

**AUTONOMIE POLITIQUE ET RÉFORME STATUTAIRE EN ESPAGNE :**  
**REGARDS JURIDIQUES SUR LE « BLINDAGE DES COMPÉTENCES » AUTONOMES**  
**DANS LE NOUVEAU STATUT DE LA CATALOGNE**

Par  
**BENJAMIN PIERRE-VANTOL**

*Allocataire-Moniteur de recherche en droit public à l'Université de Perpignan Via Domitia  
Centre du droit économique et du développement*

État des autonomies, « État autonome<sup>1</sup> », « État fédéro-régional »<sup>2</sup>, de nombreuses incertitudes pèsent sur la qualification juridique de l'État espagnol. Fruit d'un consensus démocratique<sup>3</sup> et d'une réduction des antagonismes entre le centre et la périphérie<sup>4</sup>, la Constitution espagnole du 29 décembre 1978, ne définit pas le modèle d'État mis en place. Précisant seulement que l'autonomie des Communautés autonomes s'inscrit dans le cadre d'un État unitaire, la Constitution dispose dans son article 2 qu'elle « est fondée sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, partie commune et indivisible de tous les espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles ». Le constituant combine ainsi l'établissement d'un principe d'unité avec la reconnaissance d'un droit à l'autonomie<sup>5</sup>. Ce droit ne doit pas s'exercer sans respect du principe d'unité. Garant suprême dudit respect, le Tribunal constitutionnel espagnol, au gré de son abondante jurisprudence, a progressivement « façonné » la structure unitaire de l'État espagnol<sup>6</sup>. Cette dernière peut même être qualifiée « d'État juridictionnel des autonomies ».

Monarchie constitutionnelle à « la croisée des chemins menant du centralisme étatique au fédéralisme »<sup>7</sup>, l'Espagne a progressivement atteint le point culminant de son développement local. Système fragile d'équilibre des pouvoirs et de répartition des compétences entre l'État central et les Communautés autonomes, cette puissance étatique connaît toutefois un équilibre instable<sup>8</sup>. Formule initialement ouverte, l'État espagnol a constamment accentué le degré d'autonomie attribué à ses entités décentralisées tout en intégrant des traits fédéralistes<sup>9</sup>. Face à cette évolution, qui résulte notamment des effets du principe dispositif permettant aux nationalités et régions de décider

---

<sup>1</sup> Ce concept a été employé par CHRISTIAN BIDEGARAY. En français, le terme « autonome » est un néologisme. Il sera utilisé de manière parcimonieuse dans cette étude. L'adjectif autonome, tiré de la traduction littérale du terme « autónomo », aura notre préférence. Voir C. BIDEGARAY (dir.), *L'État autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Economica, 1994.

<sup>2</sup> Au début de l'État des autonomies, cette expression fut forgée par G. TRUJILLO, « Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978 : el Estado federo-regional », in *Federalismo y regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales (ci-après CEC), Madrid, 1979, p. 15 ; G. TRUJILLO, « Federalismo y regionalismo », *Revista de estudios políticos*, n° 12, 1979, pp. 215-218.

<sup>3</sup> P. BON, F. MODERNE, *Les autonomies régionales dans la constitution espagnole*, Economica, 1981. Voir également les deux thèses suivantes : G. CARCASSONNE, *Transition démocratique et constitution en Espagne*, Thèse, Paris 10, 1979 et G. KAMINIS, *La transition constitutionnelle en Grèce et en Espagne*, LGDJ, T. 76, 1993.

<sup>4</sup> Sur l'analyse de ces antagonismes économiques et politiques dans l'histoire espagnole se référer par exemple à : G. CAMILLERI, C. GALIAY, « Le statut d'autonomie de la Catalogne », *Revue Française de Science Politique* (ci-après RFSP), Volume 30, n° 5, 1980, pp. 1012-1047.

<sup>5</sup> M. FRANCH SAGUER, « L'évolution de l'État des autonomies en Espagne », *Pouvoirs locaux*, n° 70, 2006, pp. 151-158.

<sup>6</sup> G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal constitucional al estado autónomo*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 17-22.

<sup>7</sup> D. ROCA, « Vers la fin de l'État des autonomies en Espagne? A propos du nouveau Statut d'autonomie de la Catalogne », *Revue Française de Droit Constitutionnel* (ci-après RFDC), n° 71, 2007, pp. 861-892.

<sup>8</sup> Sur ce caractère instable se reporter notamment à E. GARCÍA DE ENTERRIA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985 ; F. MODERNE « L'état des autonomies dans l'« État des autonomies », *RFDC*, n° 2, 1990, pp. 195-211.

<sup>9</sup> E. AJA, *El estado autónomo, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2a edición, 2003.

librement d'initier des processus d'élaboration et d'approbation de statuts d'autonomie, la nature juridique de l'État espagnol a fréquemment été analysée et remise en cause.

Traversant depuis quelques mois une nouvelle vague de réformes territoriales<sup>10</sup>, les incertitudes pesant sur la stabilité et la nature juridique de la structure étatique se sont accrues. D'éminents constitutionnalistes n'ont d'ailleurs pas hésité à mettre en avant l'idée d'une « *refondation de l'État des autonomies* »<sup>11</sup>. La lancinante question du degré d'autonomie accordée aux Communautés autonomes reste plus que jamais sujette à débat. Initié préalablement par la Communauté autonome de Valence, avec la modification de son statut par la loi organique 1/2006 du 10 avril 2006<sup>12</sup> (suite à un accord politique du Parti populaire et du Parti socialiste ouvrier espagnol sur le projet et une approbation par le Congrès des députés le 9 février 2006), le récent mouvement de réforme territoriale a pour moteur politique et juridique l'adoption du nouveau statut de la Catalogne qui sera présentement étudié.

Fruit d'un long consensus, amorcé après les élections du Parlement catalan de novembre 2003, la loi organique 6/2006<sup>13</sup> modifiant le statut d'autonomie de la Catalogne de 1979 a fait l'objet de nombreuses critiques. Contesté par le Parti populaire, tant au Parlement catalan qu'aux *Cortes generales*, le nouveau statut a tout naturellement été déféré par ce groupe politique, mais également par le Défenseur du Peuple<sup>14</sup> et d'autres Communautés autonomes, au Tribunal constitutionnel espagnol. Malgré les critiques formulées à son encontre, de nombreuses Communautés autonomes comme l'Andalousie<sup>15</sup>, l'Aragon<sup>16</sup> ou encore les Iles Baléares<sup>17</sup> ont engagé et finalisé un processus de réforme de leurs statuts s'inspirant des options fondamentales choisies et, à terme, retenues par le nouveau statut catalan. Au titre de ces options figure, en très bonne place, la technique dite du « *blindage des compétences* » statutaires qu'il convient d'analyser tout spécifiquement.

Technique juridique issue du droit privé espagnol, le « *blindage des compétences* » figurait au préalable parmi les recommandations de la commission d'étude pour l'amélioration du gouvernement autonome formée en 2001 par le Parlement de Catalogne<sup>18</sup>. Véritable « matrice » intellectuelle du projet de nouveau statut, le rapport de cette commission dresse un bilan des problèmes politiques et juridiques rencontrés par le Gouvernement de la Catalogne. À leur titre

---

<sup>10</sup> Pour une analyse générale de ce nouvel élan de réformes territoriales, se reporter à E. ÁLVAREZ CONDE, *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, Madrid, 2007.

<sup>11</sup> Cette terminologie a notamment été utilisée par P. CRUZ VILLALÓN, « La reforma del Estado de las Autonomías », *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals* (ci-après *REAF*), n° 2, 2006, pp. 77-99. Pour cet auteur, nous ne sommes pas en présence d'un changement de type d'État, mais face à l'avènement d'un autre État des autonomies. Il faut préciser que l'analyse du professeur CRUZ VILLALÓN s'appuie sur une lecture du statut catalan antérieure à sa transmission aux Cortés. Une réponse contradictoire à cette position fut apportée par E. ROIG MOLÉS, « La reforma del Estado de las Autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978 ? », *REAF*, n° 3, 2006, pp. 149-185.

<sup>12</sup> Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de *Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, BOE n° 86 de 11 de abril de 2006, pp. 13934-13954. Cette loi fit l'objet de deux recours en inconstitutionnalité déposés par le gouvernement de la Communauté autonome d'Aragon et le conseil de gouvernement de la Communauté de Castille-La Manche. Ces deux recours furent, au final, rejetés par le Tribunal constitutionnel les 12 et 13 décembre 2007 (STC 247/2007 et 249/2007).

<sup>13</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de *reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, BOE n° 172, de 20 de julio de 2006, pp. 27269-27310.

<sup>14</sup> Le Défenseur du Peuple (« *El Defensor del Pueblo* ») est l'équivalent espagnol de l'« *Ombudsman* » britannique. Il a pour mission la protection et la défense des droits fondamentaux et libertés publiques des citoyens. Voir son site internet : <http://www.defensordelpueblo.es>.

<sup>15</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de *Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, BOE n° 68 de 20 de marzo de 2007, pp. 11871-11909.

<sup>16</sup> Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de *Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*, BOE n° 97 de 23 de abril 2007, pp. 17822-17840.

<sup>17</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de *Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears*, BOE n° 52 de 1 de marzo 2007, pp. 8703-8728.

<sup>18</sup> Se référer à A. BAYONA, *Informe sobre la reforma del Estatuto*, Instituto de Estudios Autonómicos (ci-après *IEA*), Barcelone, 2003 ; Voir également, X. ARBÓS MARÍN, L. ORTEGA ÁLVAREZ, J.-J. SOLOZÁBAL, *Legislación Básica y Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (ci-après *CEPC*), Madrid, 2006.

figurent l'érosion des compétences autonomes et le souhait d'une meilleure délimitation des compétences de l'État. L'introduction du « *blindage des compétences* » tend à solutionner cette question.

Découlant du terme « *blindaje* » et du verbe « *blindar* », le « *blindage* » traduit littéralement l'action ou l'ensemble de matières qui s'utilisent pour se protéger de choses extérieures<sup>19</sup>. Transposé dans le droit des autonomies et, par voie de conséquence, dans le système de répartition des compétences, le « *blindage* » a pour mission d'éviter que le législateur national et le Tribunal constitutionnel ne puissent faire entrer telle ou telle composante particulière d'une compétence autonome dans une compétence étatique. Ainsi, le recours à cette technique a-t-il pour objet de garantir la portée matérielle des compétences statutaires en protégeant la capacité d'action des entités autonomes<sup>20</sup>. Cette capacité est, tout naturellement, fondée sur l'octroi d'une autonomie politique aux Communautés autonomes reposant, selon le Tribunal constitutionnel, sur un pouvoir législatif et de Gouvernement<sup>21</sup> qui permet l'adoption de politiques locales propres<sup>22</sup>. Cette autonomie politique a été considérée comme qualitativement supérieure à l'autonomie administrative dont les Communautés autonomes disposent également<sup>23</sup>.

Si la stratégie du « *blindage* » peut se justifier par la « fonction constitutionnelle »<sup>24</sup> des statuts d'autonomie et le respect de l'autonomie précédemment accordée, son introduction a cependant été critiquée. En effet, la doctrine considère comme inconstitutionnelles l'introduction et la mise en pratique de cette technique<sup>25</sup>. Cette prise de position est notamment fondée, d'une part, sur le respect du système de distribution des compétences entre l'État et les Communautés autonomes établi par le bloc de constitutionnalité et, d'autre part, sur l'analyse de la jurisprudence du Tribunal constitutionnel. Une telle analyse doctrinale n'est toutefois pas unanimement partagée par les constitutionnalistes espagnols.

Au regard de l'envergure du débat constitutionnel existant, deux questions fondamentales se posent sur le plan juridique. Tout d'abord, le « *blindage des compétences* » statutaires est-il vraiment une technique juridique au service de l'amélioration de la qualité de l'autonomie politique des entités décentralisées espagnoles ? Ensuite, quelle est sa véritable influence sur l'évolution du modèle « *autonomique* » et étatique espagnol ?

Devant l'ampleur de ces interrogations, la finalité de l'introduction du « *blindage* » devra de prime abord être évoquée (I). Par la suite, ses effets juridiques sur le système constitutionnel espagnol seront étudiés (II).

---

<sup>19</sup> Cette traduction provient du dictionnaire de la langue espagnole de l'Académie royale espagnole disponible sur le site internet suivant : <http://www.rae.es>.

<sup>20</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, « El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria », *Revista catalana de Dret públic*, n° 31, 2005, pp. 109-136.

<sup>21</sup> Voir la Sentence du Tribunal constitutionnel (ci-après STC) 25/1981 du 14 juillet 1981, Fondement Juridique (ci-après FJ) 3. Par cette sentence, le Tribunal constitutionnel vient consolider la STC 4/1981 du 2 février 1981 FJ 3. Dans cette jurisprudence, le juge constitutionnel avait déjà précisé que les Communautés autonomes disposaient de compétences législatives et gouvernementales réelles les situant bien au-delà d'autorité exerçant de simples fonctions administratives.

<sup>22</sup> En ce sens voir la STC 37/1987 du 26 mars 1987 FJ 10.

<sup>23</sup> Les Communes et Provinces disposent seulement d'une autonomie administrative et relèvent de l'autonomie locale. Sur l'analyse de cette autonomie locale *infra-régionale*, voir la présentation sommaire de J.-F. DURAN ALBA, « Espagne – Autonomie régionale et locale et Constitutions », *Annuaire International de Justice Constitutionnelle* (ci-après *AJJC*), n° 22, 2006, Economica et Puam, 2007, pp. 163-186.

<sup>24</sup> Cette fonction, qui fait l'objet de nombreuses analyses, a été récemment rappelée par E. ALBERTÍ ROVIRA, « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 121-122, ENA, 2007, pp. 145-160.

<sup>25</sup> Voir par exemple : E. ÁLVAREZ CONDE, *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, *Op. cit.*, p. 1984.

## I) La finalité de l'introduction du « blindage des compétences » dans la réforme statutaire : un respect de l'autonomie politique attribuée

Présentée comme un instrument d'amélioration de l'autonomie politique des Communautés, l'introduction de la technique du « blindage » dans le statut catalan part du constat d'un affaiblissement progressif de la gouvernance autonome (A). Prenant acte de cette situation, le gouvernement autonome de la Catalogne a souhaité préserver, par le « blindage », l'intégrité matérielle et fonctionnelle des compétences autonomes (B).

### A) L'affaiblissement progressif de la gouvernance autonome

« L'État des autonomies est un modèle constitutionnel totalement ouvert, indéfini dans la norme fondamentale, qui est seulement concrétisé dans les statuts »<sup>26</sup> d'autonomie. Si un tel constat n'est pas novateur<sup>27</sup> et mérite d'être atténué par le renforcement continu des normes constitutionnelles<sup>28</sup>, il n'en demeure pas moins qu'il garde, en ce début de vingt-et-unième siècle, toute sa pertinence. En effet, le rôle et les fonctions joués par les différents statuts d'autonomie permettent encore de pallier les imprécisions du texte constitutionnel. Les statuts ont alors une double fonction constitutionnelle. D'une part, ils sont la norme institutionnelle fondamentale de chaque Communauté autonome, comme le prévoit expressément l'article 147-1 de la Constitution. D'autre part, ils déterminent le statut et, par conséquent, la position de chaque Communauté au sein de l'État. Cette position est principalement déterminée par l'étendue des compétences conférées aux Communautés (article 147.2 d CE<sup>29</sup>). Elle a également été justifiée par l'existence de « faits différentiels »<sup>30</sup> propres à certaines d'entre elles comme la langue, le droit civil, ou encore le système spécial de financement, etc. Au début des années 1990, le Président de la *Generalitat* JORDI PUJOL fut l'« architecte » d'une telle justification<sup>31</sup>. Alors même que les deuxièmes pactes autonomiques de 1992 égalisaient, peu à peu, les compétences communautaires, JORDI PUJOL mit en avant la spécificité catalane afin de rejeter l'homogénéité juridique des compétences entre Communautés<sup>32</sup>.

