

## Le Sénat en Espagne et la crise du modèle constitutionnel

---

Xavier Arbos<sup>1</sup>

### Introduction

Il est difficile de trouver un constitutionnaliste espagnol qui n'a pas travaillé sur le Sénat. C'est une sorte de rite initiatique par lequel on essaye de prouver l'utilité pratique de notre profession. Le juriste, comme ingénieur des institutions, tente d'augmenter la fonctionnalité de leur design original. En ce qui concerne le Sénat espagnol, nous verrons la distance entre la caractérisation presque fédérale de la définition constitutionnelle et sa mise en œuvre dans la même Constitution. C'est dans la section suivante que l'on trouvera les détails sur les problèmes constitutionnels du Sénat. Ensuite, nous verrons les initiatives de réforme, en essayant de les situer dans la crise politique contemporaine déclenchée par le souverainisme catalan. Dans la mesure où les deuxièmes chambres sont censées représenter les entités politiques qui forment la fédération, un Sénat réformé pourrait peut-être contribuer à maintenir l'unité espagnole s'il pouvait mieux intégrer la Catalogne. C'est lors de la conclusion finale que ce doute pourra être traité.

Il est tout de même nécessaire de réfléchir, au départ, sur la raison d'être des « deuxièmes chambres ». Cela peut nous donner une perspective pour mieux évaluer la frustration que, de façon presque unanime, expriment tous ceux qui se sont occupés du Sénat espagnol. Que ce soit dans la théorie normative du fédéralisme ou dans le droit constitutionnel comparé, un Sénat « fédéral » semble être un élément indispensable pour que le système politique puisse mériter le label de fédération. Toutefois, alors que beaucoup de juristes et de politologues s'interrogent chaque fois qu'ils découvrent un Sénat non conforme aux théories, d'autres, plus sceptiques, nous rappellent la distance entre ces mêmes théories et la réalité des Sénats.

Bien qu'il soit possible de trouver des avantages au bicaméralisme en général, comme la stabilité, l'amélioration de la qualité de la législation<sup>2</sup> ou la protection des minorités<sup>3</sup>, la

---

<sup>1</sup> Xavier Arbos, professeur au département de droit constitutionnel et de science politique de l'Université de Barcelone.

<sup>2</sup> Giorgio BROSIO, « Properties of Bicameralism and Political/Institutional Systems », dans Jörg LUTHER, Paolo PASSAGLIA et Rolando TARCHI (dir.), *A World of Second Chambers: Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 33, à la page 33; Jörg LUTHER, « The Search for a Constitutional Geography and Historiography of Second

justification habituelle est associée aux fonctions inhérentes des systèmes fédéraux. Olivier Beaud soutient que le bicaméralisme :

« ... n'est pas un phénomène intrinsèque au fédéralisme, car il existe des cas de fédération monocamérale et il n'y a surtout pas de lien conceptuel nécessaire entre fédéralisme et bicamérisme, comme il ressort de l'existence du système de la Diète et d'autres données. Si le bicaméralisme a été érigé en dogme du fédéralisme, c'est à cause de la prégnance du modèle américain. Or, à l'origine, le bicaméralisme nord-américain fut le résultat d'un compromis pragmatique entre les fédéralistes et les antifédéralistes. »<sup>4</sup>

En ce qui nous concerne, il est intéressant de retenir ce que Beaud souligne : le bicaméralisme existe comme expression d'un arrangement. Aussi, il faut ajouter qu'il apparaît dans un « fédéralisme d'agrégation », comme celui des États-Unis, où des unités constitutives acceptent de céder leur souveraineté au profit de la nouvelle constitution fédérale. Cela diffère du cas espagnol, où la décentralisation politique s'approche du « fédéralisme par dissociation » de la Belgique.<sup>5</sup> Les entités qui composent le système politique espagnol, les « communautés autonomes », ne précèdent pas l'État constitutionnel. Elles en sont la création, et ne peuvent pas avoir leur mot à dire sur l'existence et les pouvoirs d'un Sénat né avant elles.

Cela dit, la généalogie du Sénat des États-Unis n'est pas contradictoire avec l'idée qu'un Sénat est utile et nécessaire dans une fédération. D'une part, parce que la stabilité de la Constitution des États-Unis semble prouver les mérites de son architecture institutionnelle fédérale, qu'on s'en inspire semble bien raisonnable. D'autre part, la théorie qu'on a bâtie sur les expériences historiques des constitutions fédérales<sup>6</sup> fournit une justification assez convaincante de l'existence d'une deuxième chambre : c'est

---

Chambers », dans Jörg LUTHER, Paolo PASSAGLIA et Rolando TARCHI (dir.), *A World of Second Chambers: Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 3, aux pages 20-31.

<sup>3</sup> William H. RIKER, « The Justification of Bicameralism », (1992) 13 *Int. Polit. Sci. Rev.* 101.

<sup>4</sup> Olivier BEAUD, *Théorie de la fédération*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, p. 359; Paloma BIGLINO CAMPOS, « El Senado, cámara de conexión entre las Comunidades Autónomas », dans José ÁLVAREZ JUNCO et Francisco RUBIO LORENTE (dir.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Consejo de Estado, 2006, p. 733, à la page 747.

<sup>5</sup> Rusen ERGEC, « Les aspects juridiques du fédéralisme », dans CENTRE D'ÉTUDE DU FEDERALISME (dir.), *Le fédéralisme : approches politique, économique et juridique*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1994, p. 37, à la page 37.

<sup>6</sup> « The story of federalism is not only about republicanism, or the rise of popular sovereignty, or the balance between states and union. It is also about the emergence of a normative vision of multilayered government ». Alison L. LACROIX, *The Ideological Origins of American Federalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2010, p. 10.

l'institution fédérative par excellence, où les unités constitutives exercent une partie du pouvoir législatif fédéral et participent ainsi à l'action de la fédération<sup>7</sup>. Elles peuvent même, dans certains cas, imposer un veto<sup>8</sup>, ce qui est susceptible rassurer les minorités des états fédéraux multinationaux. Tout de même, selon Lijphardt :

« [t]wo conditions have to be fulfilled if this minority representation is to be meaningful: the upper house has to be elected on a different basis than the lower house, and it must have real power —ideally as much power as the lower house. »<sup>9</sup>

Les arguments qui justifient l'existence des deuxièmes chambres dans les états fédéraux révèlent quelques points communs : elles intègrent, au plan fédéral, les entités fédérées dans la mesure où elles y sont représentées. Cette représentation est bien sûr symbolique, car elle rend visible la pluralité d'éléments qui forment la fédération. En plus, elle permet que les entités fédérées participent à la formation de la loi fédérale avec la chambre qui représente le peuple de la fédération dans son ensemble. La dimension plurielle des fédérations apparaît plus forte quand la participation des deuxièmes chambres est décisive, quand la deuxième chambre a la possibilité d'imposer son veto. Dans le cas des fédérations multinationales, pour les minorités nationales qui sont majoritaires à l'intérieur d'une des entités fédérées, la représentation signifie mettre de l'avant la diversité des éléments qui forment la fédération, et pas seulement une pluralité quantitative. La visibilité est plus nette quand la diversité est reconnue par la constitution, que ce soit par la mention des noms des entités fédérées ou par la caractérisation différenciée de quelqu'une ou de quelques-unes des entités fédérées comme « nationalité » ou « société distincte » par exemple.<sup>10</sup> Dans tous les cas, la reconnaissance formelle est renforcée là où l'entité fédérée, à travers ses représentants, trouve, dans la deuxième chambre fédérale, une place où elle peut être vue, et peut agir en participant à la législation fédérale.

