

LA SITUATION EN CATALOGNE DEPUIS LES ÉLECTIONS DU 21 DÉCEMBRE 2017 - LE TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL ESPAGNOL

I. La situation en Catalogne depuis les élections du 21 décembre 2017

Le 27 octobre 2017, le gouvernement espagnol, après un vote favorable du Sénat, et alors que le parlement catalan venait de déclarer de façon unilatérale l'indépendance de la Catalogne à la suite du référendum illégal du 1^{er} octobre, a pris un certain nombre de décisions au titre de l'article 155 de la Constitution, dont c'était la première mise en œuvre : destitution du gouvernement et dissolution du parlement catalans, placement des administrations catalanes sous l'autorité des ministères nationaux, convocation d'élections régionales pour le 21 décembre 2017.

Le scrutin, qui donnait l'occasion à 5,5 millions d'électeurs d'élire les 135 députés siégeant au parlement catalan pour un mandat de quatre ans, s'est déroulé dans le plus grand calme. Le taux de participation, de 82 %, était encore plus élevé qu'aux élections de 2015 (75 %).

Le camp indépendantiste remporte 70 sièges sur 135, retrouvant la majorité absolue qu'il avait obtenue pour la première fois en 2015, même s'il s'agit d'un léger recul en sièges (72 sièges au précédent scrutin) et en suffrages exprimés (47,46 %, contre 47,80 %, mais plus de voix compte tenu de la hausse de la participation). Le parti de l'ancien président Carles Puigdemont, *Junts Per Catalunya*, obtient 21,68 % des suffrages et 34 sièges, et ERC 21,43 % des suffrages et 32 sièges. Contrairement aux pronostics, le premier conserve la première place au sein de la coalition. La liste du parti antisystème CUP, qui avait des positions intransigeantes vis-à-vis de Madrid, en revanche, voit ses résultats se détériorer, avec 4,43 % des suffrages et 4 sièges, contre 8,21 % et 10 sièges en 2015.

Côté unioniste, *Ciudadanos* arrive très largement en tête, avec 25,36 % des suffrages et 36 sièges, contre 17,90 % et 25 sièges en 2015 – il s'agit d'une nette victoire pour cette formation très hostile à l'indépendance. Le Parti socialiste catalan obtient 13,86 % des suffrages et 17 sièges, contre 12,72 % et 16 sièges en 2015, et le PP 4,24 % et 4 sièges, contre 8,49 % et 11 sièges en 2015. Au total, les partis unionistes, bien que de nouveau majoritaires en voix, représentent 57 sièges, soit deux de plus qu'en 2015, mais restent minoritaires. Enfin, la liste d'alliance entre Podemos et la maire de Barcelone remporte 7,40 % des suffrages et 8 sièges, contre 8,94 % et 11 sièges en 2015.

Les indépendantistes sortent de ce scrutin en position de former le prochain gouvernement catalan, tandis que le président du Gouvernement, Mariano Rajoy, même si la légalité constitutionnelle est rétablie, apparaît politiquement affaibli à l'issue de ces élections – son parti disparaît quasiment de Catalogne –, au profit de *Ciudadanos*, alors que les élections générales en Espagne doivent se tenir en 2020. Au total, ces élections n'auront pas permis de clarifier la situation, le parlement catalan comprenant deux blocs antagoniques presque égaux. La division politique perdure, ainsi que la division territoriale (alors que la Catalogne intérieure constitue un fief des indépendantistes, Barcelone s'est largement exprimée en faveur des partis unionistes).

Parmi les principaux dirigeants indépendantistes, trois sont en prison, dont le chef de file d'ERC, Oriol Junqueras, et cinq autres sont « en exil » en Belgique, dont Carles Puigdemont. Tous ont été réélus le 21 décembre.

Le 17 janvier 2018, le nouveau parlement catalan a tenu sa séance inaugurale au cours de laquelle il a élu à sa présidence Roger Torrent, candidat unique des partis indépendantistes, appartenant à ERC, qui a tenu un discours d'investiture plutôt consensuel dans lequel il n'a pas évoqué la République catalane, et désigné son Bureau, à majorité indépendantiste. Il convient de noter que les cinq députés présents en Belgique n'ont pu déléguer leur vote, contrairement aux députés emprisonnés près de Madrid.

