

Le Sénat espagnol et la représentation territoriale

Priscilla MONGE

Allocataire de recherche

Université Paul Cézanne Aix-Marseille III

GERJC – Institut Louis Favoreu – CNRS UMR 6301

Le thème du Sénat et de la représentation territoriale est l'un de ceux les plus traités par la doctrine espagnole. Lorsque la Constitution fut élaborée et adoptée en 1978, l'Etat des autonomies¹ ne recouvrait aucune réalité juridique. Le processus d'autonomie a, en effet, été conçu comme un processus évolutif nécessitant un ajustement constant entre des aspirations souvent contradictoires². A ce propos, la Constitution espagnole présente une singularité qui la distingue de celles des autres pays européens. Elle opère un partage du pouvoir politique entre la collectivité centrale et les collectivités infra-étatiques, sans identifier ces dernières ni définir la ligne de partage³. Par conséquent, ni le nombre de Communautés autonomes, ni l'étendue de leurs compétences n'étaient préalablement déterminés par la Constitution. Cette situation inédite résulte du choix opéré par le Constituant de recourir au « principe-dispositif » qui laisse à chaque nationalité ou région⁴, la capacité de décider librement si elle souhaite ou non se convertir en Communauté Autonome. C'est donc dans cette période de transition constitutionnelle pour l'Espagne que le Sénat a été mis en place. Dans ce contexte, si la volonté du Constituant était de faire du Sénat, dès l'origine, une Chambre de représentation territoriale⁵, la mise en œuvre de ces prétentions constitutionnelles ne pouvait réellement être effective dès 1978. En effet, la province était la seule entité territoriale à recouvrir une réalité matérielle, puisque les Communautés autonomes, qui devaient rapidement se mettre en place, n'existaient pas à l'origine. Le Constituant ne pouvait donc pas faire d'une entité territoriale encore fictive la circonscription de base pour l'élection des sénateurs. La Chambre haute

¹ MODERNE (F.), « Les expériences régionalistes en Espagne et au Portugal », in *Liber Amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, p. 320. L'auteur explique que l'expression fait l'objet d'un certain consensus doctrinal. Cette expression « symbolise un régionalisme politique fondateur, symbole d'un autre Etat qui ne serait ni l'Etat unitaire, ni l'Etat fédéral et qui, au surplus, se démarquerait des autres régionalismes européens ».

² MODERNE (F.), « L'état des autonomies dans l'« Etat des autonomies » », *RFDC*, 1990, pp. 195-211.

³ RUBIO LLORENTE (F.), « Nationalités, régions et Communautés autonomes », in *Mélanges en l'honneur de Francis Delpérée*, Bruylant, 2007, p.1391.

⁴ La Constitution espagnole opère une distinction en garantissant « le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui la composent ». Voir sur cette distinction RUBIO LLORENTE (F.), « Nationalités, régions et Communautés autonomes », in *Mélanges en l'honneur de Francis Delpérée*, Bruylant, 2007, p. 139 s.. Pour la majorité de la doctrine, le degré d'autonomie des Communautés autonomes « nationales » devrait être plus poussé que dans les Communautés autonomes « régionales ».

⁵ Article 69.1 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 : « Le Sénat est la Chambre de représentation territoriale ».

espagnole aurait cependant dû évoluer et s'adapter à la mise en place de l'Etat autonome. Pour être efficace, le Sénat aurait dû se convertir en véritable Chambre de représentation territoriale des Communautés autonomes. Ce qui semblait être une évidence en 1978, et qui l'est encore aujourd'hui, n'a cependant conduit, à ce jour, à aucune réforme de fond. Pour de nombreux auteurs, il n'est pas exagéré de parler d'une « crise d'identité à propos d'une institution dont l'existence, d'un point de vue politique, se justifie difficilement, tout au moins dans sa forme actuelle »⁶. Le temps est venu de repenser le Sénat dans le contexte de l'Etat des autonomies, et non plus dans le contexte de 1978. Alors que le développement des autonomies ne cesse d'évoluer et vient de franchir un nouveau pas avec l'adoption des nouveaux statuts d'autonomie⁷ - l'acte II de l'Etat des autonomies⁸, le Sénat reste toujours inchangé. Dans la mesure où les seules entités territoriales dotées de l'autonomie politique sont aujourd'hui les Communautés autonomes, le Sénat doit donc devenir une Chambre de représentation de ces entités. Cette situation conduit dès lors à s'interroger sur la place qu'occupe, et que doit occuper, le Sénat dans le système bicamériste espagnol. A défaut d'être une véritable Chambre de représentation territoriale⁹, est-il une seconde Chambre à l'image de celles que l'on trouve dans les pays unitaires, non décentralisés politiquement ? La Constitution le refuse à l'évidence, mais qu'en est-il réellement ?

Cette incertitude, quant à la place qu'occupe le Sénat et au rôle qu'il joue dans l'organisation territoriale espagnole, renvoie à une autre interrogation : celle de la forme de l'Etat. A l'image de son Sénat, l'Espagne oscille entre deux systèmes d'organisation politique : le centralisme étatique et le fédéralisme. Si une réforme du Sénat aboutissait, elle ferait incontestablement pencher la balance vers l'un de ces modèles d'organisation politique. La situation du Sénat espagnol, même s'il ne convient pas ici de revenir sur la pertinence de la classification Etat unitaire-Etat régional-Etat fédéral¹⁰, conduit à s'interroger sur la fragilité de l'équilibre qui place un Etat dans un système d'organisation politique ou dans un autre. S'agissant de l'Espagne, il est incontestable que le développement des autonomies lui fait franchir un pas supplémentaire vers le fédéralisme¹¹. Quel serait alors l'impact d'une réforme substantielle du Sénat sur la structure politique du pays ? Autrement dit, la fédéralisation est-elle une conséquence systématique de la revalorisation du Sénat en véritable Chambre de représentation territoriale ?

Face à l'incohérence du bicamérisme espagnol, qui place sa Seconde Chambre dans une situation incertaine, et à la nécessité toujours plus grande de réformer le Sénat, le Gouvernement de José Luis Zapatero a demandé au Conseil d'Etat de se prononcer sur une

⁶ Certains auteurs ont parlé de « configuration schizophrénique » initiale du Sénat. Voir en ce sens TORNOS (J.), AJA (E.) et alii, *Informe sobre las autonomías*, Madrid, Cívitas, 1988, p. 151 s..

⁷ Sont déjà entrés en vigueur les nouveaux statuts d'autonomie d'Andalousie (*Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*), de Valence (*Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*), des Baléares (*Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears*), de Catalogne (*Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*) et d'Aragon (*Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*). Beaucoup d'autres sont en préparation.