Si la « fonction constitutionnelle » des statuts a été vivement critiquée de par leur valeur formelle *infra-constitutionnelle* (lois organiques de l'État)<sup>33</sup>, il faut toutefois préciser que ceux-ci remplissent

<sup>26</sup> F. DE CARRERAS SERRA, « Reflexiones sobre la Propuesta de nuevo estatuto de Cataluña », *Teoría y realidad constitucional*, n° 16, 2005, p. 76.

<sup>27</sup> Ce constat a été rapidement établi par PEDRO CRUZ VILLALÓN au titre de la « déconstitutionnalisation » de l'ordre juridique espagnol. Se reporter à son célèbre article : P. CRUZ VILLALÓN, « La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa », *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n°4, 1982, p. 53. Cette position a été critiquée par la doctrine, voir par exemple X. ARBÓS MARÍN, « Estatutos de autonomía y legislación básica. Un comentario al trabajo de Luis Ortega », in X. ARBÓS MARÍN, L. ORTEGA ÁLVAREZ, J.-J. SOLOZÁBAL, *Legislación Básica y Estatutos de Autonomía*, *Op. cit.*, pp. 90-92.

<sup>28</sup> Ce renforcement est mis en avant par FRANCESC DE CARRERAS SERRA dans son article *précité*. Cet auteur considère que la théorie de la « déconstitutionnalisation » est dépassée au regard de la consolidation et du développement des normes constitutionnelles par la législation et la jurisprudence du Tribunal constitutionnel. Cette jurisprudence revêt une grande force juridique dans le système espagnol. Dès lors, FRANCESC DE CARRERAS SERRA considère que la position traditionnelle du PEDRO CRUZ VILLALÓN est « un antécédent doctrinal d'autorité ». Voir la note 14 de l'article de F. DE CARRERAS SERRA, « Reflexiones sobre la Propuesta de nuevo estatuto de Cataluña », *Op. cit.*, pp. 43-82.

<sup>29</sup> Article 147.2 d de la Constitution espagnole (ci-après CE).

<sup>30</sup> Littéralement « *Hechos diferenciales* ». Se référer à l'analyse intéressante de ELISEO AJA dans le chapitre quatre de son ouvrage : E. AJA, *El estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, *Op. cit.*, pp. 169-206.

<sup>31</sup> J. PUJOL, *La personalidad diferenciada de Cataluña. Historia y presente*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, p. 33. Conférence prononcée le 14 mai 1991 à l'Université Carlos III de Madrid.

<sup>32</sup> Se référer sur cette question à l'étude de : X. ARBÓS MARÍN, « Hecho diferencial, hecho referencial : la política en la constitución », in *Homenaje a JORDI SOLÉ TURA, à paraître*.

<sup>33</sup> Cette valeur organique est largement remise en cause par la doctrine. <sup>33</sup> Ainsi, pour JAVIER PÉREZ-ROYO le statut d'autonomie est « une fausse loi organique » dans le sens où si ce dernier est formellement adopté au moyen d'une loi organique, il en est matériellement distinct. J. PÉREZ-ROYO, *Curso de Derecho constitucional*, Marcial Pons, Décima

véritablement une telle fonction. Par ailleurs, c'est au titre de cette fonction qu'ils ont intégré le bloc de constitutionnalité, permettant ainsi au Tribunal constitutionnel de se prononcer sur la validité des législations étatiques et autonomes. La fonction constitutionnelle de ces statuts a également permis aux entités régionales de se constituer en Communauté dotée d'un gouvernement autonome disposant d'une autonomie politique. Néanmoins de nombreuses difficultés structurelles et fonctionnelles sont progressivement apparues dans l'exercice d'un tel gouvernement régional.

Du point de vue de la vie « interne » de la Communauté, des difficultés liées aux diverses revendications nationalistes et à l'équilibre politique du régime parlementaire mis en place dans toutes les Communautés, ont eu un impact non négligeable sur l'évolution de la gouvernance « *autonomique* ». Les nombreux accords et déclarations politiques<sup>34</sup> au sein des Communautés dites « historiques », comme la Catalogne, ont influencé la politique menée par ces dernières. Le refus de la politique du « *Café pour tous* »<sup>35</sup> en est une parfaite illustration. Les relations des Communautés avec l'État ont, elles aussi, été entachées par de nombreux « accros » qui sont notamment apparus quant à la mise en œuvre du système de répartition des compétences. Ces difficultés ont, subséquemment, conduit la Catalogne à engager, dès 2001, une réflexion interne sur l'affaiblissement de sa propre gouvernance.

Formée à l'initiative du Parlement catalan en 2001, une commission d'étude pour l'amélioration du gouvernement autonome a rendu en 2003 un rapport sur la réforme du statut d'autonomie<sup>36</sup> soulignant « *l'autonomie de basse qualité* » dont dispose la Communauté. Ce rapport souligne ainsi « *l'incapacité pour établir une portée claire et limitée à la compétence étatique* »<sup>37</sup>. Celle-ci a, tout naturellement, préjudicié « *la capacité législative autonome* » qui a été sensiblement réduite par le fait que « *le législateur étatique n'a pratiquement pas rencontré de limite dans sa capacité législative* »<sup>38</sup>. Le dépassement d'une telle situation fut, par conséquent, l'une des raisons qui conduisit la Catalogne à réformer son statut. L'adaptation du texte à la réalité « *autonomique* » contemporaine en fut également une autre. Le statut modifié devait être le reflet de l'évolution sociale et, bien entendu, politique. Il fut notamment présenté comme le résultat d'une demande historico-sociale des populations locales<sup>39</sup>, demande dont le fer de lance réside dans l'inscription finale du terme Nation dans le préambule du texte adopté<sup>40</sup>. Si ces derniers motifs d'ordre historique, sociologique, peuvent sembler novateurs pour le non-initié au système constitutionnel et politique espagnol, il n'en demeure pas moins qu'ils ne le sont pas. En effet, ces mêmes considérations sont soutenues depuis 1980 par les partis politiques catalans comme l'Esquerra

---

edición, p. 997. Certains auteurs affirment que les statuts sont « *des normes constitutionnelles dérivées* ». C'est notamment le cas de F. RUBIO LLORENTE, *La firma del poder*, CEC, Madrid, 1993, pp. 114-115. Enfin, ELISEO AJA affirme lui-aussi que « *les statuts d'autonomie en Espagne équivalent à la constitution des états membres d'une fédération. Ils accomplissent les fonctions et possèdent le même rang et la même protection juridique que ces dernières* ». E. AJA, *El estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, *Op. cit.*, p. 99.

<sup>34</sup> Voir par exemple la Déclaration de Barcelone du 16 juillet 1998 consultable sur : <http://elkarri.org/pdf/declaracionBarcelona.pdf>.

<sup>35</sup> Littéralement « *Café para todos* ». Expression quasi vulgaire apparue après les premiers pactes de 1981 pour critiquer l'extension de l'autonomie diffusée, suite aux accords de 1982, ou l'égalité des Communautés autonomes. Les nationalistes ont l'habitude de soutenir que l'extension de l'autonomie à tous les territoires diminue la qualité de cette dernière et sert d'excuse au gouvernement central pour réduire sa portée.

<sup>36</sup> Le rapport a été élaboré par l'Institut d'étude autonome de Barcelone (IEA) et publié par la *Generalitat de Catalunya. Estudis sobre l'autogovern del Estatuto*, Parlement de Catalunya, Barcelone, 2003. Voir aussi A. BAYONA, *Informe sobre la reforma del Estatuto*, IEA, Barcelone, 2003.

<sup>37</sup> A. BAYONA, *Informe sobre la reforma del Estatuto*, *Op. cit.*, pp. 23-24.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Des auteurs comme FRANCESC DE CARRERAS SERRA ont soutenu que la demande sociale portant sur une réforme du statut de 1979 était faible en Catalogne : F. DE CARRERAS SERRA, « *Reflexiones sobre la Propuesta de nuevo estatuto de Cataluña* », *Op. cit.*

<sup>40</sup> Le préambule du texte n'a aucune valeur juridique. Voir la STC 36/1981 du 12 novembre 1981, FJ 7 ; rappelée par la STC 173/1998 du 23 juillet 1998, FJ 4.

Republicana de Catalunya (ERC)<sup>41</sup>. L'étude de l'histoire politique de la Catalogne est pleine d'enseignement sur la continuité de ces revendications extra-juridiques.

Il en va tout autrement concernant les motifs juridiques mis en avant par le rapport de 2003 sur la réforme du statut. De tels motifs, plus novateurs que les précédents, ont été analysés avec précision par ENOCH ALBERTI ROVIRA<sup>42</sup>. Ce dernier expose avec justesse les nombreuses atteintes à l'autonomie politique catalane, qu'il convient de rappeler pour mettre en évidence l'affaiblissement de la gouvernance autonome catalane.

À ce titre, et de manière majoritairement retenue par la doctrine<sup>43</sup>, un usage extensif par l'État de sa législation basique peut tout d'abord être relevé. Fruit d'une interprétation souple des juges constitutionnels et de la doctrine, la législation basique ou bases<sup>44</sup> a permis à l'État d'empiéter sur les compétences des Communautés autonomes<sup>45</sup>. Devant se contenter de fixer les principes et critères généraux d'organisation d'une matière en établissant une loi cadre ou de principe, à partir de laquelle pourra agir la Communauté autonome, la législation basique étatique a largement dépassé le cadre de ses fonctions. De la sorte, elle est devenue une habilitation pour l'État, lui permettant de prendre des décisions qu'il croit conformes aux aspects qu'il a lui-même considérés comme basiques d'une matière. Ces décisions prises ont alors un caractère normatif ou exécutif et sont contenues dans une loi ou un règlement administratif<sup>46</sup>. La conception matérielle des bases, retenue par la jurisprudence constitutionnelle classique, a favorisé le développement extensif de la législation basique. Dès sa sentence 32/1981<sup>47</sup>, le juge décida, d'une part, qu'il n'était pas nécessaire pour le législateur étatique de déclarer formellement les dispositions à caractère basique. Dans le fondement juridique 6 de cette sentence, le juge va en effet considérer que les principes ou critères basiques qui ne sont pas formulés comme tels, sont ceux qui peuvent être déduits de la législation en vigueur. D'autre part, dans le fondement juridique 15 de la décision, le Tribunal précisa aussi qu'il sera lui-même compétent, en sa qualité d'interprète suprême de la Constitution, pour déterminer ce qui est ou n'est pas basique.

Si la définition du basique appartient tout naturellement au législateur étatique, ce pouvoir pouvait, en théorie, se trouver limité. En effet, en cas d'inaction de ce dernier, le législateur autonome peut agir en respectant ce qu'il considère comme des critères basiques<sup>48</sup> même non formulés de manière expresse par l'État. Cette définition première par les Communautés pourra être soumise au Tribunal

---

<sup>41</sup> Se reporter ainsi à l'analyse de F. DE CARRERAS SERRA, "El nuevo estatuto de Cataluña a la Constitución", *Claves de la razón práctica*, n° 158, 2005, pp. 4-11.

<sup>42</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, "El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria", *Op. cit.*, pp. 109-136.

<sup>43</sup> Voir par exemple : G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal constitucional al estado autonómico* *Op. cit.*, pp. 48-57.

<sup>44</sup> Trois expressions sont utilisées par l'article 149.1 CE pour désigner la législation basique : « *legislación básica* », « *normas básicas* » ou « *bases* ». Au début de l'État des autonomies, la doctrine pensait que les trois expressions avaient une portée différente comme l'illustre l'ouvrage de S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las CCAA*, Civitas, Madrid, 1985, T. 1, p. 375. Le juge constitutionnel dans le FJ 4 de la STC 86/1990 les avait également comparés, mais finalement il a décidé que cette distinction n'avait pas de conséquence pratique (STC 102/1995 du 26 juin 1995 FJ 8). Dès lors, le juge constitutionnel utilise les trois expressions de manière indistincte.

<sup>45</sup> Ce constat est loin d'être récent comme le souligne, dès 1994, l'article de A. LATORRE SEGURA, "La jurisprudencia del Tribunal constitucional y el concepto de bases", in *El Tribunal constitucional y el Estado de las autonomías* (ciclo de conferencias en Sevilla 1994), Fundación El monte, pp. 57-75.

<sup>46</sup> Cette définition des bases est tirée de l'article *précité* d'ENOCH ALBERTÍ ROVIRA publié au sein de la revue catalane de droit public. Elle s'inscrit, entre autre, dans l'analyse des bases effectuée par S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas de las comunidades autónomas*, Civitas, Madrid, 1979.

<sup>47</sup> STC 32/1981 du 28 juillet 1981, voir notamment les FJ 6 et 15.

<sup>48</sup> Le législateur autonome devra bien entendu respecter les bases déduites de normes pré-constitutionnelles ou, selon le cas de figure, les utiliser comme paramètre unique d'appréciation des limites constitutionnelles établies.

constitutionnel<sup>49</sup> qui admet, dans ce cas de figure, l'existence de régimes juridiques différents entre les Communautés, pourvu qu'elles respectent les bases édictées préalablement par l'État<sup>50</sup>. Cette définition des bases par les Communautés a pour vocation de protéger l'exercice des compétences autonomes et, par là même, de garantir la pleine effectivité de la Constitution et des statuts d'autonomie<sup>51</sup>. Une telle protection est toutefois en pratique bien illusoire. Avec le développement du système de répartition des compétences, il est effectivement assez difficile de se trouver confronté à des situations dans lesquelles le législateur étatique n'a pas encore défini et même déterminé préalablement les contours d'une matière, soumise à une compétence partagée avec les Communautés. Dès lors, les limitations à l'omnipotence du législateur étatique sont, de nos jours, peu probantes.

Prenant acte de cette situation, le Tribunal modifia quelque peu sa jurisprudence relative à la législation basique. Il n'abandonna pas sa conception matérielle mais décida de promouvoir la fixation d'une conception formelle des bases. Dans sa sentence 69/1988, et plus particulièrement dans son fondement juridique 6, le Tribunal considéra que les éléments formels sont destinés à garantir une définition claire et précise du cadre constitutionnel de délimitation des compétences autonomes qui, en étant facilement reconnaissables, éviteront l'incertitude juridique. Une telle définition devra être effectuée de préférence dans une loi<sup>52</sup>. Malgré l'intention affichée par le juge constitutionnel dans la délimitation formelle de la législation basique, la jurisprudence maintient toutefois sa conception matérielle. La délimitation des bases s'opère même par l'intermédiaire de normes réglementaires, qui sont admises par le juge constitutionnel<sup>53</sup>. De fait, et comme le souligne JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS<sup>54</sup>, les détails ultimes de la régulation d'une matière ont pu être considérés comme basiques, supprimant ainsi l'espace de compétence autonome sans que le Tribunal constitutionnel n'ait introduit davantage de limites à cette action. La faible délimitation de la législation basique permet en réalité au Tribunal de disposer, selon ses termes, d'une complète liberté<sup>55</sup> pour décider de ce qui est basique ou pas<sup>56</sup>. Cette interprétation large se fait, le plus souvent, au détriment de l'autonomie politique des Communautés qui, face à l'usage abusif par l'État de ses bases, n'ont que peu de solutions. La plus classique d'entre elles est, bien entendu, constituée par la saisine du Tribunal constitutionnel. Si celui-ci est certes attentif au fait que l'État, dans le développement de sa législation basique, ne vide pas de contenu la compétence autonome<sup>57</sup>, suite à une régulation excessivement minutieuse et détaillée<sup>58</sup>, il accepte des extensions de la législation basique selon des critères téléologiques<sup>59</sup> ou « *par connexion* » avec d'autres législations<sup>60</sup>. En pratique, le juge ne sanctionne le détail de la législation basique qu'en présence d'une norme à caractère organisationnel ou fonctionnel<sup>61</sup>. Au final, le caractère évolutif, altérable,

---

<sup>49</sup>J.-A. MONTILLA MARTOS, "La legislación básica tras las reformas estatutarias", *Revista española de derecho constitucional* (ci-après *REDC*), n° 78, 2006, p. 111.

