

Le Tribunal constitutionnel, composé de M. Juan José González Rivas, président, Mme. Encarnación Roca Trías, M. Andrés Ollero Tassara, M. Fernando Valdés Dal-Ré, M. Santiago Martínez-Vares García, M. Juan Antonio Xiol Ríos, M. Pedro José González-Trevijano Sánchez, M. Antonio Narváez Rodríguez, M. Alfredo Montoya Melgar, M. Ricardo Enríquez Sancho, M. Cándido Conde-Pumpido Tourón et Mme. María Luisa Balaguer Callejón, magistrats, a rendu

AU NOM DU ROI

le présent

ARRÊT

Dans le cadre du recours en inconstitutionnalité numéro 4386-2017, formé par l'Avocat de l'Etat au nom et pour le compte du Président du Gouvernement, contre la Loi du Parlement de Catalogne 20/2017, du 8 septembre, dite «loi transitoire juridique et fondatrice de la République. Ont comparu, sans présenter d'observations, le Sénat, le Congrès des Députés et le Parlement de Catalogne. Le Rapporteur a été le Magistrat M. Ricardo Enríquez Sancho, qui exprime l'avis du Tribunal.

II. Motifs juridiques

1. En formant le présent recours en inconstitutionnalité, le Président du Gouvernement conteste la Loi du Parlement de Catalogne 20/2017, du 8 septembre, dite «loi transitoire juridique et fondatrice de la République». Le recours est formé contre la loi dans son ensemble, déclarée inconstitutionnelle pour des raisons matérielles et procédurales.

Selon les dispositions de la demande, la Loi qui fait l'objet du recours susvisé est frappée d'une inconstitutionnalité *in toto*, dès lors qu'elle vise à rompre l'ordre constitutionnel en vigueur et qu'elle viole de manière grave et évidente des dispositions et des principes constitutionnels fondamentaux. Les déterminations qui expriment en toute évidence le contenu et la finalité de la Loi sont notamment, selon l'Avocat de l'État, celles qui concernent la constitution de la Catalogne en une République (art. 1), l'attribution de la souveraineté au peuple de Catalogne (art. 2) et le statut de la loi elle-même en tant que norme suprême du système juridique catalan (art. 3). Ces dispositions, et toutes les autres qui y sont liées, enfreignent, d'un point de vue matériel, les articles 1.2 et 3, 2 et 9.1 de la Constitution espagnole ou CE, relatifs, respectivement, à la souveraineté nationale qui réside dans le peuple

espagnol ; à la monarchie parlementaire en tant que forme politique de l'État ; à l'unité indissoluble de la Nation espagnole, proclamée en même temps que la reconnaissance et la garantie du droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et, finalement, à la soumission des citoyens et des pouvoirs publics à l'ordre juridique. Selon la demande, la Loi susvisée enfreint également l'article 1 du Statut d'Autonomie de la Catalogne (SAC), selon lequel «la Catalogne, en tant que nationalité, exerce son autogouvernement sous forme de Communauté Autonome, conformément à la Constitution et au présent Statut, qui est sa norme institutionnelle fondamentale ». Les motifs d'inconstitutionnalité de nature procédurale découlent de ce que la demande qualifie de « simulacre » de procédure législative suivie pour traiter et approuver la Loi attaquée, et visant à contourner les droits des minorités parlementaires.

Ces griefs d'inconstitutionnalité reprochés à la Loi attaquée, par rapport auxquels ni le Parlement, ni le Gouvernement de la Generalitat de Catalogne n'ont présenté d'observations après la notification de l'acte introductif d'instance par ce Tribunal, seront examinés dans cet Arrêt. Toutefois, pour mieux comprendre les enjeux de cette procédure, il convient de rappeler préalablement les contenus les plus significatifs de la Loi susvisée.

2. Comme le révèle sa dénomination et le signale son préambule de manière expresse, l'objet et la finalité principale de la Loi attaquée sont, « une fois l'indépendance de la Catalogne proclamée », et jusqu'à l'approbation de la constitution qui doit la configurer définitivement, « donner forme juridique, à titre transitoire, aux éléments constitutifs essentiels du nouvel état (*sic*) afin qu'il puisse commencer à fonctionner aussitôt de la manière la plus efficace possible et, en même temps, [...] réglementer le passage du système juridique en vigueur vers celui que la République doit créer progressivement, tout en garantissant l'absence de lacunes d'ordre légal afin que la transition intervienne de manière ordonnée et graduelle et en toute sécurité juridique ; en garantissant, en somme, que dès le début le nouvel État sera soumis au Droit ; et qu'il sera à tout moment un État de Droit ».

Le titre I, intitulé «Dispositions générales, territoire et nationalité, contient les stipulations de la Loi attaquée qui doivent être considérées comme essentielles, tel que mentionné plus haut, dès lors qu'elles déclarent que « la Catalogne se constitue en République de Droit, démocratique et sociale » (art. 1) et proclament que « la souveraineté de la Catalogne réside dans le peuple de Catalogne, et celle d'Aran dans le peuple aranais, desquels émanent tous les pouvoirs de l'État » (art. 2), en plus d'affirmer que « jusqu'à l'approbation de la Constitution de la République, la présente Loi est la norme suprême du système juridique catalan » (art. 3). Ce titre est complété par plusieurs dispositions concernant le droit de l'Union européenne et le Droit international (art. 4), le statut d'Aran (art. 5), le territoire (art. 6) et la nationalité catalane (arts. 7 à 9 et deuxième disposition finale).