---

<sup>7</sup> Andreas AUER, « The constitutional scheme of federalism », (2005) 12-3 *J. Eur. Public Policy* 419, 422; Antonio REPOSO, « Tecniche costituzionali del federalismo: modelli recenti », (2001) 34131 *Studi Parlam. E Polit. Costituzionale* 21, 27.

<sup>8</sup> George TSEBELIS, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002, p. 157; Walter BAGEHOT, *The English Constitution*, London, Chapman and Hall, 1867, p. 128.

<sup>9</sup> Arend LIJPHART, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 2012, p. 38.

<sup>10</sup> Charles TAYLOR, « The Politics of Recognition », dans Charles TAYLOR (dir.), *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, Princeton, Princeton University Press, 1994, p. 25; James TULLY, *Strange multiplicity: constitutionalism in an age of diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

## 1. Le Sénat espagnol dans son cadre constitutionnel

### a. Le Sénat au processus constituant

La toile de fond de la théorie devrait nous permettre de mieux comprendre la clé des débats à propos du Sénat. Les regards que l'on porte sur les institutions passent toujours à travers le filtre de ce qu'on a pensé d'elles, et le Sénat espagnol ne fait pas exception. L'universitaire se demande pourquoi il ne ressemble pas à ce qui se trouve dans les manuels, et le citoyen ordinaire se pose des questions sur l'utilité de la deuxième chambre. Depuis 1983, cinq ans après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978 (dorénavant, « CE »), toute l'Espagne est divisée en communautés autonomes, mais cela n'est pas exactement le résultat prévu, d'après ce que l'on peut déduire du processus constituant. La transition vers la démocratie devait résoudre les revendications posées par le nationalisme périphérique, surtout celles de la Catalogne et du Pays basque. Du point de vue politique, et en s'inspirant du modèle de la Constitution républicaine de 1931, l'idée était de faciliter l'accès à l'autonomie de ces territoires, où il y avait une demande claire prouvée par l'histoire. Parallèlement, on ne voulait pas exclure la possibilité que d'autres territoires aient aussi une autonomie comparable. La référence à la Constitution républicaine espagnole était aussi visible dans la Constitution italienne de 1948, et on peut imaginer qu'une évolution « à l'italienne » était envisagée, c'est-à-dire une évolution où les régions ayant des profils identitaires plus forts auraient le maximum d'autonomie de façon immédiate dès l'entrée en vigueur de la Constitution. Quant aux autres, elles devaient se constituer, pour ensuite pouvoir arriver au même niveau d'autonomie après cinq années d'autonomie réduite. Néanmoins, la Constitution espagnole inclut le « principe dispositif »<sup>11</sup> : la possibilité qu'un territoire, par l'initiative de ses représentants, et en exerçant le « droit à l'autonomie » de l'article 2 CE, arrive à se doter de l'autonomie du plus haut niveau. On s'attendait à une évolution qui s'échelonnerait sur des décennies, sans surprise. Toutefois, l'Andalousie décida d'emprunter la voie qui mène de façon immédiate au niveau d'autonomie comparable à celui de la Catalogne, et les prévisions initiales changèrent. Les grands partis politiques espagnols du centre droit et du centre gauche décidèrent de généraliser l'autonomie. Donc, devint la règle, ce qui, au début, semblait une exception dans un état centralisé. Toute l'Espagne était formée par des « communautés autonomes » ayant la capacité à légiférer : une structure du type fédéral à laquelle semble correspondre une deuxième chambre dont le manque de fonctionnalités devenait évident.

---

<sup>11</sup> Enric FOSSAS, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 2007.

Le Sénat, de toute manière, était déjà en place, et ce, même avant le processus constituant. Comme on le sait, après la mort de Franco, en 1975, la transition de la dictature à la démocratie s'est déclenchée par une loi élaborée et promulguée selon les exigences juridiques du régime franquiste. La *Loi pour la réforme politique* (*Ley 1/1977 para la Reforma Política*, dorénavant, «LRP») devait détruire de l'intérieur le régime dictatorial. L'article 1 de cette loi parlait de démocratie, de droits et de la souveraineté du peuple, ce qui était tout à fait incompatible avec la dictature. Aussi, la Loi établissait l'architecture institutionnelle qui devait être poursuivie dans le cadre de la Constitution de 1978. En ce qui nous concerne, le Sénat apparaît à l'article 2.3 LRP : « Les sénateurs sont élus en représentation des Entités territoriales », mais ces « entités territoriales » n'étaient pas clairement définies. En plus, la première disposition transitoire précise que le gouvernement doit réguler les élections de façon à avoir « deux cent sept sénateurs à raison de quatre par province, et deux sénateurs en plus pour chacune des provinces insulaires, ainsi que deux autres à Ceuta et à Melilla<sup>12</sup> ». La base territoriale était donc la province, c'est-à-dire la structure administrative où l'État se déploie, selon le modèle français des départements.

À ce moment, le Sénat ne pouvait être envisagé que comme une chambre de deuxième lecture, bien que certains auteurs préfèrent le voir, en perspective, comme un point de chute pour des politiciens liés à Franco qui auraient de solides ancrages dans leur terroir<sup>13</sup>. Quoi qu'il en soit, il est évident que la *Loi pour la réforme politique* de 1977 a défini un modèle parlementaire bicaméral qui a été maintenu depuis le début des travaux constitutifs. Un bicaméralisme « imparfait », en ce sens que la deuxième chambre a été conçue comme ayant toujours moins de pouvoirs que la première<sup>14</sup>, la Chambre des députés, formée d'ailleurs selon des critères de représentation proportionnelle sur une base provinciale. Ce qui a varié tout au long du processus constituant a été le rôle du Sénat dans le cadre de la décentralisation politique.

Rappelons la contradiction de la *Loi de la réforme politique* : un Sénat qui devait représenter des « entités territoriales » qui n'existaient pas, selon l'article 2, mais qui était élu pour les provinces (première disposition transitoire). Il s'agit peut-être de la

---

<sup>12</sup> Ceuta et Melilla sont deux villes sous souveraineté espagnole au nord du Maroc.

<sup>13</sup> Óscar ALZAGA VILLAAMIL, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, p. 26-27; Josep MARIA COLOMER, « The Spanish State of Autonomies: non-institutional federalism », (1998) 21-4 *West Eur. Polit.* 40, 49; Josep Maria CASTELLÁ ANDREU, « The Spanish Senate after 28 Years of Constitutional Experience. Proposals for Reform », dans Jörg LUTHER, Paolo PASSAGLIA et Rolando TARCHI (dir.), préc., note 2, p. 851, à la page 865.

