



NOTE D'INFORMATION N° 74/2017

LE TC DÉCLARE L'INCONSTITUTIONNALITÉ ET LA NULLITÉ DE LA LOI SUR LE RÉFÉRENDUM ET SIGNALE « QU' UN POUVOIR QUI NIE LE DROIT DE MANIÈRE EXPRESSE SE NIE LUI-MÊME EN TANT QU'AUTORITÉ DIGNE DE RESPECT »

La formation plénière du Tribunal Constitutionnel a déclaré à l'unanimité l'inconstitutionnalité de la totalité de la Loi de Catalogne 19/2017, du 6 septembre, dénommée *“du referendum d'autodétermination”*, suspendue à titre provisoire le 7 septembre dernier. Le Tribunal, qui juge recevable le recours formé par l'Avocat de l'Etat, affirme que cette Loi empiète sur les compétences de l'Etat en matière de consultations de nature référendaire et **viole, entre autres principes constitutionnels, la primauté de la Constitution, la souveraineté nationale et l'unité indissoluble de la Nation espagnole**. Il déclare également que, lors du parcours parlementaire de la loi, le **Parlement de Catalogne a commis “de très graves manquements à la procédure législative”** qui ont pesé sur la formation de la volonté de la Chambre, sur les droits des minorités et sur les droits fondamentaux de tous les citoyens à participer aux affaires publiques par le biais de leurs représentants. L'arrêt, dont le rapporteur a été le Magistrat M. Andrés Ollero, affirme qu'**“un pouvoir qui nie le droit de manière expresse se nie lui-même en tant qu'autorité digne de respect”**.

L'arrêt analyse les moyens d'inconstitutionnalité dénoncés par l'Avocat de l'Etat de trois points de vue différents : celui des compétences, celui du caractère matériel et celui du parcours parlementaire de la Loi susvisée. A l'expiration du délai imparti pour ce faire, ni le Parlement de Catalogne ni le Gouvernement de la Generalitat n'avaient présenté d'objection.

Avant d'analyser la loi, le Tribunal met en avant plusieurs considérations liées au prétendu droit à l'autodétermination, sur lequel la loi attaquée dit être fondée, et qui naîtrait du contenu de certains traités internationaux souscrits par l'Espagne. Le droit à l'autodétermination, défini comme le *“droit à promouvoir et à procéder à sa sécession unilatérale de l'Etat qui constitue l'Espagne”*, n'est pas reconnu dans la Constitution, et il n'y a pas lieu d'accepter non plus, comme le dit l'arrêt, qu'il fasse partie de notre ordre juridique par le biais des traités internationaux. Le Tribunal rappelle que *“le droit à la libre autodétermination”* des peuples qui invoquent le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte relatif aux droits économiques et sociaux (tous deux souscrits par l'Espagne) a été limité par *“de nombreuses décisions incontestables des Nations Unies”* aux cas de *“soumission des peuples à une subjugation, une domination et une exploitation étrangères”*. En dehors de ces situations, *“toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'unité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies”*.

Inconstitutionnalité en matière de compétences. L'arrêt explique que l'«*établissement du referendum est une voie qui permet aux citoyens de participer aux affaires publiques*», sur laquelle l'Etat bénéficie d'une compétence exclusive, «*quelle que soit la modalité ou le territoire sur lequel son exercice est envisagé*». Il ajoute qu'il existe des matières qui ne sauraient être soumises à une consultation populaire autonome (référendaire ou non), ce qui est le cas notamment des «*questions fondamentales qui furent résolues dans le cadre de la procédure constituante et qui sont exclues du cadre de décision des pouvoirs constitués*». Par conséquent, «***la redéfinition de l'identité et de l'unité du sujet titulaire de la souveraineté est une question qui doit être canalisée par le biais de la procédure de réforme visée à l'article 168 CE, au moyen d'un referendum de révision constitutionnelle***».

Les raisonnements précédents mènent le Tribunal à affirmer que la **Loi 19/2017 «a été prononcée sans aucune base de compétence»** et que celle-ci est inconstitutionnelle «***en l'ensemble, car toute cette Loi est soumise à la réglementation et à la convocation d'un referendum singulier qui est étranger au cadre des compétences statutaires de la Communauté Autonome***».

Inconstitutionnalité matérielle. Le Tribunal considère que la loi, en l'ensemble, est, «*de toute évidence, inconstitutionnelle*», vu qu'elle **viole explicitement «les principes essentiels de notre ordre constitutionnel : la souveraineté nationale, qui réside dans le peuple espagnol, l'unité de la Nation constituée en Etat social et démocratique de Droit, et la primauté de la Constitution elle-même, que tous les pouvoirs public, et donc le Parlement de Catalogne également, sont tenus de respecter (articles 1.2, 2, 1.1 et 9.1 CE)»**. Il s'agit, comme le signale l'arrêt, d'une infraction constitutionnelle qui «*ne découle pas d'une compréhension erronée de ce que la Constitution impose ou permet dans chaque cas*», mais d'une «***négation manifeste de l'ordre constitutionnel en vigueur***».