Le titre II régit la succession des systèmes juridiques et des administrations publiques, et prévoit également l'intégration dans l'administration de Catalogne du personnel relevant des autres administrations publiques (arts. 10 à 21). Le titre III porte sur les droits et les devoirs (arts. 22 à 28). Le titre IV s'occupe du système institutionnel, constitué du Parlement, du Président Generalitat, qui est le Chef d'État, du Gouvernement et de l'Administration, de la *Sindicatura Electoral* (Commission électorale) de Catalogne, d'autres Institutions (Conseil des Garanties Démocratiques et *Sindic de Greuges* ou défenseur régional des droits) et, finalement, du Gouvernement Local (arts. 29 à 64). Le Pouvoir judiciaire et l'administration de justice font l'objet du titre V qui, entre autres, régit le statut du Procureur général de Catalogne, la nomination, la composition et les fonctions du *Tribunal Supremo* (Cour de cassation), l'occupation des postes de juges, magistrats, procureurs et greffiers, le gouvernement du pouvoir judiciaire et la Commission Mixte de la Chambre de Gouvernement du *Tribunal Supremo* et du Gouvernement de Catalogne (arts. 65 à 79). Le titre VI, portant sur les «Finances», reprend les dispositions relatives, entre autres, à l'autorité des impôts, à la succession du Royaume d'Espagne dans les droits et les obligations économiques et financiers, aux budgets et à l'autorité douanière (arts. 80 à 84). Et le titre VII, le dernier de la Loi, s'occupe du soi-disant « processus constituant » ayant pour but, au cours des différentes phases que le titre prévoit, de rédiger et d'approuver la Constitution de la République (arts. 87 à 89). Par ailleurs, la première disposition finale établit les conditions pour la réforme de la Loi attaquée elle-même qui, selon sa troisième disposition finale, « entrera en vigueur après avoir été approuvée par le Parlement de Catalogne et publiée officiellement, et lorsque seront remplies les dispositions de l'article 4.4 de la Loi sur le referendum d'autodétermination de Catalogne ».

Les articles 1, 2 et 3 contiennent donc les dispositions fondamentales de la Loi attaquée, les piliers indispensables de l'objet et de la finalité qu'elle poursuit, les prescriptions restantes ayant une fonction instrumentale par rapport aux premières. Si ces dispositions étaient déclarées inconstitutionnelles, comme le soutient la demande, les stipulations restantes de la Loi connaîtraient le même sort que celles-ci, par voie de conséquence ou de connexion (art. 39.1 de la Loi organique du Tribunal constitutionnel ou LOTC).

3. Avant d'examiner les violations constitutionnelles spécifiques qui sont mises en avant dans la demande, il convient d'exposer quelques considérations préliminaires sur l'essence ou la nature de cette Loi et sa validité.

A) La Loi attaquée cherche à supplanter, abstraction faite des procédures de réforme que le système juridique prévoit de manière expresse, l'ordre constitutionnel et statutaire en vigueur en Catalogne par un régime réglementaire transitoire qui constitue son propre contenu, jusqu'à sa

substitution définitive, à la fin du processus constituant qu'elle régleme, par une future Constitution de la République de Catalogne. Il est indiscutable que cette prétention inspire et donne son sens à l'ensemble du texte légal sur lequel ce Tribunal doit se prononcer. Il s'agit d'une intention de rupture totale et absolue d'une partie du territoire de l'État avec l'ordre constitutionnel et statutaire établi, si bien que la Loi attaquée ne prétend et ne veut se fonder ni sur la Constitution, ni sur le SAC, auxquels elle est toutefois soumise, et se situe ainsi sur une position résolue de mépris de l'ordre constitutionnel en vigueur.

La Loi s'inscrit dans le soi-disant processus constituant qui vise à la création d'un État indépendant catalan sous forme de république, mis en marche par la Résolution du Parlement de Catalogne 1/XI, du 9 novembre 2015, qui a donné lieu à de nombreuses déclarations successives d'inconstitutionnalité et de nullité de la part de ce Tribunal (depuis l'Arrêt du Tribunal constitutionnel ou STC 259/2015, du 2 décembre, jusqu'au plus récent STC 114/2017, du 17 octobre). En l'occurrence, le législateur autonome cherche à achever ce processus sécessionniste inconstitutionnel en approuvant une norme qui, comme le révèle son titre, se veut être fondatrice de la République de Catalogne, sur la base d'une prétendue souveraineté du peuple catalan, et qui régit transitoirement ses éléments de base, jusqu'à la configuration définitive de celle-ci par une constitution qui doit être élaborée par une assemblée constituante et ratifiée par les citoyens.

a) La «position résolue de mépris de l'ordre constitutionnel » (STC 259/2015, motif juridique ou FJ 3) de cette Loi est mise en exergue dans sa formule anormale de promulgation, comme nous avons déjà eu l'occasion de le déclarer par rapport à la Loi du Parlement de Catalogne 19/2017, du 6 septembre, dite « du référendum d'autodétermination ».

En effet, comme ce fut cas de la Loi susvisée, la Loi attaquée maintenant n'a pas été promulguée non plus par le Président de la Generalitat « au nom du Roi » (art. 65 SAC) ni en vertu du statut de celui-ci en tant que « représentant ordinaire de l'État en Catalogne » [art. 67.6 a)]. Ceci aurait rendu « visible le lien à travers lequel l'organisation institutionnelle des Communautés Autonomes est attachée à l'État, le Roi étant défini par l'art. 56 de la Constitution comme le symbole de l'unité et de la permanence de celui-ci » (STC 5/1987, du 28 janvier, FJ 5). « Un énoncé atypique a été retenu », avec le seul précédent de la Loi 19/2017 susvisée, « en vertu duquel il est mis en relief, tout simplement, que la Loi est approuvée par le Parlement de Catalogne, la Loi ordonnant pour conclure (au moyen d'une formule déjà habituelle), « à tous les citoyens auxquels la présente Loi est applicable de coopérer à sa mise en œuvre, et aux Tribunaux et aux autorités compétentes de la faire appliquer » (STC 114/2017, FJ 2 A) a)].

b) La primauté que s'attribue la Loi attaquée toucherait, comme nous l'avons indiqué plus haut par rapport à la même prétention de la Loi du Parlement de Catalogne 19/2017, la Constitution et le SAC, sans que les références que la Loi elle-même effectue à d'autres dispositions du système juridique en vigueur (arts. 10 et 13) ne puissent modifier cette conclusion, dès lors que seule la Loi elle-même, sa primauté inconditionnée étant affirmée, rendrait applicables les dispositions auxquelles elle se réfère [STC 114/2017, FJ 2 A) a)].