<sup>50</sup> STC 32/1981 du 28 juillet 1981 *précitée* FJ 5.

<sup>51</sup> Elle garantit la normativité de la Constitution. Voir J. JIMÉNEZ CAMPO, "¿Que es lo básico? Legislación compartida en el Estatuto autonómico", *REDC*, n° 27, 1989, pp. 53-54.

<sup>52</sup> Sur la « préférence de loi », se reporter aux SSTC 32/ 1983 du 28 avril FJ 1-3 et 42/1983 du 20 mai 1983 FJ 3 confirmées sur ce point par la STC 69/1988 du 19 avril 1988 FJ 6.

<sup>53</sup> SSTC 91/1984 du 9 octobre 1984 et 96/1984 du 19 octobre 1984 confirmées par les SSTC 233 et 242/ 1999 des 16 et 21 décembre 1999 ou encore la STC 188/2001 du 20 septembre 2001.

<sup>54</sup> J.-A. MONTILLA MARTOS, "La legislación básica tras las reformas estatutarias", *Op. cit.*, p. 114.

<sup>55</sup> SSTC 32/1983 et 42/1983 des 28 avril et 20 mai 1983 *précitées*.

<sup>56</sup> J.-A. MONTILLA MARTOS, "Los elementos formales en el proceso de producción normativa de lo básico", *REDC*, n° 68, 2003, p. 94.

<sup>57</sup> STC 1/1982 du 28 janvier 1982 FJ 1.

<sup>58</sup> STC 147/1991 du 4 juillet 1991 FJ 4 et 5.

<sup>59</sup> STC 179/1985 du 12 décembre 1985 FJ 1 rappelé par les SSTC 95 et 96/1986 du 10 juillet 1986. Se référer à l'analyse critique de la STC 179/1985 par E. ALBERTÍ ROVIRA, "Leyes medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las bases normativas en la jurisprudencia constitucional", *REDC*, n° 18, 1986, pp. 141-160.

<sup>60</sup> STC 25/1983 du 7 avril 1983 FJ 4.

<sup>61</sup> Voir l'exemple donné par JOSÉ ANTONIO. MONTILLA MARTOS concernant la censure tirée de l'inclusion de normes basiques dans l'organisation et le fonctionnement interne des organes collégiaux (SSTC 50/1999 du 6 avril

imprévisible et même versatile de la législation basique, conditionné par la conception matérielle adoptée par le juge contribue à atténuer la capacité d'action communautaire. Ceci s'est évidemment traduit par un affaiblissement de la gouvernance autonome.

L'usage expansif des titres de compétence étatique à caractère horizontal figure, lui aussi, dans la liste des atteintes à l'autonomie politique. Par la définition extensive et intensive de sa compétence pour l'établissement des bases en matière d'environnement, ou même d'organisation générale de l'économie, l'État diminue la capacité d'action « *autonomique* ». Cette situation est d'autant plus grave qu'elle concerne des secteurs dits transversaux. L'aménagement de l'économie en est ici une parfaite illustration. Titre de compétence relevant de l'État, au terme de l'article 149.1.13 de la Constitution, l'organisation générale de l'économie a été interprétée comme une habilitation pour l'État lui permettant d'exercer un pouvoir général de direction de politique économique. L'État considère qu'il dispose à ce titre de l'ensemble des moyens nécessaires pour garantir l'effectivité de ce pouvoir. Le Tribunal constitutionnel a approuvé cette conception extensive dans plusieurs de ses décisions<sup>62</sup>. Dès lors, les facultés d'intervention de l'État dans le secteur économique ne connaissent que peu de limites et tout ceci permet à l'État d'intervenir dans des secteurs économiques de compétence exclusive des Communautés. C'est notamment le cas de l'agriculture qui est une compétence exclusive des Communautés devant respecter l'ordonnement général de l'économie (article 148.1.7 CE). Au total, s'il ne s'agit pas de nier la compétence de l'État dans l'organisation des politiques économiques nationales, on doit toutefois remarquer que l'État va souvent trop dans l'interprétation de ses compétences<sup>63</sup>. Cette situation altère peu à peu le développement des politiques économiques locales et, par voie de conséquence, la gouvernance autonome. Cet affaiblissement observé n'a cependant pas pour unique cause l'usage abusif des bases étatiques.

Le recours abusif de l'État aux concepts d'intérêt général ou « *supra-autonomique* » (*supra-territorial*) pour avoir recours à des actions étatiques en dehors de ses compétences a lui aussi contribué à cet affaiblissement. Malgré une jurisprudence constante du Tribunal constitutionnel, selon laquelle l'intérêt général n'est pas un concept pouvant donner lieu à une reformulation du système de répartition des compétences<sup>64</sup>, le critère d'intérêt général ou ses variantes a été régulièrement utilisé par l'État pour justifier des actions excédant ses compétences<sup>65</sup>. De telles actions ont même concerné des secteurs dans lesquels la compétence exclusive des Communautés est établie. L'État va même jusqu'à conditionner la compétence autonome. Comme le précise ENOCH ALBERTI ROVIRA, ce fut le cas pour l'assistance sociale qui est une compétence communautaire exclusive (article 148.1.20 CE). Cette intrusion étatique dans la sphère de compétence locale fut sanctionnée par le Tribunal constitutionnel<sup>66</sup>.

Il arrive aussi que l'État déclare sa compétence pour agir dans une matière, ou un objet, ayant des répercussions *supra-territoriales*. En l'espèce, le juge constitutionnel a l'habitude de justifier l'action étatique malgré sa doctrine de principe sus-évoquée<sup>67</sup>. Cet usage abusif affaiblit, une fois de

---

1999 FJ 3 et 275/2000 du 16 novembre 2000 FJ 9 et 10) : J.-A. MONTILLA MARTOS, "La legislación básica tras las reformas estatutarias", *Op. cit.*, p. 117.

<sup>62</sup> Voir par exemple la STC 29/1986 du 20 février 1986 FJ 4 dans laquelle le juge établit l'existence du principe d'unité du marché dont il affirme en substance qu'il est la projection dans le domaine économique du principe d'unité de l'État. Le Tribunal donne ainsi à l'État une compétence générale de régulation économique.

<sup>63</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, "El reparto de competencias entre el estado y las comunidades autónomas sobre la actividad económica", *REDC*, n° 76, 2006, pp. 305-310. Voir l'analyse jurisprudentielle de M. CARRASCO citée par E. ALBERTÍ ROVIRA dans son article sur le "blindage des compétences" précité. M. CARRASCO, *El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre la actividad económica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

<sup>64</sup> STC 146/1986 du 25 novembre 1985 FJ 3 qui a été, à de nombreuses reprises, confirmée.

<sup>65</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, "El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria", *Op. cit.*, p. 113.

<sup>66</sup> STC 146/1986 du 25 novembre 1985 précitée.

<sup>67</sup> Se référer à titre d'illustration jurisprudentielle à la STC 330/1994 du 15 décembre 1994 FJ 2 concernant les compagnies, les agents et les courtiers d'assurances qui agissent dans plusieurs Communautés. Voir l'opinion dissidente



plus, l'autonomie politique des Communautés. S'il peut sembler logique que l'État soit garant de l'intérêt général et de l'équilibre du modèle territorial, il ne doit cependant pas les évoquer abusivement pour étendre ses compétences. Ce dernier devrait, au contraire, accentuer et promouvoir les formes de coopération horizontales pour dépasser les simples conférences sectorielles dont le système espagnol est coutumier. Les statuts nouvellement réformés n'ont d'ailleurs pas manqué de renforcer ce type de coopération<sup>68</sup>.

L'interprétation de l'article 149.1.1 CE sur la réglementation étatique 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 est, elle aussi, un élément d'altération de l'autonomie politique des entités communautaires. Le législateur étatique va souvent au-delà de la simple garantie des positions basiques des citoyens. Certes, s'il est naturel de respecter les droits constitutionnels garantis, il ne faut pas que l'appel au principe d'égalité devienne un élément de justification de l'empiétement des compétences autonomes. Le juge constitutionnel doit, en l'espèce, concilier les dispositions de l'article 149.1.1 CE *précité* avec celles de l'article 139. 1 CE. Ce dernier article précise que tous les espagnols ont les mêmes droits et les mêmes obligations dans n'importe quelle partie du territoire de l'État. Très tôt, le Tribunal, dans sa sentence 37/1981<sup>69</sup>, a affirmé que ces dispositions constitutionnelles ne peuvent être en aucun cas interprétées comme exigeant et, par conséquent, garantissant une complète uniformité dans l'application du régime juridique des droits et devoirs constitutionnels. Une telle exigence reviendrait, selon le juge, à une diminution de l'autonomie politique accordée. Malgré cette interprétation flexible du principe d'égalité visant à ne pas altérer le droit à l'autonomie, la législation a empiété sur les compétences autonomes au nom du respect du principe d'égalité<sup>70</sup>. Dès lors, si le juge constitutionnel estime que l'égalité n'impose pas un régime uniforme dans toutes les Communautés (même si les éventuels traitements différenciateurs doivent tout naturellement être justifiés), il n'est pas moins vrai que cette interprétation s'avère, en pratique, peu favorable à l'expression de l'autonomie politique communautaire. Certains auteurs, comme ENOCH ALBERTI ROVIRA, sont même conduits à soutenir l'idée que « *le principe d'égalité s'est simplement converti en une tentative de justification des ingérences dans les compétences propres des Communautés* ». Là encore, s'il est louable que l'État promeuve l'égalité des espagnols, le pouvoir central ne doit pas se servir dudit principe pour assécher les compétences autonomes. Le principe d'égalité ayant un caractère transversal, cette politique ne peut, à l'usage, qu'affaiblir la gouvernance communautaire.

Si l'usage fait par l'État de la définition des bases ou de la mise en œuvre du principe d'égalité est, comme il a été rapidement exposé, sujette à un affaiblissement significatif de l'autonomie politique des Communautés, d'autres facteurs peuvent être subsidiairement évoqués. Les problèmes liés aux relations intergouvernementales (transferts de compétences, services) ainsi qu'à l'interprétation par le Tribunal constitutionnel des clauses de fermeture et de supériorité du droit étatique, prévues à l'article 149.3 CE, sont également à prendre en compte.

En ce qui concerne la clause de fermeture du système de répartition des compétences, le Tribunal a tenté d'éviter que l'État ne l'invoque systématiquement pour fonder sa compétence au détriment des Communautés autonomes. Afin de comprendre cette tentative, il convient de revenir à la clause résiduelle de compétences qui concerne les compétences non attribuées expressément par la

---

de CARLES VIVER PI-SUNYER qui conteste le fait que l'État puisse assurer toutes les compétences normatives et d'exécutions et pas seulement les compétences de base concernant les agents et courtiers qui ne limitent pas leurs activités au territoire d'une seule Communauté. Pour lui, ceci revient à ériger le territoire en un titre attributif de compétence et à conditionner les communautés à une simple gestion locale.

<sup>68</sup> Se reporter par exemple au numéro 15 de mai 2008 de la revue *Activitat Parlamentaria*, et plus particulièrement, à la récente analyse de E. ALBERTÍ ROVIRA, «La participació de les comunitats autònoms en institucions de l'Estat en els nous estatuts d'autonomia», *Activitats Parlamentaria*, n° 15, 2008, pp. 37-47.

<sup>69</sup> STC 37/1981 du 16 novembre 1981 FJ 2.

<sup>70</sup> Voir ainsi l'ouvrage de J. BARNÈS, *El artículo 149.1.1 CE en el modelo competencial del Estado autonómico: problemas y perspectivas*, IEA, Barcelone, 2004.

Constitution à l'État ou aux Communautés. Avec l'interprétation de cette clause qui permet, soit aux Communautés d'assumer toutes les compétences dites résiduelles à condition qu'elles le mentionnent dans leurs statuts, soit à l'État de prendre en charge lesdites compétences si ces derniers ne sont pas pris en charge statutairement par les Communautés, le juge a limité les effets de la clause de fermeture étatique. Cette clause, qui permet donc de pallier l'inaction communautaire dans la revendication des compétences résiduelles, a été considérée par le juge comme étant de caractère exceptionnel. Pour le garantir, le Tribunal interprète de manière étendue la portée des matières contenues à l'article 149.1 CE ; ceci revient à la fois à étendre les compétences exclusives de l'État tout en l'empêchant de l'utiliser devant l'absence expresse de compétence dans les statuts d'autonomie<sup>71</sup>. Une telle interprétation reste donc favorable à l'État et ne trouve aujourd'hui qu'une faible justification puisqu'avec les différentes réformes statutaires les Communautés ont peu à peu égalisé leurs compétences. Certaines Communautés, comme la Catalogne, ont sans nul doute atteint le plus haut niveau de leurs compétences.

La clause « supplétoire » du droit étatique a, quant à elle, fait l'objet d'un revirement de jurisprudence du Tribunal constitutionnel. Celle-ci, prévue par la Constitution, permet à l'État de suppléer la Communauté en cas de carences normatives ou d'imposer sa force normative au détriment du droit autonome lorsqu'il y a contradiction entre des normes étatiques et autonomes toutes deux valables. Elle était, au début de l'État des autonomies, interprétée de manière large en faveur de l'État<sup>72</sup>. Dès 1991<sup>73</sup>, le juge constitutionnel a tenté d'éviter que l'État n'invoque la clause abusivement. Le Tribunal a considéré que ladite clause n'habilitait pas le législateur étatique à compléter l'ordre juridique là où il n'y avait pas de législations autonomes. Elle doit opérer comme une clause interprétative<sup>74</sup>. Au final, l'interprétation de ces deux clauses démontre, une fois de plus, les difficultés rencontrées par la Communauté autonome dans l'exercice de ses compétences.

Les obstacles rencontrés par les Communautés autonomes dans l'exercice de leur pouvoir de gouvernement sont, au final, nombreux. Les atteintes à l'autonomie politique, précédemment évoquées, ne doivent pas être considérées comme mineures. Elles ont, au même titre que les motivations partisans et même électoralistes, justifié la réforme du statut de la Catalogne de 1979<sup>75</sup>. Cette réforme ne doit toutefois pas conduire l'observateur à porter un jugement négatif, ou même péjoratif, sur l'ancien statut qui a permis de mettre en place la *Generalitat*.<sup>76</sup> En réalité, c'est le diagnostic fonctionnel du système des autonomies espagnoles qui a justifié, sur le plan juridique, une telle réforme. Le constat d'un exercice fragmenté des compétences a notamment conduit la Catalogne à souhaiter un retour à leur intégrité.