⁸ CULTIAUX (Y.), « Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne : l'Etat des autonomies, acte 2 », *Critique internationale*, n° 37, 2007/4, pp. 23-35.

⁹ La doctrine espagnole est unanime pour dire que le Sénat n'est pas une Chambre de représentation territoriale voir en ce sens notamment TORRES DEL MORAL (A.), « Veinticinco años de Senado », *Revista de Derecho Politico*, n° 58-5, 2003-2004, p. 483 s.

¹⁰ Voir l'échelle de décentralisation établie par FAVOREU (L.), in *Etudes de droit constitutionnel franco-espagnol*, Economica, 1994, p.191 s.

¹¹ ROCA (D.), « Vers la fin de l'Etat des autonomies en Espagne », *RFDC*, 2007, pp. 861-892.

réforme de celui-ci de façon à le convertir en véritable Chambre de représentation territoriale. Le rapport¹² qu'il a rendu en 2006, dont le contenu était ambitieux, a pour le moment été abandonné. L'Espagne conserve par conséquent une structure institutionnelle en décalage avec son organisation territoriale.

Au regard de ces éléments, il conviendra tout d'abord de s'interroger sur la place qu'occupe actuellement le Sénat dans le bicamérisme espagnol (I), pour ensuite se pencher sur la tentative de réforme engagée par le Gouvernement (II) et analyser enfin les raisons de l'échec de la réforme, dont la nécessité se fait pourtant sentir (III).

I. Le statut du Sénat espagnol : Seconde Chambre ou Chambre secondaire ?

Le Sénat espagnol est, comme le définit l'article 69.1 de la Constitution, la Chambre de représentation territoriale, expression que certains auteurs n'hésitent pas à qualifier de supercherie¹³. Cette affirmation démontre la volonté des constituants de faire, dès l'origine, du Sénat, une Chambre haute à l'image de celles que l'on trouve dans les Etats de type fédéral. Le bicamérisme espagnol aurait dès lors dû s'inscrire dans une logique inégalitaire conférant à la Seconde Chambre des attributions spécifiques aptes à assurer la représentation des intérêts communautaires. Toutefois, si le « principe-dispositif »¹⁴ explique le choix d'un mode d'élection des sénateurs inadapté à la réalité autonome (A), il n'explique pas en revanche l'insuffisance des compétences à portée territoriale accordées à cette chambre (B).

A. Une composition du Sénat inadaptée à la réalité autonome

Lorsque la Constitution espagnole a été adoptée, les Communautés autonomes n'existaient pas et constituaient une entité territoriale en devenir. Par conséquent, le Constituant a choisi de définir la province, qui recouvrait une réalité juridique, comme circonscription de base à l'élection des sénateurs. Ainsi, et conformément à l'article 69 de la Constitution, quatre sénateurs sont élus au suffrage universel direct par les électeurs de chaque province¹⁵ et un sénateur est désigné par chaque Communauté autonome. Pour chaque million supplémentaire d'habitants de leur territoire respectif, un sénateur est désigné par chaque Communauté autonome. Par conséquent, 208 des 259 membres composant le Sénat espagnol sont élus dans le cadre des provinces, soit les quatre cinquièmes. Seuls les sénateurs désignés par les Communautés autonomes¹⁶ sont susceptibles d'assurer la représentation territoriale. En effet, la province, choix qui s'explique, encore une fois, par l'option initiale des constituants espagnols, ne correspond véritablement à aucune réalité communautaire – même si les Communautés autonomes sont constituées des provinces – et dote le Sénat d'une composition

¹² Rapport du Conseil d'Etat sur les modifications de la Constitution espagnole disponible sur le site du Conseil d'Etat espagnol <http://www.consejo-estado.es>, *Informes Comisión de Estudios, Informe sobre modificaciones de la Constitución española*.

¹³ SANTAOLALLA LOPEZ (F.), « La representación territorial y el Senado. En torno a la propuesta del consejo de estado », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 79, enero-abril, p. 48.

¹⁴ Cf. *supra*.

¹⁵ Pour les populations de Ceuta et Melilla, le nombre de sénateurs élus est réduit à 2.

¹⁶ Leur nombre s'élève à 51.

sensiblement identique à celle du Congrès des députés¹⁷. Cela a pour conséquence immédiate d'inscrire la Seconde Chambre dans la même logique que la première, à savoir la logique partisane dominée par les partis politiques les plus influents, et à l'éloigner de la logique, qui devrait normalement être la sienne, la logique territoriale. Les prétentions de l'article 69.1 de la Constitution sont ainsi balayées d'un seul revers. Existe-t-il réellement une représentation territoriale, fût-ce-telle provinciale ? La logique partisane permet de sérieusement en douter. La Seconde Chambre devient dès lors un duplicata de la première et le bicamérisme perd de son intérêt.

Cette idée est confortée par une autre curiosité de la Constitution espagnole qui est d'offrir aux sénateurs la même légitimité démocratique que celle dont disposent les députés, en optant pour une élection au suffrage universel direct. Qui le Sénat représente-t-il ? L'idée d'une élection directe par les citoyens laisse penser que les sénateurs représentent, non pas les collectivités infra-étatiques, mais ses électeurs. Le risque de confusion est donc grand et légitime.

L'expression « représentation territoriale » est elle-même vectrice d'ambiguïté. Il existe une certaine contradiction dans les termes. La représentation ne peut s'entendre qu'en relation avec des personnes, physiques ou morales, mais ne peut en aucun cas être rapportée à un territoire, qui n'est pas un sujet de droit¹⁸. A titre d'exemple, la Constitution française prévoit que le Sénat, est non pas la Chambre de représentation territoriale mais, assure la représentation des collectivités territoriales de la République¹⁹. L'expression renvoie donc à une entité juridique territoriale, qui peut faire l'objet d'une représentation. Un territoire ne peut pas être représenté s'il ne recouvre aucune réalité juridique. Dès lors, l'expression « représentation territoriale » constitue en elle-même un non-sens.

La légitimité démocratique ainsi conférée au Sénat aurait dû avoir pour conséquence de doter les deux chambres de compétences équivalentes. Il semble pourtant que cela ne soit pas le cas.

B. Une spécialisation fonctionnelle insuffisante

A la lecture de la Constitution, la prééminence conférée au Congrès des députés sur le Sénat apparaît clairement. Malgré la légitimité démocratique conférée à ce dernier, l'hypothèse d'un bicamérisme égalitaire doit être écartée. Ce postulat abandonné, les prétentions du Sénat en tant que Chambre de représentation territoriale peuvent renaître. Toutefois, elles céderont devant l'insuffisance de spécialisation fonctionnelle.