La Loi sur laquelle nous devons nous prononcer en l'occurrence se veut être la norme fondatrice, à titre transitoire, d'un système juridique entièrement différent de celui qui est fondé aujourd'hui sur la Constitution espagnole et sur le SAC, qui serait en plus séparé et indépendant du système en vigueur en Espagne, en apportant une solution de continuité sans équivoque. Cette prétention entraîne deux conséquences importantes, que nous avons déjà mises en relief dans STC 114/2017, et qu'il convient de rappeler.

La première conséquence concerne le fait que la « Loi ne s'attribue pas la prétention de constitutionnalité qui, normalement, accompagne l'œuvre du législateur démocratique (comme le confirment plusieurs arrêts, notamment STC 34/2013, du 19 février, FJ 9) », dès lors que le parlement autonome a voulu agir, en la promulguant, « non pas comme un organe institué par le SAC, une norme dont la raison d'être juridique, à son tour, découle de la Constitution », mais comme représentant du peuple de Catalogne, dans lequel réside la souveraineté (arts. 2 et 29.1). La deuxième conséquence est que la tâche de ce Tribunal devra se borner à examiner la validité ou l'invalidité juridique de cette prétention de construire, sur la base de la Loi attaquée et à partir de celle-ci, un système juridique totalement étranger au système en vigueur, si bien que, si cette prétention devait être déclarée contraire à la Constitution, cela n'aurait aucun sens d'examiner si ses contenus normatifs, présents ou futurs, sont conformes ou non à la Constitution. Par conséquent, ce Tribunal n'a rien à dire sur l'éventualité que la constitution de Catalogne sous forme de République puisse enfreindre ou non l'article 1.3 CE, selon lequel «[l]a forme politique de l'État est la monarchie parlementaire» [FJ 2 A) a)].

B) La Loi attaquée affirme qu'elle entrera en vigueur « après avoir été approuvée par le Parlement de Catalogne et publiée officiellement, et lorsque seront remplies les dispositions de l'article 4.4 de la Loi sur le referendum d'autodétermination de Catalogne » (troisième disposition finale). Quant à elle, cette dernière disposition prévoit qu'une fois le référendum susmentionné mis en œuvre, «si, lors du décompte des voix validement émises, il y a plus de bulletins favorables que contraires, le résultat entraînera l'indépendance de la Catalogne. À cette fin, le Parlement de Catalogne, dans les deux jours suivant la proclamation des résultats officiels par la *Sindicatura* électoral, tiendra une séance ordinaire pour effectuer la déclaration formelle d'indépendance de Catalogne, en concrétiser les effets et mettre en marche le processus constituant»

La suspension de la Loi attaquée, même si elle n'était pas encore entrée en vigueur, a été décidée, conformément aux dispositions des articles 161.2 CE et 30 LOTC, par ordonnance du 12 septembre 2017, qui a déclaré recevable le présent recours en inconstitutionnalité, la Loi restant suspendue lors de son examen par ce Tribunal. En tout état de cause, la dernière condition qui, conformément à sa troisième disposition finale, doit être remplie pour qu'elle puisse entrer en vigueur -le respect des dispositions de l'article 4.4 de la Loi sur le référendum d'autodétermination- ne saurait être satisfaite, dès lors que « ce référendum ne peut être considéré comme ayant été tenu du point de vue légal » [STC 114/2017, FJ 2 B)], étant donné, en premier lieu, que la Loi du Parlement de Catalogne 19/2017 et de nombreux actes et dispositions adoptés en exécution de celle-ci avaient été suspendus par l'ordonnance du 7 septembre 2017, et, ultérieurement, que la Loi susvisée a fait l'objet d'une déclaration d'inconstitutionnalité et de nullité portant sur l'intégralité de son contenu, prononcée par STC 114/2017.

Or, cette circonstance ne peut pas empêcher ce Tribunal de se prononcer sur la Loi qui fait l'objet du présent processus, dès lors que la LOTC ne prévoit pas qu'une loi ne puisse être attaquée au moyen d'un recours en inconstitutionnalité qui si elle est entrée en vigueur, et qu'elle ne fixe pas à ce moment le *dies a quo* du délai de trois mois pour son introduction, calculé à partir de la publication officielle de la loi (arts. 31 et 33), celui-ci étant en outre un délai de forclusion, qui n'admet pas d'interruptions (STC 11/1981, du 8 avril, FJ 2 ; STC 547/1989, du 15 novembre, FJ 2). En effet, notre système juridique permettant d'introduire des recours en inconstitutionnalité contre des normes ayant valeur de loi qui ne sont pas encore entrées en vigueur après leur publication, il est possible également de les examiner du point de vue constitutionnel, même si cette circonstance n'est pas encore intervenue lors de cet examen. Autrement dit, il n'est pas nécessaire que la norme attaquée soit entrée en vigueur pour qu'un tribunal puisse se prononcer à son égard.

En plus des considérations précédentes, il y a lieu de rappeler que le fait qu'une norme ne soit pas entrée en vigueur ne veut pas dire qu'elle soit dépourvue de toute efficacité, étant donné que, comme ce Tribunal l'a déclaré, « sa propre existence entraîne son intégration dans le système juridique, ce qui suppose que, même si ses dispositions ne peuvent pas encore s'appliquer à tous ses destinataires et leur mise en œuvre ne peut donc pas être exigée, les pouvoirs publics doivent adopter les mesures nécessaires pour que la norme puisse déployer tous ses effets dès son entrée en vigueur ». En outre, «il faut tenir compte du fait [...] que la norme, une fois publiée, même si elle n'est pas entrée en vigueur, fait déjà partie du système juridique, et peut donc être prise en considération par les applicateurs du Droit, ce qui peut produire également certains effets juridiques indirects» (ordonnance du Tribunal constitutionnel ou ATC 131/2017, du 3 octobre, FJ 1).

