

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association des Secrétaires Généraux des Parlements

COMMUNICATION

de

M. Carlos Gutiérrez Vicén,
Secrétaire général du Congrès des députés d'Espagne

sur

“Souhaits de bienvenue et présentation du système parlementaire en Espagne”

Session de Madrid
November 2021

SAMEDI 27 NOVEMBRE. Salon Paris. IFEMA. 11 h 00.

L'utilisation du terme « Cortes » (« Cours ») pour désigner notre institution parlementaire, qui attire l'attention hors d'Espagne, remonte historiquement au Moyen Âge et provient du lieu où se réunissaient les assemblées politiques des états qui, sous la présidence du roi, sont à l'origine du Parlement. Ce nom a été maintenu dans notre pays (tandis qu'en France et au Royaume-Uni il est réservé aux tribunaux, en faisant ainsi référence aux fonctions juridictionnelles que ces assemblées détenaient également). Il a été récupéré dans la Constitution de Cadix de 1812, qui se référait aux « Cours générales et extraordinaires », et a définitivement été maintenu dans tous les textes constitutionnels postérieurs, sous la forme de Cours générales, ou simplement de Cours, jusqu'à la Constitution de 1978 actuellement en vigueur.

Ce dernier texte représente cependant une nette rupture avec les constitutions libérales quant à la caractérisation du Parlement, en introduisant pleinement le principe démocratique, en raison de l'influence des partis politiques sur son fonctionnement réel et du fait de recevoir une claire inspiration des approches découlant du constitutionnalisme européen postérieur à la Seconde Guerre mondiale, le dénommé « parlementarisme rationalisé ».

La Constitution espagnole de 1978 contient, en suivant le schéma classique, une partie dogmatique où est recueilli le catalogue des droits fondamentaux et libertés publiques et leurs garanties, en y incorporant, en sus des libertés les plus classiques telles que la liberté idéologique et religieuse, la liberté d'expression, de réunion et de manifestation, etc., d'autres droits d'un contenu plus avancé, des droits sociaux regroupés sous la rubrique des principes directeurs de la politique sociale et économique qui incluent des droits tels que le droit à la protection de la santé, l'accès à la culture ou la protection de l'environnement, tout cela conformément au principe exposé à l'**article 1.1** : « *L'Espagne se constitue en un État social et démocratique de droit qui défend en tant que valeurs supérieures de son système juridique la liberté, la justice, l'égalité et le pluralisme politique.* »

Cette partie dogmatique est suivie d'une partie organique qui recueille le principe de séparation des pouvoirs en partant de l'affirmation selon laquelle la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol, duquel émanent tous les pouvoirs de l'État, et qui établit à son **article 1.3** que : « *La forme politique de l'État espagnol est la monarchie parlementaire.* »

De la sorte et face aux systèmes de gouvernement présidentiels, l'Espagne assume une forme de gouvernement parlementaire dans laquelle la fonction de chef de l'État (définie au Titre II de la Couronne, articles 56 à 65) se configure, de façon similaire à d'autres modèles comme celui du Royaume-Uni, des Pays-Bas ou du Danemark, comme un pouvoir arbitral et modérateur auquel sont cependant conférées des fonctions principalement représentatives, sans véritables compétences dans le domaine du pouvoir exécutif.

L'**article 66.1** de la Constitution espagnole établit que « *Les Cours générales représentent le peuple espagnol et sont formées par le Congrès des députés et le Sénat* ». Les Cours se configurent ainsi comme l'organe représentatif le plus élevé, avec une structure bicamérale ; les Cours générales sont un organe constitutionnel complexe car chacune des Chambres qui le composent (le Congrès des députés et le Sénat) le sont également. Et elles partagent cette caractéristique avec le Gouvernement, le Conseil général du pouvoir judiciaire et la Cour constitutionnelle. En effet, comme ces derniers et face aux dénommés organes d'importance constitutionnelle (par exemple, le Défenseur du peuple ou Ombudsman, ou la Cour des comptes), elles ont une origine et un développement directement recueillis dans la Constitution.

Ainsi, immédiatement après la Couronne, le texte constitutionnel consacre le Titre III (articles 66 à 96) aux Cours générales, en le divisant en trois chapitres : le premier (articles 66 à 80) se réfère à la composition, l'organisation et au fonctionnement des Chambres ; le second (articles 81 à 92) à l'élaboration des lois, en distinguant entre les divers types de dispositions législatives et leurs procédures, et le troisième (articles 93 à 96) porte sur la réglementation des traités internationaux.