S'agissant tout d'abord de la procédure législative ordinaire, la Constitution prévoit que celle-ci débute au Congrès des députés même si l'initiative est partagée entre les deux chambres²⁰. Le Sénat tient toujours le rôle de chambre de seconde lecture, qu'il s'agisse de projets ou de propositions de lois²¹. Le délai d'opposition du veto sénatorial, normalement

¹⁷ Conformément à l'article 68 de la Constitution espagnole, « le Congrès se compose au minimum de 300 et au maximum de 400 députés, élus au suffrage universel, libre, égal, direct et secret, dans les termes établis par la loi. La circonscription électorale est la province. ».

¹⁸ SANTAOLALLA LOPEZ (F.), « La representaci3n territorial y el Senado. En torno a la propuesta del consejo de estado », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 79, enero-abril, p. 48.

¹⁹ Article 24 de la Constitution française du 4 octobre 1958

²⁰ Articles 87 et 89.2 de la Constitution espagnole.

²¹ Article 90.1 de la Constitution espagnole.

fixé à deux mois, peut être réduit à vingt jours par le Gouvernement ou le Congrès des députés lorsque le texte est considéré comme urgent²². Par ailleurs, un veto sénatorial opposé à un texte à la majorité absolue des membres peut être levé à la majorité simple des membres du Congrès²³. De plus, le règlement du Congrès prévoit que les amendements aux lois organiques votés par le Sénat devront être approuvés par le Congrès des députés à la majorité absolue, faute de quoi le texte initial du Congrès sera conservé²⁴. Toutefois, cette supériorité du Congrès sur le Sénat connaît trois exceptions dans lesquelles la majorité des deux chambres sera exigée : l'autorisation de certains traités internationaux de première importance²⁵, les accords de coopération entre Communautés autonomes²⁶ et l'adoption des règles relatives au Fonds de coopération interterritorial²⁷. Dans ces deux dernières hypothèses, le Sénat détient même l'initiative de la procédure. Toutefois, en cas de désaccord, le Congrès aura toujours le dernier mot à la majorité absolue.

En matière de révision constitutionnelle ensuite, le déséquilibre se retrouve dans la procédure de droit commun²⁸. Cet article impose une majorité qualifiée des trois cinquièmes dans chacune des chambres. En cas de désaccord, une commission mixte paritaire élabore un nouveau texte qui sera soumis aux deux chambres et qui devra être adopté à cette même majorité des trois cinquièmes. Si cela ne se produit pas, la réforme pourra malgré tout aboutir si le Sénat l'approuve à la majorité absolue et le Congrès à la majorité des deux tiers. L'égalité se retrouve en revanche dans la procédure de révision à rigidité renforcée où la majorité des deux tiers est requise, et incontournable, dans chaque chambre²⁹.

S'agissant, enfin, du contrôle sur le Gouvernement, la différence la plus nette se retrouve en matière de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale. En effet, le Gouvernement répond solidairement devant le seul Congrès des députés³⁰ qui vote l'investiture du chef de l'exécutif³¹, la question de confiance³² et la motion de censure³³. Le Roi peut alors dissoudre les deux chambres si aucun des candidats n'obtient la confiance du Congrès, et ce alors même que le Sénat n'intervient à aucun moment dans le processus de formation du Gouvernement³⁴. On voit donc qu'il existe un déséquilibre entre les compétences respectives des deux chambres et les risques qu'elles encourent au regard de la dissolution.

L'imperfection du bicamérisme espagnol est donc manifeste au regard de ces considérations et révèle le paradoxe existant entre la légitimité démocratique conférée à la Seconde Chambre et ses compétences de portée « nationale ». Derrière ce bicamérisme égalitaire apparent, se cache donc une toute autre réalité : celle d'un Sénat espagnol inscrit entre deux systèmes d'organisation étatique et victime d'un système organisationnel initial hésitant. A l'image de la forme de son Etat, le Sénat espagnol oscille entre système fédéral et

²² Article 90.2 et 90.3 de la Constitution espagnole.

²³ Article 90.2 CE et article 122 du Règlement du Congrès.

²⁴ Article 132 du Règlement du Congrès.

²⁵ Article 94.1 de la Constitution espagnole.

²⁶ Article 145.2 de la Constitution espagnole.

²⁷ Article 158.2 de la Constitution espagnole.

²⁸ Article 167 de la Constitution espagnole.

²⁹ Article 168 de la Constitution espagnole.

³⁰ Article 108 de la Constitution espagnole.

³¹ Article 99 de la Constitution espagnole.

³² Article 112 de la Constitution espagnole.

³³ Article 113 de la Constitution espagnole.

³⁴ Article 99.5 de la Constitution espagnole.

système unitaire. Très proche du Congrès au regard de sa composition, la thèse du bicamérisme égalitaire peut être écartée au regard de ses attributions.

Cette constatation fait alors renaître les prétentions constitutionnelles du Sénat en tant que Chambre de représentation territoriale. Qu'en est-il, du point de vue fonctionnel, du Sénat en tant que Chambre de représentation territoriale ? La composition actuelle du Sénat ne permet pas d'assurer une représentation des Communautés autonomes. Cela constitue une véritable limite à la représentation des intérêts communautaires. Toutefois, cette anomalie pourrait être partiellement corrigée par un degré élevé de spécialisation des attributions du Sénat en matière de représentation territoriale. Qualifiée de Chambre de représentation territoriale par la Constitution, le Sénat est effectivement détenteur de compétences propres à lui permettre d'exercer cette fonction.

A ce titre, le Sénat approuve le Fonds de compensation interterritorial³⁵ et autorise les accords de coopération entre Communautés autonomes³⁶. Toutefois, dans ces deux cas, le Congrès peut faire prévaloir sa position à la majorité absolue alors même que la procédure débute au Sénat. Dans l'élaboration des statuts des Communautés autonomes, domaine essentiel pour la configuration de l'Etat des autonomies, le rôle du Sénat reste subordonné à celui du Congrès des députés, comme c'est le cas dans le processus législatif classique³⁷. Dans le cadre de la procédure d'adoption des statuts d'autonomie, l'intervention du Sénat n'est en effet que postérieure à l'élaboration du projet final par le Congrès et à la ratification par voie de referendum. Son intervention peut être assimilée à une simple ratification³⁸. Le rôle de représentant territorial n'apparaît donc pas véritablement, d'autant plus que les statuts d'autonomie constituent la mise en œuvre concrète des dispositions tâtonnantes de la Constitution et régissent aujourd'hui, en majeure partie, l'Etat autonome. La Constitution n'a servi que de base et les statuts d'autonomie ont depuis longtemps pris le relais pour servir de fondement au modèle autonome espagnol tel qu'il existe actuellement.