4. La demande signale que la Loi attaquée se présente comme l'instrument fondamental de

la création d'une République catalane et de l'ouverture du processus constituant qu'elle annonce, tout en établissant son régime juridique transitoire. Le contenu de ses articles 1 et 2 suppose une violation flagrante des articles 1.2 et 2 CE, parce que la constitution de Catalogne sous forme de République et l'attribution de la souveraineté au peuple catalan sont des dispositions qui violent clairement, respectivement, celle qui attribue la souveraineté nationale au peuple espagnol (art. 1.2 CE) et celle qui déclare « l'unité indissoluble de la Nation espagnole » (art. 2 CE), une unité qui, selon la norme suprême elle-même, est un pilier fondamental de l'ordre constitutionnel en vigueur. Par ailleurs, la proclamation de la Loi attaquée comme la « norme suprême du système juridique catalan » -sur laquelle pivote le reste de ses articles quant au remplacement de l'ordre constitutionnel par le régime juridique transitoire qu'elle établit- est, en violation de l'article 9.1 CE, radicalement inconstitutionnelle et permet de déclarer l'inconstitutionnalité de l'intégralité de son contenu, dans la mesure où elle se situe *ab origine* en dehors de la légalité constitutionnelle. Et, finalement, les articles 1, 2 et 3 susmentionnés, et toutes les autres dispositions, qui y sont liées, enfreignent le principe de primauté du SAC (art. 1).

5. La Loi attaquée, si nous appliquons le même raisonnement que nous avons déjà retenu dans la STC 114/2017 (FJ 5) par rapport à des infractions constitutionnelles substantiellement identiques à celles reprochées à la Loi du Parlement de Catalogne 19/2017, est, de tout évidence, inconstitutionnelle, et elle l'est intégralement, dès lors qu'elle enfreint, de manière explicite, des principes essentiels et indissociables de notre système constitutionnel : la souveraineté nationale, qui réside dans le peuple espagnol, l'unité même de la Nation constituée en État social et démocratique de droit, et la primauté de la Constitution elle-même, à laquelle sont soumis tous les pouvoirs publics et, par conséquent, le Parlement de Catalogne également (arts. 1.2, 2 et 9.1 CE).

a) La Loi contredit, en premier lieu, la primauté de la Constitution (art. 9.1 CE), dès lors qu'aucun pouvoir constitué ne peut prétendre se situer au-dessus de la Constitution, comme le fait le Parlement autonome, de sa seule volonté, en lançant « ouvertement et expressément un défi à la force contraignante de la Constitution ou du système juridique construit sur la base de celle-ci (STC 128/2016, du 7 juillet, FJ 5» [STC 114/2017, FJ 5 A)]. En effet, cette situation se produit lorsque la Loi s'attribue sa qualité de « norme suprême du système juridique catalan » (art. 3), un système qui, comme nous l'avons signalé plus haut, vise à supplanter l'ordre constitutionnel et statutaire en vigueur. Par conséquent, avec cette déclaration la Loi elle-même décide à sa discrétion la non-application ou l'application, selon si elles s'opposent ou non à ses exigences, des normes de l'État -y compris la Constitution et le SAC-, autonomiques et locales applicables au moment de son entrée en vigueur, et va même jusqu'à dégrader au rang de loi ordinaire les articles des lois organiques, du SAC et de la Constitution qui n'ont pas été intégrés dans son contenu, à condition qu'ils ne l'enfreignent pas (arts. 10 et 13).

Il est évident que le législateur autonome, en attribuant à cette Loi la qualité de «norme suprême», ce qui la situe au-dessus de la Constitution, «a oublié ‘la permanente distinction entre l'objectivation du pouvoir constituant formalisé dans la Constitution et l'action des pouvoirs publics constitués, qui ne pourront jamais dépasser les limites et les compétences établies par celui-ci’» [STC 114/2017, FJ 5 A) et la jurisprudence qui y est mentionnée]. En outre, en méprisant la force contraignante de la Constitution, le législateur a négligé également sa soumission au SAC, qui découle de la Constitution elle-même (art. 147.1 CE), et qui est le fondement immédiat des pouvoirs du Parlement approuvés par la Loi. L'autogouvernement de Catalogne, constituée en Communauté Autonome, doit être mis en œuvre « conformément à la Constitution et au présent Statut, qui est sa norme institutionnelle essentielle» (art. 1 SAC), et les pouvoirs de la Generalitat, dont le Parlement fait partie, « émanent du peuple de Catalogne » et, par conséquent, doivent être exercés aussi «conformément aux dispositions du présent Statut et de la Constitution » (arts. 2.1 et 4 SAC) [*ibidem*].

b) Selon l'article 2 de la Loi attaquée, qui établit la primauté qu'elle s'attribue, en ouverte contradiction avec l'article 1.2 CE, que « la souveraineté de Catalogne réside dans le peuple de Catalogne, et celle d'Aran dans le peuple aranais, desquels émanent tous les pouvoirs de l'État ».