## **B) La recherche d'une intégrité matérielle et fonctionnelle des compétences autonomes**

Si les problèmes de financement de la *Generalitat* ou la question de la participation de la Catalogne aux affaires européennes<sup>77</sup> ont été des motifs allégués par le Parlement catalan pour justifier la réforme du statut de 1979, l'érosion progressive des compétences en a constitué son point d'ancrage juridique. Le diagnostic de « l'autonomie de basse qualité »<sup>78</sup> émis par différents spécialistes de

<sup>71</sup> Se reporter, par exemple, à la STC 208/1999 du 11 novembre 1999.

<sup>72</sup> Voir par exemple la célèbre décision STC 76/1983 du 5 août 1983 FJ 4.

<sup>73</sup> STC 147/1991 du 4 juillet 1991 FJ 7 précitée.

<sup>74</sup> Voir les SSTC 118/1996 du 27 juin 1996 FJ 6-8 et 61/1997 du 20 mars 1997 FJ 11c.

<sup>75</sup> Se référer sur ce point à l'ouvrage de P. BON, F. MODERNE, *Espagne : les années Aznar*, La documentation française, 2004.

<sup>76</sup> La Communauté autonome de Catalogne est communément appelée la *Generalitat*. Sur l'analyse de la mise en place de la *Generalitat*, se reporter à la thèse de doctorat remaniée de SERGE REIG. S. REIG, *La communauté autonome de Catalogne, un modèle de région*, Presses Universitaires de Perpignan (PUP), 1995. Voir également l'analyse de G. CAMILLERI, C. GALIAY, « Le statut d'autonomie de la Catalogne », *Op. cit.*

<sup>77</sup> Pour un bilan de cette participation, lire notamment C. ORTEGA SANTIAGO, *Las comunidades autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel – Fundación Villalar, Madrid, 2006.

<sup>78</sup> Littéralement « la autonomía de baja calidad ».

droit « *autonomique* » n'a certes pas été partagé par l'ensemble de la doctrine espagnole. Il a toutefois été retenu par les réformateurs de plusieurs statuts d'autonomie comme celui, par exemple, de l'Andalousie et, bien sûr, de Catalogne. Cette région méditerranéenne du Nord de l'Espagne est, sans nul doute, la première Communauté à avoir invoqué, de manière précise, l'altération de son autonomie politique grâce au travail mené par des universitaires spécialisés en Droit public. Ceux-ci reconnaissent que les matières qui sont de la compétence de la *Generalitat* sont effectivement nombreuses sur le plan quantitatif, mais les compétences exercées restent toutefois fragmentées et de faible importance politique. Un tel constat conduit ces constitutionnalistes à avancer l'idée que les politiques propres des Communautés sont conditionnées par les décisions politiques étatiques. Dès lors, il est nécessaire d'appréhender de manière contemporaine l'autonomie comme subissant une forme de « recentralisation administrative »<sup>79</sup>.

Cette position est parfaitement illustrée par les propos de CARLES VIVER PI-SUNYER lorsqu'il évoque la réforme du statut de Catalogne. « *Au long des 25 années de l'État des autonomies, il a été fait une lecture réductionniste des compétences reconnues par les statuts, de façon qu'au final les matières sur lesquelles les Communautés détiennent des compétences générales ont été fragmentées et de peu de portée politique ou pratique sur le plan de la capacité effective de transformation de la réalité sociale, économique et politique ; dans la grande majorité des cas, l'État a pu intervenir dans ces matières en établissant des politiques, principes et règles que les Communautés autonomes doivent simplement exécuter ou tout au plus préciser. L'exclusivité des compétences s'est volatilisée et avec elle, la capacité pour fixer des politiques propres ou pour contracter librement des politiques communes. Certainement, ce modèle était au cœur de la Constitution et relevait de ses possibles applications, mais ceux qui promeuvent la réforme ont considéré que la pratique du modèle constitutionnel a excédé les traits les moins favorables à l'autonomie politique en produisant un processus évident de recentralisation administrative (...). Le système de compétence ne répond plus aux attentes, peut-être ingénues, d'ouverture initiale du processus de décentralisation politique. Face à cette situation l'objectif politique poursuivi avec la réforme statutaire, mis à part l'adéquation du système de financement, est double : d'une part, il s'agit d'augmenter et surtout d'améliorer la qualité des compétences autonomes et, d'autre part, de garantir statutairement ce nouveau contenu de compétence face aux interprétations futures du législateur étatique (ce que l'on dénomme avec erreur le blindage, terme qui pour les juristes, comme nous savons, est irréalisable et ne signifie rien dans le monde du Droit)* »<sup>80</sup>.

L'analyse proposée ici de l'évolution de l'autonomie des Communautés<sup>81</sup> s'avère éclairante quant au souhait de renforcer, pour ne pas dire « blinder », les compétences autonomes. Si l'objectif visé n'est pas, en théorie, une augmentation des compétences communautaires mais une garantie de l'exercice effectif des compétences acquises, l'amélioration de la qualité de l'autonomie n'est pas moins passée, en pratique, par une augmentation des compétences autonomes. Celle-ci avait, bien entendu, été prévue et justifiée par la doctrine spécialiste du droit « *autonomique* »<sup>82</sup>. Sur ce point, la réforme catalane adoptée a porté au maximum la fonction constitutionnelle des statuts. En définitive, elle a tenté d'assurer la portée matérielle des compétences autonomes, tout en protégeant la capacité d'action « *autonomique* » sur sesdites compétences. Tout ceci s'est traduit par l'adoption de deux grandes lignes d'action : la détermination matérielle et fonctionnelle des compétences

---

<sup>79</sup> La doctrine espagnole utilise fréquemment le terme de « *administrativizaci3n* ».

<sup>80</sup> C. VIVER PI-SUNYER, « La reforma de los estatutos de autonomía », in C. VIVER PI-SUNYER, F. BALAGUER CALLEJÓN, J. TAJADURA TEJADA, *La reforma de los estatutos de autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2005, pp. 17-18.

<sup>81</sup> Voir également l'article écrit par E. AJA, C. VIVER PI-SUNYER, « Valoración de 25 años de autonomía », *REDC*, n° 69, 2003, pp. 69-113.

<sup>82</sup> C. VIVER PI-SUNYER, « En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competencies. Contribució a una polèmica jurídicoc3nstitucional », *REAF*, n° 1, 2005, pp. 128-129.

autonomes<sup>83</sup> qui sont également appelées par la doctrine<sup>84</sup> et le Défenseur du Peuple<sup>85</sup> la technique du « *blindage* » par description et par définition.

La détermination matérielle s'est ainsi concrétisée, au sein des domaines de compétences, par une définition précise et détaillée des secteurs et sous-domaines desdites compétences. Ce travail minutieux, analysé par la doctrine<sup>86</sup>, a été principalement opéré dans les domaines où il existe un risque d'interférence et, par conséquent, de contentieux avec l'État. Ce risque est notamment perceptible par l'étude des nombreux conflits de compétences entre l'État et les Communautés autonomes comme la Catalogne<sup>87</sup>. De fait, si le statut catalan de 1979 avait recours à une définition générique de la compétence, ce n'est plus le cas avec celui qui vient d'être adopté en 2006. La définition générique des compétences avait été critiquée par une partie de la doctrine<sup>88</sup>. Cette dernière considérait que ladite définition mélangeait de manière confuse les matières et les fonctions assumées en étant, de surcroît, remplie de clauses de sauvegarde (sans préjudice) de la compétence étatique ou encore de renvoi aux autres principes constitutionnels. Partant de ce constat, la technique du « *blindage* » a souhaité définir objectivement les compétences en délimitant le champ matériel qui correspond à chaque type de fonction dans la compétence matérielle. De la sorte, elle sera une technique préventive des conflits et délimitera les différentes sphères de responsabilité des instances gouvernementales étatiques et autonomes.

Selon FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN<sup>89</sup>, en incorporant les sous-matières dans le statut, le nouveau texte fait disparaître le doute possible relatif au fait que la compétence appartienne précisément à l'État ou à la Communauté autonome. De cette façon, en accord avec l'article 149.3 de la Constitution, il est possible d'inclure dans le statut, avec le niveau de précision qui est souhaité, toutes les matières que la Constitution n'attribue pas expressément à l'État. Au moyen d'une telle opération, la compétence s'avère « blindée » puisqu'elle est incluse dans le statut et ne peut faire l'objet d'une régulation étatique. Mais, en même temps, la grande précision des titres de compétences à travers cette technique rend aussi possible l'établissement de différenciations avec les limites consenties par les titres de compétences étatiques. Ceux-ci étaient définis de manière générale dans les statuts. De cette manière, il n'est maintenant plus nécessaire d'établir des limitations générales aux titres de compétences autonomes qui, au vu de ce caractère général, pourraient illicitement affecter les aspects de ladite compétence. Désormais, il est possible de distinguer ceux qui sont soumis à des limites en vertu des titres que la Constitution réserve à l'État et ceux qui ne doivent pas être, en principe, objet d'une intervention étatique. Une telle opération est bien entendue possible du fait que la modification du statut affecte aussi le bloc de constitutionnalité et le paramètre avec lequel le Tribunal constitutionnel se doit de délimiter les compétences entre l'État et les Communautés. Cependant, cela ne vaut pas de manière générale. En effet, il est nécessaire de prendre en compte la jurisprudence constitutionnelle et, à partir de cette dernière, d'éliminer seulement les limitations que la doctrine du Tribunal a négligé de signaler (ou

---

<sup>83</sup> Se reporter à la présentation pédagogique de E. ALBERTÍ ROVIRA, «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Op. cit.*

<sup>84</sup> Voir par exemple : J.-A. MONTILLA MARTOS, «La legislación básica tras las reformas estatutarias», *Op. cit.*, p. 121.

<sup>85</sup> Cette terminologie est utilisée par le Défenseur du Peuple (« *El Defensor del Pueblo* ») dans son recours en inconstitutionnalité sus-évoqué, déposé à l'encontre de la loi organique 1/2006 portant réforme du statut de la Catalogne.

<sup>86</sup> La doctrine utilise l'expression de « sous-matières » (« *submaterias* ») comme le souligne les écrits de C. VIVER PI-SUNYER, «La reforma de los estatutos de autonomía», *Op.cit.* ; La doctrine a aussi recours à l'expression « *perfiles competenciales* » qui fut notamment utilisée par F. BALAGUER, «Comentario a la reforma de los Estatutos de Autonomía de C. VIVER», in C. VIVER PI-SUNYER, F. BALAGUER CALLEJÓN, J. TAJADURA TEJADA, *La reforma de los estatutos de autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, *Op. cit.*

<sup>87</sup> Le même travail de détermination matérielle fut opéré dans les nouveaux statuts de l'Andalousie, ou encore des îles Canaries.

<sup>88</sup> Voir par exemple : E. ALBERTÍ ROVIRA, «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Op. cit.*

<sup>89</sup> F. BALAGUER CALLEJÓN, «las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los estatutos de autonomía», *Revista General de Derecho Constitucional* (ci-après *RGDC*), n° 1, 2006, pp. 39-53.

celles qui n'ont pas fait l'objet de déclarations ou prononcés) et qui ont justifié une restriction des compétences autonomes sur la base de la rédaction des statuts.

La détermination fonctionnelle des statuts a, quant à elle, pour mission de définir avec précision les pouvoirs d'intervention « *autonomique* ». Cette définition précise, doit, là encore, conduire à garantir la qualité de l'autonomie politique attribuée. Il s'agit d'apporter une meilleure définition en établissant une typologie des compétences de la *Generalitat* plus claire et plus complète que l'actuelle qui s'avère confuse et disparate. De cette opération, visant à sauvegarder l'intégrité des compétences, deux aspects doivent être mis en lumière. D'une part, la « systémisation » des compétences de la *Generalitat*, opérée dans le statut où les compétences sont classifiées en trois catégories<sup>90</sup> (compétences exclusives, partagées, exécutives). Le statut de 1979 contient déjà une définition générale du contenu fonctionnel des compétences dévolues à la *Generalitat*<sup>91</sup> qui, à notre connaissance, n'a d'ailleurs pas été critiquée. Celle-ci établit aussi la relation de la *Generalitat* avec l'État dans les différents régimes de compétences. Ce procédé peut sembler tout à fait conforme à la fonction constitutionnelle tenue par le statut en tant que norme attributive de compétence. D'autre part, cette opération doit également permettre la définition concrète par le statut de chaque régime de compétence, ainsi que le contenu fonctionnel octroyé par ce dernier. Sur ce point, le statut ne rentre pas, du moins complètement, dans les limites fixées par le Tribunal constitutionnel dans sa jurisprudence établie. Cet aspect sera évoqué plus en avant. Pour l'heure, afin de mieux cerner le nouveau contenu fonctionnel des compétences de la *Generalitat*, il convient de revenir sur les trois catégories de compétences que cette dernière peut exercer.

Prévues à l'article 110 du nouveau statut, les compétences exclusives ouvrent la possibilité à la *Generalitat* « *d'exercer intégralement et exclusivement le pouvoir législatif, le pouvoir réglementaire et la fonction exécutive* ». Cette disposition prévoit également que « *l'exercice de ces pouvoirs et de ces fonctions incombe uniquement à la Generalitat et lui permet d'établir des politiques propres. Le droit catalan, en matière de compétences exclusives de la Generalitat, est le droit applicable sur son territoire de préférence à tout autre* ». Selon FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN<sup>92</sup>, le statut tente ici de clarifier les catégories de compétences actuelles afin que l'exclusivité des compétences assignées à la Communauté soit réelle, c'est-à-dire sans interférence illicite de la part de l'État. De ce point de vue, l'auteur précise qu'il sera difficile d'y arriver totalement et de manière effective de par l'ambivalence du terme « *exclusifs* » qui est déjà inscrit dans le texte constitutionnel (article 149-1 CE) et qui a son reflet dans la distribution actuelle des compétences dans les statuts d'autonomie ; ceux-ci l'utilisent, par ailleurs, de manière large. Cette largesse, selon l'auteur, a été critiquée sans raison puisque les statuts se limitent à appliquer le même critère que la Constitution établit pour l'État. De cette exclusivité, il n'y a pas de signification stricte, ni dans la Constitution, ni dans les statuts, par référence à la plénitude de facultés normatives et exécutives sur une matière déterminée. Au contraire, avec le terme d'exclusivité, il est fait référence à une portée matérielle (délimitée en vertu de divers critères) ou une fonction concrète (développement législatif et/ou d'exécution) réservée à la compétence de l'État ou des Communautés. Dès lors, l'exclusion de l'intervention de l'État ne dépend pas de cette qualification opérée mais de l'existence ou pas d'un titre de compétence suffisant.

Les compétences partagées sont, pour leur part, insérées dans le nouveau statut à l'article 111. Cet article dispose que « *dans les matières que le statut attribue à la Generalitat de façon partagée avec*

---

<sup>90</sup> Voir les articles 110, 111 et 112 du nouveau statut de 2006. Une traduction française a été publiée par la *Generalitat* : *Statut d'autonomie de la Catalogne*, Generalitat de Catalunya, Quaderns de legislació, 2006.

<sup>91</sup> Se reporter aux ouvrages suivants : E ALBERTÍ ROVIRA (dir.), *Manual de Dret públic de Catalunya*, Marcial Pons, Barcelone-Madrid, tercera edició, 2002 ; M. BARCELÓ, J. VINTRO, *Dret públic de Catalunya*, Atelier, Barcelone, 2003. Ce dernier ouvrage a fait l'objet d'une réédition en 2008.