Toutefois, le Sénat joue tout de même un rôle de protection des autonomies régionales. L'approbation, à la majorité absolue, du Sénat, est nécessaire lorsque le Gouvernement souhaite prendre des mesures contraignantes à l'encontre d'une Communauté autonome qui ne remplit pas ses obligations constitutionnelles ou législatives ou qui agit de façon à porter gravement atteinte à l'intérêt général de l'Espagne³⁹. La Constitution impose que le Sénat, et seulement lui, approuve ces mesures de coercition. Cette prérogative, certes importante, n'a cependant jamais été mise en œuvre. S'agissant des compétences du Sénat en ce qui concerne les lois d'harmonisation des dispositions normatives des Communautés autonomes, l'appréciation de leur nécessité incombe aux deux chambres, les *Cortès générales*, à la majorité absolue de chaque chambre. En cas de désaccord, et faute de pouvoir réunir une commission mixte paritaire, le Sénat pourra donc bloquer la procédure⁴⁰.

Le constat est évident. La prééminence du Congrès se manifeste tant dans l'exercice des fonctions législatives que dans les fonctions de contrôle du Gouvernement. La position du

³⁵ Article 158.2 de la Constitution espagnole.

³⁶ Article 145.2 de la Constitution espagnole.

³⁷ Les statuts d'autonomie ont valeur de loi organique. Les dispositions applicables aux statuts d'autonomie sont donc les mêmes que celles applicables aux lois organiques classiques.

³⁸ Article 151.2 de la Constitution espagnole.

³⁹ Article 155 de la Constitution espagnole.

⁴⁰ Article 150.3 de la Constitution espagnole.

Sénat s'équilibre avec celle du Congrès des députés dans la procédure de révision de la Constitution à rigidité renforcée⁴¹ et dans l'appréciation de l'adoption des lois d'harmonisation⁴². Finalement, la seule hypothèse où le Sénat espagnol dispose d'une compétence exclusive est celle prévue à l'article 155 de la Constitution, à savoir la mise en œuvre de mesures contraignantes à l'encontre des Communautés autonomes.

Même si le Sénat dispose de compétences notables pour assurer son rôle de Chambre de représentation territoriale, celles-ci sont insuffisantes pour pouvoir prétendre à une telle qualification, le point le plus déterminant étant le rôle subordonné que joue le Sénat dans le processus d'élaboration des statuts d'autonomie, clé de voûte de l'organisation territoriale espagnole aujourd'hui.

Conscients des lacunes du système et du paradoxe existant entre sa légitimité démocratique et ses fonctions, les commentateurs espagnols, politiques et universitaires, s'accordent sur la nécessité de réformer la Seconde Chambre espagnole qui apparaît davantage être une chambre secondaire qu'une seconde chambre. Les propositions de réforme ont été nombreuses depuis l'élaboration de la Constitution de 1978 et la plus récente d'entre elles envisage sérieusement de corriger cette anomalie par une révision constitutionnelle.

II. Une tentative de réforme du Sénat espagnol : vers une véritable Chambre de représentation territoriale

Avec la mise en place de l'Etat autonome et l'adoption des premiers statuts, des voix se sont rapidement élevées pour que le Sénat soit adapté au nouveau modèle autonome. Les projets de réforme les plus ambitieux, ceux qui visent à corriger le défaut de spécialisation fonctionnelle et l'absence de véritable représentation territoriale, impliquent évidemment une réforme de la Constitution⁴³. La majeure partie de la doctrine s'accorde sur ce point. A ce titre, le Gouvernement espagnol a saisi le Conseil d'Etat pour qu'il se prononce sur la réforme du Sénat qu'il convient d'envisager. Les interrogations du Gouvernement étaient les suivantes⁴⁴. Quelles sont les fonctions que doit exercer le Sénat en tant que Chambre de représentation territoriale ? Et, en particulier, quelle doit être la portée matérielle et le degré de participation de la Chambre haute à l'exercice du pouvoir législatif ? Quelles sont les tâches que devrait remplir le Sénat en tant qu'institution d'accord et de coopération des Communautés autonomes entre elles et avec l'Etat ? Quelle peut être la composition la plus adéquate pour remplir ces fonctions et exprimer la représentation des intérêts territoriaux ? Et enfin, quelles conséquences emportera l'adoption du nouveau Sénat sur l'ensemble de la structure constitutionnelle ?

La volonté du Gouvernement est donc de faire de cette chambre, ce que la Constitution elle-même définit et projette, c'est-à-dire une institution pour la défense de l'identité, de l'autogouvernement et de la participation des Communautés autonomes en renforçant ainsi la cohésion et la collaboration⁴⁵. Le Sénat doit devenir une véritable Chambre de représentation territoriale, conformément à la volonté du constituant. A ce titre, le Conseil d'Etat confirme le maintien de la disposition constitutionnelle qui fait du Sénat la Chambre de représentation

⁴¹ Article 168 de la Constitution espagnole.

⁴² Article 150.3 de la Constitution espagnole.

⁴³ Pour de plus amples développements sur la voie à emprunter pour la réforme voir ARBOS (X.), in *Etudes de droit constitutionnel franco-espagnol*, Economica, 1994, p. 123 s..

⁴⁴ *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, op. cit., pp. 229-230.

⁴⁵ *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, op. cit., p. 222.

territoriale, fût-ce-t-elle ambiguë. Pour doter cette disposition d'une portée effective, les compétences du Sénat à portée autonome doivent être renforcées et le système d'élection des sénateurs refondu. Contrairement à la structure de la Constitution, le rapport du Conseil d'Etat envisage d'abord les fonctions du Sénat avant de se pencher sur le problème de sa composition.

A. Le renforcement des compétences d'incidence autonome

Conformément à la consultation du Gouvernement, le développement harmonique de l'Etat des autonomies exige que, non seulement, la composition mais également les fonctions du Sénat soient en adéquation avec la structure politique du pays.

A ce titre, le Conseil d'Etat s'interroge, en premier lieu, sur le rôle que doit jouer le Sénat dans la procédure législative⁴⁶. Celui-ci doit-il conserver une compétence législative universelle (avec quelques spécialités) ou doit-il voir ses compétences spécialisées de façon à n'intervenir que de manière ponctuelle pour les lois ayant un contenu matériel en liaison avec les intérêts et les compétences des Communautés autonomes ? Le Conseil d'Etat envisage une solution intermédiaire. Le Sénat devrait voir son rôle renforcé dans la procédure législative lorsque celle-ci concerne des lois ayant une incidence autonome mais toutefois conserver sa compétence pour toutes les autres lois. S'agissant de la procédure législative ordinaire, le Conseil d'Etat propose d'augmenter le délai d'examen des projets de loi devant le Sénat, normalement fixé à deux mois, à quatre mois. S'agissant de la spécialisation législative du Sénat, le Conseil d'Etat envisage que pour certaines lois – celles en relation avec les articles 150, 156.2, 157.3 et 158.2 CE⁴⁷ ou toutes celles ayant une incidence autonome – la procédure législative débute, en première lecture, au Sénat. Il suggère également la réunion, en cas de désaccord entre les deux chambres, d'une commission mixte paritaire, Congrès-Sénat, susceptible de surmonter le désaccord.