Comme ce Tribunal l'a déjà déclaré, face à des approches qui attribuent la qualité de souveraines à des nationalités ou des régions constituées en Communautés Autonomes intégrées dans l'État (art. 2), il y a lieu d'affirmer de nouveau que « la Constitution elle-même est le résultat de la détermination de la nation souveraine par le biais d'un sujet unitaire, le peuple espagnol, dans lequel réside cette souveraineté et à partir duquel émanent donc les pouvoirs de l'État (art. 1.2 CE) » celui-ci étant conçu comme « l'ensemble des institutions et des organes qui exercent, sur l'ensemble du territoire, le pouvoir public et dans lequel sont intégrées les Communautés Autonomes » [STC 259/2015, FJ 4 a) et la jurisprudence qui y est mentionnée]. L'article 1.2 CE, la disposition « fondamentale de tout notre système juridique » (STC 6/1981, du 16 mars, FJ 3), attribue donc, à titre exclusif, l'exercice de la souveraineté nationale au peuple espagnol, l'unité idéale d'attribution du pouvoir constituant et, en tant que telle, le pilier fondamental de la Constitution et du système juridique et l'origine de tous les pouvoirs politiques (STC 12/2008, du 29 janvier, FJ 4 ; et STC 13/2009, du 29 janvier, FJ 16). Seul le peuple espagnol étant souverain à titre indivisible et exclusif selon l'ordre constitutionnel en vigueur, aucun autre sujet ou organe de l'État, ou aucune fraction de ce peuple, ne peut prétendre, en se déclarant souverain, disposer de la souveraineté nationale ou l'enfreindre. Toute action de cet organe ou d'un peuple ou des citoyens d'une Communauté Autonome voulant s'attribuer cette disposition de la souveraineté nationale ou l'enfreindre ne peut constituer qu'« une négation simultanée de la souveraineté nationale qui, conformément à la Constitution, réside dans l'ensemble du peuple espagnol » [STC 42/2004, du 25 mars, FJ 3; STC 259/2015, FJ 4 a) ; 90/2017, du 5 juillet, FJ 6 a)].

Comme nous l'avons déjà signalé, le peuple de Catalogne, et cela vaut également pour le peuple aranais, « n'est pas titulaire d'un pouvoir souverain, exclusif de la Nation [espagnole] constituée en État » (STC 42/2014, FJ 3), ni est « un sujet juridique pouvant entrer en concurrence avec le titulaire de la souveraineté nationale » (STC 259/2015, FJ 3). Finalement, les citoyens de Catalogne ne peuvent se confondre avec le peuple souverain conçu comme « l'unité idéale d'attribution du pouvoir constituant et, en tant que telle, la source de la Constitution et du système juridique » [STC 12/2008, FJ 10 ; STC 259/2015, FJ 3; STC 90/2017, FJ 6 a) ; STC 114/2017, FJ 5 B)].

c) La constitution de Catalogne sous forme d'État indépendant (art. 1) est inconciliable avec l'unité de la Nation espagnole sur laquelle se fonde la Constitution (art. 2 CE).

La souveraineté de la nation attribuée au peuple espagnol « comporte nécessairement son unité », comme le proclame l'article 2 CE, et cette unité du sujet souverain « est le fondement d'une Constitution au moyen de laquelle la nation elle-même se constitue, dans le même temps, en État social et démocratique de Droit (art. 1.1 CE) » Il s'agit également d'un État « unique ou commun pour tous et sur tout le territoire, sous réserve de son articulation composée ou complexe en vertu de la reconnaissance constitutionnelle des autonomies territoriales [...] aux différentes nationalités et régions qui, constituées en Communautés Autonomes, conformément à leurs Statuts d'Autonomie respectifs, constituent l'Espagne » [STC 259/2015, FJ 4 a), cette doctrine étant reproduite dans STC 90/2017, FJ 6 a)].

L'attribution de la souveraineté nationale au peuple espagnol (art. 1.2 CE) et l'unité indissoluble de la Nation (art. 2 CE) sont donc établies en même temps que la reconnaissance et la garantie du droit à l'autonomie des nationalités et des régions (art. 2 CE). Ce droit à l'autonomie n'est et ne peut se confondre avec la souveraineté (STC 4/1981, du 2 février, FJ 3; STC 25/1981, du 14 juillet, FJ 3), que notre Constitution n'attribue pas aux nationalités et régions qui constituent l'État. En ce sens, ce Tribunal a déjà déclaré que, du point de vue juridique, l'article 1 du SAC définit la position actuelle de la Catalogne dans le cadre constitutionnel actuel en tant que « nationalité, [qui] exerce son autogouvernement sous forme de Communauté Autonome conformément à la Constitution et au présent Statut, qui est sa norme institutionnelle de base ». La déclaration que reprend la disposition statutaire reproduite met en relief par rapport à la Catalogne, « dans des termes constitutionnellement impeccables [...] tous les attributs qui en font une partie intégrante de l'État fondé sur la Constitution. Une nationalité constituée en Communauté Autonome et dont la norme institutionnelle de base est son propre Statut d'Autonomie ». Par conséquent, la Communauté Autonome de Catalogne « trouve son origine dans le Droit de la Constitution espagnole et, de par celle-ci, dans la souveraineté nationale proclamée par l'art. 1.2 CE, dont le titulaire, le peuple espagnol, pour l'exercer, s'est donné une

Constitution qui se dit et se veut fondée sur l'unité de la Nation espagnole ». La Constitution n'est donc pas présentée comme « le résultat d'un pacte entre des instances territoriales historiques qui conservent des droits antérieurs » à celle-ci, mais comme une « norme du pouvoir constituant qui s'impose avec sa force contraignante générale sur son champ d'application, sans que les situations historiques antérieures n'en soient exclues » [STC 90/2017, FJ 6 a) et la jurisprudence qui y est mentionnée].

