



**HAL**  
open science

## Droit constitutionnel étranger : Espagne

Hubert Alcaraz, Olivier Lecucq

► **To cite this version:**

Hubert Alcaraz, Olivier Lecucq. Droit constitutionnel étranger : Espagne : Chroniques. Revue française de droit constitutionnel, 2019, 117, pp.215-227. halshs-02119036

**HAL Id: halshs-02119036**

**<https://shs.hal.science/halshs-02119036>**

Submitted on 3 May 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Droit constitutionnel étranger**  
**Espagne<sup>1</sup>**  
**Hubert Alcaraz, Olivier Lecucq**

Cette chronique couvre l'année 2017 et la première moitié de 2018, période particulièrement riche pour la vie politique, institutionnelle et juridique espagnole, non pas que les années précédentes ne l'aient pas également été mais car, de façon tout à fait spectaculaire, les mois écoulés ont été le théâtre de la concrétisation d'un affrontement des identités ou, du moins, d'une certaine conception de l'identité : d'un côté, celle de l'Espagne et, de l'autre, celle de la Catalogne. Ce conflit, en forme de défi sécessionniste, a produit et continue de produire des conséquences qui, peu ou prou, ont rejailli sur l'ensemble, non seulement, de la société espagnole mais aussi de la vie publique, ni les institutions (§ I) ni l'Etat des autonomies (§ II) n'en sortant épargnés.

**§ I-La vie institutionnelle**

La vie institutionnelle espagnole, depuis longtemps déjà, vit, pour partie, au rythme des relations, et des soubresauts qu'elles produisent parfois, entre Madrid et les Communautés autonomes espagnoles. Aucune des institutions de la monarchie ne peut les ignorer, comme l'ont mis en évidence les quatre premières années de règne du Roi Felipe VI, sur lesquelles son cinquantième anniversaire a été l'occasion de revenir (B). Sans que le conflit catalan ne soit directement et essentiellement à l'origine du départ de Mariano Rajoy, il a néanmoins également pesé sur les derniers mois de son gouvernement avant que, pour la première fois depuis le rétablissement de la démocratie, une motion de censure ne soit adoptée et un nouveau Gouvernement constitué, toutes circonstances auxquelles les partis politiques régionaux ont largement participé (A).

**A-Motion de censure réussie : une première qui en dit long sur la situation politique du pays**

Si le procès indépendantiste catalan est sans aucun doute le plus grand défi auquel l'Espagne est aujourd'hui confrontée, la mise en œuvre – et la réussite – d'une motion de censure le 1<sup>er</sup> juin 2018 contre le Gouvernement de Mariano Rajoy, et la nomination de Pedro Sánchez, patron du PSOE, comme nouveau président du Gouvernement, restera, elle aussi, dans les annales. Non seulement parce qu'il s'agit d'une procédure singulière et que son succès est en l'occurrence une première, mais parce qu'elle dit beaucoup aussi sur la situation politique du pays.

La motion de censure est un dispositif classique et inhérent à tout régime parlementaire car elle permet au parlement de mettre en jeu, de sa propre initiative, la responsabilité politique du Gouvernement et de l'obliger à démissionner en cas d'adoption. La Constitution espagnole ne déroge pas à ce trait traditionnel du parlementarisme en prévoyant, dans son article 113.1, la possibilité pour le Congrès des députés d'« engager la responsabilité politique du Gouvernement grâce à l'adoption à la majorité absolue de la motion de censure ». Et, en cas de succès, l'article 114.2 de la Constitution énonce que « le Gouvernement présentera sa

---

<sup>1</sup> Par Olivier Lecucq, professeur de droit public à l'Université de Pau et des pays de l'Adour, directeur de l'Institut d'études ibériques et ibérico-américaines (CNRS – UMR 7318) et Hubert Alcaraz, maître de conférences en droit public HDR à l'Université de Pau et des pays de l'Adour, membre de l'Institut d'études ibériques et ibérico-américaines (CNRS – UMR 7318).