<sup>14</sup> Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, « La construcción del Senado en el proceso constituyente », (1984) 38 *Rev. Estud Políticos* 63; Xavier ARBÓS MARÍN, « El Senado: Marco constitucional y propuestas de reforma », (1991) 24 *Rev. Las Cortes Gen.* 8, 11.

synthèse de l'un des principaux problèmes du processus constituant : le choix entre l'autonomie comme règle ou l'autonomie comme exception d'un État centralisé. Si l'autonomie devait être la règle dès le début de la nouvelle démocratie constitutionnelle, alors il était tout à fait raisonnable d'avoir un sénat de type fédéral. Toutefois, ce n'était pas le cas. Le constituant voulait répondre immédiatement aux demandes d'autonomie de la Catalogne, de la Galice et du Pays Basque, mais il n'avait pas un projet clair pour les autres régions. Ces doutes peuvent se percevoir en suivant les changements de l'article consacré au Sénat, surtout dans sa composition. Comme synthèse, je propose le cadre suivant :

<b>Avant-projet</b> <i>BOC</i> , n° 44, 05/01/1978. Art. 60 CE	<b>Projet, après un amendement <i>in voce</i></b> <i>DSCD</i> n° 93, 20/06/1978. Art. 64 CE	<b>Texte final. Art. 69.1 CE</b>
Sénat formé uniquement par les représentants des « territoires autonomes »	Sénat provincial formé par quatre sénateurs par province, plus deux sénateurs pour les communautés autonomes qui pourraient se former.	Sénat, « chambre de représentation territoriale ». Quatre sénateurs par province plus un pour chaque Communauté autonome et un pour chaque million d'habitants de la Communauté autonome.

*BOC* : Boletín Oficial de las Cortes ; *DSCD* : Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados

On passe d'un Sénat de type fédéral (avant-projet), dont la composition devait dériver des « territoires autonomes », à un autre Sénat de type mixte (provinces – communautés autonomes). Le projet devait se consolider finalement dans le texte définitif. Seulement, ce dernier ne mentionne pas les communautés autonomes en termes hypothétiques, mais comme une voie alternative pour laquelle les procédures de création étaient déjà établies. L'explication du changement entre l'avant-projet et le projet n'est pas claire, mais il faut prendre en compte que, parmi les questions les plus discutées du processus constituant, celle de la décentralisation politique était des plus critiques. Les secteurs les plus conservateurs de l'Espagne étaient très attachés au modèle unitaire et on peut imaginer les pressions exercées sur le parti de centre droit qui gouvernait l'Espagne au moment du processus constituant. Pour leur part, les socialistes auraient accepté de changer la composition du Sénat pour assurer la représentation proportionnelle à la

Chambre des députés politiquement plus importante<sup>15</sup>. Le Sénat devait assurer un certain contrepoids par une base électorale dont on attendait une orientation plus conservatrice<sup>16</sup>. À la fin, le résultat fut un Sénat hybride<sup>17</sup> : provincial et des communautés autonomes. On le verra dans la section suivante.

### **b. La régulation constitutionnelle du Sénat**

Le Sénat est une chambre législative qui semble être mise sur un pied d'égalité avec la Chambre des députés (« Congreso de los diputados ») par l'article 66 CE, dans la mesure où les deux forment les « Cortes Generales », la seule institution qui représente directement le titulaire de la souveraineté nationale, le peuple espagnol (art. 1.2 CE). Cependant, même une lecture superficielle de la Constitution permet de trouver des différences importantes entre les deux chambres, différences qui se situent dans les fonctions typiquement parlementaires (législation et contrôle de l'exécutif), et même dans ce qui devrait être une fonction de représentation et de participation territoriales. La question préalable est celle de la composition. La qualification de chambre « territoriale » (art. 69.1 CE) n'aide pas à éclaircir les attentes envers le Sénat<sup>18</sup>. Au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution, la base essentielle de la composition du Sénat restait la province et les communautés autonomes, qui, une fois constituées, élisent chacune un sénateur, et, en plus, un sénateur par chaque million d'habitants de la communauté autonome. Tous les sénateurs des communautés autonomes seront élus par leur assemblée législative respective, ce qui, en 2013, signifie 58 sénateurs des communautés autonomes sur un total de 266 sénateurs. La plupart des sénateurs sont donc élus sur la base des provinces avec une formule électorale majoritaire (art. 69 CE), ce diffère de la Chambre des députés élue selon un système proportionnel. Ces sénateurs des communautés autonomes restent donc minoritaires par rapport aux autres, même dans le cas hypothétique où la discipline de parti n'effacerait pas les différences.

---

<sup>15</sup> Eliseo AJA FERNÁNDEZ et Xavier ARBÓS MARÍN, « El Senado, cámara posible de las autonomías », (1980) 17 *Rev. Estud Políticos* 27, 39-40.

<sup>16</sup> Francesc DE CARRERAS SERRA, « El Senado en la Constitución española », dans Francesc PAU I VALL (dir.), *El Senado, cámara de representación territorial: III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 25, à la page 31.

<sup>17</sup> Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, « El bicameralismo y la naturaleza del Senado », (1982) 6 *Rev. Española Derecho Const.* 61, 79.

<sup>18</sup> José ELIZALDE PÉREZ, « Artículo 69. El Senado », dans Oscar ALZAGA (dir.), *Comentarios a las leyes políticas*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1989, p. 133, aux pages 184-203.

Quant à la procédure législative<sup>19</sup>, la subordination du Sénat est claire. Tout commence à la Chambre des députés, même lorsque l'initiative législative provient du Sénat (art. 88 et 89.2 CE). C'est à la première chambre que s'établissent les bases de textes législatifs, alors que le Sénat reste la chambre de « deuxième lecture », même dans le cas de projets de loi élaborés par l'exécutif et des propositions de loi nées au sein de la Chambre des députés. Quand les propositions de loi proviennent d'une initiative législative populaire, prévue à l'article 87.3 CE, la loi<sup>20</sup> établit que la procédure commence à la Chambre des députés. Le cas le plus significatif pour une chambre comme le Sénat, qui se veut de représentation territoriale, est celui de l'initiative législative des communautés autonomes. Les assemblées législatives de ces entités territoriales ont aussi la faculté constitutionnelle (art. 87.2 CE) d'élaborer des projets de loi pour qu'ils soient soumis à l'exécutif espagnol dans le but qu'il les adopte et y donne suite à travers la procédure législative établie. L'alternative à la demande d'adoption d'un texte par l'exécutif est la présentation de l'initiative... à la Chambre des députés, et non au Sénat, « chambre de représentation territoriale ».

La subordination du Sénat est manifeste en ce qui concerne l'initiative législative. Le Sénat peut être la chambre de deuxième lecture, mais il n'a pas le dernier mot. Dans le cas où le Sénat introduirait un amendement dans un texte provenant de la Chambre des députés, celle-ci peut le rejeter par majorité simple (plus de votes pour le rejet que contre le rejet) d'après l'article 90.2 CE. Si le Sénat veut imposer un veto global au texte qui arrive de la Chambre des députés, il lui faut la majorité absolue (un nombre de votes pour le veto supérieur au nombre de sénateurs). La Chambre des députés peut rejeter le veto par majorité simple. Les exceptions à cette subordination sont limitées. Elles s'appliquent dans les cas où la conformité entre la Chambre des députés et le Sénat est indispensable. Ainsi, l'autorisation de certains traités internationaux exige l'accord à la fois de la Chambre et du Sénat (art. 94.1 CE), de même que les cas de réforme de la Constitution (art. 167 et 168 CE)<sup>21</sup>. Surtout, en ce qui concerne cette analyse, il semble important de souligner les cas où le Sénat acquiert un rôle important, voire décisif, comme chambre territoriale.