La loi attaquée contredit la primauté de la Constitution, en affirmant qu'elle «*prévaut juridiquement sur toutes les normes qui pourraient entrer en conflit avec elle*». Or, «*aucun pouvoir constitué ne peut prétendre se situer au-dessus de la norme fondamentale*». La primauté que la Loi 19/2017 prétend se donner provient de la considération que cette dernière émet par rapport au peuple de Catalogne en tant que «*sujet politique souverain*», une affirmation qui contredit ouvertement les dispositions de l'article 1.2 CE. «***Ni le peuple de Catalogne n'est 'détenteur d'un pouvoir souverain, qui est attribué exclusivement à la Nation espagnole constituée en Etat', ni celui-ci peut donc être identifié comme un 'sujet juridique entrant en concurrence avec le détenteur de la souveraineté nationale***».

Pour ce qui concerne le referendum d'autodétermination à caractère contraignant visé par la loi attaquée, le Tribunal affirme que «*ce qui nous concerne tous, c'est-à-dire, la continuité ou non de cet Etat commun dans lequel l'Espagne est constituée, ne pourrait, le cas échéant, qu'être reconsidéré et décidé aussi par tous ; sinon, ce qui interviendrait serait, avec la rupture de l'unité de la citoyenneté, la fracture, en termes juridico-constitutionnels, de la Nation à nous tous*».

L'arrêt rappelle que la Constitution admet «*sa révision totale*», mais que celle-ci ne peut être mise en œuvre que «*dans le cadre des procédures de réforme*» prévues par le texte constitutionnel. «*La norme fondamentale est pleinement ouverte à sa révision formelle, qui peut être sollicitée ou proposée, entre autres organes de l'Etat, par les Assemblées des Communautés Autonomes*». «***Agir autrement supposerait – ajoute l'arrêt– de libérer le pouvoir public de toute soumission au Droit, ce qui causerait un préjudice irréparable***

à la liberté des citoyens”. Et voici précisément, conclut l'arrêt, “ce que le Parlement de Catalogne a fait en approuvant la loi attaquée”.

Le Parlement de Catalogne, **“ignorant pleinement” la loyauté constitutionnelle et le principe démocratique, “s'est situé entièrement hors la loi, a entamé une voie de fait inacceptable, a manifestement cessé d'agir dans le cadre de l'exercice de ses fonctions constitutionnelles et statutaires et a mis en danger maximum, pour tous les citoyens de Catalogne, la validité et l'efficacité de l'ensemble des garanties et des droits que la Constitution et le Statut Catalan lui-même leur accordent”.** En agissant de la sorte, il **a laissé les citoyens “à la merci d'un pouvoir qui dit ne reconnaître aucune limite”.**

Inconstitutionnalité découlant du parcours parlementaire. L'arrêt explique de manière exhaustive les événements intervenus lors de la séance du Parlement de Catalogne qui s'est tenue le 6 septembre, et conclut que, lors de cette session, la procédure législative établie par le Règlement de la Chambre autonome elle-même (RPC) a été violée de manière “absolue ou radicale”.

Le projet qui a donné lieu à la Loi 19/2017 “a été examiné et approuvé en dehors de toutes les procédures législatives prévues et réglementées par le RPC”. La majorité parlementaire, avec le soutien du Bureau et de la Présidence de la Chambre, s'est servie des dispositions de l'article 81.3 RPC **“pour improviser et articuler ad hoc une voie insolite qui, dans son déroulement, laissait à son entière discrétion les possibilités d'intervention et les droits du reste des groupes et des députés”.** En invoquant la prévision réglementaire qui permet de modifier l'ordre du jour, la majorité **“a innové en appliquant le RPC lui-même et a décidé de mettre en œuvre en l'occurrence (...) une ‘procédure’ inédite qu'elle a conçue et imposée à sa convenance”.** Autrement dit, ce qui est intervenu est la **“soumission et dégradation résultante de l'ensemble du droit à la primauté, en dehors de toute norme, de la majorité”.**

En ce qui concerne la décision du Bureau de ne pas solliciter l'opinion du Conseil des Garanties Statutaires, le Tribunal signale que la demande de ce rapport **“ne peut être supprimée par la Chambre sans nuire à l'intégrité de la procédure législative elle-même et des droits des représentants à exercer ce pouvoir spécifique que la Loi leur attribue, et qui fait partie de leur statut juridico-constitutionnel”.** Or, le Parlement a annulé tout simplement ce pouvoir **“en raison de la primauté exclusive”** de la majorité, et en dépit des protestations de la minorité et de l'avertissement exprès du Conseil lui-même.

Le tout mène à affirmer que **“lors des démarches parlementaires qui ont donné lieu finalement à la Loi 19/2017, de très graves manquements à la procédure législative ont été commis, qui, sans aucun doute, ont pesé sur la formation de la volonté de la Chambre, sur les droits des minorités et sur les droits fondamentaux de tous les citoyens à participer aux affaires publiques par le biais de leurs représentants”.**

Le Tribunal rappelle aux autorités et aux personnes exerçant des fonctions publiques au sein de la Generalitat leur devoir, déjà exprimé dans la communication du 7 septembre dernier, d'**“empêcher ou de paralyser toute initiative qui pourrait supposer d'ignorer ou d'éluder le jugement du présent arrêt”,** qui **“déploie ses effets à l'égard de tous (articles 164.1 et 38.1 CE)”.**

Madrid, le 17 octobre 2017