Les interrogations du Gouvernement portaient en deuxième lieu sur le Sénat en tant qu'espace d'accord et de coopération des Communautés autonomes entre elles et avec l'Etat⁴⁸. A cet égard, le Conseil d'Etat constate que la doctrine est partagée entre deux courants. Le premier d'entre eux considère que le Sénat doit avant tout être une chambre législative au sein de laquelle les Communautés autonomes participent à la législation étatique avec, toutefois, des fonctions de contrôle, de surveillance, d'information et d'élan politique dans le domaine de la coopération interterritoriale. Le second courant doctrinal considère, en revanche, que le Sénat doit être une instance permanente de dialogue et de discussion entre l'Etat et les Communautés autonomes (et entre les Communautés autonomes) et milite en faveur d'une composition du Sénat qui permette la présence des gouvernements autonomes à l'instar du *Bundesrat* allemand⁴⁹. Le Conseil d'Etat considère quant à lui que le Sénat ne doit pas remplacer les instances de dialogue et de négociation intergouvernementales

⁴⁶ *Informe sobre modificaciones de la Constitución española, op. cit.*, p. 245 s..

⁴⁷ Il s'agit respectivement de la coordination des compétences législatives, du recouvrement, de la gestion et de la liquidation des ressources fiscales de l'Etat, de la réglementation de l'exercice des compétences financières ainsi que des normes visant à résoudre les conflits qui pourraient surgir et des formes possibles de collaboration financière entre les Communautés autonomes et l'Etat, et enfin du Fonds de compensation interterritorial.

⁴⁸ *Informe sobre modificaciones de la Constitución española, op. cit.*, p. 261 s..

⁴⁹ L'article 51 de la Constitution allemande prévoit que les membres du *Bundesrat* sont des membres des gouvernements des *Länder*, dont le mandat s'achève en même temps que leur fonction gouvernementale.

existantes, notamment les *Conferencias Sectoriales*⁵⁰. Il préconise au contraire l'amélioration et la consolidation du système qui, jusque là, a fonctionné à travers, par exemple, l'incorporation du principe de collaboration et des *Conferencias Sectoriales* dans la Constitution. Pour lui, un changement substantiel n'est donc pas souhaitable et risquerait, au contraire, de conduire à un affaiblissement de l'efficacité de la Chambre haute. La meilleure solution est donc de faire coexister les rapports bilatéraux et multilatéraux entre les exécutifs et le Sénat. Ainsi, une certaine connexion est envisagée entre les organes de coopération existants et le Sénat. L'article 110 de la Constitution espagnole⁵¹ pourrait donc inclure un nouvel alinéa ainsi rédigé : « Le Sénat et ses Commissions peuvent demander la présence des membres des conseils de gouvernement des Communautés autonomes qui, à leur tour, peuvent demander d'être entendus aux sessions du Sénat et de leurs Commissions ».

Le Conseil d'Etat s'est en dernier lieu interrogé sur le rôle que devait jouer le Sénat dans l'élaboration des décisions communautaires. En Espagne, cette tâche est actuellement assurée par les *Conferencias Sectoriales*, composées à cet effet du Ministre des affaires étrangères et de la Coopération et de ses homologues des Communautés autonomes. Le Conseil d'Etat soutient que le Sénat pourrait également être intégré au processus décisionnel européen. Les *Conferencias Sectoriales* deviendraient alors une instance complémentaire qui assumerait des fonctions plus techniques. Le Sénat pourrait également obtenir du Gouvernement toutes les informations nécessaires permettant d'optimiser la participation des Communautés autonomes aux affaires européennes. Le Conseil d'Etat considère que l'intervention du Sénat permettrait non seulement la participation des Communautés autonomes, mais garantirait également le rôle des *Cortès generales* au processus décisionnel européen. Par conséquent, il suggère l'inscription constitutionnelle de cette obligation d'information du Gouvernement à l'encontre du Sénat. Les propositions du Conseil d'Etat viendraient donc partiellement corriger le système et seraient aptes à conférer au Sénat un véritable rôle de Chambre de représentation territoriale. Toutefois, cette revalorisation fonctionnelle ne saurait être effective sans une refonte substantielle du mode d'élection des sénateurs.

B. La refonte du système d'élection des sénateurs

Le Conseil d'Etat souhaite en premier lieu que soit supprimée la possibilité de dissolution de la Seconde chambre, celle-ci n'intervenant en rien dans le processus de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale.

S'agissant plus spécifiquement du mode de désignation des sénateurs, le Conseil d'Etat suggère une nouvelle rédaction de l'article 69 selon laquelle : « 1. Le Sénat est la Chambre de

⁵⁰ Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Article 5 : « 1. La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos. 2. Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen. ».

⁵¹ Actuel article 110 de la Constitution espagnole : « 1. Les Chambres et leurs commissions peuvent réclamer la présence des membres du Gouvernement. 2. Les membres du Gouvernement ont accès aux séances des chambres et à leurs commissions ; ils ont le droit de s'y faire entendre et ils peuvent demander que des fonctionnaires de leurs départements leur fournissent des informations. ».

représentation territoriale. 2. Dans chaque Communauté autonome six sénateurs seront élus, un autre pour chaque million d'habitants et un autre pour chaque province de son territoire respectif. ». Le Conseil d'Etat décide donc de conserver l'expression discutable de « Chambre de représentation territoriale ». Au-delà, l'article 69, dans sa nouvelle rédaction, ne précise pas le mode d'élection des six sénateurs élus dans chaque Communauté autonome. Pour ce faire, le Conseil d'Etat envisage deux possibilités : la première, l'élection au suffrage universel direct et la seconde, au suffrage universel indirect.

La version A⁵² propose que les six sénateurs soient élus au suffrage universel direct par les électeurs de chaque Communauté autonome, de manière simultanée avec l'élection de l'Assemblée législative de celle-ci. Il renvoie, en revanche, à la loi organique électorale pour des points aussi fondamentaux que la détermination de la circonscription (Communauté autonome, province ou autre) ou du mode de scrutin (majoritaire ou proportionnel).