Il y a deux cas où la Constitution prévoit (art. 74.2 CE) que la procédure commence au Sénat. Le premier est celui des accords entre communautés autonomes qui doivent être approuvés par les deux chambres du Parlement espagnol (art. 145.2 CE), et le deuxième

---

<sup>19</sup> Jordi SOLÉ TURA et Miguel ÁNGEL APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 250 - 257; Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 255 - 321.

<sup>20</sup> Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, art. 4.

<sup>21</sup> Javier PÉREZ ROYO, *La reforma de la Constitución*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 165.

est celui du fonds de péréquation, le « Fondo de compensación interterritorial » de l'article 158.2 CE. Il est vrai que la divergence entre la Chambre des députés et le Sénat se résout en faveur de la Chambre, mais c'est tout de même important d'établir le texte à partir duquel se produit le débat. Dans tous les cas, il y a deux situations où le rôle du Sénat est décisif. La première est définie par l'article 150.3 CE qui prévoit la possibilité que l'État « harmonise » les dispositions des communautés autonomes moyennant une « loi d'harmonisation ». Cette loi est potentiellement dangereuse pour les communautés autonomes, car elle peut limiter leur capacité à légiférer. La Constitution établit que, avant de commencer une loi d'harmonisation, les deux chambres se prononcent, à la majorité absolue, sur l'existence d'un « intérêt général » qui rendrait nécessaire une loi détenant ces caractéristiques (art. 150.3 CE). La deuxième situation est la plus transcendante, car elle peut signifier la suspension de l'autonomie d'une communauté autonome. À cet effet, l'article 155.1 CE établit que

« Si une communauté autonome ne remplit pas les obligations que la Constitution ou d'autres lois lui imposent ou si elle agit de façon à porter gravement atteinte à l'intérêt général de l'Espagne, le Gouvernement, après avoir préalablement mis en demeure le président de la Communauté autonome et si cette mise en demeure n'aboutit pas, pourra, avec l'approbation de la majorité absolue du Sénat, prendre les mesures nécessaires pour la contraindre à respecter ces obligations ou pour protéger l'intérêt général mentionné. »

Le Sénat est donc ici décisif, car l'autonomie ne peut être limitée ou suspendue que dans le cadre de ses décisions. Bien entendu, il est important de rappeler la discipline de parti qui est aussi forte à la Chambre des députés qu'au Sénat. Il n'est pas imaginable que le groupe parlementaire proche de l'exécutif lui refuse l'autorisation qu'il demande. Cela dit, il est nécessaire d'évoquer le rôle d'une des commissions du Sénat : la Commission générale des communautés autonomes<sup>22</sup> créée par la réforme du règlement interne en 1994. Elle est intégrée par les sénateurs qui décident d'en faire partie, mais tous les sénateurs élus par les assemblées des communautés autonomes (art. 69.5 CE) peuvent s'y exprimer. Étant donné que cette Commission peut être requise par le bureau de la chambre à se prononcer sur l'initiative de suspension de l'autonomie de l'article 155.1 CE, elle pourrait avoir une influence importante, mais en aucun cas décisive. Tout ce qui s'approche d'une participation des communautés autonomes à travers leurs sénateurs semble être secondaire : la commission ne participe à la procédure que si on lui demande de le faire, et les sénateurs élus des communautés autonomes n'en sont pas membres de plein droit. On parlera plus tard de cette réforme

---

<sup>22</sup> Francisco J. VISIEDO MAZÓN, *La reforma del Senado: territorialización del Senado, Comisión General de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Departamento de Publicaciones, Secretaría General del Senado, 1997.

dont le résultat n'a pas été celui escompté. Néanmoins, il faut noter qu'en pleine crise politique indépendantiste, le gouvernement catalan demanda la réunion de cette commission pour y élaborer un rapport sur le respect de la distribution de compétences de la réforme éducative impulsée par le gouvernement espagnol<sup>23</sup>.

## 2. Les réformes envisagées

La configuration constitutionnelle du Sénat n'a jamais été satisfaisante, et le besoin de réforme a commencé à être accepté peu après la généralisation de l'autonomie territoriale. Cette généralisation a été décidée par les partis espagnols les plus importants, sans l'accord des nationalistes périphériques, et, en 1983, tout le territoire espagnol était formé de communautés autonomes pouvant légiférer. La notion d'« État des autonomies » commence donc à avoir un sens. En 1987, se produit, au Sénat, un débat général sur les questions territoriales à partir d'un discours du premier ministre espagnol. À la suite de la motion d'un sénateur nationaliste catalan<sup>24</sup>, la première tentative de réforme passe par la modification du règlement du Sénat. On peut considérer qu'il s'agit d'une question technique d'amélioration de la procédure interne, mais, dès le début, il est évident que la réforme a pour but d'améliorer le fonctionnement de toute l'organisation territoriale. On ne voulait pas toucher à la Constitution, et on croyait que la réforme du règlement pourrait impulser une dynamique politique plus adaptée<sup>25</sup>. Cette réforme permit tout de même l'encadrement des débats avec la participation des présidents des communautés autonomes, en plus du débat sur l'État des autonomies prévu à l'article 56 *bis* 7 et, depuis 2011, le Sénat admet de façon limitée l'usage de langues différentes de l'espagnol qui sont aussi officielles dans certaines communautés autonomes. Cet usage reste tout de même très controversé, et le débat sur l'État des autonomies n'a pas eu lieu chaque année, contrairement à ce qui est prévu par le règlement de la chambre.

---

<sup>23</sup> María Rosa RIPOLLÉS SERRANO, « La participación del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en el funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado », (1995) 1 *Corts Anu. Derecho Parlam.* 11; Art. 56 et 56 *bis* 3 du règlement du Sénat et note de presse du gouvernement catalan du 15 octobre 2013, en ligne : <<http://bit.ly/H5FLer>> (site consulté le 16 octobre 2013).

<sup>24</sup> Eliseo AJA FERNÁNDEZ, « La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica », dans Eliseo AJA FERNÁNDEZ, Enoch ALBERTÍ ROVIRA et Juan José RUIZ RUIZ (dir.), *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 11, à la page 11.

<sup>25</sup> Joaquín TORNOS MAS et coll., *Informe sobre las autonomías*, Madrid, Civitas, 1988, p. 157-159; María Rosa RIPOLLÉS SERRANO, « La reforma del Senado: Senado y Estado Autonómico 1978-2004 », dans ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO (dir.), *La reforma constitucional: XXVI Jornadas de Estudio. 27, 28 y 29 de octubre de 2004*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2005, p. 169, à la page 180.

La réforme réglementaire de 1994 a donné tout de même des espoirs de changement. On a créé une commission spéciale au Sénat au mois de décembre. Formée par la Commission générale des communautés autonomes et la Commission des affaires constitutionnelles, ce groupe de travail a convoqué des experts, mais la fin de la législature en 1996 l'a empêché de finir ses travaux. Après les élections, la nouvelle législature (1996-2000) a vu au Sénat un débat sur l'État des autonomies auquel tous les présidents des communautés autonomes (sauf celui du Pays Basque) ont participé<sup>26</sup>. Dans ce contexte de visibilité peu usuelle de l'État des autonomies dans son ensemble, on a mis en pied une nouvelle Commission d'étude sur la réforme constitutionnelle du Sénat. Elle n'arriva pas non plus à finir ses travaux, et la législature suivante (2000-2004) chargea la Commission générale des communautés autonomes d'une autre étude dans le même sens<sup>27</sup>. Il convient de signaler qu'à l'occasion de ces débats, les nationalistes catalans exprimèrent le désir d'un Sénat où tous les sénateurs seraient élus par les parlements des communautés autonomes, mais avec une sorte de prime asymétrique aux communautés autonomes qui avaient promu la décentralisation<sup>28</sup>. Sans les mentionner, il est évident que la Catalogne faisait partie de ces communautés autonomes bénéficiaires d'un certain degré d'asymétrie<sup>29</sup>. De toute manière, la procédure de réforme n'a pas conclu à un résultat parce que le changement de majorité en 2004 a comporté une stratégie différente inspirée par le président socialiste.

