

La Catalogne et son Statut d'autonomie

Adrià RODES MATEU

Le juriste Adrià Mateu analyse le Statut d'autonomie de la Catalogne, de 1979 à sa réforme en 2006, dans la création et dans le développement de l'État espagnol des autonomies. Celui-ci offre un modèle éclectique d'organisation territoriale de l'État, qui combine les propriétés d'un État unitaire et d'un État fédéral.

1. Introduction

Une forte tendance à la centralisation s'est manifestée en Espagne depuis le XIXe siècle, de façon comparable au cas français. Les tentatives de consolidation d'une structure unitaire ont cependant buté en Espagne sur des difficultés beaucoup plus importantes qu'en France, parmi lesquelles il faut signaler la résistance de divers mouvements autonomistes, tout spécialement catalans et basques, ainsi que les obstacles à la centralisation d'un ensemble politique caractérisé, depuis ses origines, par la diversité¹. Pour mieux comprendre l'autonomie catalane contemporaine, il apparaît indispensable de prendre en considération le rôle joué par le Statut d'autonomie, norme qui complète la Constitution espagnole. La Constitution espagnole de 1978 et le Statut d'autonomie de la Catalogne de 1979 ont en effet entraîné un changement radical de l'organisation centraliste traditionnelle du pouvoir étatique en Espagne. L'objet de cet article est précisément d'analyser le rôle du Statut d'autonomie de la Catalogne, de 1979 à sa réforme en 2006, dans la création et dans le développement de l'État espagnol des

¹ Fosses, E; Pérez Francesch, J.Ll. *Lliçons de dret constitucional*. Barcelona: Biblioteca Universitaria. Enciclopedia Catalana, 24, 1994, p. 45-55 i 176-178.

autonomies, modèle éclectique de forme d'organisation territoriale de l'État², qui combine des éléments typiques d'un État unitaire et d'un État fédéral.

2. Le modèle constitutionnel d'organisation territoriale de l'État

Après quarante ans de dictature franquiste, la Constitution espagnole fut promulguée en 1978. Pendant la transition démocratique, la question de l'autogouvernement des régions devint centrale, donnant lieu à un processus irréversible de décentralisation de l'État. La Constitution fut élaborée en visant l'accord des différentes forces politiques parlementaires, afin d'obtenir le degré maximal de support possible du texte constitutionnel, et ce malgré l'absence de consensus sur les aspects concrets du modèle d'organisation territoriale. La Constitution espagnole n'établit par conséquent aucun modèle concret d'organisation politico-territoriale de l'État, laissant aux forces politiques postconstitutionnelles le soin de le définir et de le réaliser au cours du dénommé "processus d'autonomie". La difficulté du consensus constitutionnel sur le modèle territorial de l'État se retrouve dans l'article 2 de la Constitution espagnole, qui reconnaît à la fois l'unité de la nation espagnole et l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent, ainsi que la solidarité entre elles.

En raison du manque de consensus sur le modèle d'État, seuls furent établis dans la Constitution des principes et des structures générales de ce modèle, leur concrétisation et leur développement étant renvoyés à d'autres normes subconstitutionnelles, tels que les statuts d'autonomie et les lois étatiques, sur la base de l'article 150 du texte constitutionnel. La Constitution n'établit par conséquent aucun système politique décentralisé déterminé, mais donne uniquement les grandes lignes à suivre au cas où cette décentralisation aurait lieu (comme cela s'est effectivement produit). L'imprécision constitutionnelle du modèle d'État explique pourquoi le système politique espagnol ne dispose toujours pas aujourd'hui des structures propres à un système d'organisation territoriale concret, selon les typologies théoriques classiques. L'absence de certaines des institutions typiques du fédéralisme et d'une reconnaissance explicite du système politique espagnol comme une fédération a généré

² Colomer J.M. (1998). "The Spanish 'State of Autonomies': Non-Institutional Federalism". Londres: Frank Casas Publishers. *West European Politics*, vol. 1, núm 24, p. 40-52.

un débat continuuel sur la nature du modèle d'État en Espagne³. Actuellement, les positions se répartissent entre ceux qui considèrent l'État des autonomies comme un modèle d'organisation *sui generis*, d'État composite qui ne correspond à aucun type prédéfini de structure territoriale, et ceux qui croient qu'il s'agit d'une version imparfaite d'État fédéral.