La version B⁵³ envisage que dans chaque province soit élu un sénateur au suffrage universel direct au scrutin majoritaire, de telle façon que sera proclamé élu le candidat qui aura obtenu le plus de votes. L'élection coïncidera également avec les élections autonomiques. Le reste des sénateurs – approximativement les trois quarts – sera élu par la chambre législative de la Communauté autonome en accord avec ce qu'établit le statut d'autonomie. Dans tous les cas, la représentation proportionnelle devra être assurée.

Si la version A présente l'avantage de corriger le défaut majeur de l'ancienne composition du Sénat, à savoir le défaut de représentativité des Communautés autonomes, il présente en revanche l'inconvénient de conférer au Sénat la même légitimité démocratique que la Chambre basse, ce qui était déjà un de ses défauts, et de laisser le Sénat aux mains des partis politiques les plus influents. L'élection directe donne l'illusion d'une chambre représentative de la population. Il existe donc un risque de confusion dans l'esprit des électeurs, qui sera susceptible de renvoyer le système dans ses travers actuels. La version B quant à elle envisage une élection indirecte des sénateurs par les assemblées législatives. Ce mode de représentation est plus apte à conforter le Sénat en tant que Chambre de représentation territoriale puisque les électeurs seront les membres de l'assemblée législative des Communautés autonomes. Le seul inconvénient, mineur, de ce mode d'élection, est la complication du système d'accès à la Chambre. En revanche, en supprimant la forte légitimité

⁵² La version A établit littéralement : « 3. Los Senadores serán elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada Comunidad Autónoma, en los términos que señale la ley orgánica electoral general. La elección coincidirá con la que se celebre a la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma, salvo en el supuesto de disolución del Senado previsto en el artículo 168, en el que coincidirá con las elecciones al Congreso. 4. Cada una de las Comunidades Autónomas de Ceuta y Melilla elegirá dos Senadores en los mismos términos previstos en el apartado 3. La elección coincidirá con la que se celebre para la Constitución de la Asamblea de la Ciudad Autónoma, con la misma salvedad establecida en el apartado 3. 5. El mandato de los Senadores termina con la toma de posesión de los nuevos Senadores proclamados electos, y en su caso, en la fecha de disolución del Senado. ».

⁵³ La version B établit littéralement : « 3. En cada provincia se elegirá un Senador por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, mediante escrutinio mayoritario y siendo elegido el candidato que más votos obtenga, cualquiera que sea su número. La elección coincidirá con las elecciones autonómicas, salvo en el supuesto de disolución del Senado previsto en el artículo 168, en el que coincidirá con las elecciones al Congreso. El resto de los Senadores será elegido por la Asamblea legislativa de acuerdo con lo que establezca el Estatuto de Autonomía respectivo, que asegurará la adecuada representación proporcional. 4. Cada una de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla elegirá dos senadores mediante un sistema mayoritario igual al previsto en el apartado 3. La elección tendrá lugar coincidiendo con la que se celebre para la constitución de la Asamblea de la Ciudad Autónoma, con la misma salvedad establecida en el apartado 3. 5. El mandato de los Senadores termina con la toma de posesión de los nuevos Senadores designados por la respectiva Asamblea Legislativa o de los proclamados electos en la respectiva provincia o Ciudad Autónoma y, en su caso, en la fecha de disolución de la Cámara. ».

démocratique du Sénat, la version B corrige l'incohérence du système et permet ainsi au Sénat, conformément aux prétentions constitutionnelles, de devenir une véritable Chambre de représentation territoriale. Cette seconde solution apparaît donc plus adaptée au cahier des charges imposé par le Gouvernement.

A l'heure actuelle, le projet de réforme n'a pas été adopté et le Sénat continue d'être ce qu'il était : une chambre entre deux systèmes d'organisation politique.

III. Les obstacles à la réforme du Sénat espagnol : spectre de la fédéralisation ou absence de consensus politique ?

Lors de l'élaboration de la Constitution en 1978, les constituants avaient conscience que le Sénat mis en place ne pouvait être qu'éphémère et muterait en véritable Chambre de représentation territoriale avec la mise en place de l'Etat des autonomies. Toutefois, en 2008, aucune réforme de fond n'a été entreprise pour pallier le défaut dont souffre le Sénat espagnol : la représentativité territoriale. Afin de permettre au Sénat d'assurer ce rôle, son règlement avait été modifié afin d'offrir la possibilité de constituer des groupes territoriaux⁵⁴. Ce même règlement a également été modifié, le 11 janvier 1994, pour créer la Commission générale des Communautés autonomes⁵⁵. Mises à part ces réformes, aucune réforme constitutionnelle n'a abouti. Comment alors expliquer qu'une telle réforme, dont la nécessité ne fait plus débat, ne soit pas encore intervenue ? Si le spectre de la fédéralisation a pu sembler être un obstacle à la révision constitutionnelle, il apparaît en réalité que c'est l'absence de consensus politique qui empêche aujourd'hui l'adoption de la réforme.

A. Les incidences de la réforme sur la structure constitutionnelle de l'Etat espagnol

La majeure partie de la doctrine s'accorde pour qualifier l'Espagne d'« Etat des autonomies ». Certains auteurs évoquent même, s'agissant de l'organisation politique de l'Espagne, un « fédéralisme de fait », un « Etat fédéralisable »⁵⁶ ou un « fédéralisme nouveau »⁵⁷. En effet, le spectre de la fédéralisation plane depuis longtemps sur l'Espagne. Il faut se replacer dans le contexte de l'élaboration de la Constitution. En 1978, l'enjeu était de garantir la cohésion territoriale de l'Etat espagnol tout en reconnaissant l'existence de la

⁵⁴ Articles 32 et 33 du Règlement du Sénat. Voir GARCIA FERNANDEZ (J.), « Los grupos territoriales del Senado », *I Jornadas de derecho parlamentario*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985, vol. 2, pp. 1105-1136. Ces groupes doivent se constituer au sein des groupes de sénateurs élus sur le territoire des Communautés autonomes. Les représentants des groupes territoriaux peuvent assister à l'examen par la Commission à l'autonomie, à l'organisation et à l'administration territoriale, des conventions passées entre les Communautés autonomes. Ils peuvent également y participer et intervenir, sans toutefois pouvoir voter.

⁵⁵ Elle intervient lorsqu'il s'agit de lois relatives aux Communautés autonomes. Il s'agit d'un organe très particulier du fait de ses effectifs élevés, puisqu'elle compte deux fois plus de sénateurs que les autres commissions permanentes, et du fait de sa composition, puisqu'elle comprend des représentants du Gouvernement et les Présidents des gouvernements des Communautés autonomes. Cette commission établit un rapport dans lequel elle explicite les raisons pour lesquelles elle estime qu'un accord de coopération doit être refusé ou autorisé (sans réserve ou de manière conditionnelle) par le Parlement.