La réforme du règlement du Sénat n'a pas été considérée une réussite, surtout si on la voyait comme une intervention minimale dans le système politique qui devait épargner une réforme constitutionnelle. Elle a pris six ans de discussions à travers trois législatures, sans aboutir à des résultats satisfaisants. La seule voie possible pour rendre cette chambre plus fonctionnelle semblait être celle d'une modification de la Constitution<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> José Antonio ALONSO DE ANTONIO, *Estudios sobre la reforma del Senado*, Madrid, s.n., 1999, p. 215-217.

<sup>27</sup> José Antonio ALONSO DE ANTONIO, « Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado », (2005) 2 *Foro Rev. Ciencias Juríd. Sociales* 359, 364-366.

<sup>28</sup> Jordi JANÉ GUASCH et Adolf BARCELÓ BARCELÓ, « Una propuesta de reforma del Senado que refleje la pluralidad del Estado », dans Manuel BALADO RUIZ-GALLEGOS, José Antonio GARCÍA REGUEIRO et Josep LÓPEZ DE LERMA (dir.), *La Constitución española de 1978 en su XXV aniversario*, Barcelona, Bosch, 2003, p. 479, à la page 480.

<sup>29</sup> «The elements of similarity among component units of a federal system must, if that system is to function at an optimum level of harmony, predominate over existing elements of diversity» Charles D. TARLTON, « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation », (1965) 27-4 *J. Polit.* 861, 873.

<sup>30</sup> Carlos FLORES JUBERÍAS, « A House in Search of a Role: The Senate in Spain », dans Samuel C. PATTERSON et Anthony MUGHAN (dir.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, Ohio State University Press, 1999, p. 260, aux pages 291-292; Eliseo AJA

Finalement, la réforme constitutionnelle fut proposée par le candidat socialiste à la présidence du gouvernement après la victoire du PSOE aux élections de 2004. José Luis Rodríguez Zapatero, dans son discours d'investiture, proposa des changements à la Constitution : l'adaptation de l'appartenance à l'Union Européenne, la fin de la discrimination entre les hommes et les femmes dans l'ordre de succession à la Couronne et, dans le domaine de l'organisation territoriale, l'inclusion du nom des communautés autonomes et la réforme du Sénat. Il soulignait l'importance de renforcer la cohésion de l'Espagne et de la défense de « l'identité, l'autonomie et la participation des communautés autonomes à une tâche commune »<sup>31</sup>. C'est dans ce but qu'il proposait de changer la régulation constitutionnelle, et le Conseil d'État prépara un rapport minutieux avec la collaboration de beaucoup de juristes.<sup>32</sup> Le rapport portait sur tous les sujets annoncés par Rodríguez Zapatero, et le Sénat y recevait une attention particulière. Dans son ensemble, l'initiative a suscité de l'optimisme : on a même cru y voir une réforme qui allait rester longtemps<sup>33</sup>. En fait, l'effort a été très sérieux, et l'échec est vraisemblablement attribuable au manque de consensus politique avec le principal parti de l'opposition<sup>34</sup>.

Le Conseil d'État était appelé à se prononcer sur les fonctions que le Sénat devrait exercer comme chambre « de représentation territoriale » (art. 69.1 CE); la composition la plus adaptée à ces fonctions; le rapport avec la Chambre des députés, et les

---

FERNÁNDEZ, *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, 2<sup>e</sup> éd, Madrid, Alianza Editorial, 2003, p. 245-246; Ramón PUNSET BLANCO, « Razón e identidad del Senado », (2004) 24-70 *Rev. Española Derecho Const.* 27, 33.

<sup>31</sup> José LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 15 avril 2004, p. 18 : « Todos coincidimos en la necesidad de reforzar la cohesión y la vertebración de España y en defender la identidad, el autogobierno y la participación de las Comunidades Autónomas en una tarea común. Ese espacio corresponde al Senado y hay que facilitar que lo pueda llevar a cabo. »

<sup>32</sup> José ÁLVAREZ JUNCO et Francisco RUBIO LLORENTE (dir.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Consejo de Estado, 2006. Le texte du rapport est aussi disponible en ligne : <<http://bit.ly/1eGyxKa>> (site consulté le 22 octobre 2013).

<sup>33</sup> Enoch ALBERTÍ ROVIRA, « La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad », dans Eliseo AJA FERNÁNDEZ, Enoch ALBERTÍ ROVIRA et Juan José RUIZ RUIZ (dir.), *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 33, à la page 34.

<sup>34</sup> Déclarations du président du gouvernement, José Luis Rodríguez Zapatero au journal *El País*, 6 décembre 2008, en ligne : <<http://bit.ly/1eMydto>> (site consulté le 11 septembre 2013). Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, « Sobre la reforma del Senado », dans José ÁLVAREZ JUNCO et Francisco RUBIO LLORENTE (dir.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Consejo de Estado, 2006, p. 751.

changements concrets dans le texte constitutionnel qui seraient nécessaires<sup>35</sup>. Il n'est pas essentiel d'étudier les détails des modifications des articles de la Constitution qui sont évidemment cohérents avec ce que le Conseil d'État propose. On peut souligner, tout de même, que le Conseil d'État fait un pas vers l'amélioration de la visibilité du Sénat. En effet, selon la Constitution, les élections parlementaires en Espagne comportent toujours la dissolution totale des deux chambres. En ce qui concerne le Sénat, cela signifie que tous les sénateurs, même ceux qui sont élus par les assemblées législatives des communautés autonomes, perdent leur mandat. Donc, la possibilité d'avoir un Sénat élu permanent, qui se renouvelle au rythme des communautés autonomes sans être entraîné par la Chambre des députés, signifie l'occasion d'accroître la visibilité de la chambre territoriale.

Le Sénat serait formé de sénateurs élus, selon l'argument avancé que l'élection assure la représentation. Le Conseil d'État laisse ouvert le choix entre l'élection directe des citoyens ou l'élection par les parlements des communautés autonomes, tout en montrant sa préférence pour la première option. En plus, il y gagnerait une certaine spécialisation comme chambre de première lecture des lois ayant un impact direct sur les compétences des communautés autonomes, particulièrement sur celles qui touchent leur financement et qui sont dérivées de l'article 157.3 CE<sup>36</sup>. Or, le Conseil d'État ne va pas trop loin dans son objectif de faire du Sénat une chambre spécialisée : il est contre l'idée de transférer au Sénat la tâche d'assurer la coopération intergouvernementale. Si l'on ajoute qu'il semble exclure la possibilité que le Sénat puisse mettre en jeu la continuité de l'exécutif, rôle réservé par la Constitution à la Chambre des députés, la réforme apparaît un peu timide. Dans tous les cas, elle ne semble pas accueillir la demande d'asymétrie des nationalistes évoquée auparavant, résultant à une petite controverse entre les professeurs qui veulent l'accepter et ceux qui y voient le besoin d'une réforme qui empêche les tendances centrifuges<sup>37</sup>. Les critiques ont pointé surtout

---

<sup>35</sup> CONSEJO DE ESTADO, « Informe sobre modificaciones de la Constitución española », dans *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Consejo de Estado, 2006, p. 51, aux pages 178-251.