démission au Roi ». Toutefois, marque directe et supplémentaire de l'influence du système constitutionnel allemand lors de l'élaboration de la loi fondamentale espagnole<sup>2</sup>, la motion de censure doit être constructive en ce sens que, au titre de l'article 113.2, cette mesure, qui doit être proposée par au moins un dixième des députés (soit au moins 35), « doit inclure un candidat à la Présidence du Gouvernement », lequel doit avoir accepté la proposition (selon l'article 175.2 du Règlement du Congrès). Aussi, aux termes de l'article 114.2, dès lors que la motion est adoptée, le candidat désigné sera considéré comme investi de la confiance de la Chambre et le Roi devra le nommer président du Gouvernement. Ce dispositif, bien qu'original en droit comparé, a été présenté par les constituants espagnols comme inhérent au système parlementaire moderne en ménageant pleinement le rapport de confiance entre la majorité parlementaire et l'exécutif<sup>3</sup>. En un seul mouvement, deux processus de nature différente sont mis à l'œuvre : la défiance par l'adoption de la motion de censure, la confiance par l'investiture qu'elle provoque.

Et c'est précisément ce qui s'est produit les 31 mai et 1<sup>er</sup> juin derniers. Le déclenchement de la procédure trouve son origine, certains diront son prétexte<sup>4</sup>, dans le jugement rendu par l'*Audiencia Nacional* (la juridiction pénale espagnole) dans le cadre de l'affaire *Gürtel* qui concerne une vaste entreprise de corruption, « un système de corruption institutionnalisé » selon les termes mêmes de l'arrêt, liée à de nombreux membres ou d'anciens membres du *Partido Popular (PP)*<sup>5</sup>. Plusieurs personnalités, dont Luis Bárcenas qui était trésorier du *PP* au moment des faits, ont fait l'objet de très lourdes peines de prison et, fait inédit à l'échelle des démocraties européennes, le *PP*, en qualité de parti politique, a lui-même été condamné, au titre de sa responsabilité civile, à une amende de 245 000 euros pour avoir, comme dénonce le juge, participé à titre lucratif aux activités délictueuses incriminées. Fait aggravant sur le plan politique, le jugement laisse entendre que, s'il n'est pas impliqué dans les actes condamnés, M. Rajoy n'est pas exempt de tout reproche pour ne pas avoir été d'une franchise exemplaire, en ce qui concerne notamment l'existence d'une « caisse b » du parti, lors de son audition en tant que témoin devant la formation de jugement<sup>6</sup>.

Scandale politique par conséquent qui, au nom d'une urgence éthique, conduit immédiatement le *Partido Socialista Obrero Español (PSOE)*, et son leader le secrétaire général du Parti, Pedro Sánchez, à réagir en annonçant une motion de censure destinée à sanctionner un parti au pouvoir placé au cœur d'une sidérante tourmente judiciaire. Le dépôt de la motion, avec Sánchez comme candidat déclaré, est enregistré le 28 mai, mais les jeux sont alors loin d'être faits car, étant d'au moins 176 suffrages positifs exprimés, la majorité absolue suppose pour le *PSOE*, qui n'est pas suivi par *Ciudadanos*, non seulement le soutien, acquis, de *Unidos Podemos* mais aussi de la kyrielle de petits partis représentés au Congrès, notamment les partis de plusieurs communautés autonomes, fussent-ils de tendance indépendantiste comme il en va de l'*Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)* et du *Partido Demócrata Europeo Catalán (PDeCAT)* catalans. L'attention se concentre surtout sur le *PNV* basque qui, avec 5 représentants, peut faire basculer le scrutin favorablement - ou pas, et qui, venant de négocier habilement son appui à la majorité de droite pour l'approbation du budget

---

<sup>2</sup> V. C. Elías Méndez, « Artículos 112, 113 y 114 », in *Comentarios a la Constitución Española*, ..., pp. 1800-1801.

<sup>3</sup> V. J.-R. Montero Gibert, « La moción de censura en la Constitución de 1978 : supuestos constituyentes y consecuencias políticas », *Revista de Estudios Políticos*, num. 12, 1979, p. 26.

<sup>4</sup> Beaucoup de membres de la majorité Rayoy, et le président du Conseil lui-même, ont fortement critiqué le comportement de Pedro Sánchez, grand gagnant de la motion de censure, pour être prêt à tout pour accéder – enfin – au pouvoir.