3. Le statut d'autonomie de la Catalogne au sein de l'État des autonomies espagnol

L'État des autonomies repose sur la coexistence de deux types de systèmes juridiques au sein d'un même territoire : le système juridique étatique et les systèmes juridiques des autonomies, fondés sur la Constitution espagnole ainsi que, pour ces derniers, sur les statuts d'autonomie. Le statut d'autonomie est une norme négociée entre la Communauté Autonome et l'État central qui, tout en s'intégrant dans le système juridique espagnol (sous forme de loi organique qui émane du Parlement espagnol, selon l'article 81 de la Constitution), est aussi la norme institutionnelle fondamentale de la Communauté Autonome (si bien que toute la production normative de la Communauté Autonome se trouve hiérarchiquement subordonnée au statut), et fait partie du bloc de constitutionnalité.

Le Statut de Catalogne est donc la norme en vertu de laquelle le droit d'autonomie de la Catalogne est doté de contenu, c'est-à-dire celle qui permet que cette dernière, en tant que nationalité, accède à son autogouvernement et se constitue juridiquement comme une communauté autonome (par conséquent, le Statut ne représente pas une expression de souveraineté, mais d'autonomie – Sentence du Tribunal Constitutionnel espagnol 4/1981 –). Il s'agit de la norme institutionnelle fondamentale de la communauté autonome, à partir de laquelle sont générées les autres normes juridiques de l'autonomie. Dans cette perspective, le Statut remplit trois fonctions essentielles : 1) constituer juridiquement la communauté autonome en définissant ses organes d'autogouvernement ; 2) compléter matériellement la forme d'État projetée par la Constitution ; et 3) déterminer le système de production normative propre.

³ Sala, G. *Integració política: Institucions i processos*. Barcelona: Fundació Universitat Oberta de Catalunya, 2009, Mòdul 2, p. 22-24.

Le processus d'élaboration du Statut de Catalogne de 1979 fut mené à bien par le biais de la deuxième disposition transitoire la Constitution (qui renvoie à l'art.151.2 du texte constitutionnel). Deux notes configurent la nature juridique du Statut de manière décisive : il est approuvé d'une part sous forme de loi organique (norme qui peut seulement émaner du Parlement, et qui est subordonnée à la Constitution), et d'autre part, le Statut n'a ce caractère de loi organique que d'un point de vue strictement formel (art.81.1 de la Constitution)⁴. Tout statut d'autonomie doit inclure un contenu minime : la dénomination de la communauté qui réponde le mieux à son identité historique, la délimitation de son territoire, la dénomination, l'organisation et le siège de ses institutions autonomes propres, et enfin les compétences assumées dans le cadre établi par la Constitution et les conditions pour le transfert des services concernés par celles-ci. Cette liste, établie par l'article 147.2 de la Constitution, n'est pas fermée. Le Statut peut donc réguler d'autres matières, comme, dans le cas du Statut de la Catalogne, la réglementation de la condition politique du catalan, l'organisation territoriale, les finances, ou l'économie.

4. La réforme du Statut d'Autonomie de la Catalogne (2006)⁵

La réforme du Statut d'Autonomie de la Catalogne doit être conforme à la procédure de réforme qu'il établit lui-même, et qui requiert, quel que soit le cas, l'approbation du Parlement par une loi organique, et un référendum des électeurs inscrits (articles 147.3 et 152.2 de la Constitution). Cette rigidité dans la réforme du statut constitue une garantie du droit à l'autonomie face au législateur étatique et autonome, et préserve la stabilité de la forme d'organisation territoriale de l'État et des relations entre le pouvoir de l'État central et le pouvoir de l'autonomie.