<sup>92</sup> F. BALAGUER CALLEJÓN, "Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los estatutos de autonomía", *Op. cit.*

*l'État, il appartient à la Generalitat d'exercer le pouvoir législatif, le pouvoir réglementaire et la fonction exécutive, dans le cadre des bases, en tant que principes ou minimum normatif commun, que l'État fixe dans des normes ayant rang de loi, à l'exception des cas déterminés conformément à la Constitution et au présent statut. La Generalitat peut établir des politiques propres dans l'exercice de ses compétences. Le Parlement est tenu de développer et de préciser par une loi lesdites dispositions* ». Sur ce point, le statut ne rentre pas totalement dans la position fixée par le Tribunal constitutionnel dans sa jurisprudence. Ceci ne signifie toutefois pas que ce dernier ne va pas, à l'avenir, modifier sa position. En tout état de cause, les divergences actuelles portent sur la perception des bases étatiques par le statut qui ne correspond pas exactement à la conception matérielle du Tribunal sur la question. Celle-ci, comme il a été exposé précédemment, ne laisse que peu de place à la « préférence de loi » dans la détermination des bases. De ce point de vue, l'article 111 du nouveau statut de la Catalogne est intéressant ; car il tente de pallier les défaillances de la jurisprudence constitutionnelle dans son appréhension des bases étatiques et dans le respect de sa doctrine de principe. De telles défaillances sont bien connues. La disposition du nouveau statut de Catalogne ne fait donc que transcrire de manière positive la position du Tribunal constitutionnel en rappelant l'importance de la « préférence de loi » dans la détermination des bases.

Les dispositions du nouveau statut relatives aux compétences exécutives (article 112) sont, quant à elles, plus éloignées de la jurisprudence constitutionnelle. Elles ont fait l'objet de vives critiques doctrinales. Pour comprendre ces dernières, il convient tout naturellement de revenir sur le contenu de l'article 112 du nouveau statut. Cet article dispose qu' « *il appartient à la Generalitat, dans le domaine de ses compétences exécutives, d'exercer le pouvoir réglementaire, qui comprend l'approbation de dispositions pour l'exécution des normes de l'État, ainsi que la fonction exécutive, qui, dans tous les cas, comporte le pouvoir d'organiser sa propre administration et, en général, toutes les fonctions et activités que l'ordonnancement attribue à l'administration publique* ». À la lecture du présent article, il apparaît que cette disposition est contraire à la jurisprudence classique du Tribunal constitutionnel. En effet, le juge considère habituellement, depuis le début de l'État des autonomies, que la compétence législative de l'État inclut le pouvoir d'édicter des règlements d'application de sa propre législation<sup>93</sup>. Ainsi, en matière de compétences partagées (législation commerciale, pénale et pénitentiaire, propriété industrielle et intellectuelle, etc.) correspond à la compétence de l'État, l'approbation de la loi et de sa réglementation exécutive, c'est-à-dire, aux normes qui s'appliqueront aux citoyens. Ceci se veut une garantie minimale pour une application normative sur tout le territoire espagnol. La Communauté approuve, quant à elle, le règlement d'organisation (la structure de l'organisation nécessaire pour appliquer la loi) et a aussi en charge toute sa gestion pratique, autrement dit, la direction des fonctionnaires qui auront la tâche de l'appliquer au niveau local. Une telle répartition des compétences est issue de l'interprétation extensive et matérielle opérée par le juge constitutionnel du terme législation. Ce terme auquel se réfère la compétence étatique est inscrit dans la Constitution. Avec la réforme des statuts entreprise modifiant peu à peu le bloc de constitutionnalité, il est possible que le Tribunal constitutionnel change sa position actuelle en interprétant plus strictement le terme législation en y intégrant les règlements d'exécution communautaires, à moins que l'article 112 du nouveau statut ne soit déclaré non conforme à la Constitution comme le souhaitent les députés du Parti Populaire (PP) dans leurs recours en inconstitutionnalité.

En tout état de cause, ce travail de redéfinition matérielle et fonctionnelle des domaines de compétences, effectué par le nouveau statut, a été critiqué sur le plan constitutionnel. Ces critiques portent principalement sur la « fonction constitutionnelle » du statut, et plus particulièrement, sur la délimitation des compétences effectuée par ce dernier. Si de nombreux auteurs comme MERCE CORRETJA I TORRENS et CARLES VIVER PI-SUNYER<sup>94</sup>, ENOCH ALBERTI ROVIRA ou encore LUIS

---

<sup>93</sup> Voir la décision fondatrice de cette position du Tribunal constitutionnel : STC 18/1982 du 4 mai 1982 FJ 3-5.

<sup>94</sup> M. CORRETJA I TORRENS, C. VIVER PI-SUNYER, «La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat», *Activitat Parlamentaria*, n° 7, 2005, pp. 17-33.

LOPEZ GUERRA<sup>95</sup> ont considéré que la délimitation de compétences par le statut se justifiait au regard de sa « fonction constitutionnelle », d'autres juristes comme TOMAS DE QUADRA-SALCEDO JANINI<sup>96</sup> ou ENRIQUE ALVAREZ CONDÉ les ont pleinement rejetées.

ENRIQUE ALVAREZ CONDÉ a ainsi précisé, à la lecture du projet de nouveau statut, qui a certes été fortement modifié lors de son passage aux Cortés<sup>97</sup>, que le « *thème des compétences présentait de grands doutes d'inconstitutionnalité, non seulement par l'utilisation de la technique du blindage, mais aussi par l'imposition à l'État de mandats normatifs déterminés, comme dans le cas de la législation basique* »<sup>98</sup>. Ces doutes sont, tout naturellement, partagés par le Parti Populaire et le Défenseur du peuple qui ont saisi le Tribunal constitutionnel par la voie de recours en inconstitutionnalité du texte promulgué. Ils sont aussi présents au sein même de la doctrine catalane comme le soulignent les propos de FRANCESC DE CARRERAS lors d'une Conférence le 6 avril 2006 à Valence : « *le projet qui fut approuvé par le Parlement de Catalogne était, comme nous l'avons dit, excessivement inconstitutionnel et exagérément dysfonctionnel pour l'ensemble de l'État des autonomies. Après son passage au Congrès, l'inconstitutionnalité et la dysfonctionnalité ont été sérieusement corrigées, même si ce n'est pas le cas totalement. La version actuelle contient des principes dont on peut douter de la constitutionnalité et, surtout, que leur approbation n'entraîne pas des dysfonctionnements dans l'ensemble de l'Espagne* ». Ce dysfonctionnement ne peut que s'aggraver « *si, comme il est prévisible, le modèle du statut catalan se transmet aux autres communautés* »<sup>99</sup>. Si la grande majorité de la doctrine espagnole pense, en effet, que le modèle catalan va, peu à peu, se propager au moins dans les anciennes communautés historiques, celle-ci est divisée sur la question de la constitutionnalité du statut. En effet, certains auteurs se prononcent très clairement en faveur de cette dernière.

Pour illustrer de manière synthétique les arguments en faveur de la constitutionnalité du statut, on peut se référer à l'analyse de FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN<sup>100</sup>. Cet auteur soutient que, de manière abstraite, le nouveau statut ne pose pas de problème de constitutionnalité s'il s'applique de manière adéquate. Pour lui, il n'est pas inconstitutionnel de définir des catégories normatives générales dans un statut en appliquant des critères constitutionnels. Il en va autrement concernant le contenu de cette définition qui peut s'exposer matériellement à des problèmes de constitutionnalité. Ce n'est également pas inconstitutionnel de vouloir détailler les compétences chaque fois qu'elles n'incorporent pas des sous-matières ou traits qui correspondent constitutionnellement à celles de l'État. Enfin, il n'est pas inconstitutionnel de modifier le bloc de constitutionnalité à travers la réforme d'un statut. C'est tout le contraire, puisque les réformes statutaires successives ont, jusqu'à maintenant, toujours changé, plus ou moins profondément, le bloc en incorporant de nouvelles compétences. En réalité, la limite est plus matérielle que formelle, le changement opéré devra se réaliser en rapport logique avec la Constitution et en respectant les compétences que la Constitution réserve à l'État.

Cette analyse a le mérite de poser la question des effets du « *blindage* » des compétences autonomes sur le bloc de constitutionnalité et par renvoi sur le système de répartition des

---

<sup>95</sup> L. LÓPEZ GUERRA, «La función constitucional y el contenido del Estatuto de autonomía», in *AAVV*, Estudios sobre la reforma del Estatuto, IEA, Barcelone, 2004, p.12. Voir également J. FERRET, «Estatutos de autonomía: función constitucional y límites materiales», *Revista catalana de Dret públic*, n° 31, 2005, p. 87.

<sup>96</sup> T. DE LA QUADRA SALCEDO JANINI, «¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular la legislación básica del Estado?», *REDC*, n° 72, 2004, pp. 135-162.

<sup>97</sup> E. ÁLVAREZ CONDE, *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, *Op. cit.*, pp. 182-200; M.-A. CABELLOS ESPIÉRREZ, «Crónicas sobre la actual reforma de los Estatutos de autonomía, Cataluña», *RGDC*, n° 1, 2006, pp. 215-236.

<sup>98</sup> E. ÁLVAREZ CONDE, *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, *Loc. cit.*, p. 184.

<sup>99</sup> F. DE CARRERAS SERRA, «El proyecto de nuevo estatuto de Cataluña», in V. GARRIDO MAYOL (dir.), *Modelo de Estado y reforma de los Estatutos*, Fundación Profesor Broseta, Valencia, 2007.

<sup>100</sup> F. BALAGUER CALLEJÓN, «Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los estatutos de autonomía», *Op. cit.*

compétences, pilier de l'État des autonomies. C'est effectivement la question des effets du « *blindage des compétences* » sur le système des autonomies. Ici centrale, elle est une source majeure de divergences politiques et juridiques. Si, comme nous le verrons, il semble bien difficile de revenir sur la traditionnelle « fonction constitutionnelle » des statuts d'autonomie, convient-il cependant de s'interroger sur ses limites. Celles-ci ne peuvent être véritablement évaluées qu'au titre des effets produits sur l'ensemble du système politique et juridique et, plus précisément, sur l'articulation générale de l'État des autonomies. Par là même, les effets du « *blindage des compétences* » dans la réforme statutaire doivent être désormais envisagés.

## II) Les effets de l'introduction du « *blindage des compétences* » sur l'État des autonomies : un regain d'autonomie politique accordée

Les changements significatifs opérés par le nouveau statut de Catalogne dans la « re-détermination » de ses compétences devraient, en principe, renforcer la qualité de son autonomie politique. Néanmoins, les changements introduits auront, sans nul doute une incidence, d'une part, sur le système constitutionnel de répartition des compétences (A) et d'autre part sur la structure étatique espagnole (B).

### A) Les effets du « *blindage* » sur le système de répartition des compétences territoriales

Si l'Espagne, comme la grande majorité des États européens, a bien entendu mis en place un système de répartition des compétences entre le centre et la périphérie, il faut toutefois préciser que, dans cet État unitaire, les principes de distribution des compétences ne sont pas suffisamment figés du fait de leur imprécision originelle. L'Espagne connaît à la fois l'existence de principes de répartition des compétences entre l'État et l'Administration autonome et entre les administrations locales et eux<sup>101</sup>. Dans le cadre de l'étude menée, seuls les mécanismes de répartition des compétences entre l'État et les Communautés, qui correspondent à l'encadrement et à l'exercice d'une autonomie politique, seront évoqués. Ces précisions liminaires apportées, il convient désormais d'apprécier les effets du « *blindage* » sur le système de répartition des compétences. A cette fin, un bref retour sur son socle originel est nécessaire. Au sens de ROBERTO BLANCO VALDES<sup>102</sup>, ce socle repose sur quatre piliers qui doivent être rappelés.

En premier lieu, il s'agit de la distinction entre matière et compétence. La conception matérielle est à l'évidence une donnée majeure du système « *autonomique* » espagnol. En l'espèce, une telle conception matérielle de l'activité permet aux pouvoirs publics de développer leur action politique et normative. La compétence est, pour sa part, entendue comme le type d'action politique, exécutive ou normative, que les pouvoirs publics peuvent développer sur une activité matérielle déterminée ; c'est, entre autres, la possibilité de fixer les bases, légiférer ou édicter des normes réglementaires. Il y a donc une différence entre la matière et la compétence qui serait donc constitutive du premier pilier du système de répartition des compétences.

Le second pilier de ce système relève de la lecture combinée des articles 148.1 à 149.1 de la Constitution. Ils prévoient des techniques différentes. L'article 148 de la loi fondamentale est, en réalité, une sorte de « carte » que le constituant met à la disposition des territoires autonomes.

---

<sup>101</sup> Pour une analyse générale des principes de répartition des compétences au niveau local, se référer à la contribution de MARTA FRANCH SAGUER lors des journées d'études de l'Association Française de Droit des Collectivités Locales (AFDCL) organisées par l'université Montesquieu – Bordeaux 4. Cette journée avait pour thème l'étude des transferts de compétences de l'État aux collectivités locales. Voir la contribution de M. FRANCH SAGUER, « Existe-t-il des principes de répartition des compétences en Espagne ? », à paraître.

<sup>102</sup> R. BLANCO VALDÉS, « Blindaje competencial e indefensión constitucional », *Claves de razón práctica*, n° 176, 2007, pp. 18-25.



L'article 149 de la Constitution est, quant à lui, plus simple parce que la liste des matières n'est pas un catalogue. Il y a cependant une grande différence entre ce qui est énoncé dans cet article et ce qui se passe dans sa pratique. En réalité, les matières relevant des compétences de l'État sont très loin d'être soumises à un régime juridique identique (compétence exclusive/compétence partagée).

Le troisième pilier est constitué par la prise en charge statutaire des compétences par l'adoption de statut d'autonomie. Ce processus lié au principe dispositif contribue à enrichir la théorie juridique de la « déconstitutionnalisation » et entraîne une indéfinition générale du système de répartition des compétences. Les différentes clauses résiduelles, de fermeture et de supériorité du droit étatique, précédemment évoquées, doivent tout naturellement être intégrées à ce troisième pilier.

Enfin, le quatrième et dernier pilier repose sur l'interprétation du Tribunal constitutionnel. La grande complexité du système de distribution des compétences a historiquement provoqué de nombreux conflits d'interprétation juridique. Ceux-ci ont évidemment été portés à la connaissance du juge constitutionnel. L'analyse de ROBERTO BLANCO VALDES conduit l'observateur à souscrire à l'idée que les motifs de conflits ont deux vecteurs majeurs : en premier lieu, la détermination et donc la définition des contours des différentes matières sur lesquelles il est possible d'exercer des compétences étatiques ou autonomes. Pour cela, il faut fixer les sous-matières qui doivent être comprises dans une matière. En second lieu, on doit se pencher sur ce qui découle de cette délimitation et, par conséquent, sur les différents titres de compétences procédant de la Constitution et des statuts d'autonomie. Ainsi, la répartition des compétences sur les différentes matières sur lesquelles il est possible d'exercer l'action « *autonomique* » ou étatique doit-elle être effectuée. Néanmoins, pour une grande partie de la doctrine, ce travail ne peut être effectué par le statut lui-même et encore moins par une « re-délimitation » matérielle et fonctionnelle des compétences. En conséquence, cette doctrine considère que le « *blindage* » altère le système constitutionnel de répartition des compétences précédemment exposé. Cette altération repose sur plusieurs considérations qui seront, *in fine*, plus ou moins écartées. Pour l'instant, il convient seulement de les mentionner telles qu'elles sont généralement avancées.