<sup>5</sup> Audiencia Nacional, Sala de lo penal, Sección segunda, n° 20/2018, 24 mai 2018.

<sup>6</sup> M. A. Campos, « El testigo Rajoy no fue "verosímil" al negar la caja b », *Cadena SER*, 24 mai 2018.

de l'Etat, paraît *a priori* plus enclin à ne pas rejoindre le camp des partisans de la motion. Grande sera ainsi la surprise, encore que les responsables du PP se doutaient dès la veille du scrutin qu'ils avaient « perdu le contrôle de la législature »<sup>7</sup>, lorsque, le vendredi 1<sup>er</sup> juin en milieu de journée, la proclamation des résultats du vote acte, avec le soutien du *PNV*, le succès de la motion de censure par 180 voix pour, 1 abstention et 169 votes contre<sup>8</sup>.

La procédure d'investiture interviendra dans la foulée du vote avec la communication formelle de l'investiture par la présidente du Congrès, Ana Pastor, puis la nomination de Pedro Sánchez Pérez-Castejón comme président du Gouvernement par un décret royal signé par le Roi Felipe VI, et enfin la prise de possession du nouveau résidant de la Moncloa, le septième de l'ère démocratique, le samedi 2 juin. En moins d'une semaine, la procédure de la motion de censure aura bousculé en profondeur le jeu politique : un Gouvernement est renversé, un nouveau président du Conseil investi. Et, après trois tentatives avortées (en 1980 contre le Gouvernement d'Adolfo Suárez, en 1987 contre le Gouvernement de Felipe González, en 2016 contre le Gouvernement Rajoy, déjà), c'est ainsi la première fois que la procédure est couronnée de succès.

Reste que la stabilité gouvernementale censée être garantie par le caractère constructif du dispositif (la chute d'un Gouvernement donne automatiquement naissance à un nouveau Gouvernement) est, en l'occurrence, particulièrement fragile. Sans doute doit-on créditer le nouveau Gouvernement, nommé dès le mercredi 6 juin, d'être un Gouvernement solide, composé de personnalités reconnues pour leurs compétences, davantage que pour leur poids politique, très féminisée de surcroît ce qui ne gêne rien. Mais tout de même, le nouveau Gouvernement aura bien de la peine à trouver une majorité parlementaire à la fois solide, fiable et investie, d'autant plus que Sánchez a refusé de jouer l'ouverture, notamment vers *Unidos Podemos*, et a choisi un Gouvernement de tendance politique monocolore, reposant pour l'essentiel sur les seules forces du *PSOE*. Indépendamment du problème de légitimité *ab initio* dont pourrait théoriquement souffrir un Gouvernement non issu d'un processus électoral démocratique mais d'une procédure parlementaire destinée à sanctionner le pouvoir en place, force est de constater que le soutien parlementaire sur lequel pourra compter Sánchez est pour le moins bigarré et particulièrement instable. « Majorité Frankenstein » est d'ailleurs une formule qui a fait florès pour en qualifier les contours. Qu'on en juge : 84 députés socialistes (issus du pire résultat électoral du *PSOE* lors des élections générales de 2016) sur 350 membres du Congrès, quand le *PP* en compte à lui seul 137 ; une pléiade de soutiens divers (*Unidos Podemos*, 67 sièges, *ERC*, 9, *PDeCAT*, 8, *PNV*, 5, *Compromís*, 4, *EH Bildu*, 2, y *Nueva Canarias*, 1) ; de sorte qu'à l'heure où l'Espagne peine encore à sortir des effets désastreux de la crise économique et financière de 2007 et est confrontée à des défis majeurs, comme celui de la Catalogne, chaque réforme et projet de loi envisagés par Sánchez fera nécessairement l'objet de tractations et d'arrangements certainement délicats pour réunir une majorité, ce qui, avouons-le, n'est pas gage de l'efficacité et de la clairvoyance dont l'Espagne a aujourd'hui ardemment besoin. Alors que ce Gouvernement n'a pas été réellement choisi mais procède d'une mise en place par défaut, et qu'il sera au mieux au pouvoir pour de deux ans. Alors surtout, il faut y insister, qu'il devra trouver enfin la voie du dialogue avec le nouveau Govern catalan, ce qui est sans doute, on l'aura compris, une mission impossible lorsqu'on connaît la position défendue de longue date par Sánchez lui-même contre tout processus indépendantiste et celle, encore plus marquée, en faveur du « droit de décider » catalan sans cesse proclamé par le nouveau président de la *Generalitat*, Quim Torra.