⁵⁶ Selon l'expression de GARCIA DE ENTERRIA (E.) cité par ROCA (D.), « Vers la fin de l'Etat des autonomies en Espagne », *RFDC*, 2007, p. 873.

⁵⁷ CROISAT (M.), *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Montchrestien, 3^{ème} éd., 1999, p. 7.

diversité de sa population. Face à la disparition de la dictature franquiste, née du refus d'une déstructuration de l'Espagne telle qu'elle est ressortie de la 2^{ème} République⁵⁸ et du désir séparatiste des régions historiques (Catalogne et Pays Basque), l'idée était alors d'éviter l'éclatement de l'Espagne. Le risque de la fédéralisation était donc grand à ce moment là et aurait pu conduire à terme à l'éclatement de l'Etat espagnol, d'autant qu'après la mort de Franco, les thèses fédéralistes furent de nouveau avancées de divers côtés et défendues devant le Congrès des députés et le Sénat chargés d'élaborer la nouvelle Constitution⁵⁹. Afin de satisfaire les différents intérêts, le Constituant a finalement choisi de faire de l'Espagne un Etat unitaire politiquement décentralisé tout en reconnaissant le droit à l'autonomie des nationalités et des régions. Pour cela, il a choisi d'opter pour un cadre souple et évolutif de répartition des compétences. Mais les vieux démons de 1978 semblent aujourd'hui refaire surface avec l'adoption en 2006 du nouveau statut d'autonomie de la Catalogne dont les revendications séparatistes se font de plus en plus fortes⁶⁰. Dans son préambule, le nouveau statut reconnaît l'existence de la Nation catalane alors même que l'article 2 de la Constitution espagnole affirme que cette dernière a pour fondement l'unité indissoluble de la Nation. S'il est vrai que la portée de cette affirmation doit être relativisée car le préambule du statut n'a aucune valeur juridique, l'idée demeure forte et riche de sens. Le blindage des compétences⁶¹ est également un élément qui tend à renforcer la position de cette Communauté. Les revendications séparatistes sont de plus en plus fortes. On remarquera également que le nouveau statut d'autonomie du Pays basque, d'orientation souverainiste, qui a été rejeté par le Parlement espagnol en 2004, prévoyait la reconnaissance au profit de ce dernier d'un droit à l'autodétermination⁶². L'Espagne a atteint les limites du système qui avait été mis en place par les constituants en 1978. L'ensemble des compétences que les Communautés autonomes pouvaient assumer ont été épuisées, les revendications régionalistes sont de plus en plus fortes, la réforme du Sénat se fait plus pressante.

Pour autant, malgré ce fédéralisme sous-jacent, l'Espagne ne correspond pas aux critères de l'Etat fédéral. Le Doyen Favoreu considèrerait en effet que la frontière qui sépare l'Etat unitaire, politiquement décentralisé ou non, de l'Etat fédéral réside essentiellement dans la détention d'un pouvoir constituant institué au profit des collectivités régionales et dans la possibilité pour ces dernières de participer aux décisions étatiques⁶³. Si à l'heure actuelle, aucun de ces deux pouvoirs n'est conféré aux Communautés autonomes, ils pourraient l'être si le projet de réforme était adopté.

⁵⁸ Notamment de l'autonomie trop grande prise par la Catalogne.

⁵⁹ Voir pour de plus amples développements BON (P.), MODERNE (F.), *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, Economica, 1981, p. 49 et s.

⁶⁰ Des hauts responsables militaires ont proclamé, à l'occasion de l'adoption du nouveau statut d'autonomie de la Catalogne, que l'armée était garante de l'unité de l'Espagne et ont menacé, de faire usage de l'article 8 de la Constitution espagnole (usage des forces armées) si les limites posées par la Constitution étaient franchies. Ces menaces résument à elles seules l'état d'esprit des Espagnols face aux réminiscences d'un passé qu'ils pensaient révolu. Voir sur cette affaire *El País*, 7 janvier 2006, *El gobierno destituirá el general de Sevilla por reprobar el Estatuto catalan*.

⁶¹ Cette technique consiste à éviter que le législateur national et le Tribunal constitutionnel ne fassent entrer dans le domaine de la loi étatique des compétences de portée autonome.

⁶² RUBIO LLORENTE (F.), « Nationalités, régions et Communautés autonomes », in *Mélanges en l'honneur de Francis Delpérée*, Bruylant, 2007, p.1399. « Le plan dit « Ibarretxe », du nom du Président du Gouvernement basque, projetait la création d'un « Etat libre associé », qui inclurait potentiellement, en plus du territoire de l'actuelle Communauté autonome du Pays Basque, celui de la Communauté « *Foral de Navarra* » et celui des zones basques du département des Pyrénées Atlantiques. ».

⁶³ FAVOREU (L.), in *Etudes de droit constitutionnel franco-espagnol*, Economica, 1994, p. 191 s..

L'absence de détention du pouvoir constituant au profit des Communautés autonomes exclut d'abord la qualification d'Etat fédéral s'agissant de l'Espagne. S'il est vrai que les Communautés autonomes participent de manière active à l'élaboration des statuts d'autonomie⁶⁴, ceux-ci, même s'ils font partie intégrante du *bloque de constitucionalidad*⁶⁵ et constituent « la norme institutionnelle fondamentale de chaque Communauté autonome »⁶⁶, n'ont pas valeur de norme constitutionnelle. Même s'ils servent de norme de référence au contrôle de constitutionnalité exercé par le Tribunal constitutionnel⁶⁷, les statuts d'autonomie ont valeur de loi organique⁶⁸ et restent soumis au respect de la Constitution. En ce qui concerne le pouvoir constituant étatique, la Constitution ne fait en rien intervenir les Communautés autonomes. Tout au plus, elle accorde au Sénat une place dans la procédure de révision constitutionnelle, place que l'on peut aisément qualifier de subordonnée dans la procédure ordinaire puisqu'en cas de désaccord, la majorité requise des trois cinquièmes des sénateurs cède devant la majorité absolue, là où la majorité qualifiée reste inchangée pour les députés. Mais le rôle conféré au Sénat dans la procédure de révision constitutionnelle est sans incidence sur le débat qui nous occupe puisque, nous le savons, il n'est que faiblement représentatif des Communautés autonomes.