Le parlement catalan a lancé plusieurs initiatives pour améliorer et approfondir l'autogouvernement de la Catalogne, qui se sont traduites par l'organisation d'une *Commission d'étude pour l'approfondissement de l'autogouvernement* et par

⁴ Il s'agit en effet d'une loi organique totalement atypique, d'abord parce qu'elle est à la fois une norme étatique et autonome et qu'elle est issue d'un pacte entre les institutions étatiques et catalanes, ensuite parce que le peuple catalan intervient par le biais d'un référendum pendant les phases d'élaboration ou de réforme du Statut (participation qui n'a lieu dans aucun autre cas de procédure de loi organique) et enfin, en raison de la fonction que remplit le Statut d'Autonomie de la Catalogne à l'intérieur du système juridique, par ordre exprès de la Constitution de compléter la forme d'État que la Constitution ébauche (art.147.1 de la Constitution).

⁵ Barceló, M.; Vintró, J. (coord.). *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Atelier, 2008, p. 75-114.

l'approbation de son rapport de 2002⁶. Ce dernier révéla l'existence de lacunes et de déficits importants dans le déploiement du Statut d'Autonomie de la Catalogne, et dans le niveau d'autogouvernement atteint. Il proposa des solutions, évoquant parmi celles-ci la réforme statutaire. Le 19 février 2003, une Commission du Parlement Catalan fut nommée en vue d'élaborer une proposition de réforme du Statut d'autonomie, suivant les procédures du processus ordinaire de réforme prévues par l'article 56 du Statut d'Autonomie de la Catalogne de 1979.

Malgré l'importance historique du Statut d'Autonomie de la Catalogne de 1979, qui a permis la récupération du droit à l'autogouvernement et rendu possible la plus longue période d'autogouvernement de l'histoire de la Catalogne, les spécialistes ont souligné que l'autonomie catalane, tout en étant d'une assez grande amplitude, était de basse qualité, en raison fondamentalement de son interprétation et de son application pratique. Cette gestion administrative [*“administravitzió”*] de l'autonomie de la Catalogne avait eu pour corrélat une perte de capacité de décision politique. Certains des indicateurs qui montraient cette faible qualité de l'autonomie faisaient référence au déficit de la Catalogne en matière de financement, ou à la capacité réduite du gouvernement catalan à adopter des politiques propres dans des domaines matériels complets et cohérents. Le résultat de tout cela fut que la plupart des lois votées par le parlement catalan s'en tenaient aux domaines des subventions, de l'organisation ou des procédures.

L'inexistence de mécanismes efficaces de participation des communautés autonomes dans les institutions étatiques et dans la détermination de leurs politiques apparaissait en outre clairement, par exemple dans le cas du Sénat, qui aurait dû constituer l'un des mécanismes de décentralisation et de participation mais n'a jamais fonctionné comme tel. Le manque de participation se retrouvait dans la désignation des membres des organes constitutionnels de l'État (du Tribunal Constitutionnel et du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire, entre autres), et dans la représentation au sein des institutions communautaires (sauf par le biais de la participation minimale que suppose le fait d'être membre du Comité des Régions). Il est dès lors apparu nécessaire

⁶ Publicat al butlletí oficial del Parlament de Catalunya de 5 de desembre de 2002, que va ser objecte de debat i aprovació pel ple del Parlament el dia 17 de desembre del 2002.

de changer cette dynamique et de corriger ce déficit de collaboration selon deux principes fondamentaux : obtenir la pleine liberté de choix politique dans les compétences exclusives du gouvernement catalan, et dans les autres cas, arbitrer des systèmes de participation dans les instances étatiques et des mécanismes de collaboration avec d'autres communautés autonomes, afin d'adopter des politiques communes.