Néanmoins, le nouveau président du parlement catalan a proposé Carles Puigdemont comme candidat unique de la majorité indépendantiste pour le poste de président du gouvernement catalan, alors qu'il se trouve à Bruxelles et reste poursuivi par la justice espagnole pour sédition, rébellion et malversation, et que le service juridique du parlement catalan a considéré, dans un avis non contraignant, qu'une investiture à distance était contraire au règlement intérieur. Les partis unionistes comme le gouvernement espagnol sont très hostiles à une investiture dans ces conditions et Mariano Rajoy a prévenu qu'il saisirait le Tribunal constitutionnel dans cette hypothèse, recours effectivement déposé le 26 janvier.

Le Tribunal constitutionnel a rendu sa décision dès le lendemain, dans laquelle il affirme l'obligation pour un candidat à la présidence du gouvernement de Catalogne de présenter en personne dans l'hémicycle son programme avant de solliciter les suffrages du parlement catalan. Cette décision laisse à Carles Puigdemont le droit d'être candidat, contrairement à ce qu'aurait souhaité le gouvernement espagnol, mais lui impose sa présence personnelle au débat d'investiture et l'autorisation préalable du juge pour pouvoir participer au vote. S'il revenait en Espagne, Carles Puigdemont serait immédiatement arrêté et entendu par un juge, qui ne l'autoriserait pas nécessairement à participer au débat parlementaire. Par ailleurs, le Tribunal constitutionnel n'a pas autorisé la procuration de vote pour les quatre autres élus indépendantistes installés en Belgique, ce qui fait perdre aux partis indépendantistes leur majorité absolue (passant de 70 à 65 sièges, soit le même nombre que les partis constitutionnalistes).

Le 31 janvier constituait, aux termes du statut d'autonomie de la Catalogne, la date butoir de la tenue du premier tour de l'élection du président de la communauté autonome, soit dix jours ouvrés après la séance inaugurale du parlement. Si la majorité absolue des suffrages n'est pas obtenue, un second tour est organisé à la majorité simple dans les deux jours suivants, soit le 2 février au plus tard. Si aucun candidat n'est investi, le président du parlement catalan a deux mois pour présenter un nouveau candidat. À l'issue de ce délai, le parlement serait dissous et de nouvelles élections convoquées en Catalogne.

Or, le 30 janvier dernier, Roger Torrent a annoncé que la séance d'élection du président du gouvernement catalan était « *reportée* », mais non « *annulée* », tout en précisant que la majorité indépendantiste ne présenterait pas d'autre candidat que Carles Puigdemont. Cette annonce a mis en évidence des divisions, croissantes depuis plusieurs semaines, au sein des partis indépendantistes, entre ERC d'une part, qui veut éviter toute décision illégale qui serait annulée par le Tribunal constitutionnel, et *Junts Per Catalunya* et la CUP d'autre part, qui se montrent plus intransigeants.

Pour l'instant, l'article 155 de la Constitution continue de s'appliquer en Catalogne.

II. Le Tribunal constitutionnel espagnol

Le Tribunal constitutionnel est régi par les dispositions du titre IX (articles 159 à 165) de la Constitution espagnole et de la loi organique 2/1979 du 3 octobre 1979 (LOTC), cette dernière ayant été révisée à huit reprises depuis son adoption. Il est entré en fonction le 15 juillet 1980.

Au cours des travaux constitutionnels préparatoires, un large consensus s'est dessiné entre les principales forces politiques espagnoles sur la nécessité de doter le pays, après la longue dictature franquiste, d'une juridiction constitutionnelle aux compétences étendues. De fait, la Constitution a mis en place l'une des juridictions constitutionnelles dotées des plus larges attributions en Europe. L'inspiration des constituants espagnols est à rechercher plus particulièrement dans les expériences allemande et italienne.

1) La désignation des juges et leur statut

Le Tribunal constitutionnel est composé de douze membres, nommés par le Roi.

Leur sélection fait intervenir différents organes, les membres étant désignés de la façon suivante :

- quatre sur la proposition du Congrès des députés adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres ;
- quatre sur la proposition du Sénat adoptée à la même majorité ;
- deux sur la proposition du Gouvernement ;
- deux sur la proposition du Conseil général du pouvoir judiciaire, organe chargé de la sélection, de la formation, de l'affectation, des mutations et de la gestion des magistrats.