<sup>7</sup> G. Cortizo, « El Gobierno admite la pérdida de control sobre la legislatura », *eldiario.es*, 26 mai 2018.

<sup>8</sup> Pour le détail de la votation, v. « Moción de censura : Sánchez, presidente », *El País*, 2 juin 2018.

## B- La Couronne d'Espagne et les cinquante ans de Felipe VI

Il a été enfant et prince, avant d'être roi : le 30 janvier dernier, Felipe de Bourbon et de Grèce a fêté ses cinquante ans. L'occasion pour dresser une sorte de bilan de ses quelques premières années de règne, qui ont débuté lorsque son père, Juan Carlos I d'Espagne, a abdiqué le 18 juin 2014. Presque quatre ans au pouvoir donc, et un prétexte pour revenir sur le parcours de celui qui, lorsqu'il vient au monde à Madrid le 30 janvier 1968, voit son avenir et celui de l'Espagne encore largement hypothéqués par un nombre considérable d'incertitudes, au moment même où le franquisme connaît ses derniers feux. Descendant en ligne directe agnatique de Louis XIV, il naît fils de prince et demeure infant pendant un peu plus de six ans, avant que son père, le 22 novembre 1975, ne soit proclamé Roi. C'est ainsi que débute un parcours qui le mène, presque quarante ans plus tard, le 19 juin 2014, à succéder à Juan Carlos I sous le titre de Felipe VI. Car même si ses parents, les rois Juan Carlos d'Espagne et Sophie de Grèce, le savaient unique, ils le voulaient égal à tous les autres, son sort étant irrémédiablement scellé : être à l'entier service de la nation espagnole. Parmi ses années d'apprentissage, la journée du 23 février 1981 reste, comme dans l'esprit de nombreux Espagnols, inoubliable et pèse encore sur la manière dont il entend faire face aux défis auxquels l'Espagne se trouve aujourd'hui confrontée<sup>9</sup>.

Et durant ses quatre premières années de règne, les gageures n'ont pas manqué. Pensons, évidemment, et d'abord, à la tentative de sécession d'une partie de la Catalogne, sur laquelle cette chronique revient abondamment. Mais il faut, néanmoins, ajouter, précisément à ce propos, que si Juan Carlos I fut l'artisan de la démocratie, Felipe VI veut être celui qui restaurera le prestige de la monarchie espagnole et préservera l'unité de la nation espagnole. A cet égard, le discours du 3 octobre 2017, deux jours après les interventions de la police nationale et de la *Guardia Civil* en Catalogne, pour empêcher la tenue du référendum unilatéral du 1<sup>er</sup> octobre, a de le présenter arbitre, pacificateur ferme d'une nation désormais très profondément divisée. Face à la « violation de la Constitution », une partie de la société espagnole attendait qu'il élève la voix. Si sa prise de parole est loin d'avoir réglé le problème, il n'est même pas certain qu'elle ait satisfait une majorité d'Espagnols. Mais, le prestige de la monarchie ne se joue pas qu'autour de la grande question des relations entre l'Espagne et ses territoires. Sur le plan institutionnel et politique encore, Felipe VI accède au pouvoir alors que le bipartisme, PSOE – PP, affaibli, subit son premier grand revers électoral, lors des élections européennes de mai 2014, avec le surgissement de *Podemos*, ce parti né quelques mois auparavant et qui jaillit alors comme la quatrième force politique espagnole en nombre de votes, dépassant même, dans les mois qui suivirent, le parti socialiste en intentions de vote, pour apparaître comme la deuxième force politique du pays. Et, depuis, la recomposition du paysage politique n'a pas cessé, *Ciudadanos*, parti de centre droit<sup>10</sup> fondé en 2006, se joignant à la fête pour bousculer PP et PSOE, eux-mêmes également aux prises, comme *Podemos*, avec leurs divisions internes, auxquelles il faut ajouter, du côté du PP, des affaires de corruption dont la plus importante à ce jour, *Gürtel*, a peut-être finalement eu raison de la présidence de Mariano Rajoy. Et encore le tableau ne serait-il pas complet si l'on omettait que, quelques mois après l'accession à la Couronne de Felipe VI, en octobre 2016, l'Espagne franchit la barre des 300 jours, pendant lesquels, pour la première fois, elle reste sans