Le Parlement Catalan initia pour toutes ces raisons, et avec le support d'amples secteurs sociaux et politiques, un processus de réforme du statut dont l'objectif était double : obtenir davantage de pouvoir politique, et obtenir un meilleur financement pour la Catalogne. La réforme statutaire ne prétendait pas modifier la Constitution, mais respecter scrupuleusement ses limites et ses principes, tout en profitant au maximum des possibilités offertes par les statuts d'autonomie et leur position spécifique dans le système de sources juridiques, pour garantir et pour compléter les compétences de la *Generalitat*, et éviter la "déconstitutionnalisation" du système de répartition des compétences. La réforme proposée fut en tout cas très ample et profonde. Ce qui était en jeu était en définitive le degré d'hétérogénéité politique que l'État était disposé à accepter au sein du cadre flexible de la Constitution.

Le Statut d'Autonomie de la Catalogne 2006 se compose d'un préambule, qui signale que "le parlement catalan, recueillant le sentiment et la volonté des citoyens catalans, a défini la Catalogne comme une nation d'une manière amplement majoritaire (...)"; un titre préliminaire définit la Catalogne comme une nationalité ; le titre I est dédié aux droits, devoirs et principes recteurs, matières qui sont incluses pour la première fois dans le texte du Statut ; le deuxième titre concerne les institutions ; le troisième le pouvoir judiciaire ; le quatrième fait référence aux compétences de la *Generalitat* ; le cinquième est consacré aux relations du gouvernement catalan avec l'État, avec les autres communautés autonomes, avec l'Union Européenne et à l'action extérieure de la *Generalitat* ; le sixième est consacré au système de financement ; et enfin, le septième titre est consacré à la réforme de la procédure de réforme du Statut d'Autonomie.

4.1. Principaux changements proposés par le Statut d'Autonomie de la Catalogne de 2006

Les principaux changements proposés par le Statut catalan de 2006 quant à l'organisation territoriale de l'État et aux relations entre la Catalogne et l'État sont répartis en trois principaux groupes de réformes : l'un a trait aux compétences, un deuxième aux relations intergouvernementales, et un troisième à la participation dans les organes constitutionnels de l'État.

4.1.1. Domaine des compétences

Dans ce domaine, il convient d'abord de souligner le verrouillage des compétences étatiques fondamentales par la définition détaillée de la signification et du contenu des compétences exclusives et d'exclusion. Le Statut d'Autonomie de la Catalogne entend empêcher que l'État central ait la capacité d'intervenir en matière de compétence exclusive par la voie de la législation considérée "fondamentale" pour tout l'État. Jusqu'à présent, le Tribunal Constitutionnel avait décidé que les compétences exclusives des Communautés Autonomes n'étaient pas d'exclusion, en ce sens que l'État pouvait réguler tout ce qui était considéré fondamental, même si cela interférait avec une compétence exclusive de l'autonomie, en vertu d'une interprétation extensive de l'article 149.1.1. de la Constitution⁷.

Le nouveau Statut cherche à définir de manière plus précise, sur la base de la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel, tout ce qui correspond à la compétence exclusive du gouvernement catalan, afin que cela ne puisse plus être considéré fondamental, et par ce biais comme une compétence de l'État par voie indirecte. Le Tribunal Constitutionnel avait par exemple décidé que la *Generalitat* avait compétence sur la régulation des "caisses d'épargne et fonds de retraites" qui n'avaient pas d'activité hors du territoire de l'autonomie, mais que les entités qui agissent dans l'ensemble du territoire de l'État seraient régulées par ce dernier, en raison de la réglementation fondamentale de l'économie. Le Statut d'Autonomie de la Catalogne 2006 entérine à l'inverse la compétence de la *Generalitat* en cette matière, de manière à pouvoir réguler les entités dont le siège est en Catalogne et qui agissent dans l'ensemble

⁷ « l'État possède une compétence exclusive sur (...) : la régulation des conditions fondamentales qui garantissent l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice de leurs droits et dans l'accomplissement de leurs devoirs constitutionnels »

de l'État. Cet exemple met en relief la signification du verrouillage des fondements, très discuté au cours de la réforme du Statut, et explique aussi pourquoi le nouveau Statut est un document long (223 articles).