Cette prépondérance donnée aux autorités politiques – relativement courante en Europe – a été conçue à l'origine comme permettant d'assurer un consensus politique. Toutefois, avec le temps, cette pratique a fait l'objet de critiques relatives à la politisation du

Tribunal constitutionnel. Il est vrai que les deux principaux partis politiques espagnols, PP et PSOE, ont pu se livrer à des négociations aboutissant, selon qu'ils se trouvaient dans la majorité ou dans l'opposition, à un « partage » des sièges au sein du Tribunal constitutionnel. Cette pratique est indéniable et différents exemples pourraient être donnés à toutes époques, mais elle garantit le caractère pluraliste de sa composition.

C'est pourquoi la Constitution a aussi prévu un certain nombre de dispositifs de nature à limiter sa politisation :

- les membres du Tribunal constitutionnel, aux termes de la Constitution, « *doivent être nommés parmi des magistrats du siège et du parquet, des professeurs d'université, des fonctionnaires publics et des avocats. Tous devront être des juristes aux compétences reconnues et exerçant leur profession depuis plus de quinze ans* ». En pratique, il apparaît que les nominations effectuées ont très largement privilégié les professeurs de droit et les magistrats ;

- la Constitution et la LOTC accordent un statut très protecteur aux juges constitutionnels : la durée de leur mandat est de neuf ans, avec un renouvellement par tiers tous les trois ans ; ce mandat est non immédiatement renouvelable ; le régime des incompatibilités est rigoureux : incompatibilité avec tout mandat représentatif, l'exercice de fonctions politiques ou administratives, l'exercice d'une charge de direction dans un parti politique ou un syndicat et un emploi au service de ceux-ci, l'exercice de fonctions juridictionnelles et de fonctions relevant du ministère public et avec tout autre activité professionnelle ou commerciale, à laquelle s'ajoutent les incompatibilités propres aux membres du pouvoir judiciaire, de telle sorte que les juges constitutionnels espagnols le sont à temps plein ; le régime des immunités protège les juges constitutionnels pour les opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions et attribue à la seule chambre criminelle du Tribunal suprême la mise en jeu de leur responsabilité pénale ; les juges constitutionnels doivent exercer leurs fonctions selon le principe d'impartialité, sont indépendants et inamovibles pendant la durée de leur mandat et ne peuvent cesser leurs fonctions que pour l'une des sept causes énumérées par la LOTC : démission acceptée par le président du Tribunal constitutionnel, expiration de la durée du mandat, survenance d'un des cas d'incapacité prévus pour les membres du pouvoir judiciaire, survenance d'un des cas d'incompatibilités ci-dessus, manque de diligence dans l'accomplissement des devoirs de la charge, transgression de l'obligation de réserve propre à la fonction et avoir été déclaré civilement responsable pour dol ou condamné pour un délit dolosif ou pour une faute grave.

2) L'organisation et le fonctionnement du Tribunal constitutionnel

Le président du Tribunal constitutionnel est élu pour trois ans renouvelables une seule fois par l'ensemble des juges constitutionnels réunis en assemblée plénière. Un vice-président est élu dans les mêmes conditions. Le président représente le Tribunal, convoque, fixe l'ordre du jour et préside l'assemblée plénière, convoque les chambres et préside la première et prend les mesures opportunes pour le fonctionnement de la juridiction. Il a voix prépondérante en cas de partage.

Outre l'assemblée plénière, composée des douze juges, présidée par le président et ayant des attributions à la fois juridictionnelles et administratives, le Tribunal constitutionnel comprend deux chambres de six juges. La première chambre est présidée par le président, et la seconde par le vice-président, chaque chambre comprenant deux sections de trois juges. Les chambres sont compétentes pour les recours d'*amparo* (cf. *infra*).

Le Tribunal constitutionnel dispose d'une large autonomie administrative et budgétaire, indispensable pour garantir son indépendance.

3) *Les compétences du Tribunal constitutionnel*

Le Tribunal constitutionnel adopte des décisions qui peuvent revêtir plusieurs formes : ordonnances, décisions, déclarations et arrêts, insusceptibles de recours. Les juges ont la possibilité d'exprimer des opinions dissidentes.