Tout d'abord, une partie de la doctrine a soutenu que le « *blindage* » perturbe gravement le fonctionnement du système général de distribution des compétences. Il s'agit donc d'un affect d'ordre général qui porte sur l'articulation du système « *autonomique* ». Ce dernier repose traditionnellement sur un double axe (compétence-matière) ; mais, avec le nouveau statut, un troisième axe est introduit : le statut d'autonomie. Ainsi, aux matières et aux compétences, il faut ajouter le contenu des matières qui, jusqu'à maintenant, n'avait pas été fixé avec une grande précision par un statut. Une telle différence entre la désignation de la matière et la fixation de son contenu n'est pas seulement académique ou dépourvue de conséquences juridiques. Elle constitue une nouveauté substantielle qui dénature la perception initiale du système.

Ensuite, des constitutionnalistes espagnols ont également allégué l'existence d'une « dégradation » du schéma de distribution des compétences établi par la Constitution. Plus précisément, ce schéma aurait été affecté par le « *blindage* » dans ses bases mais aussi dans ses divers équilibres fondateurs (exemple : législation basique et législation de développement). Ces mêmes juristes ont, de surcroît, soutenu que l'introduction de la technique du « *blindage* » portait atteinte à la nature du système de répartition de compétences attribuées aux communautés dans leurs statuts ; car ces normes devaient respecter l'article 147.2.d de la Constitution. Or, il n'est, à ce titre, pas spécifié que les statuts doivent diminuer les compétences de l'État ou altérer les équilibres issus du système de distribution des compétences matérielles autonomes (exclusives ou partagées). Lorsque le législateur organique spécial procède à une réforme statutaire, il doit respecter les dispositions constitutionnelles, car le statut possède une valeur formelle de norme *infra-constitutionnelle*. Dès lors, le législateur organique spécial n'est ni le détenteur du pouvoir constituant ni celui du pouvoir de révision constitutionnelle et encore moins l'interprète suprême de la Constitution. Partant de ce raisonnement, la doctrine critique ainsi les effets du « *blindage* » en soutenant qu'il méconnaît les

dispositions constitutionnelles et empiète sur les fonctions (conflits de compétences) du Tribunal constitutionnel. En s'arrogeant des compétences qui ne lui appartiennent pas, le législateur organique spécial aurait donc fait œuvre d'interprète suprême de la norme suprême, de pouvoir constituant (originaire/dérivé<sup>103</sup>), ce qu'il n'est tout naturellement pas.

Ces critiques formulées à l'encontre d'une des options fondamentales de la réforme du statut de la Catalogne et plus précisément contre le « *blindage* » par description ont été reprises et synthétisées par ROBERTO BLANCO VALDES dans son analyse critique du « *blindage des compétences* »<sup>104</sup>. Ces dernières méritent cependant d'être nuancées au titre d'un rappel des fondements du paradigme<sup>105</sup> « *autonomique* » espagnol. Ce rappel, effectué par ENOCH ALBERTI ROVIRA<sup>106</sup>, vient réellement nuancer la portée des critiques liées aux effets « destructeurs » du système de répartition des compétences territoriales. Au contraire, le « *blindage des compétences* » peut trouver son explication dans le développement de ce paradigme qui est parfaitement connu de la doctrine ibérique. Le premier élément du paradigme n'est autre que le principe dispositif qui affecte les statuts mais également les relations des Communautés autonomes avec l'État. Il positionne la Communauté au sein de l'État. Le second élément, qui est le plus critiqué, repose sur la « fonction constitutionnelle des statuts ». En effet, le modèle territorial général ne peut être effectif ou complet tant que les statuts n'ont pas été approuvés. Cette fonction n'est pas uniquement constitutionnelle pour les communautés. Elle l'est aussi pour l'État puisque les normes d'organisation, ou même de financement, ne peuvent être définies tant que les statuts ne sont pas adoptés. Par là même, les statuts sont la continuation du processus constituant. Il s'agit de normes qui ont une nature spéciale du fait de leur rigidité mais également en raison de leur position singulière dans l'ordonnement juridique. Cette position est, là encore, discutée par la doctrine. Enfin, le troisième élément dudit paradigme est fondé sur la diversité potentielle des statuts. Les dispositions constitutionnelles conduisent à une organisation territoriale qui, non seulement, n'est pas homogène pour tout le territoire, mais qui met en avant la diversité. Le modèle « *autonomique* » constitutionnel suppose d'introduire la diversité comme élément clé de la conception territoriale. Cette diversité n'est pas seulement une caractéristique isolée du texte constitutionnel. Elle affecte très fortement les relations entre l'État et les Communautés autonomes et trouve un grand écho dans la référence faite aux droits historiques qui sont difficilement observables sur le plan juridique puisque relevant davantage de l'analyse politique.

En tout état de cause, c'est l'appréhension même de ce paradigme de départ qui fonde les diversités d'analyse quant aux effets du « *blindage des compétences* » sur le système de distribution des compétences. Les prises de position divergentes sur la constitutionnalité de la technique du « *blindage* » ont, en grande partie, pour origine l'appréhension originelle d'un des éléments du paradigme, à savoir la fonction constitutionnelle du statut. Ces divergences ont été analysées et synthétisées par CARLES VIVER PI-SUNYER dans son récent article sur la défense des statuts d'autonomie comme norme délimitatrice de compétences<sup>107</sup>. Ce dernier se réfère, de manière préalable, aux analyses critiques d'universitaires espagnols comme LOUIS ORTEGA ALVAREZ<sup>108</sup>,

---

<sup>103</sup> À l'encontre de ce qui est qualifié de pouvoir constituant dérivé, il est préférable juridiquement d'employer l'expression de pouvoir de révision constitutionnelle, comme nous y invite la lecture de l'article suivant : X. MAGNON, « Quelques maux à propos des lois de révision constitutionnelle : limites, contrôle, efficacité, caractère opératoire et existence », *RFDC*, n° 59, 2004, pp. 595-617.

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> Le terme paradigme doit être entendu de la manière suivante : « *Mot type qui est donné comme modèle pour une déclinaison, une conjugaison* ». Cette définition grammaticale provient du dictionnaire *Le petit Robert de la langue française*.

<sup>106</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, « El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria », *Op. cit.*

<sup>107</sup> C. VIVER PI-SUNYER, « En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competencies. Contribució a una polèmica jurídicocostitucional », *Op. cit.*

<sup>108</sup> L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La redefinición por los estatutos de autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN<sup>109</sup>, JAVIER TAJADURA<sup>110</sup>, TOMAS DE LA CUADRA-SALCEDO JANINI<sup>111</sup> ET RAFAEL JIMENEZ ASENSIO<sup>112</sup> sur la question. À titre liminaire, l'ancien magistrat du Tribunal constitutionnel constate que plusieurs auteurs ont avancé l'idée de la fermeture du système de distribution des compétences territoriales. Ceux-ci affirment ainsi qu'il n'est plus possible de doter les communautés de compétences plus larges puisqu'elles auraient atteint leur maximum. La position de CARLES VIVER PI-SUNYER est, quant à elle, fondée sur le constat d'une interprétation extensive par le législateur étatique des compétences de l'État. Il reconnaît que les statuts ne peuvent réguler directement le contenu des compétences étatiques mais seulement les conditions de son application. Ils peuvent agir en faveur de leur effectivité territoriale, en précisant, par exemple, la portée des compétences autonomes. CARLES VIVER PI-SUNYER fonde principalement son opinion sur le fait que la Constitution et ses articles se référant au système de répartition des compétences, et plus particulièrement l'article 149 de la Constitution (compétence étatique), peuvent être précisés et interprétés dans des formes très distinctes, comme cela a déjà été le cas jusqu'à présent. De fait, la précision actuelle des compétences est constitutionnellement possible ; mais il y a d'autres précisions qui sont, elles aussi, parfaitement constitutionnelles. Dès lors, il faut soutenir que, de nos jours, les compétences distribuées entre l'État et les Communautés, et plus particulièrement celles appartenant à l'État, qui ont acquis un contenu déterminé, peuvent dans une perspective juridique être modifiées dans leur contenu, tout en respectant strictement les dispositions constitutionnelles. Mais il est nécessaire que cette réforme du contenu des compétences à laquelle fait référence CARLES VIVER PI-SUNYER, s'effectue dans le respect des limites constitutionnelles. Ce qui est en réalité défini n'est pas la Constitution, mais la précision ou l'interprétation de cette dernière par le législateur étatique.

La proposition d'une nouvelle définition du contenu des compétences autonomes, et indirectement des compétences étatiques, s'est faite dans le respect des limites constitutionnelles. Elle ne suppose ni une modification de la Constitution ni une réforme indirecte ou « cachée » de cette norme suprême de l'ordre juridique ibérique. Il s'agit seulement d'une reformulation de la définition effectuée par le législateur étatique qui l'a établie de manière générique de par la Constitution. Ce problème de redistribution ou de redéfinition des compétences est essentiellement politique, car il dépend de la volonté des forces politiques. Sur le plan juridique, le problème réside dans la détermination des limites constitutionnelles à respecter et des techniques, voire même des procédures, qui vont être utilisées spécialement dans la nouvelle redéfinition opérée. C'est toute la question de l'utilisation et, par conséquent, de la fonction des statuts d'autonomie. La question juridique de fond est donc de savoir si la dernière délimitation des compétences correspond seulement à une attribution du législateur étatique ou, si elle peut être effectuée par le législateur autonome. La réponse à cette question détermine, par là même, les effets positifs, négatifs et plus précisément constitutionnels ou anticonstitutionnels du « *blindage* » sur le système de répartition des compétences. C'est sur cette même question de la fonction des statuts que la doctrine est divisée.

Des auteurs comme LUIS ORTEGA ALVAREZ<sup>113</sup> n'ont ainsi pas hésité à affirmer que la Constitution, en tant qu'œuvre directe du pouvoir constituant, a déjà réalisé la répartition des compétences en les attribuant à l'État par l'article 149 CE. Par conséquent, pour cet universitaire, il n'est pas nécessaire

---

<sup>109</sup> F. BALAGUER CALLEJÓN, *La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña desde la perspectiva de la ordenación competencial. Un análisis de las líneas generales del título V de la propuesta de reforma*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

<sup>110</sup> J. TAJADURA TEJADA, "La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites", in C. VIVER PI-SUNYER, F. BALAGUER CALLEJÓN, J. TAJADURA TEJADA, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Op. cit.

<sup>111</sup> T. DE LA CUADRA SALCEDO JANINI, "¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular la legislación básica del Estado?", Op. cit.

<sup>112</sup> R. JIMÉNEZ ASENSIO, "Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias", in la *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 70, 2004.

<sup>113</sup> L. ORTEGA ALVAREZ, *La redefinición por los estatutos de autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución*, Op. cit.

que les statuts d'autonomie interviennent dans l'exercice des compétences étatiques. Pour ce juriste, il existe donc au sein de l'ordre juridique espagnol une « réserve de Constitution » sur cette matière. Dès lors, les statuts ne peuvent réguler ou modifier la portée des compétences étatiques sans contrevenir à la Constitution mais également à la jurisprudence du Tribunal constitutionnel. En effet, le juriste considère depuis la sentence 76/1993<sup>114</sup> dite LOAPA<sup>115</sup>, qui fige la position du législateur étatique concernant l'attribution et la délimitation des compétences, que la règle générale de répartition des compétences entre l'État et les Communautés est établie par le jeu combinatoire de la Constitution et des statuts d'autonomie. Toutefois, des lois étatiques (loi organique de transfert ou de délégation de compétences, etc.) pourront intervenir. Ces lois ne peuvent pas avoir une incidence générale sur la répartition des compétences. Si la Constitution ou les statuts d'autonomies, ne renvoient pas la détermination des compétences à une loi organique ou ordinaire, le législateur ne pourra donc pas intervenir directement dans cette délimitation, qui est du domaine constitutionnel et non législatif. Le législateur ordinaire ne peut donc édicter des normes uniquement interprétatives dont l'objet exclusif serait de préciser le sens à attribuer, entre plusieurs acceptions possibles, à un concept ou à un précepte déterminé de la Constitution. En réduisant ainsi à une seule les diverses possibilités, ou alternatives, ouvertes par le texte constitutionnel, le législateur complèterait en fait l'œuvre du pouvoir constituant et franchirait ainsi la ligne de démarcation entre pouvoir constituant et pouvoir constitué. Il s'agit donc d'une prohibition des normes interprétatives dites *ab initio*. Une chose est d'interpréter une norme, une autre en est de fixer une norme interprétative. Cette décision classique précise formellement et substantiellement que le législateur étatique ne peut intervenir indirectement dans la délimitation des compétences au moyen d'une interprétation des critères qui lui servent de base. A travers une lecture dite inversée de cette sentence, LUIS ORTEGA ALVAREZ et, à sa suite, une partie de la doctrine<sup>116</sup> considère que le juge a précisé indirectement que la fonction des statuts était de figer les compétences autonomes et que cette dernière se réalise uniquement dans le cadre de la Constitution. En définitive, ces auteurs rappellent que le statut est hiérarchiquement soumis à la Constitution et qu'il n'a pas la capacité de « réinterpréter » les concepts constitutionnels de répartition des compétences. Par là même, le statut violerait la décision STC 76/1983 ; car le législateur organique spécial ou statutaire est un législateur étatique et, par conséquent, il contrevient à la doctrine du Tribunal constitutionnel en interprétant les articles 148.1 et 149.1 CE. Cette position doctrinale a été réaffirmée par LUIS ORTEGA ALVAREZ lors d'une étude croisée sur la législation basique et les statuts d'autonomie<sup>117</sup>. Elle est toutefois combattue par la doctrine catalane comme le souligne la réplique faite au propos de LUIS ORTEGA ALVAREZ par XAVIER ARBOS MARIN<sup>118</sup> et CARLES VIVER PI-SUNYER<sup>119</sup>.

CARLES VIVER PI-SUNYER apporte ainsi une réponse directe à cette analyse en précisant qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une réinterprétation des concepts constitutionnels utilisés par le système de répartition des compétences mais seulement d'une opération visant à les préciser et compléter, de par le caractère ouvert du cadre constitutionnel. Il s'agit ainsi d'une « réinterprétation » de l'interprétation du législateur étatique mais aucunement d'une nouvelle interprétation directe de la Constitution. Dès lors, si le raisonnement de LUIS ORTEGA ALVAREZ selon lequel les statuts se sont vu attribuer des compétences dans le cadre établi par la Constitution, et à laquelle ils sont subordonnés, est tout à fait correct juridiquement, il s'avère néanmoins erroné dans la conclusion qu'il en tire. Cette dernière qui tend à affirmer que les statuts ne peuvent réinterpréter les concepts

---

<sup>114</sup> Voir dans son intégralité la STC 76/1983 du 5 août 1983. Dans cette décision, le Tribunal constitutionnel censure un projet de loi organique qui ne peut être promulguée ni comme une loi organique ni comme une loi d'harmonisation. Elle contient des principes déclarés inconstitutionnels. Il y a eu une forte opposition des gouvernements basques et catalans.

<sup>115</sup> *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico* dite LOAPA.

<sup>116</sup> Se reporter par exemple, à R. BLANCO VALDÉS, “Blindaje competencial e indefensión constitucional”, *Op. cit.*

<sup>117</sup> X. ARBÓS MARÍN, L. ORTEGA ÁLVAREZ, J.-J. SOLOZÁBAL, *Legislación Básica y Estatutos de Autonomía*, *Op. cit.*, pp. 9-65.