<sup>36</sup> César GARCÍA NOVOA, *Financiación autonómica y reforma del Senado*, Madrid, Marcial Pons, 2012, p. 12; María AMPARO GRAU RUIZ, « El papel del Senado en la financiación de las Comunidades Autónomas », dans ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO (dir.), *La reforma constitucional: XXVI Jornadas de Estudio*, 27, 28 y 29 de octubre de 2004, Madrid, Ministerio de Justicia, 2005, p. 153.

<sup>37</sup> Francisco M. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, « La reforma del Senado » dans ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO (dir.), *La reforma constitucional: XXVI Jornadas de Estudio*, 27, 28 y 29 de octubre de 2004, Madrid, Ministerio de Justicia, 2005, p. 91 à la page 96; Francisco J. LLERA RAMOS, « Escenarios para una reforma en la composición del Senado », dans José ÁLVAREZ JUNCO et Francisco RUBIO LLORENTE (dir.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates*

vers la composition du Sénat. La plupart des universitaires ont été partisans d'un Sénat inspiré du *Bundesrat* allemand, et ce, depuis les débats constituants<sup>38</sup>, même si cela ne fait pas l'unanimité<sup>39</sup>. Pour leur part, les partis politiques ont été perçus comme plus réticents, du moins favorables à une composition par élection directe des citoyens de la communauté autonome ou de son Parlement<sup>40</sup>. Comme le rappelle Dehousse, plus on donne de l'importance au Sénat par le prestige de ses sénateurs élus, moins les intérêts régionaux y sont bien servis. En plus « [d]ans les régimes parlementaires, les partis nationaux s'efforceront de s'assurer le contrôle d'une assemblée qui pourrait entraver l'action du gouvernement. »<sup>41</sup>

Tous ces efforts intellectuels se sont heurtés au manque d'accord politique. Ce désaccord, tout de même, était un blocage général ne portant pas seulement sur la question du Sénat. Le conflit de fond était celui de la réforme du Statut d'autonomie de la Catalogne. Initiée en 2003, conclue en 2006 au Parlement espagnol et ratifiée par le peuple catalan en référendum la même année, la réforme a été très contestée par le Parti Populaire qui a saisi la Cour constitutionnelle. L'arrêt de 2010 (*Sentencia del Tribunal Constitucional* [STC] 31/2010) a déclenché une grande protestation en Catalogne. La réforme du Statut cherchait à améliorer un modèle où la Catalogne avait la capacité à légiférer sur beaucoup de sujets, mais presque toujours soumise à la législation basique de l'État. À ce cadre restrictif, il faut ajouter d'autres frustrations<sup>42</sup> : la tentative

---

*académicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Consejo de Estado, 2006, p. 843, à la page 855.

<sup>38</sup> Gumersindo TRUJILLO, « La regionalización del Estado », dans CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES (dir.), *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978, p. 503, à la page 520; Eliseo AJA FERNÁNDEZ, « La reforma constitucional del Senado: hacia una cámara autonómica designada por los gobiernos », dans José ÁLVAREZ JUNCO et Francisco RUBIO LLORENTE (dir.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Consejo de Estado, 2006, p. 709, à la page 15.

<sup>39</sup> Juan José RUIZ RUIZ, « Democracia mayoritaria e integración de los intereses territoriales en el Senado », dans Eliseo AJA FERNÁNDEZ, Enoch ALBERTÍ ROVIRA et Juan José RUIZ RUIZ (dir.), *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 51, à la page 68.

<sup>40</sup> Francisco RUBIO LLORENTE, « La necesidad de reforma constitucional », dans ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO (dir.), *La reforma constitucional: XXVI Jornadas de Estudio. 27, 28 y 29 de octubre de 2004*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2005, p. 25, aux pages 35-36.

<sup>41</sup> Renaud DEHOUSSE, « Le paradoxe de Madison : réflexions sur le rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux », (1990) 3 *Rev. Droit Public Sci. Polit.* 643, 675; Juan G. COTARELO, « Sobre la incompatibilidad entre federalismo y parlamentarismo », (1998) 8 *Ann. Fac. Derecho* 157, 184.

<sup>42</sup> Xavier ARBÓS MARÍN, « Una visió general », (2010) *Rev. Catalana Dret Públic Espec Sentència 312010 Trib. Const. Sobre Estatut* 29.

d'améliorer le financement, la stabilisation du modèle d'immersion linguistique, l'affirmation de la Catalogne comme nation, et, en général, l'élargissement du champ d'une autonomie que des spécialistes catalans considéraient de « basse qualité »<sup>43</sup>.

L'arrêt entre pleinement, à mon avis, dans ce que Ran Hirschl appelle « the judicialization of mega-politics », qui inclut « the judicialization of formative collective identity, nation-building processes, and struggles over the very definition or *raison d'être* of the polity as such »<sup>44</sup>. Dans tous les cas, la mobilisation contre cet arrêt est le début d'un mouvement indépendantiste qui n'a pas de précédent<sup>45</sup>, à tout le moins en Catalogne. Le nationalisme basque avait eu une préférence plus claire pour l'indépendantisme, tandis que le nationalisme catalan, plus transversal, avait normalement fait confiance à des améliorations graduelles de l'autonomie. L'indépendantisme n'était pas traditionnellement dominant en Catalogne alors qu'en 2013, le Parlement catalan a fait une déclaration de souveraineté<sup>46</sup> visant l'exercice du droit à l'autodétermination. C'est un changement historique, où l'arrêt de 2010 de la Cour constitutionnelle est perçu comme la preuve que le cadre constitutionnel n'était plus utile à la Catalogne. L'indépendance était le seul chemin disponible aux yeux de beaucoup de Catalans qui ont voté en conséquence aux élections parlementaires.

Il s'agit d'une crise majeure, où l'on pourrait s'attendre à une période de « mega constitutional politics », pour évoquer une idée de la science politique canadienne<sup>47</sup>. Toutefois, il n'y a pas de réforme constitutionnelle à l'horizon en 2013. Les socialistes catalans, à l'opposition, présentent un document qui demande une réforme fédérale de la Constitution espagnole<sup>48</sup>, où le modèle de Sénat est celui du *Bundesrat*, à savoir un

---

<sup>43</sup> Eliseo AJA et Carles VIVER PI-SUNYER, « Valoración de 25 años de autonomía », (2003) 23-69 *Rev. Española Derecho Const.* 69, 87-88.

<sup>44</sup> Ran HIRSCHL, « The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts », (2008) 11 *Annu. Rev. Polit. Sci.* 93, 94.

<sup>45</sup> Montserrat GUIBERNAU, « Comprendre la montée du sécessionnisme en Catalogne », dans François ROCHER et Benoît PELLETIER (dir.), *Le nouvel ordre constitutionnel canadien. Du rapatriement de 1982 à nos jours*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2013, p. 267; Xavier VIDAL-FOLCH, *¿Cataluña independiente?*, Madrid, Fundación Alternativas, 2013.