Le Tribunal constitutionnel dispose de très larges compétences, mais n'en détient pas en matière électorale. Ses trois principales compétences sont :

1°) le contrôle de constitutionnalité des normes législatives. Seul le Tribunal constitutionnel est compétent pour déclarer l'inconstitutionnalité d'une norme législative et procéder à son annulation. Pour ce faire, il dispose de deux procédures :

- la principale est le recours en inconstitutionnalité, qui peut être introduit par le président du Gouvernement, le Défenseur du peuple (médiateur), cinquante députés ou cinquante sénateurs, ainsi que les gouvernements et assemblées des communautés autonomes, et qui peut viser quatre catégories de normes : les traités internationaux¹, les lois de l'État et des communautés autonomes, les actes ayant force de loi de l'État (décrets législatifs et décrets-lois) et des communautés autonomes, les règlements des assemblées parlementaires et des assemblées des communautés autonomes. En pratique, 40 % des recours en inconstitutionnalité émanent des communautés autonomes ;

- l'autre procédure est la question d'inconstitutionnalité, qui peut être soulevée par les juges et les tribunaux ordinaires, d'office ou à la demande des parties, lorsqu'ils considèrent qu'une norme ayant force de loi, s'appliquant à l'affaire dont ils sont saisis et dont la validité est de nature à déterminer le sens de leur décision, peut être contraire à la Constitution – dans ce cas, la procédure judiciaire concernée est suspendue dans l'attente de la décision du Tribunal constitutionnel ;

2°) le recours d'*amparo*. Si la protection des droits fondamentaux peut être mise en œuvre par le biais des recours et questions d'inconstitutionnalité, la voie la plus commune à cet effet est le recours d'*amparo*, déposé devant les chambres du Tribunal constitutionnel et qui vise à réparer la violation par les pouvoirs publics des droits fondamentaux reconnus par la Constitution. Le Défenseur du peuple, le ministère public et les personnes intéressées et parties au procès concerné ont qualité pour introduire un tel recours. Le nombre de recours d'*amparo* formés devant le Tribunal constitutionnel est très élevé – plus de 95 % des procédures constitutionnelles engagées chaque année –, en dépit d'une réforme en 2007 qui n'a pas eu les effets escomptés, et a entraîné, au fil du temps, d'importants retards dans le règlement des litiges ;

3°) la résolution des conflits constitutionnels. Le Tribunal constitutionnel connaît non seulement des conflits d'attribution entre les organes constitutionnels de l'État, mais aussi dans les conflits de compétences, positifs² ou négatifs³, entre l'État et les communautés autonomes ou entre ces dernières. La procédure du conflit positif de compétences ne peut

¹ Depuis une révision de la LOTC en 1985, ne subsiste en Espagne qu'un contrôle a priori de la constitutionnalité des traités internationaux, sur saisine du Gouvernement et de l'une ou l'autre des deux chambres.

² Il y a conflit positif de compétences lorsque le gouvernement d'une communauté autonome considère qu'un acte administratif d'une autre communauté autonome ou de l'État ne respecte pas la répartition des compétences telle qu'elle résulte de la Constitution, des statuts d'autonomie et des lois correspondantes, et inversement s'agissant du Gouvernement.

³ Il y a conflit négatif de compétences lorsqu'une prétention émanant d'une personne physique ou morale est rejetée par l'État au motif que la communauté autonome est compétente pour agir, et inversement, ainsi que lorsque le Gouvernement somme une communauté autonome d'exercer une attribution que lui confie son statut ou une loi organique de délégation ou de transfert et que la communauté autonome refuse d'exercer cette compétence au motif qu'elle ne lui appartient pas.

porter que sur des actes administratifs. Si la compétence contestée résulte d'une disposition législative, le conflit de compétences est considéré comme un recours d'inconstitutionnalité. La question des conflits peut être soulevée par le Gouvernement et les organes exécutifs des communautés autonomes et, dans le cas des conflits négatifs, par les personnes physiques ou morales concernées.