---

<sup>9</sup> On se souvient que c'est à un véritable coup d'Etat mené par des officiers militaires que son père avait dû faire face ce jour-là et qu'il avait relevé avec succès le défi qui lui avait alors été lancé.

<sup>10</sup> Même si le parti se définit aujourd'hui comme « libéral progressiste », après s'être défini comme de « centre-gauche », selon plusieurs enquêtes d'opinion les Espagnols voient ce parti comme appartenant au centre droit, voire à la droite traditionnelle.

gouvernement. Mais Felipe VI tient bon : il refuse la convocation de nouvelles élections législatives anticipées, jusqu'à ce que Mariano Rajoy parvienne à former un gouvernement, le 29 octobre 2016, gouvernement qui, comme on le sait, est reversé, pour la première fois également dans l'histoire de la démocratie espagnole, le 1<sup>er</sup> juin 2018. Que de premières pour un « jeune » Roi !

Et pour finir, la Couronne elle-même qui, dès le printemps 2014, connaît sa pire véritable crise depuis 1975 : après le scandale *Nóos*, du nom de l'institut qui aurait permis des détournements de fonds publics par son président, Iñaki Urdangarin, ancien joueur professionnel d'handball et époux de Cristina de Borbón, seconde fille de Juan Carlos I et sœur de Felipe VI, c'est la chasse à l'éléphant au Botswana, durant laquelle le roi Juan Carlos, accompagné de sa maîtresse de l'époque, Corinna Zu Sayn-Wittgenstein, se casse une hanche, qui provoque la colère des Espagnols. Depuis, les soupçons ne cessent de circuler, autour de la personne de Juan Carlos I et des avantages dont il aurait fait bénéficier son ancienne maîtresse, cette dernière, aujourd'hui évincée, ne manquant pas d'alimenter les soupçons à propos de commissions perçues par le Roi émérite. Les premiers mois de règne de Felipe VI ont alors été déterminants, comme en témoignent certaines des décisions qu'il prend dès son accession au pouvoir. Désormais, la famille royale ne pourra avoir d'autre activité que purement institutionnelle, le roi ne peut exercer d'autres fonctions que celles qui lui sont attribuées par la Constitution, tandis que les comptes du roi sont, désormais, annuellement soumis à un audit externe, rendu totalement public. Un code de bonne conduite est imposé à toute la Maison royale, organe de soutien du Roi pour toutes les activités résultant de sa fonction de chef d'Etat, et à tous les agents du palais de la Zarzuela. Un an après avoir accédé au trône, le 11 juin 2015, dans un geste des plus symboliques, le roi Felipe VI retire à sa sœur, Cristina de Borbón, le titre de duchesse de Palma de Majorque. Effort ou choc vers la modernisation et la transparence ? En toute hypothèse, la prise de distance de la Maison du Roi avec Cristina de Borbón a été saluée par les Espagnols, même si finalement par deux jugements du 17 février 2017 et du 12 juin 2018, des délits de fraude fiscale et d'évasion fiscale, seul le second est retenu.

## **§ II-Les autonomies territoriales**

Avant même 1978 et l'adoption de la Constitution, la question de la manière dont il convient que le droit se saisisse des liens entre l'Espagne et les territoires qui la forment occupent les réflexions et nourrissent la vie politico-juridique espagnole. Toutefois, depuis quelques années, la problématique a été réactivée pour finalement être portée à l'incandescence par la Catalogne (A), produisant des effets jusque dans l'enceinte du Tribunal constitutionnel et sur sa jurisprudence (B).