<sup>46</sup> La version en français, préparée par les services du Parlement catalan, en ligne : <<http://bit.ly/18qxXdS>> (site consulté le 11 septembre 2013).

<sup>47</sup> « Mega constitutional politics raises the fundamental question of whether the citizens of a nation-state share enough in common, in terms of their sense of political justice and collective identity, to go on sharing citizenship under a common constitution. » Peter H. RUSSELL, *Constitutional Odyssey. Can Canadians Become a Sovereign People?*, 2<sup>e</sup> éd, Toronto, University of Toronto Press, 1993, p. 75.

<sup>48</sup> FUNDACIÓ RAFAEL CAMPALANS, *Por una reforma constitucional federal*, coll. « Papers de la Fundació », n° 164, Barcelona, Fundació Rafael Campalans, 2013, en ligne : <[http://www.fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/164\\_papersdelafundacio\\_def.pdf](http://www.fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/164_papersdelafundacio_def.pdf)>

Conseil fédéral formé par des membres de l'exécutif des communautés autonomes qui peut être décisif, car son approbation serait indispensable<sup>49</sup> pour approuver la législation basique de l'État, dont les risques pour la capacité à légiférer des communautés autonomes ont été déjà mentionnés. Avec ce document, les socialistes catalans participent à une réunion de tous les leaders socialistes des communautés autonomes avec la direction espagnole du parti socialiste. Le résultat est un document assez court, où le Sénat n'y est mentionné que pour indiquer qu'il doit être une « vraie » chambre de représentation territoriale. Un résultat assez mince que les socialistes catalans ont considéré un point de départ et les socialistes espagnols l'ont jugé un point d'arrivée<sup>50</sup>. En arrière-plan, un élément essentiel de différence était la position des Catalans favorables à un référendum consultatif en Catalogne, dans un cadre de légalité, où la question de la sécession pourrait être posée. Les socialistes espagnols ne voulaient rien savoir. En revanche, même en écartant cette question épineuse, l'idée d'une réforme constitutionnelle est rejetée par le gouvernement conservateur espagnol<sup>51</sup>.

### 3. Le Sénat et la crise constitutionnelle

Le sécessionnisme catalan semble rendre critique le malaise du modèle constitutionnel espagnol. Javier Pérez Royo signalait, en 2002, que le constitutionnalisme espagnol du XX<sup>e</sup> siècle n'avait pas osé faire directement un choix sur la distribution territoriale du pouvoir. La Constitution de 1978, en s'inspirant de la Constitution républicaine de 1931, s'est limitée à permettre et à reconnaître l'autonomie des territoires qui la demanderaient. À partir de 1983, tout le territoire est formé par des communautés autonomes, mais cette généralisation de l'autonomie est le résultat d'un accord entre les partis politiques sans qu'il y ait eu un débat politique général sur le fond. La réforme constitutionnelle du Sénat pourrait permettre le débat sur l'articulation des

---

(site consulté le 27 octobre 2013). J'ai participé à l'élaboration de ce texte, qui est accessible, en ligne : <<http://bit.ly/1aqiEVq>> (site consulté le 27 octobre 2013).

<sup>49</sup> *Id.*, p. 11.

<sup>50</sup> EL PAÍS, « PSOE y PSC sellan su pacto federal sin resolver el conflicto por la consulta », 6 juillet 2013, Los socialistas catalanes seguirán defendiendo el « derecho a decidir », un concepto que el PSOE rechaza, en ligne : <[http://politica.elpais.com/politica/2013/07/06/actualidad/1373104003\\_283119.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/07/06/actualidad/1373104003_283119.html)> (site consulté le 27 octobre 2013). Le lien permet d'arriver au texte de la déclaration politique, où la référence au Sénat se trouve à la page 7, en ligne : <<http://bit.ly/1dA5MB8>> (site consulté le 27 octobre 2013).

<sup>51</sup> Luis B. GARCÍA, « Rajoy rechaza de nuevo la reforma constitucional de Rubalcaba para encajar a Catalunya », *La Vanguardia*, 25 octobre 2013, Rajoy rechaza reforma constitucional Catalunya « La posición del Gobierno sigue siendo la del mantenimiento de la estabilidad institucional en España », en ligne : <<http://www.lavanguardia.com/politica/20131025/54392412276/rajoy-rechaza-reforma-constitucional-catalunya.html>> (site consulté le 27 octobre 2013).

communautés autonomes<sup>52</sup>. Nous savons déjà que ce débat ne s'est pas produit et qu'il est finalement peu probable. Les partis politiques, qui sont les acteurs politiques principaux, ont toujours eu des divergences à propos de la réforme du Sénat. Les socialistes et les conservateurs ont, sur les chambres, un poids suffisant pour pouvoir s'empêcher les uns aux autres toute réforme constitutionnelle, et ils n'ont rien à gagner dans tout ce qui pourrait signifier une modification des équilibres institutionnels<sup>53</sup>. Bien entendu, des questions de grande théorie planent sur les débats, telles que le lien entre « représentation » et « élection », au moment de discuter si la représentation des communautés exige que « leurs » sénateurs soient élus, ou si les exécutifs des communautés autonomes peuvent les représenter sans avoir été élus par leurs concitoyens<sup>54</sup>. Néanmoins, en arrière-plan, on peut soupçonner que les partis politiques craignent tout changement par lequel le Sénat pourrait devenir une institution dérangeante s'il améliorerait son influence dans la procédure législative avec une majorité politique différente de celle de la Chambre des députés<sup>55</sup>.

Si le Sénat n'est pas cohérent avec la réalité de l'État des autonomies, ce n'est pas seulement à cause des problèmes de structure institutionnelle. Un élément politique, historique, pèse aussi sur la dynamique de tout changement. Il y a, en Espagne, 17 communautés autonomes, mais toutes n'ont pas la même histoire. Dans le cas de la Catalogne, qui est celle qui chemine vers l'indépendance, il n'y a pas eu une disposition favorable au fédéralisme depuis l'échec du projet fédéral de la République espagnole de 1873<sup>56</sup>. Deux raisons expliquent cette situation : le fédéralisme espagnol était trop à gauche pour satisfaire tous les secteurs sociaux catalans, et il était parfois peu disposé à reconnaître la Catalogne comme une des entités devant composer la République fédérale. Par ces positions proches de l'anarchisme proudhonien, plus inclinées à

---

<sup>52</sup> Javier PÉREZ ROYO, « Hablando en prosa sin saberlo: reflexiones sobre la articulación territorial del Estado en la Constitución de 1978 », (2002) 54 *Rev. Derecho Político* 13, 16, 28-30.

<sup>53</sup> Elisa ROLLER, « Reforming the Spanish Senate : Mission impossible? », (2002) 25-4 *West Eur. Polit.* 69, 89; Wilfried SWENDEN, *Federalism and Second Chambers: Regional Representation in Parliamentary Federations: The Australian Senate and German Bundesrat Compared*, Brussels, Peter Lang, 2004, p. 39-40; Wilfried SWENDEN, « Subnational participation in national decisions: the role of second chambers », dans Henrik ENDERLEIN, Sonja WÄLTI et Michael ZÜRN (dir.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Publishing, 2010, p. 103, aux pages 119-120.