4) La décision du Tribunal constitutionnel relative au statut d'autonomie de la Catalogne de 2006

Le projet de nouveau statut d'autonomie de la Catalogne – le précédent datait de 1979 – fut élaboré par le parlement catalan puis approuvé par celui-ci le 30 septembre 2005 et soumis à référendum dans la communauté autonome, le 18 juin 2006. Il fut approuvé par près de 74 % des suffrages exprimés, avec une participation de 49,4 %. Le Parlement espagnol adopta le texte de 223 articles le 19 juillet. Le PP s'était montré hostile à l'orientation générale du texte au cours des travaux préparatoires et son groupe parlementaire introduisit un recours en inconstitutionnalité devant le Tribunal constitutionnel, soulevant 127 griefs d'inconstitutionnalité.

Le Tribunal constitutionnel ne rendit sa décision, accompagnée de quatre opinions dissidentes, que le 28 juin 2010, soit quatre ans après le recours. De nombreux commentateurs émirent des critiques tant sur la longueur de ce délai de jugement que sur le contexte dans lequel celui-ci fut rendu (fuites dans la presse, récusation d'un magistrat, tentative de récusation de la présidente, maintien en fonction de quatre magistrats plus de trois ans après l'expiration de leur mandat, vacance d'un siège pendant plus de deux ans).

Cette décision suscita l'indignation des autonomistes catalans et divisa la doctrine.

La décision ne prononça que 14 déclarations d'inconstitutionnalité, soit environ 10 % des griefs soulevés par les requérants.

Mais la méthode appliquée fut critiquée. En effet, le Tribunal constitutionnel a eu recours à une interprétation conférant à de nombreuses dispositions du statut d'autonomie un sens lui permettant de conclure à leur conformité à la Constitution, mais un sens différent de celui que voulaient leur donner les auteurs du texte. C'est pourquoi plusieurs commentateurs ont évoqué une « désactivation » des principaux objectifs du nouveau statut.

Cette méthode fut plus particulièrement employée sur trois aspects du statut d'autonomie :

1°) la question de la nation catalane. L'affirmation de la nation catalane qui figurait dans le texte initial adopté par le parlement catalan avait été supprimée par le Parlement espagnol dans le statut définitif, le terme « nation » ne figurant plus que dans le préambule. Le Tribunal constitutionnel a reconnu la constitutionnalité des dispositions relatives à la nation catalane, au peuple catalan, aux droits historiques, aux symboles nationaux (drapeau, fête nationale, hymne). En effet, il a considéré que ces dispositions n'ont pas de portée normative, que la nation catalane peut certes exister sur les plans culturel, historique, linguistique ou sociologique, mais non juridique car, sur le plan juridique, seul existe la nation espagnole. Il juge ainsi que le terme de « nation » employé dans le préambule est à rapprocher de celui de « nationalité » employé dans la Constitution ;

2°) les compétences de la communauté autonome de Catalogne. Le nouveau statut mettait en place un dispositif précisant la portée fonctionnelle et matérielle des compétences de la Catalogne. La doctrine considérait néanmoins que ce « blindage des compétences », comme on a pu l'appeler, était contraignant pour les compétences de l'État. Or, le Tribunal constitutionnel n'a prononcé qu'une censure limitée et, ici aussi, interprété l'essentiel des

autres dispositions en considérant que, quelle que soit la nature des compétences, l'intervention de l'État ne peut être affectée par les dispositions du statut, celui-ci étant nécessairement subordonné à la Constitution ;

3°) les réformes institutionnelles. Les institutions de la communauté autonome prévues par le nouveau statut étaient sensiblement renforcées au point de se rapprocher d'une organisation de nature étatique. Le Tribunal constitutionnel a intégralement censuré une seule disposition, qui instituait un conseil de justice de Catalogne, conçu comme un organe déconcentré du Conseil général du pouvoir judiciaire, au motif que l'administration de la justice est une compétence exclusive de l'État. En outre, il a censuré partiellement deux dispositions, la première qui instaurait un conseil de garanties statutaires disposant d'un pouvoir d'avis conforme, ce dernier ayant été jugé inconstitutionnel, et la seconde qui mettait en place un « syndic de griefs » chargé de superviser de façon exclusive l'administration catalane pour faire respecter les droits et libertés reconnus par la Constitution et le statut, ce caractère exclusif ayant lui aussi été jugé contraire à la Constitution.

Le nouveau statut, en dépit des réserves émises par le Tribunal constitutionnel, a conféré des compétences significatives à la Catalogne, et a pu favoriser l'émergence de revendications supplémentaires.