L'absence de participation des Communautés autonomes aux prises de décision étatique exclut également la qualification d'Etat fédéral. Le mode d'élection des sénateurs, tel qu'il est actuellement envisagé par la Constitution, fait du Sénat une Chambre de représentation territoriale à hauteur d'un cinquième. Il est par conséquent difficile d'affirmer que les Communautés autonomes prennent véritablement part au processus décisionnel étatique ou que l'intervention de ses représentants soit réellement décisive, d'autant plus que le rôle du Sénat se cantonne le plus souvent à un rôle de deuxième lecture.

En bouleversant simplement le mode d'élection des sénateurs, le projet de réforme du Conseil d'Etat pourrait aboutir à la fédéralisation du système politique espagnol puisque les deux pouvoirs évoqués – détention d'un pouvoir constituant institué et participation aux décisions étatiques – seraient ainsi conférés de fait aux Communautés autonomes. En faisant du Sénat une Chambre de représentation des Communautés autonomes, le pouvoir constituant de ces dernières découlerait simplement de la participation du Sénat au processus constitutionnel. De même, à travers, notamment, la participation du Sénat au processus législatif, ces dernières acquerront un rôle dans le processus décisionnel étatique.

Leur rôle pourra également être renforcé dans le domaine de la protection des autonomies puisque l'article 155 de la Constitution, qui prévoit un pouvoir de coercition du Gouvernement à l'encontre des Communautés autonomes, deviendra, sans doute, lettre morte. Il est loisible de penser qu'une certaine solidarité s'opèrera entre les sénateurs, représentants des Communautés autonomes, qui détiennent seuls la mise en œuvre de cette procédure.

La Constitution risque donc de faire basculer le système espagnol d'un système unitaire politiquement décentralisé vers un système fédéral, que le Constituant de 1978 refusait

⁶⁴ Article 146 de la Constitution espagnole.

⁶⁵ Selon l'article 28 de la loi organique n°2/79 sur le Tribunal constitutionnel, la loi organique portant statut des Communautés autonomes peut servir de norme de référence au contrôle de constitutionnalité exercé par le Tribunal constitutionnel, ce qui signifie qu'elle fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité espagnol.

⁶⁶ Article 147.1 de la Constitution espagnole.

⁶⁷ Certains les qualifient de « Constitutions autonomiques ». Voir AJA (E.), *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 81.

⁶⁸ Article 81 de la Constitution espagnole.

formellement⁶⁹. Alors que l'obstacle constitutionnel peut être « aisément » contourné par une révision, l'absence de consensus politique semble en revanche plus difficile à surmonter.

B. L'échec de la réforme : spectre de la fédéralisation ou simple absence de consensus politique ?

Si les considérations théoriques peuvent être prises en compte dans l'explication de cet échec, ce dernier repose surtout sur l'absence de consensus politique, même si, finalement, ces deux explications restent extrêmement liées. La réforme du Sénat, pour être adoptée, devra emprunter la procédure ordinaire de révision constitutionnelle. Elle pourrait être soumise à referendum si, une fois approuvée par les *Cortès generales*, un dixième des membres d'une chambre en faisait la demande. Et c'est bien dans l'approbation du Parlement que réside le véritable obstacle. Il est, en effet, peu probable que les deux grands partis majoritaires – le *Partido Socialista Obrero Español* et le *Partido Popular* – trouvent un accord sur ce point. Pour la majorité des dirigeants socialistes, il serait souhaitable désormais de reconnaître pleinement la nature fédérale de l'Etat espagnol, et de transformer à cette fin le Sénat en Chambre de représentation des Communautés autonomes. Pour gouverner, le *Partido Socialista Obrero Español* a été contraint de céder une autonomie croissante à la Catalogne en validant son statut d'autonomie alors même que certaines dispositions semblaient aller à l'encontre de la Constitution. Le parti de droite est, en revanche, partisan d'un Etat centralisé fort, et s'oppose à une autonomisation trop importante des Communautés autonomes. Or, pour être adoptée, la réforme doit être approuvée à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres du Parlement, majorité qui ne saurait être réunie sans l'appui du *Partido Popular*. Or, pour la formation conservatrice de Mariano Rajoy, cela est inconcevable. Le parti de l'opposition refuse en effet de contribuer à la construction de l'« Espagne diverse » défendue par José Luis Rodríguez Zapatero⁷⁰. Soutenu par de très nombreux Espagnols, le Parti populaire espagnol a érigé la lutte contre le statut catalan en cheval de bataille antigouvernemental. Il n'hésite pas à agiter la menace d'une désintégration du pays si les Communautés autonomes finissaient par obtenir gain de cause auprès de Madrid. S'agissant du Sénat, la tendance est la même. La réforme, impulsée par le Gouvernement socialiste de José Luis Zapatero, aura pour objet de faire basculer le système vers un nouveau système d'organisation politique susceptible de remettre en cause l'unité de l'Etat. Il est par conséquent peu probable que le *Partido Popular* accorde son soutien au projet de la majorité, lui qui milite en faveur d'un Etat centralisé fort.

Au-delà, la révision récente de la Constitution française a montré qu'il est souvent difficile pour des partis politiques qui s'affrontent de marcher ensemble vers un projet commun. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'aurait jamais pu intervenir sans une majorité confortable de l'Union pour la Majorité Parlementaire au Parlement. Le projet a en effet été adopté à une très courte majorité⁷¹. Les clivages politiques sont quelquefois difficiles à dépasser et les divergences idéologiques qui opposent les deux grands partis

⁶⁹ L'article 145 de la Constitution espagnole affirme en effet qu'« en aucun cas, la fédération des Communautés autonomes » ne sera admise.

⁷⁰ *Discurso de José Luis Rodríguez Zapatero en la sesión de investidura como Presidente del Gobierno. Congreso de los Diputados, 8 de abril de 2008.* Sous la législature précédente, José Luis Rodríguez Zapatero préférait utiliser le terme d'« Espagne plurielle », expression qu'il a finalement abandonnée au profit de l'expression d'« Espagne diverse », moins chargée de connotations idéologiques.

⁷¹ La majorité requise était de 538 voix. 539 parlementaires ont soutenu le projet de loi constitutionnelle.

espagnols, sur une question aussi fondamentale que l'organisation politique de l'Etat, laissent peu de chances qu'un accord soit trouvé.

Le projet du Conseil d'Etat, qui, pourtant, était apte à corriger l'incohérence de la structure politique de l'Espagne, a pour le moment été abandonné. Malgré l'appel lancé par Luis Zapatero au leader de l'opposition⁷², Mariano Rajoy, il est peu probable qu'un accord intervienne entre ces deux formations politiques. Leurs affrontements idéologiques semblent aujourd'hui irréductibles.

⁷² *Discurso de José Luis Rodríguez Zapatero en la sesión de investidura como Presidente del Gobierno. Congreso de los Diputados, 8 de abril de 2008.*