Autre point du domaine des compétences : le financement. Il s'agit d'obtenir une capacité de perception propre et d'augmenter la capacité d'imposition de la *Generalitat*, ce qui implique d'agir sur la collecte des impôts et d'acquérir la titularité de nouvelles bases d'imposition, de manière à ce que la *Generalitat* décide quels impôts il faut payer, quand, et sur quels concepts. Cette capacité donne au gouvernement catalan la faculté de remplir ses caisses de manière plus autonome, et d'établir des conditions plus attractives pour l'investissement des compagnies et des entreprises en Catalogne.

4.1.2. Relations intergouvernementales

Plusieurs propositions du Statut d'Autonomie de la Catalogne visent la réforme institutionnelle des relations entre le gouvernement central et le catalan (Première Section du Chapitre I du Titre V; articles 175 et suivants). Entre autres thèmes, un système d'administration unique permettrait que les administrations catalanes se chargent de l'exécution des politiques étatiques sur leur territoire. Une commission bilatérale *Generalitat*-État serait établie. Conçue comme l'instance de rencontre et de relation permanente entre les deux entités, elle permettrait l'échange constant d'informations, la coordination des politiques au sein desquelles il conviendrait d'articuler les compétences de chacune, et la coopération dans tous les sujets d'intérêt commun (art. 183). Sur les accords et traités internationaux qui affecteraient le domaine propre d'autonomie de la Catalogne, la possibilité est prévue de demander au Gouvernement de l'État l'intervention dans la délégation négociatrice (article 196). La capacité à signer des accords et traités avec d'autres communautés autonomes est aussi établie (article 178).

Certains auteurs ont souligné que ce panorama relationnel Catalogne-État adopte les critères propres aux systèmes confédéraux davantage qu'aux fédéraux. Dans les systèmes confédéraux, chaque territoire maintient sa propre souveraineté et possède donc une capacité d'intervention dans tous les accords qui l'affectent. La réforme ne demande pas la capacité d'intervention pour négocier ce qui affecte le domaine propre de compétence, mais ce qui affecte la Catalogne en général. Elle ne se limite pas à la

défense du domaine de compétence, mais des intérêts de la Catalogne quel que soit le cas. Par conséquent, le système de relations intergouvernementales impliquées par le Statut d'Autonomie de la Catalogne est très nouveau⁸. Pratiquement aucun système fédéral n'établit de relations exclusivement ou principalement bilatérales entre les régions qui le composent. Dans un système fédéral, les intérêts des régions sont habituellement considérés ensemble et non pas individuellement, par le biais des Sénats, qui permettent la participation collective des régions dans les décisions centrales.

4.1.3. Participation dans les organes constitutionnels de l'État.

Les divers mécanismes de participation de la Catalogne dans les organes constitutionnels de l'État constituent un autre aspect clef de la nouvelle relation entre la Catalogne et le pouvoir central (Deuxième Section du Chapitre I du Titre V du Statut d'Autonomie de la Catalogne). La constitution espagnole n'établit pratiquement aucun mécanisme de participation des Communautés Autonomes aux institutions et aux décisions étatiques qui les affectent. Le Statut d'Autonomie de la Catalogne affirme à l'inverse le droit de la *Generalitat* à participer dans ce domaine de décision de l'État (art.174.3) et introduit aussi des mécanismes qui assurent cette participation dans certaines institutions et organes. En ce sens, la difficulté (ou le problème) posé par cet aspect du Statut d'Autonomie de la Catalogne vient de ce qu'il requiert une régulation juridique de l'État, qui reconfigure ces institutions. Il rend donc nécessaire une modification de la législation étatique (et dans de nombreux cas, de lois organiques, dont la modification est plus compliquée car elle ne peut être approuvée que par des majorités qualifiées). Cette Deuxième Section du Statut d'Autonomie de la Catalogne envisage la participation de la *Generalitat* au Sénat (art.179), au Tribunal Constitutionnel, au Conseil Général du Pouvoir Judiciaire (art.180), aux organismes étatiques de caractère économique et social (art.181 et 182).

