</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 style="text-align: center;">(1) Révisée le 23 mai 1845.</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^e 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 I^{re} 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'État 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			
	Parti conser- vateur	Parti libéral	Somme des conser- vateurs et libéraux	Total de l'opposition exclue du « tour de rôle » (1)
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	47,14	33,71	80,85	19,15

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

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

TABEAU 5. — Tableau comparé des systèmes de partis politiques dans le Grands courants politiques, en pourcentage des voix exprim

Elections législatives	France 1978 (1 ^{er} tour) ⁽¹⁾		Italie 1976		Espagne 1977	
Abstentions		16,73		6,8		20,2
I. Extrême-gauche		3,21		2,8		3,04
II. Communistes	PCF	21,25	PCI	34,4	PCE	9,24
III. Socialistes	PS	23,03	PSI	9,6	PSP	4,48
	RG	2,28	PSDI	3,4	PSOE	29,24
					Div. soc.	0,75
II + III		46,56		47,4		43,71
IV. Radicaux, réformateurs, démocrates-chrétiens, libéraux	UDF	21,45	PRI	3,1	Région.	5,50
	Maj. prés.	2,39	PLI	1,3	UCD	34,71
			PDC	38,7	FDC	1,40
V. Conservateurs	RPR	22,62			AP	8,64
IV + V		46,46		43,1		50,25
VI. Extrême-droite	Div. dr.	6,9	MSI	6,1	Extr.-dr.	0,82
			Div. dr.	0,6		
	Elect. président. (2 ^e tour)					
		V. Gisc.	50,81			
		F. Mitt.	49,19			

⁽¹⁾ Les écologistes, inclassables dans ce tableau, ont recueilli 2,14 % des voix.

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).