### **A- Le défi sécessionniste catalan**

### **B-Les autonomies territoriales et le Tribunal constitutionnel : extension du domaine de la lutte**

2017 devait être pour le Tribunal une année de renouvellement de ses membres. Ce moment important pour la vie de la juridiction fait, lorsque le Sénat en la charge, intervenir directement les Communautés autonomes, par le biais de leur Parlement, et il a, par le passé, souvent été délicat (a). Pourtant, finalement, le plus grand tumulte est venu d'ailleurs (b).

### ***a-Le renouvellement du Tribunal constitutionnel***

Une fois encore, durant l'année 2017, le Tribunal constitutionnel espagnol s'est trouvé bousculé, projeté au cœur d'une tourmente qui secoue, désormais, toute la société espagnole et qui occupe largement son prétoire, malgré ses efforts pour se maintenir en dehors du combat politique qui fait rage entre indépendantistes catalans et anti-indépendantistes. Au mois de mars, le renouvellement des membres du Tribunal s'était, pour tant, déroulé sans difficulté majeure, à la différence de ce qui a pu se produire récemment. Le 14 mars, Ricardo Enríquez, Alfredo Montoya Melgar, Cándido Conde-Pumpido et María Luisa Balaguer ont, en effet, prêté serment devant le Roi Felipe VI, au cours d'une cérémonie au palais de la Zarzuela, en présence du chef du gouvernement de l'époque, Mariano Rajoy, et des présidents du Congrès des députés et du Sénat. Étaient aussi présents, le président du Tribunal suprême, celui du Conseil général du pouvoir judiciaire et Francisco Pérez de los Cobos, président sortant du Tribunal constitutionnel. Avant même cette cérémonie, dès le 8 mars, alors que les quatre nouveaux magistrats recueillaient, sur la base de l'accord conclu entre le Parti populaire (PP) et le Parti socialiste (PSOE), les votes des trois cinquièmes des membres du Sénat, conformément à l'article 159, al. 1, de la Constitution, les sénateurs issus de *Podemos*, *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) et du *PDeCat* (Parti démocrate européen catalan) refusaient de participer à un vote qu'ils considéraient comme une farce, tandis que la sénatrice des Canaries, María José López Santana déposait un vote nul, sur lequel figurait l'inscription « Pour un Tribunal constitutionnel paritaire ». Le ton était donc donné lors d'un débat tenu devant le Sénat à qui il revenait de renouveler un tiers des douze membres du Tribunal. Les partis minoritaires reprochaient, en particulier, au PP et au PSOE de s'entendre sur le nom des candidats avant même que les propositions des Communautés autonomes ne parviennent au Sénat, comme cela est pourtant, en principe, prévu. Parmi les nouveaux entrants, le plus fameux est, sans doute, Cándido Conde-Pumpido, ancien procureur général de l'Etat du temps du gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero, et jusque-là magistrat au Tribunal suprême. Alfredo Montoya est, quant à lui, professeur de droit du travail à l'Université de Murcia, tandis que María Luisa Balaguer est professeur de droit constitutionnel. Ricardo Enríquez, pour sa part, faisait déjà partie du Tribunal depuis 2014 mais il pouvait y être maintenu car il avait, à l'époque, remplacé Francisco Hernando, décédé prématurément. Francisco Pérez de los Cobos et Adela Asúa, président et vice-présidente du Tribunal, quittant la juridiction, il convenait de désigner de nouveaux titulaires pour ces postes. Juan José González Rivas et Encarnación Roca Trías en ont ainsi été nommés respectivement président et vice-présidente le 22 mars suivant. A la suite de ces nominations, conformément aux dispositions des articles 7 et 8 de sa loi organique (2/1979), l'assemblée plénière du Tribunal adoptait, le 28 mars, un accord relatif à la composition des chambres et des sections qui les composent.

### ***b-Le juge constitutionnel et la Catalogne***

En réalité, avant même cet épisode, les rebondissements de la vie politique espagnole, en lien direct avec ce que l'on désigne désormais dans le langage courant comme « le défi indépendantiste catalan », secouaient la juridiction constitutionnelle, occupant une grande partie de son activité et provoquant souvent les foudres des indépendantistes. Tout au long de l'année 2017, la situation ne s'est pas améliorée et, pour tout dire, les tensions, comme on le sait, sont allées *crescendo*, de crises en coups de théâtre. Pour en prendre la mesure, tentons d'en dresser la chronologie, en s'en tenant aux épisodes les plus remarquables et en renvoyant aux développements de chronique traitant spécialement les tentatives de sécession catalanes.