5. L'État des autonomies vs. l'État fédéral

Selon un modèle idéal, un État fédéral se situe entre l'État régional et la confédération. L'État fédéral représente un pas au-delà de l'État régional dans la décentralisation politique, et s'en différencie par le fait que les entités subcentrales

⁸ Par ailleurs, le Statut d'Autonomie de la Catalogne établit les droits historiques comme la source et l'origine de l'autogouvernement de la Catalogne (art.5), ce qui est aussi très innovateur en termes de droit comparé.

d'une fédération (à la différence d'un État régional comme l'Italie) sont titulaires de leurs compétences (la différence, donc, entre un modèle et un autre ne tient pas au nombre de compétences exercées par les entités subcentrales). Dans un État fédéral, le gouvernement central ne peut pas décider unilatéralement de la réduction ou de l'élimination de ces compétences, car ces dernières sont garanties constitutionnellement et qu'elles sont protégées d'une possible réforme constitutionnelle unilatérale de la part du gouvernement central ou d'autres entités fédérales⁹.

Une des caractéristiques essentielles des États fédéraux tient à la présence de deux niveaux de gouvernement, le niveau central et les niveaux subétatiques, dotés d'une capacité de décision finale sur des matières déterminées. Il est possible d'affirmer que l'État espagnol est l'un des plus décentralisés d'Europe, et qu'il atteint le degré de décentralisation le plus important de toute son histoire contemporaine. En ce sens, il n'y a pas de doute qu'existe en Espagne ce double niveau institutionnel, tant du point de vue organique que des compétences. Dans le cas espagnol cependant, le pouvoir judiciaire est unique sur tout le territoire de l'État (comme cela est également le cas dans des États fédéraux comme l'Autriche, le Canada, l'Inde, où le pouvoir judiciaire n'est pas non plus divisé verticalement).

Une deuxième caractéristique générale des États fédéraux, qui ne correspond pas au cas espagnol, a trait au rôle du Sénat. Le système parlementaire espagnol se caractérise par un bicaméralisme imparfait, car le Sénat espagnol est une simple chambre de deuxième lecture, clairement subordonnée au Congrès des députés. Le bicaméralisme parfait de type fédéral, tel qu'il existe aux États-Unis, en Allemagne, au Canada, en Autriche, en Suisse ou en Belgique, fait défaut en Espagne. Le débat sur la réforme du Sénat est un thème omniprésent du débat public.

Une troisième caractéristique s'attache aux relations organiques et coopératives entre les Communautés Autonomes et l'État central. Dans tous les États fédéraux actuels, le système de participation des États membres à la fédération, et de collaboration entre eux, est fondamental. Au cours de ces dernières années, la plupart

⁹ Barceló; Vintrol, op. cit., 115 i s.; i Aja, Eliseo. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Ensayo, 2003, p. 95 i s.

des États fédéraux sont passés d'un fédéralisme strictement dual à un modèle fédéral coopératif. Malgré cela, en Espagne, le manque d'institutions coopératives fédérales (et parmi elles, du Sénat) constitue probablement la lacune la plus notable de l'État des Autonomies, et rend extrêmement difficile l'intégration des Communautés Autonomes dans les politiques de l'État.

Une quatrième caractéristique, qui correspond quant à elle au cas espagnol, tient au système de justice constitutionnelle, qui par le biais du tribunal constitutionnel (ou, éventuellement, des tribunaux suprêmes), se charge de résoudre les conflits de compétences entre le Gouvernement central et les régions¹⁰. Le rôle du Tribunal Constitutionnel espagnol comme médiateur dans les conflits entre les différents niveaux de gouvernement est spécialement notable dans le cas de l'Espagne pour deux raisons. D'une part, le manque d'institutions qui facilitent la communication et la négociation entre les communautés autonomes et avec celles-ci rend les contentieux liés aux conflits de compétences beaucoup plus courants que dans la majorité des systèmes fédéraux. D'autre part, comme il n'y a pas de mécanismes alternatifs de canalisation de ces conflits, le Tribunal Constitutionnel se présente comme la seule institution capable de proposer des solutions.