Ce Tribunal signale fermement et à de maintes reprises dans STC 114/2017 [FJ 2 A) b)] qu'aucun des « peuples d'Espagne » (préambule CE) ne dispose d'un « droit d'autodétermination », qui serait le « droit » d'encourager et de mettre en œuvre sa sécession unilatérale de l'État dans lequel l'Espagne est constitué (art 1.1 CE) ». « Ce 'droit', de toute évidence, n'est pas reconnu dans la Constitution, et il n'y a pas lieu d'affirmer [...] qu'il fasse partie de notre système juridique via les traités internationaux souscrits par l'Espagne (art. 96 CE) », ni sur la base du droit international. Et, finalement, comme ce Tribunal l'a déclaré dans l'Arrêt susvisé, « le respect de l'« unité nationale », des « structures fondamentales politiques et constitutionnelles » et de l'« intégrité territoriale » des États membres sont des principes instaurés de manière expresse par le droit européen, et au niveau le plus élevé de celui-ci (art. 4.2 du Traité de l'Union Européenne) ».

d) À ce stade, il y a lieu de rappeler de nouveau que toutes les dispositions de la Constitution sont susceptibles d'être reconsidérées et modifiées en application du droit, dès lors que notre Constitution, « en tant que loi supérieure, ne se veut pas être une *lex perpetua* », vu qu'elle admet et qu'elle régleme sa révision totale (art. 168 CE et STC 48/2003, du 12 mars, FJ 7). Par conséquent, la proposition d'une approche visant à modifier l'ordre constitutionnel, y compris la reconsidération de l'identité et de l'unité du titulaire de la souveraineté, est parfaitement admissible dans notre Système juridique, « si bien que, dans le cadre des procédures de réforme de la Constitution [...] il n'existe aucune limite matérielle à la révision constitutionnelle » [STC 103/2008, du 11 septembre, FJ 4 ; une doctrine reprise par STC 90/2017, FJ 6 b)]. Partant, « la Constitution [e]st pleinement ouverte à sa révision formelle, qui peut être sollicitée ou proposée, entre autres organes de l'État, par les assemblées législatives des Communautés Autonomes (arts. 87.2 et 166 CE) » [STC 114/2017, FJ 5 C)].

Arrivés à ce point, il est vrai que la Constitution est un cadre de coïncidences suffisamment étendu pour qu'il soit possible d'y admettre des options politiques de signes très différents. En effet, la Constitution offre la liberté la plus large possible d'exposer et de défendre publiquement, à l'intérieur ou en dehors des institutions, n'importe quelle conception idéologique, y compris celles qui « visent à attribuer à une collectivité donnée la qualité de communauté nationale, même en tant que principe à partir duquel il serait possible d'assurer la conformation d'une volonté constitutionnellement légitimée pour traduire ce raisonnement en une réalité juridique, par le biais de la réforme pertinente

et inexcusable de la Constitution » (STC 31/2010, du 28 juin, FJ 12 ; STC 259/2015, FJ 7). Toutefois, la conversion de ces projets politiques ou de toute autre proposition en normes ou en déterminations du pouvoir public n'est possible que sur la base de procédures de réforme constitutionnelle, dont le respect « est, toujours et en tout état de cause, inexcusable » (STC 103/2008, FJ 4). Si bien que, lorsqu'un pouvoir public tente de bouleverser l'ordre constitutionnel de manière unilatérale et en méprisant les procédures de réforme prévues de manière expresse et à ces fins par la Constitution, « il sort du seul sentier qui permet d'arriver à ce point, qui est le sentier du Droit », ce qui provoque un « préjudice irréparable à la liberté des citoyens » [STC 259/2015, FJ 7, une doctrine qui est reprise, entre autres, par STC 90/2017, FJ 6 b) et STC 114/2017, FJ 5 C)]. Et voilà exactement ce qu'a fait le Parlement de Catalogne en approuvant la Loi attaquée.

e) L'infraction constatée des articles 1.2 et 2 CE comporte également, de manière inséparable, celle des principes constitutionnels qui configurent notre État comme étant « de droit » et « démocratique » (art. 1.1 CE).

En approuvant la Loi attaquée, le Parlement de Catalogne s'est levé pour contester la souveraineté nationale qui réside dans le peuple espagnol (art. 1.2 CE), a violé l'unité de la Nation (art. 2 CE) et a mis au rebut « la position institutionnelle actuelle, conforme au système juridique en vigueur, de la Communauté Autonome » [STC 52/2017, FJ 8 A)]. Tout cela a entraîné la violation, comme nous l'avons déjà déclaré dans STC 114/2017 en nous prononçant sur la Loi du même Parlement 19/2017, « du principe constitutionnel d'autonomie (art. 2 CE) et des déterminations fondamentales du Statut de Catalogne lui-même (arts. 1 et 2 SAC), ce qui affaiblit sa source d'autorité immédiate » [FJ 5 D)].

Comme nous l'avons signalé également dans l'Arrêt susvisé, et nous le répétons en l'occurrence, la Chambre, en approuvant la Loi faisant l'objet de ce processus en méprisant de manière absolue la loyauté constitutionnelle, « a exécuté [...] un attentat contre la considération de l'État espagnol -dans lequel est intégrée la Communauté Autonome de Catalogne- comme État de droit et démocratique, fondé sur les principes constitutionnels instaurés par l'art. 1.1 CE, qui sont aussi des valeurs communes aux États membres de l'Union Européenne, sur lesquelles celle-ci est fondée également (art. 2 du Traité de l'Union Européenne) ». Ella a voulu aussi « annuler de fait, sur le territoire de la Communauté Autonome et pour tout le peuple catalan, la validité de la Constitution, du Statut d'Autonomie et de toutes les règles du droit qui ne sont pas du goût de sa nue volonté ». En agissant de la sorte, la Chambre « s'est située entièrement en dehors du droit », a cessé « d'agir dans l'exercice de ses fonctions constitutionnelles et statutaires propres et a mis en grand péril, pour tous les citoyens de Catalogne, la validité et l'efficacité de l'ensemble des garanties et des droits que leur attribuent aussi bien la Constitution que le Statut lui-même ». Finalement, ce grave attentat à l'État de droit a

enfreint, « avec la même intensité, le principe démocratique, le Parlement ayant négligé le fait que la soumission de tous à la Constitution est une autre forme de soumission à la volonté du peuple, exprimée cette fois-ci comme un pouvoir constituant qui réside dans le peuple espagnol, et non pas dans une fraction de celui-ci », dès lors que dans l'État constitutionnel « le principe démocratique ne peut pas se dissocier de la primauté inconditionnelle de la Constitution [STC 259/2015, FJ 4 b)] » [STC 114/2017, FJ 5 D)]. Par conséquent, pour toutes les raisons matérielles que nous venons d'exposer, il y a lieu de déclarer l'inconstitutionnalité et la nullité de la Loi attaquée.