Ainsi, le 14 février, le Tribunal annulait-il, en assemblée plénière, la feuille de route approuvée par le Parlement catalan au mois d'octobre 2016 par la voie d'une résolution prévoyant l'organisation d'un référendum sur l'indépendance de la Catalogne en 2017. Le juge constitutionnel autorisait également le ministère public à engager une action pénale contre la présidente de cette chambre, Carme Forcadell, ainsi que contre plusieurs députés catalans, afin de rechercher s'il convenait de les poursuivre. Ensuite, le 4 avril, l'exécutif espagnol formait un recours contre la loi de finances catalane, en particulier à propos des dispositions relatives à l'organisation de la consultation du mois d'octobre suivant, dont l'admission par le Tribunal constitutionnel entraînait la suspension automatique, conformément aux dispositions de l'article 161, al. 2, de la Constitution. Le 5 juillet, ces dispositions étaient déclarées inconstitutionnelles par un jugement au fond. Avant cela, le 10 mai, c'est le décret de la Généralité de février 2015 créant le Commissaire pour la Transition nationale de Catalogne qui était invalidé, de même que le plan exécutif pour la préparation des structures de l'Etat, tandis que le 19 juin, l'arrêt 76/2017 lui permettait de revenir sur les conditions de formation des groupes parlementaires au Sénat à la suite du recours d'*amparo* formé par dix sénateurs contre la décision du bureau du Sénat leur refusant la constitution du groupe parlementaire catalan devant cette chambre. Le 31 juillet, l'assemblée plénière du Tribunal suspendait l'application de la modification du règlement du Parlement catalan par laquelle celui-ci entendait organiser la procédure du référendum du 1<sup>er</sup> octobre, soulignant qu'une éventuelle application de ce règlement aurait des conséquences pénales pour ses promoteurs. Le 16 août, il rejetait le recours de la Généralité contre cette suspension.

Mais, dans le même temps, le juge constitutionnel avait à se prononcer sur des dizaines de conflits de compétences entre la Généralité et le gouvernement espagnol. Par exemple, en matière d'usage des langues, le Tribunal réalisait un exercice d'équilibriste dans quatre arrêts, rendus à l'unanimité le 4 juillet 2017 (SSTC 86, 87, 88 et 89/2017), qui font partiellement droit aux recours en inconstitutionnalité relatifs à des lois catalanes (loi 22/2005 du 29 décembre, relative à la communication audiovisuelle de Catalogne, loi 10/2010 du 7 mai, relative à l'accueil des personnes immigrées et des personnes rentrant en Catalogne, loi 22/2010 du 20 juillet, relative au code de la consommation catalan et loi 20/2010 du 7 juillet, relative au cinéma). Toutes ces lois, d'une façon ou d'une autre, modifient le régime linguistique de la Catalogne. Pour synthétiser, certaines de ces dispositions législatives consacraient le catalan comme langue « normalement utilisée » dans toutes ces activités et précisaient que cela pouvait être « interprété dans un sens ne signifiant pas l'exclusion du castillan » ; par le biais de pirouettes argumentatives le Tribunal est parvenu à les interpréter conformément à la Constitution, et notamment à son article 3, al. 2. Il n'a, en revanche, pas pu permettre à la Catalogne, lorsqu'elle entend assurer son action extérieure, d'utiliser l'expression « affaires étrangères ». En septembre, le 7, ce sont les premiers accords adoptés par le Parlement de la Généralité, à travers des résolutions, afin d'adopter une loi relative au référendum qui ont fait l'objet d'un examen, tandis que le même jour l'assemblée plénière se réunissait en urgence et admettait l'examen de quatre recours en inconstitutionnalité présentés par le gouvernement contre la loi de convocation du référendum d'autodétermination du 1<sup>er</sup> octobre, approuvée la veille, et ses décrets d'organisation. En attendant l'examen au fond, cela entraînait, de nouveau, la suspension préventive automatique de ces dispositions. Le Tribunal notifiait également à une cinquantaine de personnes, individuellement, parmi lesquelles le directeur général des *Mossos d'Esquadra* (forces de police de la Catalogne), Pere Soler, cette suspension. Le 21 du même mois, c'est une amende de 12 000 euros que le juge constitutionnel infligeait aux membres de du syndicat électoral catalan chargés de l'organisation du référendum pour avoir refusé de se plier à ses décisions. Des amendes de 6 000 euros visaient également d'autres intervenants au processus de votation. Par ailleurs, de