Une cinquième caractéristique a trait à la réforme de la Constitution. Dans ce domaine, la Constitution espagnole ne prévoit la participation des Communautés Autonomes qu'à l'initiative de la réforme constitutionnelle. Ces dernières ne peuvent participer ni au processus d'élaboration, ni à l'approbation du nouveau texte constitutionnel. Il s'agit peut-être de la différence la plus marquée entre le système espagnol des autonomies et les systèmes fédéraux traditionnels.

¹⁰ Le conflit sur l'étendue des compétences de chaque unité de gouvernement peut revêtir deux formes principales en Espagne. D'une part, des conflits de compétences entre gouvernements peuvent se poser. La procédure répond à la violation du domaine de compétence d'une communauté autonome par le biais des normes et actes exécutifs du gouvernement d'une autre communauté. Un recours pour inconstitutionnalité peut d'autre part être présenté. Les parlements et les gouvernements de chaque unité territoriale sont autorisés à présenter ce type de recours, qui n'est cependant pas réservé à la résolution des conflits de compétences, contre les lois centrales et d'autonomies qui affectent le domaine de leur autonomie.

Une sixième caractéristique tient au fait que les Communautés Autonomes n'ont pas pleine autonomie pour réformer leurs propres statuts d'autonomie, ces derniers devant aussi être approuvés par le Parlement.

Enfin, une septième caractéristique des États fédéraux a trait à leur système de financement. Le cas espagnol remplit l'exigence de l'existence de finances publiques tant pour l'ensemble de l'État que pour chacune des Communautés Autonomes. Chaque autonomie approuve annuellement son budget. Trois principes de financement sont établis (art.156 de la Constitution) : l'autonomie financière, la solidarité interterritoriale, et la coordination entre les finances étatiques et celles des autonomies.

Il est donc possible d'argumenter aussi bien que l'Espagne est fédérale et qu'elle ne l'est pas¹¹. L'État espagnol n'est pas fédéral d'un point de vue constitutionnel : la Constitution ne dit à aucun moment que l'Espagne est une fédération. Même les expressions habituelles, comme "État des autonomies", "État autonome" ou "État des communautés autonomes", n'apparaissent pas dans le texte constitutionnel. L'inexistence au sein de l'État espagnol de relations de coopérations, souvent définies comme essentielles au fédéralisme, tout comme la possibilité pour les forces étatiques de réformer la Constitution sans la participation des communautés autonomes, et enfin, l'incapacité de ces dernières à élaborer et à changer leurs statuts d'autonomie de manière autonome, plaideraient pour le caractère non fédéral de l'État espagnol.

Il serait cependant possible d'affirmer à l'inverse que l'État espagnol est fédéral. Même si la Constitution ne reconnaît pas formellement sa condition d'État fédéral, cela n'implique pas qu'il ne le soit pas (l'exemple de la Suisse représenterait le cas inverse, dans la mesure où ce qui est constitutionnellement qualifié de Confédération Helvétique est de fait une fédération). De même, selon certaines opinions, la présence d'institutions coopératives serait caractéristique des fédéralismes coopératifs, et non du fédéralisme lui-même. Un troisième argument concerne la protection du droit d'autonomie des communautés autonomes par l'article 2 de la Constitution, ce qui implique que la possibilité de réformer la Constitution sans la participation de ces dernières n'affecterait pas leur autonomie. Enfin, la participation du Parlement à l'approbation et à la réforme

¹¹ Sala, G., cit., *op. cit.*, p. 22-24.

des statuts d'autonomie ne serait qu'une exigence formelle, et de plus, dans plusieurs cas, la procédure d'élaboration et de réforme des statuts d'autonomie requiert aussi un référendum (postérieur) de la population de la communauté impliquée.