Les Cours générales participent à la direction politique de l'État dans la mesure où elles exercent son pouvoir **législatif**, approuvent ses **budgets**, **contrôlent** l'action du Gouvernement et détiennent les autres fonctions qui leur sont attribuées par la Constitution. Parmi celles-ci la **fonction représentative** du peuple espagnol se distingue particulièrement, ce dernier étant l'unique titulaire de la souveraineté nationale dont émanent tous les pouvoirs de l'État, tel que nous l'avons signalé précédemment, raison pour laquelle elles sont essentielles pour comprendre la composante démocratique qui conjointement avec l'élément social définit le modèle d'État selon lequel l'Espagne est constituée. Ce caractère s'inscrit dans le cadre du choix pour la démocratie représentative qui, tout en n'excluant pas (car elle peut en tout état de cause coexister avec un instrument de démocratie directe tel que, dans

notre cas, le référendum ou le système de Conseil ouvert dans les entités locales de moindre importance) est néanmoins exclusive, ce choix ayant été privilégié par les démocraties actuelles.

Ainsi, les Cours générales sont élues pour représenter le peuple espagnol dans son ensemble au Congrès (article 68) et, selon sa diversité territoriale, au Sénat (art. 69). Dans le premier cas, par l'intermédiaire des **350 députés** élus au suffrage universel, libre, égal, direct et secret, conformément aux termes établis dans la **Loi organique 5/1985, du 19 juin 1985, relative au régime électoral général**. C'est-à-dire, en vertu d'un système proportionnel qui distribue les sièges entre les provinces selon leur population en utilisant la méthode D'Hondt.

Dans le cas du Sénat, quatre sénateurs sont élus dans chaque province, avec quelques variations dans les provinces insulaires et à Ceuta et Melilla. En outre, chacune des communautés autonomes désignent un sénateur, et un autre sénateur pour chaque million d'habitants sur leur territoire respectif. Ce dernier élément n'a pas empêché que l'établissement de la circonscription provinciale, au lieu de retenir les communautés autonomes, ait provoqué des critiques liées au fait de considérer le Sénat comme une véritable Chambre de représentation territoriale et que ce soit ce point de sa composition qui ait concentré les propositions de réforme de la Chambre haute.

Les Cours sont en outre un **organe de délibération**, une caractéristique fondamentale de toute institution parlementaire. Les **articles 74 et suivants** de la Constitution réglementent les séances conjointes, le fonctionnement lors des séances plénières et au sein des commissions, le caractère public des séances plénières, etc. Et avec cela, d'autres traits caractéristiques sont les suivants :

- **L'inviolabilité** du siège (article 66.3) et des parlementaires (article 71).
- La **permanence** à travers le temps garantie par les respectives « Députations permanentes ».
- Son **autonomie réglementaire**, financière, administrative et organisationnelle (article 72) qui garantissent l'indépendance des Chambres entre elles et, surtout, par rapport à l'exécutif.

Cette définition doit être complétée par une autre donnée fondamentale, le **caractère imparfait ou décompensé du bicaméralisme** en faveur du Congrès des députés par rapport au Sénat. Cela apparaît ainsi dans la procédure législative qui, avec quelques exceptions, commence toujours au Congrès, cette Chambre étant celle qui a le dernier mot du fait

de pouvoir rejeter les amendements ou lever les vetos introduits au Sénat ; les décrets-lois (normes ayant valeur de loi approuvées par le Gouvernement en cas de nécessité extraordinaire et urgente) sont uniquement soumis à la validation ou dérogation de la part du Congrès des députés (article 86.2) et l'intervention parlementaire lors de la déclaration d'un état d'alarme (auquel l'on a recouru à deux reprises, avec une portée différente, durant l'année 2020 à l'occasion de la crise sanitaire provoquée par la COVID-19) ; d'un état d'urgence et d'un état de siège ; et dans le cas d'une accusation pour trahison ou délit contre la sécurité de l'État de la part du président et des autres membres du Gouvernement, qui est également limitée au Congrès (articles 116 et 102 de la Constitution espagnole, respectivement).

Cette Chambre est en outre la seule à **intervenir lors de l'investiture du président du Gouvernement** (article 99), en maintenant avec ce dernier une **relation de confiance** qui se manifeste à travers la possibilité d'approuver ou de rejeter une question de confiance sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (article 112), et elle peut le faire démissionner en exigeant sa responsabilité à travers l'approbation d'une motion de censure par la majorité absolue des députés (article 113).

En sus de ces traits caractéristiques nous portons l'accent sur un des autres aspects spécifiques de la forme de gouvernement parlementaire : ce n'est qu'après avoir traité le Parlement que la Constitution espagnole s'attache au **Gouvernement, dans son Titre IV, intitulé Du Gouvernement et de l'Administration** (articles 97 à 107), tandis qu'elle consacre le **Titre V aux relations entre le Gouvernement et les Cours générales** (articles 108 à 116).