6. Le motif formel d'inconstitutionnalité mis en avant dans la demande est fondé sur le non-respect de la procédure législative suivie dans le cadre de l'élaboration et de l'approbation de la Loi attaquée. Cette dernière a été adoptée suivant les démarches visées à l'article 81.3 du Règlement du Parlement de Catalogne (RPC), en onze heures à peine, au cours desquelles aucune proposition d'amendement global n'a été admise, un délai de deux heures ayant été accordé pour présenter des propositions de modification des articles concrets de la Loi. En outre, il n'a pas été possible de demander l'avis du Conseil des Garanties Statutaires, entre autres violations des droits des minorités.

Ce Tribunal s'est déjà prononcé sur un grief d'inconstitutionnalité identique dans sa STC 114/2017 par rapport à la procédure d'adoption par le Parlement de Catalogne de la Loi 19/2017, dont la doctrine, par conséquent, doit être prise en considération lors de l'analyse du défaut de procédure dénoncé en l'occurrence. Toutefois, il convient d'exposer deux remarques. La première concerne le fait que notre tâche doit se borner exclusivement à déterminer si, lors du parcours parlementaire de la Loi, celui-ci a été entaché ou non de vices de procédure, indépendamment donc de ce que nous avons constaté relativement au respect par le Parlement de Catalogne de certaines décisions précédentes de ce Tribunal dans le cadre de l'admission et de l'adoption ultérieure de la proposition de loi qui a donné lieu à la Loi faisant l'objet de la présente procédure (ATC 124/2017, du 19 septembre). La deuxième remarque consiste à rappeler qu'en nous prononçant sur ce motif d'inconstitutionnalité, nous pourrions prendre comme référence l'une ou l'autre des normes du bloc de la constitutionnalité, qu'elles aient été invoquées ou non dans le cadre de la procédure (art. 39.2 LOTC).

a) Il y a lieu de résumer, quoique brièvement, les démarches parlementaires les plus significatives qui se sont déroulées au sein de la Chambre par rapport à la proposition de loi « transitoire juridique et fondatrice de la République », que nous avons déjà commenté dans l'ordonnance ATC 124/2017 dans le cadre de l'exécution de STC 259/2015, sollicitée contre la Résolution du Bureau, du 7 septembre 2017, déclarant la recevabilité de ladite proposition de loi, et contre les Résolutions de la Formation Plénière en vertu desquelles le débat et le vote de celle-ci ont été inclus à l'ordre du jour de la séance du 7 septembre 2017, et des formalités essentielles de la procédure ont été supprimées (FJ 5).

Le Bureau de la Chambre, lors de sa séance du 7 septembre 2017, a déclaré la recevabilité, suivant la procédure d'urgence extraordinaire, et ordonné la publication de la proposition de loi « transitoire juridique et fondatrice de la République », déposée le 28 août 2017 par les groupes parlementaires JxS et CUP-CC (BOPC, numéro 507, du 7 septembre 2017). Lors de la séance plénière de la Chambre qui s'est tenue à la même date, la Présidente, sur proposition d'un des groupes parlementaires qui ont signé la proposition de loi, a soumis au vote de la Chambre, sur la base de l'article 81.3 RPC, la modification de l'ordre du jour pour y inclure le débat et le vote de ladite proposition de loi, ainsi que la suppression de toutes les formalités parlementaires, à l'exception des propositions de modification des articles de la Loi, du débat et du vote, ce qui a été approuvé lors de la séance susvisée. Un délai de deux heures a ensuite été ouvert pour la présentation des modifications des articles, à la fin duquel les modifications proposées ont été mises aux voix. Finalement, il a été procédé au vote et à l'approbation définitive de la proposition de loi.

Lors de ce parcours parlementaire, les demandes de reconsidération et les nombreuses protestations de plusieurs groupes parlementaires au sujet de la recevabilité de la proposition de loi, de la modification de l'ordre du jour de la séance plénière pour y inclure son débat et le vote y afférent en application de l'article 81.3 RPC, de la suppression des formalités parlementaires et de la décision de ne pas solliciter l'avis du Conseil des Garanties Statutaires sur la constitutionnalité de la proposition de loi ont toutes été rejetées.

b) Comme ce Tribunal l'a affirmé dans son STC 114/2017, dont le motif juridique 6 C) c) et d) est résumé ci-dessous, il convient de mettre en relief maintenant non pas les contraventions réglementaires singulières reprochées dans la demande, mais l'infraction absolue et radicale de la procédure législative ordonnée dans le RPC. En effet, à l'instar du cas qui a fait l'objet de l'Arrêt susvisé, en l'occurrence « la proposition qui a donné lieu à la Loi attaquée a été examinée et approuvée [...] en dehors de toutes les procédures législatives prévues et réglementées dans le RPC et en appliquant une voie tout à fait inadéquate (art. 81.3 RPC) », dont « la majorité s'est servie pour improviser et articuler *ad hoc* un instrument insolite qui laissait à son entière discrétion les possibilités d'intervention et les droits du reste des groupes et des députés ». La majorité a donc imposé « la création d'une « procédure » atypique pour l'occasion, apparemment identique à celle de la lecture unique prévue par le RPC (dont l'art. 135.2, relatif à cet instrument, a été et reste suspendu par ordonnance de ce Tribunal du 31 juillet 2017, dans le cadre du recours en inconstitutionnalité 4062-2017) », cette action entraînant « une dérogation arbitraire aux normes réglementaires visant à l'organisation de la réglementation et une infraction évidente des dispositions spécifiques du RPC concernant sa propre réforme ».