L'État espagnol est aussi qualifié, selon les situations, d'État composite, *sui generis*, fédéral non institutionnalisé, fédéral imparfait, quasi-fédéral ou unitaire-fédéral, entre autres expressions. La compréhension de l'État espagnol comme un État fédéral dépend donc, en grande mesure, de la définition de départ donnée au fédéralisme. Dire que l'Espagne est un État fédéral selon le concept du fédéralisme défendu par des auteurs comme William Riker ou Duchacek, dont les définitions tiennent compte d'éléments présentés par l'État espagnol (comme la décentralisation politique ou la garantie constitutionnelle de l'autonomie), n'équivaut pas à dire que l'Espagne est un État fédéral selon d'autres conceptions moins traditionnelles du fédéralisme, comme celles qui partent de la définition du fédéralisme coopératif tel que le comprend par exemple Daniel Elazar¹², et selon lesquelles l'Espagne ne serait pas un État fédéral.

6. Le cas espagnol et l'Europe¹³

L'évolution du cas espagnol ou catalan peut être comparée à d'autres régimes d'autonomie régionale en Europe. L'augmentation du nombre d'États européens qui prennent en considération les avantages de la décentralisation et des systèmes politiques fédéraux apparaît significative. La confirmation symbolique de cette tendance nous est donnée par l'organisation constitutionnelle actuelle des États de l'Union Européenne: lors de la constitution de la communauté économique européenne, seul un des États fondateurs avait une structure de base fédérale ou régionale (l'Allemagne) ; aujourd'hui, beaucoup d'États sont régionalisés (l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, l'Autriche, l'Espagne), ou en processus de décentralisation dans le cadre de systèmes traditionnellement unitaires (le Royaume-Uni et la France). Dès lors, la problématique des modalités de participation des entités décentralisées dans les processus de décision de l'Union Européenne est devenue un thème incontournable, et pose celle des procédures adéquates de collaboration entre les divers niveaux institutionnels qui composent les systèmes juridiques nationaux. Dans la plupart des

¹² Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. Univ. of Alabama Press, 1987.

¹³ Vegeu Joachim Jens Hesse i Vincent Wright (eds.) *Federalising Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems* (Oxford: OUP 1996).

États européens s'observent des pressions internes en direction de la décentralisation et de l'extension des propositions de réforme constitutionnelle. Au sein du système juridique européen coexistent actuellement des systèmes fédéraux (Allemagne et Autriche), des formes de régionalisme mature (Italie et Espagne), des systèmes traditionnellement unitaires présentant des processus de décentralisation (Royaume-Uni et France), des cas de régionalisation – ou fédéralisation- par dissociation (Belgique), des formes spéciales d'autonomie pour quelques territoires à l'intérieur du territoire national (Portugal, Finlande, Danemark, France, Pays-Bas), le tout dans le cadre du débat sur la régionalisation face aux États d'Europe de l'Est qui sont récemment entrés dans l'Union Européenne.

7. Conclusions

Le Statut d'Autonomie de la Catalogne est actuellement soumis à une révision de constitutionnalité par le Tribunal Constitutionnel, interprète suprême de la Constitution, norme hiérarchiquement supérieure au Statut. Si le Statut d'Autonomie allait à l'encontre de la Constitution, le contenu statutaire devrait être déclaré inconstitutionnel, car un Statut ne peut pas altérer la Constitution. À cette situation, il convient d'ajouter que, dans la mesure où l'État des Autonomies est défini par le bloc de constitutionnalité et non pas seulement par la Constitution, il est parfaitement plausible que la réforme d'un ou de plusieurs statuts change le fonctionnement de l'État des autonomies sur plusieurs aspects clefs, et il est parfaitement licite qu'il le fasse, puisque l'origine et la définition de l'État des Autonomies se trouve dans le bloc de constitutionnalité, et non pas uniquement dans la Constitution. Par conséquent, l'État des autonomies permet que ce dernier puisse être modifié sans réforme constitutionnelle, ce qui constitue une caractéristique insolite du système espagnol.

Traduit du catalan par Jeanne Moisand

Publié dans laviedesidees.fr, le 3 février 2010

© laviedesidees.fr