<sup>118</sup> Se référer à la réponse donnée dans l'ouvrage de : X. ARBÓS MARÍN, L. ORTEGA ÁLVAREZ, J.-J. SOLOZÁBAL, *Legislación Básica y Estatutos de Autonomía*, *Loc. cit.*, pp. 87-103.

<sup>119</sup> C. VIVER PI-SUNYER, “En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competencies. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional”, *Op. cit.*

constitutionnels, doit être à nouveau précisée. Le terme « réinterprétation » n'est pas ici synonyme de modification ou d'altération de la Constitution. La réforme statutaire vise, au contraire, à respecter le cadre constitutionnel. C'est malheureusement cette « mésinterprétation » initiale qui conduit la doctrine à soutenir l'inconstitutionnalité de la réforme et, plus particulièrement du « blindage » effectué. Or, cette position doit être contredite au regard de l'inachèvement du système de répartition des compétences qui est clairement ouvert, comme les errements de la législation basique étatique le démontrent parfaitement. Affirmer que la Constitution a déjà attribué à l'État ses compétences et qu'il n'est plus possible d'y revenir, est clairement abusif. Cette prise de position méconnaît la possibilité pour les statuts de délimiter et même de préciser indirectement les aspects constitutionnels qui ont été laissés ouverts.

La construction doctrinale reposant sur la « réserve de Constitution » est, elle aussi, à rejeter de par l'analyse de la pratique législative espagnole. Si, en théorie, cette réserve signifie que seul le pouvoir constituant peut fixer ou modifier les caractères généraux du système de répartition des compétences, en laissant seulement au législateur étatique une réserve lui permettant de préciser *in concreto* l'exercice des compétences (sous peine de méconnaître la sentence 76/1983), on se rend compte que cette construction doctrinale ne résiste pas à la pratique. CARLES VIVER PI-SUNYER, en reprenant la jurisprudence constitutionnelle<sup>120</sup>, démontre parfaitement que l'action du législateur étatique dans la détermination des bases s'est transformée en « canon » de constitutionnalité direct ou indirect de l'action législative des Communautés. Ce « canon » a conditionné la validité des lois autonomes. Par conséquent, la théorie de la « réserve de Constitution » a été méconnue puisque le législateur étatique a altéré, *in abstracto*, le système de répartition des compétences. La « réserve de Constitution » s'est donc, peu à peu, traduite en une réserve du législateur étatique. Le renforcement de la « déconstitutionnalisation » du système « *autonomique* » devrait, au contraire, permettre de protéger « la réserve de Constitution ». En effet, l'interposition des statuts entre la Constitution et la législation étatique est une protection de la théorie originelle de la réserve. Une telle affirmation est corroborée par la valeur formelle des statuts qui, comme il a été dit, sont des lois organiques de l'État. Cette valeur organique est essentielle dans la mesure où elle situe, dans la hiérarchie des normes, le statut au-dessus de la législation ordinaire de l'État, mais au-dessous de la Constitution de 1978. De même, le fait que les statuts font partie du bloc de constitutionnalité conditionnant l'action législative étatique ne doit pas être occulté. Dès lors, la place intermédiaire des statuts, entre la Constitution et le législateur étatique ordinaire, est incontestable et pleinement justifiée. Une telle position va garantir l'effectivité de la théorie de la « réserve de Constitution » en évitant que les *Cortes* n'affectent, de manière générale, l'articulation du système de répartition des compétences. Cette analyse conduit la doctrine catalane, représentée par CARLES VIVES PI-SUNYER, à considérer que le statut a ici une fonction de délimitation des compétences. Celle-ci serait même un gage de la « reconstitutionnalisation » du système de distribution des compétences.

L'analyse faite par LUIS ORTEGA ALVAREZ concernant la violation de la sentence 76/1983<sup>121</sup> mérite, elle aussi, d'être contestée. Cette jurisprudence ne s'applique pas au cas des statuts d'autonomie. Citant le fondement juridique 4 de la décision distinguant la fonction attributive de celle délimitatrice de compétences, des auteurs comme XAVIER ARBOS MARIN<sup>122</sup> et CARLES VIVER PI-SUNYER<sup>123</sup> vont, une fois de plus, écarter les critiques formulées. Si, à la lecture du petit « c » de ce fondement, il n'est pas expressément dit que la délimitation des compétences appartient aux statuts, une telle fonction statutaire peut être implicitement déduite de l'ensemble du fondement 4. Cependant, le plus important reste que le Tribunal a voulu censurer la loi étatique parce qu'elle

<sup>120</sup> Voir ainsi les SSTC 60/1993 du 18 février 1993 FJ1, 16/1991 du 28 janvier 1991 FJ 14, 106/1998 du 18 mai 1998 FJ 3.

<sup>121</sup> STC 76/1983 du 5 août 1983 FJ 4 précitée.

<sup>122</sup> X. ARBÓS MARÍN, L. ORTEGA ÁLVAREZ, J.-J. SOLOZÁBAL, *Legislación Básica y Estatutos de Autonomía*, *Op. cit.*, pp. 87-103.

<sup>123</sup> C. VIVER-PI SUNYER, « En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competencies. Contribucio a una polèmica juridicoconstitucional », *Op. cit.*

voulait imposer unilatéralement sa volonté aux Communautés. Ce reproche ne peut, à l'inverse, être fait à l'encontre des nouveaux statuts d'autonomies comme celui de la Catalogne puisqu'il s'agit de norme conditionnée sur le plan territorial mais également parce qu'il peut s'agir de norme programmatique<sup>124</sup>. Certains constitutionnalistes<sup>125</sup> affirment, en effet, que les dispositions du statut sont des normes programmatiques ; c'est-à-dire l'expression d'objectifs politiques qui ne peuvent être concrétisés par l'organe producteur de ces normes, mais par le destinataire qui a mandat pour cela, à savoir le législateur étatique. Par voie de conséquence, si le statut délimite les compétences et semble ainsi altérer le pouvoir du législateur étatique dans la détermination des bases, il n'est pas évident que ce processus l'inquiète outre-mesure puisqu'il est, par principe, compétent pour établir les bases d'une matière.

Au vu de l'ensemble de ces considérations, il est tout à fait possible de soutenir juridiquement que le statut d'autonomie a une fonction délimitatrice de compétences. La lecture critique des arguments juridiques défavorables à une telle fonction n'est pas pleinement convaincante. En réalité, le paradigme « *autonomique* » espagnol, de par sa flexibilité, permet une relecture de l'interprétation de compétences effectuée par le législateur étatique en méconnaissance de la « réserve de Constitution ». Au surplus, il faut préciser qu'il ne s'agit pas ici d'appliquer les fondements de la STC 76/1983 sur les lois interprétatives mais de prendre en compte la fonction constitutionnelle de détermination des compétences de la Communauté qui, par ailleurs, sont approuvées conjointement par l'État et cette entité décentralisée. L'interprétation de la Constitution découle, tout naturellement, de la fonction accomplie par le statut. Nier cette possibilité pour les statuts revient à dédire leur fonction constitutionnelle et leur intégration avec la Constitution dans le bloc de constitutionnalité<sup>126</sup>. L'affaiblissement progressif de l'autonomie des Communautés a justifié le recours au « *blindage des compétences* » qui doit permettre l'émergence d'une nouvelle lecture du système de répartition des compétences territoriales. La relecture de ce système est nécessaire pour atténuer les effets néfastes de l'usage abusif de la législation basique. L'homogénéisation en cours des compétences par la diffusion du « modèle catalan »<sup>127</sup> ne devrait pas altérer le dysfonctionnement général du système de distribution des compétences. Il faut ainsi rejeter l'idée avancée d'une prédétermination de la décision des autres communautés qui, en pratique, ne seront pas réellement « *liées par l'interprétation supposée authentique de la Constitution portée par les Cortes en approuvant le nouveau statut catalan* »<sup>128</sup>.

Au final, si certains juristes ont soutenu qu'à travers l'approbation par les *Cortes* du nouveau statut catalan, le législateur étatique a procédé à une détermination générale du contenu des diverses matières mentionnées, cette argumentation ne tient pas compte de la portée territoriale du statut d'autonomie ni de la reprise progressive et prévisible de la technique du « *blindage* » par d'autres statuts comme celui de l'Andalousie. Des auteurs comme ROBERTO BLANCO VALDES<sup>129</sup> ont toutefois affirmé que dans l'hypothèse où les autres législateurs étatiques spéciaux ne reprendraient pas la technique du « *blindage* » par description dans leur réforme statutaire, cette situation conduirait à ce qu'une compétence matérielle (dans son contenu et interprétation) varie d'une Communauté à une autre, ou selon chaque statut d'autonomie. La conséquence de ce phénomène

---

<sup>124</sup> Sur cette question liée à la valeur des normes dites « programmatiques » se référer à : S. MUÑOZ MACHADO “El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias”, in *Informe sobre las CCAA*, Institut de Dret Públic, Barcelone, 2003, pp. 741-743.

<sup>125</sup> J.-A. MONTILLA MARTOS, “La legislación básica tras las reformas estatutarias”, *Op. cit.*, p. 123.

<sup>126</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, “El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria”, *Op. cit.*

<sup>127</sup> Certains auteurs comme FRANCESC DE CARRERAS SERRA n'hésitent toutefois pas à qualifier le nouveau statut de la Catalogne d'« *anti-modèle* » pour les autres Communautés autonomes. F. DE CARRERAS SERRA, “Las reformas territorial : errores de planteamiento”, in ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE (coord.), *El futuro del modelo de Estado*, Instituto Madrileño de Administración Pública (IMAP), Madrid, 2007.

<sup>128</sup> R. BLANCO VALDÉS, “Blindaje competencial e indefensión constitucional”, *Op. cit.*, pp. 18-25.

<sup>129</sup> *Ibid.*

serait, comme prévu en son temps par FERNANDO RUBIO LLORENTE<sup>130</sup>, que les *Cortes* se trouveraient juridiquement et politiquement en face d'un système de répartition du pouvoir difficilement gérable. Dans ce cas, ce ne serait pas les compétences qui changeraient, mais le contenu matériel de ces dernières qui évoluerait dans chaque Communauté en fonction de la décision des *Cortes* au moment de l'élaboration des statuts. Là encore, l'homogénéisation des compétences annoncée par la reprise des « innovations » introduites par le nouveau statut de la Catalogne atténuerait fortement ce phénomène.

La situation décrite ci-dessus devrait à terme être marginale et, par conséquent, ne pas altérer le système de distribution des compétences. Il ne fera que le rééquilibrer. Au-delà de la prédiction d'un regain d'autonomie politique pour les Communautés autonomes, il reste désormais à s'interroger sur les effets du « *blindage* » sur la structure étatique espagnole.

### **B) Les effets du « *blindage des compétences* » sur la structure étatique espagnole**

« Après 25 ans d'un itinéraire autonomiste qui a classiquement été considéré comme la décentralisation politique d'un État historiquement hyper-centralisé, il était aujourd'hui le temps approprié pour se donner du repos dans ce processus décentralisateur en rééquilibrant l'ensemble de l'État par l'incorporation d'éléments d'intégration dans une perspective fédérale : un Sénat territorial, la collaboration et la coopération entre les Communautés, la participation de celles-ci à l'Union européenne<sup>131</sup>, la réforme de l'État central et la décentralisation administrative entre les entités locales. C'était la position du PSOE<sup>132</sup> depuis la fin des années 80 et, de manière concrète, celle-ci était dans les principales lignes de la « Déclaration de Santillana » (septembre 2003), le dernier document de ce parti sur cette question. Ouvrir un nouveau processus d'attribution de compétences étatiques aux Communautés autonomes peut être ainsi inconvenant et poser des difficultés dans l'avancée de cette nécessaire intégration »<sup>133</sup>. Ces propos de FRANCESC DE CARRERAS SERRA ont un double intérêt. D'une part, ils mettent en lumière l'évolution de l'État espagnol vers le fédéralisme. D'autre part, ils sont représentatifs de l'inquiétude de certains milieux intellectuels sur un renforcement des compétences des Communautés autonomes.

De telles inquiétudes doivent toutefois être écartées. Elles peuvent même être considérées comme exagérées lorsqu'il est notamment question d'une « *perspective fédéraliste* » en Espagne. En effet, et comme le souligne très justement DAVID ROCA, le système constitutionnel espagnol « *qui se veut « autonome », c'est-à-dire un intermédiaire entre fédéralisme et centralisme étatique, apparaît, en droit, unitaire mais largement décentralisé et, en fait, réellement fédéraliste. Effectivement, les Communautés détiennent des compétences d'« auto-gouvernement »<sup>134</sup> évidentes* ». Les évolutions produites par la nouvelle réforme statutaire « *devraient avoir une incidence naturelle sur le système politique lui-même et pousser le constituant espagnol à tirer les conclusions qui s'imposent. De là, il est loisible de s'interroger sur le manque d'initiative à cet égard et le refus de reconnaître un tel fédéralisme en Espagne* »<sup>135</sup>. En réalité, l'Espagne est, depuis longtemps, imprégnée de traits fédéralistes<sup>136</sup>. Dès lors, ce n'est pas la nouvelle vague de réformes statutaires qui conduit cet État

<sup>130</sup> Cet universitaire et ancien président du Tribunal constitutionnel a évoqué la possibilité d'avoir dix-sept « *blocs de Constitutionnalité* » en Espagne. Cette analyse est reprise dans l'article d'un autre juge constitutionnel CARLES VIVER PI-SUNYER précité.

<sup>131</sup> Sur cette question, se référer pour la Catalogne à l'analyse de D. ROCA, « La Catalogne : l'accès d'une entité infra-étatique aux juridictions communautaires », *Revue du Droit public* (ci-après *RDP*), n° 2, 2008, pp. 583-606.

<sup>132</sup> Parti Socialiste Ouvrier Espagnol dit PSOE. Ce parti national a remporté les élections générales de mars 2008. Son leader n'est autre que JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO.

<sup>133</sup> F. DE CARRERAS SERRA, « El nuevo estatuto de Cataluña a la Constitución », *Op. cit.*

<sup>134</sup> Au sens de la jurisprudence constitutionnelle, il s'agit seulement d'un pouvoir de gouvernement. Voir la STC du 14 juillet 1981, FJ 3 précitée.

<sup>135</sup> D. ROCA, « Vers la fin de l'État des autonomies en Espagne? A propos du nouveau Statut d'autonomie de la Catalogne », *Op. cit.*

<sup>136</sup> E. AJA, *El estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, *Op. cit.*

régional à se tourner vers le fédéralisme. Les lacunes mentionnées par FRANCESC DE CARRERAS ne sont, elles-mêmes, pas nouvelles. Pour s'en convaincre, il suffit de se remémorer le « long serpent de mer » que constitue la réforme du Sénat espagnol<sup>137</sup>.