<sup>54</sup> Narcís OLIVERAS I TERRADAS, *Senado y representación*, Madrid, Secretaría General del Senado Dirección de Estudios y Documentación Departamento de Publicaciones, 2000; Angel GARRORENA MORALES, « Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado », (2009) 145 *Rev. Estud Políticos* 11, 21-22.

<sup>55</sup> Josep MARIA COLOMER, « Las instituciones del federalismo », (1999) 1-1 *Rev. Española Cienc. Política* 41, 48.

<sup>56</sup> J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme i Autonomia a Catalunya : 1869-1938. Documents*, Barcelona, Curial, 1974.

organiser la fédération sur la base de petits cantons, l'autonomisme catalan bascula vers une stratégie qui insistait sur les relations bilatérales entre la Catalogne et le gouvernement de Madrid. Comme le disait Francesc Cambó, conservateur, lorsqu'il demandait, en 1929, l'autonomie pour la Catalogne et la reconnaissance de son identité spécifique (ma traduction) : « La Catalogne peut être une exception dans le régime politique général de l'Espagne, ou bien la Catalogne peut s'articuler dans un système appliqué à tout l'État espagnol. Nous Catalans, nous ne devons pas choisir, ce sont les non-Catalans qui doivent indiquer la solution qui leur plaît le plus, et qu'ils jugent la plus facile. »<sup>57</sup> On trouve cette inclination au bilatéralisme même dans le Statut de la Catalogne de 2006, à l'article 3.1, qui énonce le cadre politique des relations avec l'État, comme principe de « bilatéralité », suivi, de façon un peu contradictoire, par le principe de « multilatéralité ».

La préférence pour les relations bilatérales peut provoquer une situation d'asymétrie. Il y a des politologues qui affirment (ma traduction) : « Quand l'inégalité de la représentation des sous-unités fédérales dans la deuxième chambre est basse — un coefficient de Gini de 0,2 —, on pourrait argumenter que la chambre “fédérale” ne protégera probablement pas le caractère fédéral du système. »<sup>58</sup> Dans les États multinationaux, les minorités nationales auront des demandes spécifiques qui ne seront probablement pas soutenues par les groupes majoritaires, comme c'est le cas quand les minorités réclament un régime juridique protecteur pour leur langue. Une représentation de ces minorités qui ne leur donne pas une prime d'influence ne leur paraîtra pas une alternative préférable aux rapports bilatéraux qui assurent une réponse plus satisfaisante à leurs demandes<sup>59</sup>. Les nationalistes catalans ont traditionnellement préféré jouer ce jeu depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978 : chaque fois qu'un des grands partis espagnols a eu besoin d'un partenaire parlementaire pour s'assurer la majorité à la Chambre des députés, le groupe nationaliste catalan a été disponible pour accorder son soutien en échange d'améliorations de l'autonomie, normalement généralisées à toutes les communautés autonomes.

L'indépendantisme comporte un conflit bilatéral entre le territoire qui veut devenir un État souverain et l'État auquel appartient ce territoire. Il est, en même temps, la preuve de l'échec de la capacité d'intégration attribuée à la dynamique de coopération qui semble définir les fédéralismes contemporains. En théorie, la coopération permet aux

---

<sup>57</sup> Francesc CAMBÓ, « España, Cataluña y la nueva Constitución », dans *Obras de Francesc Cambó*, Barcelona, Alpha, 1984, p. 517, à la page 559.

<sup>58</sup> Juan J. LINZ, « Democracia, multinacionalismo y federalismo », (1999) 1 *Rev. Española Cienc. Política* 7, 10.

<sup>59</sup> Michael KEATING, « Principes et problèmes du gouvernement asymétrique », (1998) 17-3 *Polit. Sociétés* 93, 106; Michael KEATING, « Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe », (1999) 29-1 *Publius J. Fed.* 71, 86.

entités qui forment une fédération de forger des alliances différentes pour chacun des leurs objectifs. Ainsi, leur influence sur le pouvoir central peut être plus forte. Ce jeu des relations intergouvernementales se développe en Espagne<sup>60</sup> depuis 1980, avec la conférence qui discute périodiquement des questions de péréquation, et elle s'est étendue à tous les domaines de politiques publiques. On essaya de lui donner une certaine institutionnalisation entre 2004 et 2011, les deux législatures socialistes présidées par Rodríguez Zapatero, en créant une « Conférence de présidents » qui réunissait tous les présidents des communautés autonomes avec le président du gouvernement central. Cette conférence s'est réunie cinq fois entre 2004 et 2012, en se présentant comme un siège plus adapté que le Sénat pour y développer les relations intergouvernementales<sup>61</sup>. Sans succès, parce qu'en réalité les positions partisans l'emportent presque toujours sur les orientations cohérentes avec les institutions présidées par les acteurs. On en trouve un exemple assez spectaculaire, où le protagoniste est le responsable des finances d'une communauté autonome : Antonio Beteta, du Parti Populaire (PP) de la Communauté autonome de Madrid. La conférence de politique financière se réunissait, en 2009, pour proposer un nouveau modèle de financement. À la sortie, il s'est trouvé auprès de journalistes à qui il dit, très fâché (ma traduction) : « Le PP de Madrid [notons qu'il ne fait pas référence à l'institution, mais au parti] aurait voté contre, mais on a reçu l'ordre de s'abstenir. Je ne peux pas le dire plus clairement. »<sup>62</sup> Ce comportement subordonné au parti d'appartenance peut être imaginé par tous les partis politiques, même s'il n'est pas habituel de le communiquer si clairement aux journalistes.

Les relations intergouvernementales en Espagne se font donc avec les mêmes acteurs qui interviennent dans d'autres cadres institutionnels, y compris le Sénat : les partis politiques. Elles ne permettent pas d'y voir une arène alternative, où les nationalistes catalans pourraient y trouver des alliés avant de devenir indépendantistes. En l'absence de relations intergouvernementales véritablement autonomes, le nationalisme catalan peut y trouver la confirmation de la justesse de son choix traditionnel pour le bilatéralisme. Il est presque impossible qu'une réforme du Sénat, même une réforme où

---

<sup>60</sup> Xavier ARBÓS MARÍN (dir.), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 2009.

<sup>61</sup> Fernando REVIRIEGO PICÓN, « El Senado y la Conferencia de Presidentes », (2006) 17 *Teoría Real Const.* 355, 366.

<sup>62</sup> Antonio BETETA : « El PP de Madrid habría votado en contra si no le hubieran ordenado que se abstuviera. Lo puedo decir más alto, pero no más claro », dans le journal *La Vanguardia*, 16 juillet 2009, p. 12, en ligne : <<http://bit.ly/1aSPsoG>> (site consulté le 3 novembre 2013). On peut le voir, pour la petite histoire, Antonio Beteta a été désigné Secrétaire d'État aux administrations publiques. Voir le Décret royal 1852/2011, publié au journal officiel (*Boletín Oficial del Estado*) du 24 décembre 2011, section II, en ligne : <<http://bit.ly/19aIQVx>> (site consulté le 3 novembre 2013).

les communautés autonomes auraient une influence décisive, puisse, par elle-même, ralentir le mouvement souverainiste. Il s'agit d'un problème politique, et la solution sera politique<sup>63</sup>. Les experts ne peuvent que suggérer des formules institutionnelles en s'inspirant d'une bibliographie presque accablante.

---

<sup>63</sup> Castellá ANDREU, préc., note 13, à la page 909.