Nous estimons qu'il est donc discutable, et ceci est notre avis en l'occurrence, qu'il soit possible d'invoquer l'article 81.3 RPC « pour inclure à l'ordre du jour de la séance plénière, avec des intentions

décisionnelles, une question dont le parcours législatif préalable n'est pas encore achevé », dès lors qu'il est « indiscutable que, pour cela, la procédure législative devrait au moins être entamée et en cours, en suivant l'une ou l'autre des voies prévues comme un *numerus clausus* dans le RPC ». Uniquement si la procédure législative est déjà entamée et en cours, « les démarches effectuées et celles en attente d'exécution seront aussi identifiables, ainsi que la possibilité ou non d'omettre ou d'exclure légitimement une de ces démarches pour inclure une question à un ordre du jour de la Chambre ».

Nous rejetons le fait que l'article 81.3 RPC puisse habiliter la majorité « à créer à sa discrétion des 'procédures' législatives *extra ordinem* », dès lors que cela « mènerait à la conclusion absurde, et intolérable du point de vue juridique, que toutes et chacune des procédures effectivement prévues et établies dans le RPC ne seraient que de simples dispositifs remplaçables par une décision libre de cette majorité ». Voici ce que la formation plénière du Parlement de Catalogne a voulu mettre en œuvre en présentant une « demande de modification de l'ordre du jour alors que le parcours procédural de l'initiative législative, qui venait d'être admise par le Bureau, n'avait même pas commencé ».

c) En définitive, la majorité, « en invoquant une règle visant à l'innovation exceptionnelle de l'ordre du jour », a innové le RPC lui-même et « a décidé à l'occasion non pas de supprimer simplement [...] l'une ou l'autre des démarches procédurales, mais d'appliquer une « procédure » inédite qu'elle a conçue et imposée à sa convenance ». Par conséquent, du point de vue constitutionnel, le plus grave n'est pas « la restriction, dans une plus ou moins large mesure -sans aucun doute, au degré maximum dans ce cas- des droits concrets des représentants, mais la soumission et la dégradation ultérieure de tout le droit à l'empire de la majorité, en dehors de toute norme légale ».

d) En ce qui concerne la plainte concernant le fait que les membres de la Chambre n'ont pas pu solliciter l'avis du Conseil des Garanties Statutaires sur la proposition de loi, il y a lieu de rappeler que le droit de le demander est accordé aux groupes et aux députés qui y sont autorisés en vertu de la Loi 2/2009, du 12 février, portant réglementation du Conseil susvisé, une garantie qui trouve son origine dans le SAC lui-même (art. 76.2) et qui se matérialise comme un tel pouvoir en vertu d'une disposition de la Loi susvisée [arts. 16.1.b), 23 b), 26.1 et 4 et 26 bis. 1 et 5] et du RPC (art. 120), dans le cadre de la procédure législative. La Chambre n'est pas en mesure de supprimer la possibilité de demander cet avis « sans porter atteinte à l'intégrité de la procédure législative, ainsi qu'aux droits des représentants d'exercer ce pouvoir spécifique que la Loi leur confère et qui s'intègre dans leur statut juridico-constitutionnel (art. 23.2 CE) ». Or, la formation plénière du Parlement de Catalogne, comme il l'a fait lors de l'adoption de la proposition de loi qui a donné lieu à la Loi 19/2017, « a annulé sans plus ce pouvoir, ainsi que la garantie y afférente, en appliquant la procédure singulière retenue pour cette proposition de loi », et le Parlement « l'a fait en vertu de son empire exclusif, malgré les protestations constantes des députés appartenant aux groupes minoritaires et en dépit de l'avertissement exprès du Conseil des Garanties lui-même » concernant le caractère contraignant de l'ouverture, après la

publication de toute proposition de loi, du délai accordé pour demander l'avis dudit Conseil [STC 114/2017, FJ 6 D)].

e) Il y a donc lieu de conclure que, lors du parcours parlementaire de la Loi attaquée, la procédure législative a fait l'objet de graves violations qui ont eu des conséquences indiscutables sur la formation de la volonté de la Chambre, sur les droits de minorités et sur les droits de tous les citoyens à participer aux affaires publiques par le biais de leurs représentants (art. 23.1 et 2 CE).

Ce Tribunal se doit de réitérer, comme nous l'avons déclaré dans STC 114/2017 [FJ 6 E)], que l'une des « fonctions primordiales de toute assemblée parlementaire, et donc du Parlement de Catalogne également (arts. 152.1 CE et 55 SAC), est celle de représenter la citoyenneté ; et que cette fonction n'est pleinement remplie que si les personnes choisies par l'électorat pour l'exercer respectent, de manière générale, les procédures établies par le système juridique et les règles légales qui, intégrées surtout dans les règlements des Chambres, garantissent une participation non discriminatoire de l'ensemble des représentants ». Voici la seule manière de « garantir [...] le respect indispensable des minorités, sans lequel le principe de la majorité pour l'adoption définitive des décisions, également inaliénable, risquerait de devenir illégitime ». En somme, la volonté de la Chambre n'est constitutionnelle, et donc légitime, que lorsqu'elle respecte les procédures législatives établies.

7. En accueillant le recours, il y a lieu de déclarer l'inconstitutionnalité et la nullité de l'intégralité de la Loi du Parlement de Catalogne 20/2017, du 8 septembre, dite « transitoire juridique et fondatrice de la République ». (art. 39.1 LOTC).

J U G E M E N T

Compte tenu de tout ce qui précède, le Tribunal constitutionnel, EN VERTU DE L'AUTORITÉ QUE LUI CONFÈRE LA CONSTITUTION DE LA NATION ESPAGNOLE,

a décidé

D'accueillir le présent recours en inconstitutionnalité et, par conséquent, de déclarer l'inconstitutionnalité et la nullité de la Loi du Parlement de Catalogne 20/2017, du 8 septembre, dite « transitoire juridique et fondatrice de la République ».

Le présent Arrêt sera publié au « Boletín Oficial del Estado ». (Journal Officiel de l'État).

Fait à Madrid, 8 novembre 2017.