S'il est vrai que le nouveau statut de la Catalogne étend, d'une part, au maximum la « déconstitutionnalisation » du système espagnol et, d'autre part, les effets du principe dispositif<sup>138</sup>, ce statut promulgué participe toutefois à une réflexion sur la reconnaissance d'un fédéralisme de droit. Qualifié, d'un point de vue matériel, de « petite constitution »<sup>139</sup> par la doctrine, le modèle statutaire catalan constitue, sans nul doute aujourd'hui, la figure de proue des analyses sur la question fédérale au sein de la péninsule ibérique. En Espagne, l'existence d'un « fédéralisme de fait », d'un « *État fédéralisable* »<sup>140</sup> est de plus en plus évoquée et reconnue. Il est même question d'un « *fédéralisme nouveau* »<sup>141</sup>. Au regard notamment du système de financement espagnol, certains auteurs n'hésitent pas à avancer l'idée d'une transformation de l'Espagne en formule confédérale<sup>142</sup>. Si l'étude menée ici n'a pas pour vocation d'analyser la question relative aux différentes mutations de l'État espagnol en structure fédérale, une précision liminaire s'impose toutefois d'elle-même. En effet même s'il en possède quelques traits, cet État unitaire n'est pas encore formellement devenu un État fédéral. Les statuts d'autonomie ne sont certes pas, sur le plan formel, des Constitutions mais à leur encontre et sur un plan matériel, il est possible les concernant d'avancer l'idée de « micro-constitution ». Cette appellation se justifie, à titre d'exemple, par la valeur dogmatique du statut qui contient une déclaration de droits et de devoirs pour les citoyens établis sur le territoire de la Catalogne<sup>143</sup>. Une telle déclaration prévoit la garantie des droits dans l'action des pouvoirs publics et du législateur.

Le détail des compétences de la *Generalitat* par l'utilisation de la technique du « *blindage* » est, elle aussi, un aspect important venant renforcer cette appréciation matérielle. La distribution des compétences est, en effet, un trait essentiel du fédéralisme européen au même titre que la garantie constitutionnelle de l'autonomie, l'existence d'institutions politiques territoriales, la résolution des conflits par une Cour constitutionnelle, l'autonomie financière et, bien entendu, la mise en œuvre d'un système efficace de relation entre la fédération et les États fédérés. Le « *blindage des compétences* » s'inscrit, pour sa part, dans la question relative à la distribution des compétences.

Comme il a été précédemment observé, et à l'identique des pays fédéraux, la distribution de compétences en Espagne part de la Constitution mais à la différence de ces derniers États, l'opération ne se termine pas à la simple lecture de la Constitution ; car il y a un renvoi aux statuts d'autonomie. Au commencement de l'État des autonomies, la distribution de compétences

---

<sup>137</sup> Se référer ainsi à E. AJA, E. ALBERTÍ ROVIRA, J.-J. RUIZ, *La reforma constitucional del Senado*, CEPC, Madrid, 2005 ; E. ALBERTÍ ROVIRA, « La representación territorial », *Fundamentos*, n° 3, 2004, p. 279 ; X. ARBÓS MARÍN, « *Le Sénat, Rapport espagnol* », in P. BON (dir.), *Études de droit constitutionnel franco-espagnol*, Economica, *Op. cit.*

<sup>138</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *El problema de la vertebración del Estado en España*, Iustel, Madrid, p. 333.

<sup>139</sup> F. DE CARRERAS SERRA, « El nuevo estatuto de Cataluña a la Constitución », *Op. cit.*

<sup>140</sup> Selon l'expression de E. GARCÍA DE ENTERRÍA ; citée par J.-P. FUSI, *Espagne – Nations, nationalités et nationalismes*, Presses Universitaires de Rennes (PUR), 2002, p. 186.

<sup>141</sup> M. CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Montchrestien, 1999, p. 7.

<sup>142</sup> Se référer à l'article de F. DE CARRERAS SERRA, « El proyecto de nuevo estatuto de Cataluña », in V. GARRIDO MAYOL (dir.), *Modelo de Estado y reforma de los Estatutos*, *Op. cit.* En France, PIERRE SUBRA DE BIEUSSES affirme également que des réformes territoriales d'inspiration nationaliste pourraient, à terme, substituer le fédéralisme progressivement mis en place en une formule confédérale. P. SUBRA DE BIEUSSES, « Un État unitaire, ultra fédéral », *Pouvoirs*, n° 124, 2008, pp. 19-34.

<sup>143</sup> Cette déclaration a été notamment analysée par LUIS MARÍA DIEZ PICAZO au regard du système fédéral des États-Unis. L.-M. DIEZ PICAZO, « ¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios? », *REDC*, n° 78, 2006, pp. 63-75. Une réponse contradictoire à cet article fut réalisée par F.-M. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, « Sí, pueden : (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía) », *REDC*, n° 79, 2007, pp. 33-46. Se référer aussi à la réplique donnée par M. CARILLO LÓPEZ, « Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía », *REDC*, n° 80, pp. 49-73.



présentait deux grandes différences par rapport aux techniques fédérales<sup>144</sup> : la Constitution ne déterminait pas les compétences des Communautés autonomes puisqu'elle se limitait à fixer un cadre minimaliste ou maximaliste, et elle renvoyait aux statuts la fixation des compétences précises de chaque Communauté. Il existait également, à l'origine, deux niveaux distincts de Communauté autonome selon son volume de compétences. L'État possédait des compétences totalement distinctes selon qu'il était en présence d'une Communauté de premier rang ou de second rang. Cette différence par rapport aux systèmes fédéraux a été fortement atténuée par l'adoption du pacte « *autonomique* » de 1992. Ce pacte « *autonomique* » et les réformes locales successives depuis 1992 ont permis une égalisation des compétences. Il a également apporté une rationalisation de l'administration de l'État qui maintenant a une intervention équivalente dans toutes les Communautés. Ces avancées ont été présentées comme une simplification de la distribution des compétences puisque l'article 148 de la Constitution pouvait être matériellement interprété et appliqué dans la « quasi-totalité » des Communautés autonomes. Pour ELISEO AJA<sup>145</sup>, cet article a même perdu de son sens et la distribution des compétences suit maintenant la règle principale des systèmes fédéraux, à savoir que la Constitution fixe les compétences du pouvoir central et toutes les autres qui peuvent être utilisées ou exercées par les Communautés si leurs statuts les reconnaissent. Cette position n'est pas majoritairement partagée par la doctrine espagnole. La jurisprudence du Tribunal constitutionnel ainsi que la promulgation de nombreuses lois étatiques ont toutefois permis d'établir une véritable division des pouvoirs en facilitant la résolution des difficultés intrinsèques à la distribution des compétences.

La question des compétences concurrentes et partagées est, elle aussi, un élément de rapprochement avec les systèmes fédéraux depuis leur passage au « fédéralisme coopératif ». En général, on peut dire qu'en Espagne comme dans les fédéralismes modernes, les compétences les plus importantes ne sont pas celles qui sont exclusives mais concurrentes qui permettent la formation de politiques publiques distinctes. C'est l'exercice même de ces compétences par l'État qui a, comme il a été explicité, conduit au « *blindage des compétences* ». Il alourdit également le statut d'autonomie. Même si l'on considère que le statut détaille les compétences au-delà des secteurs à risque, il faut apporter quelques nuances quant à l'alourdissement du texte. En réalité, le statut s'épaissit surtout par l'introduction de déclarations des droits<sup>146</sup> et autres « innovations ».

Si des similitudes entre l'Espagne et les systèmes fédéraux peuvent alors être observées sur le plan des mécanismes de distribution des compétences, celles-ci doivent être nuancées. En effet, il faut cependant préciser que les États fédéraux se fondent sur une égalité constitutionnelle plénière entre les Länder ou les États fédérés. Dans l'État des autonomies, il y a des différences structurelles entre Communautés qui s'expliquent par les « *faits différentiels* ». Ceux-ci ont, historiquement, influencé les voies d'accès à l'autonomie des Communautés et, par conséquent, l'étendue des compétences exercées. Cette divergence doit toutefois être nuancée par le nivellement des compétences observées tout au long des trente dernières années de construction et de consolidation du système espagnol<sup>147</sup>. Néanmoins, une différence de fond perdure avec les pays fédéraux liés à l'essence du fédéralisme. Celui-ci repose donc sur l'égalité constitutionnelle des États fédérés ou des Länder et sur la capacité de chacun d'adopter une orientation politique différente, reposant sur le « *self government* ». La diversité dans les fédéralismes classiques n'est seulement visible qu'à travers cette différenciation d'orientations politiques locales. Dans certains fédéralismes plus récents,

---

<sup>144</sup> Voir aussi sur cette question : E. AJA, « La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España : balance y perspectivas », *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 4, 1989, pp. 233-254.

<sup>145</sup> E. AJA, *El estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, *Op. cit.*

<sup>146</sup> Pour une étude globale sur la déclaration des droits et devoirs insérées dans le nouveau statut de la Catalogne, se reporter à l'ouvrage de P. BIGLINO CAMPOS, M. CARRILLO LÓPEZ, V. FERRERES COMELLA, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006.

<sup>147</sup> Néanmoins, il persiste sur le plan de compétences une asymétrie entre les Communautés autonomes comme le souligne : F.-J. GARCÍA ROCA, « Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad », *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 47, 1997, p. 77.

comme le Canada et la Belgique, des différences structurelles entre les membres de la fédération sont progressivement apparues. En ce début de 21<sup>ème</sup> siècle, ces fédéralismes constituent de nouveaux modèles d'autonomie politique<sup>148</sup>.

En tout état de cause, il apparaît qu'en Espagne, certaines Communautés comme la Catalogne possèdent des caractéristiques particulières par rapport aux autres. Celles-ci ont généré une personnalité politique différente qui ne peut être traitée de manière générale comme le proposent les États homogènes de type fédéral. Les « *faits différentiels* » ont, de nos jours, en Espagne une dimension constitutionnelle et produisent des effets juridiques importants sur les institutions et les citoyens<sup>149</sup>. Cet État connaît donc un fédéralisme de fait, d'une nature particulière<sup>150</sup>. Il faut le rapprocher d'un fédéralisme asymétrique en comparaison de l'expérience canadienne qui constitue l'un des nouveaux modèles d'autonomie politique.

De nos jours, la doctrine par l'intermédiaire de MAURICE CROISAT identifie la pratique institutionnelle canadienne comme « symptomatique » d'un fédéralisme asymétrique. Ce nouveau genre de fédéralisme signifie pour les entités fédérées une autonomie plus ou moins étendue et une application non uniforme des compétences fédérales. Cette recherche de l'asymétrie dans le fédéralisme contemporain « *tente de concilier le principe d'égalité entre partenaires fédérés et la reconnaissance de degrés variables d'autonomie et de liberté, par des dérogations aux règles constitutionnelles, au bénéfice de quelques-uns. L'asymétrie permet la reconnaissance, la protection et le développement de singularité propres à certains territoires, qu'elles soient d'ordre linguistique et national (la province du Québec) ou qu'elles découlent des diversités tenant à la géographie, l'histoire, l'économie...* »<sup>151</sup>. Si la Constitution canadienne de 1867 prévoyait, originellement, un fédéralisme symétrique dans la mise en œuvre des compétences fédérales, ce fédéralisme classique est devenu asymétrique de par la coopération informelle entre le gouvernement fédéral et les provinces. Une telle évolution s'explique par les revendications des minorités francophones québécoises et indiennes. Au vu du travail entrepris par MAURICE CROISAT et des traits fédéralistes espagnols, l'État des autonomies évolue, peu à peu, vers ce modèle fédéral asymétrique.

Pour se rapprocher un peu plus des autres structures fédérales, l'Espagne pourrait à terme définir clairement les pouvoirs de l'État dans la Constitution. Cette définition aurait pour effet de garantir davantage l'intégrité des compétences autonomes. La solution serait, par conséquent, d'inscrire dans la Constitution, directement et de manière exclusive, les pouvoirs de l'État en attribuant le contenu restant aux Communautés. Ceci constitue l'alternative véritablement fédérale au développement de l'État des autonomies. Cette proposition formulée par ENOCH ALBERTI ROVIRA<sup>152</sup> part, comme pour l'État fédéral, d'une logique de définition des pouvoirs du centre en laissant ensuite le reste de « l'espace » à disposition des entités territoriales, qui pourront adopter directement et unilatéralement des Constitutions. L'État des autonomies suit actuellement une logique inverse. Le problème de cette logique, en plus d'une ingérence « quasi-consubstantielle » dans l'organisation interne des Communautés est le suivant : l'État apparaît comme quelque chose de résiduel après avoir octroyé des compétences aux Communautés. Cette perspective incommode non seulement l'État central en le fragilisant mais le place dans une position défensive qui peut se

---

<sup>148</sup> X. ARBÓS MARÍN, J. VERNET LLOBET, “Los nuevos federalismos y el constitucionalismo de s. XXI”, in M.-A. APARICIO PÉREZ (dir.), *La descentralización y el federalismo: nuevos modelos de autonomía política: (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, CEDECS, Barcelone, 1999, pp. 261-271.

<sup>149</sup> Sur ce question, il faut revenir à l'analyse de X. ARBÓS MARÍN, “Hecho diferencial, hecho referencial: la política en la constitución”, *Op. cit.* Cet auteur démontre que la référence aux « *faits différentiels* » est apparue, au début des années 1990, quand les statuts d'autonomie sont déjà en vigueur. Le sujet a été « mis sur la table » à l'initiative de JORDI PUJOL (*Op. cit.*, note 31) au moment où les deuxièmes pactes autonomiques diluaient, du point de vue des compétences, la spécificité catalane.

<sup>150</sup> L. MORENO, *La federalización de España: Poder político y territorio*, Siglo XXI de España, Madrid, 1997.

<sup>151</sup> M. CROISAT, « Le fédéralisme asymétrique : l'expérience canadienne », *RFDC*, n° 37, 1999, p. 29.

<sup>152</sup> E. ALBERTÍ ROVIRA, “El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria”, *Op. cit.*

matérialiser par des réactions excessives, disproportionnées voire inadéquates envers les Communautés. L'option de figer les pouvoirs de l'État central directement dans la Constitution serait plus efficace que celle du « *blindage des compétences* » dans les statuts d'autonomie. Comme nous l'avons observé, ce « *blindage* » n'a qu'une portée limitée. Pour ENOCH ALBERTI ROVIRA, cette définition des compétences des pouvoirs centraux doit s'accompagner de l'inscription constitutionnelle de la position particulière de quelques Communautés comme la Catalogne. Un tel processus conduirait tout naturellement à consacrer et développer, de manière efficace, un fédéralisme asymétrique en Espagne. Il pourrait également entraîner une réduction des recours juridictionnels déposés devant le Tribunal constitutionnel et serait, sans nul doute, une solution d'équilibre juridique.

\*  
\*\*\*  
\*

Devant l'ampleur de la réforme territoriale en cours, l'Espagne ne peut, à terme, que s'acheminer vers un fédéralisme asymétrique qui sera, pour elle, une solution d'équilibre et même de pérennité pour son unité. Le « *blindage des compétences* » opéré par les Communautés autonomes dans leurs statuts s'inscrit par ailleurs dans cette même recherche. Si le risque d'un éclatement de la structure étatique demeure comme le souligne l'exemple belge avec la difficile conciliation des intérêts flamands et wallons, les craintes suscitées par une telle situation ne peuvent l'emporter sur la nécessité d'un compromis politique et juridique. L'adoption du nouveau statut de la Catalogne annonce probablement la rupture définitive du consensus constitutionnel et politique originel entre les deux grands partis nationaux espagnols. L'alliance du Parti socialiste ouvrier espagnol avec des groupes nationalistes modérés est peut-être la préfiguration d'une évolution de l'Espagne vers un « *fédéralisme plurinational* »<sup>153</sup>. Un tel compromis permettra, peut-être, la transformation en Espagne du « fédéralisme de fait » existant en un fédéralisme de droit, garant d'une autonomie politique des Communautés autonomes espagnoles, pleine et effective.

---

<sup>153</sup> J.-P. MAURY, « Espagne : la fin du compromis constitutionnel ? », *Défense et Stratégie*, n° 16, 2006, p. 18. Voir également, Y. CULTIAUX, « Le nouveau statut de la Catalogne : acte II de l'Etat des Autonomies », *Critique internationale*, n° 37, 2007, pp. 23-35.