façon tout à fait remarquable, le Tribunal avait eu à se prononcer sur la validité de normes adoptées par le Parlement catalan qui affectaient directement et gravement les présupposés fondamentaux de la coexistence constitutionnelle. Ainsi les arrêts 114/2017, du 17 octobre, qui déclare nulle la totalité de la loi catalane 19/2017 du 6 septembre, dite « relative au référendum d'autodétermination », et l'arrêt 124/2017 du 8 novembre, portant sur la loi catalane 20/2017, du 8 septembre, dite de « transition juridique et de fondation de la République », qui fit de même. Dans les deux cas, le Tribunal a considéré que les lois en cause entendaient fonder un régime juridique exceptionnel et qu'en consacrant leur supériorité juridique sur toutes les normes qui pourraient leur être contraires portaient frontalement atteinte à la Constitution espagnole et au statut d'autonomie de la Catalogne qui sont les sources de l'action et de la compétence du législateur de la Communauté autonome.

Comme on le sait, toutes ces actions n'ont pas empêché l'organisation du référendum le 1<sup>er</sup> octobre, et le 5 le Haut tribunal intervenait donc de nouveau afin d'ordonner la suspension de l'assemblée plénière du Parlement catalan prévue ce jour. Il s'agissait d'une suspension préventive du fait de l'admission à l'unanimité par le Tribunal d'un recours d'*amparo* constitutionnel (recours direct) présenté par le parti socialiste catalan après que le bureau du Parlement catalan a convoqué une assemblée plénière exceptionnelle pour le lundi suivant afin que Carles Puigdemont proclame l'indépendance. Le 21 octobre, c'est le groupe activiste *Anonymous* qui, comme il l'avait annoncé la veille, mettait en œuvre une opération « *Free Catalonia* », accompagnée des hashtags #OpCatalunya et #FreeCatalunya, qui comportait, notamment, le piratage du site web du Tribunal constitutionnel, le rendant inaccessible pendant plusieurs heures. Il tentait, de cette façon, de dissuader le gouvernement espagnol de mettre en œuvre, comme il l'avait annoncé, l'article 155 de la Constitution en Catalogne. La saga ne s'arrêtait pas là, puisque le 25 octobre, le Tribunal acceptait d'examiner le recours du gouvernement espagnol contre la loi catalane relatives aux mesures de protection du droit au logement pour les personnes en danger d'exclusion, ce qui suspendait l'application de ce texte. Cette nouvelle loi avait, en effet, été adoptée afin de contrecarrer la suspension d'une précédente loi catalane, 24/2015, qui portait sur le même objet. Et le 9 novembre, c'est la déclaration unilatérale d'indépendance adoptée par le Parlement catalan le 27 octobre qui était annulée par le juge constitutionnel, tandis qu'il relevait le non-respect de ses décisions par les responsables politiques de la Généralité, invitant à des poursuites pénales. Et encore serait-il possible de mentionner, au cours du mois de décembre 2017, des décisions d'admission de recours formés par l'exécutif national contre des lois catalanes sans lien direct avec le processus de sécession. Autrement dit, c'est à une véritable explosion du contentieux lié au titre VIII de la Constitution relatif à l'organisation territoriale espagnole – pour ne pas dire à une explosion du titre VIII lui-même – que l'on a assisté au cours de l'année 2017, les déflagrations ne manquant pas d'atteindre le Tribunal constitutionnel qui a bien du mal à se consacrer pleinement à ce qui, depuis une quinzaine d'années, le préoccupe : diminuer le nombre d'affaires en attente de jugement, tout autant que les délais de jugement.