La responsabilité solidaire du Gouvernement devant le Congrès quant à sa gestion politique est établie dans ces titres (article 108), ce qui se concrétise par l'obligation de remettre les informations et l'aide dont auraient besoin les deux Chambres (article 109), la possibilité que ces dernières et leurs commissions réclament la présence des membres du Gouvernement, ainsi que la possibilité que ces derniers y aient accès pour être entendus (article 110) ; l'obligation du Gouvernement de répondre aux questions et interpellations (article 111) et, surtout, tel que nous l'avons mentionné, la possibilité offerte au président du Gouvernement de poser une question de confiance sur son programme ou sur une déclaration de politique générale, question qui peut être approuvée à la majorité simple du Congrès (article 112), et la possibilité de cette Chambre d'exiger la responsabilité politique du Gouvernement par le biais d'une motion de censure, qui se configure comme une **motion de censure constructive**, les articles 113 et 114 exigeant qu'elle soit présentée par un dixième des députés (35), avec une proposition

de candidat alternatif à la présidence du Gouvernement, en permettant la présentation de motions alternatives dans les cinq jours suivants et uniquement une seule motion pour chaque période de séances.

Cela est équilibré par la **faculté de dissolution des chambres conférée au président du Gouvernement**, à la suite d'une délibération du Conseil des ministres, mais sous sa responsabilité exclusive. La dissolution ne peut être présentée si une motion de censure est en cours, ni avant qu'une année se soit écoulée à compter de la dissolution précédente.

Ce schéma de relations doit être entendu en tenant compte du fait que le président du Gouvernement est élu par le Congrès des députés par le biais du mécanisme d'« **investiture** » prévu à l'article 99, lequel exige que la confiance de la majorité absolue des députés (**176**) soit accordée au candidat proposé par le roi, à la suite d'une consultation auprès des représentants désignés par les groupes politiques détenant une représentation parlementaire et par l'intermédiaire de la présidence du Congrès (qui entérine cette proposition). Si cette majorité n'est pas atteinte, la même proposition est soumise à un nouveau vote 48 heures après et il sera entendu que la confiance est accordée si elle est approuvée à la majorité simple. Si la confiance n'est pas non plus accordée, des propositions successives seront présentées et si dans un délai de 2 mois aucun candidat n'est investi la dissolution automatique des deux Chambres se produit et de nouvelles élections sont convoquées (article 99.5).

Tout cela doit être entendu en tenant compte du fait que la Constitution conçoit le Gouvernement conformément au **principe de chancellerie (article 100)**, de sorte que le président est un « primus inter pares » par rapport aux autres membres du Gouvernement, les vice-présidents et les ministres étant en effet nommés et révoqués par le roi sur proposition du président du Gouvernement.

La division entre les trois pouvoirs classiques est finalement concrétisée par la réglementation du **pouvoir judiciaire dans le Titre VI (articles 117 à 127) en tant qu'un pouvoir indépendant** dont la proclamation solennelle est recueillie à l'article 117.1, selon lequel : « *1. La justice émane du peuple et est administrée au nom du roi par les juges et magistrats appartenant au pouvoir judiciaire, indépendants, irrévocables, responsables et uniquement soumis à l'État de droit.* » Son autonomie est garantie par le biais de la création d'un organe d'autogouvernement dénommé Conseil général du pouvoir judiciaire qui, s'inspirant du Conseil supérieur de la magistrature italien, est prévu à l'article 122, lequel renvoie à une loi organique afin de réglementer son statut et le régime d'incompatibilités de

ses membres et leurs fonctions ; notamment, en matière de nominations, de promotions, d'inspection et de régime disciplinaire. Cet article est à l'heure actuelle développé par la loi organique 6/1985, du 1er juillet 1985, relative au pouvoir judiciaire, dont l'aspect le plus controversé est celui de la désignation de ses membres, comme le montre le fait que son renouvellement est actuellement bloqué en raison de l'impossibilité de parvenir à un accord politique qui obtiendrait le soutien de la majorité des 3/5e des Chambres (dans le cas du Congrès, 210 députés) concernant tous les candidats proposés, dont le résultat est que les membres actuels du Conseil sont en fonction depuis plus de deux ans avec un mandat prorogé.

Enfin, la **Cour constitutionnelle est prévue au Titre IX (articles 159 à 165)**, qui s'inspire du système kelsénien de juridiction concentrée, nuancé par l'inclusion de la dénommée question d'inconstitutionnalité que les tribunaux ordinaires peuvent soulever devant la Cour constitutionnelle.

Nous souhaitons en tout état de cause souligner que la Cour constitutionnelle est configurée comme un contre-pouvoir à titre de suprême interprète de la Constitution, et dans cette optique, comme cela se produit dans d'autres systèmes de juridiction constitutionnelle concentrée, le problème réside dans la nécessité d'éviter l'assomption de la part de la Cour constitutionnelle d'un rôle de « législateur négatif » empiétant les compétences des Chambres, ce qu'elle peut faire même inconsciemment en rendant les dénommés arrêts interprétatifs ou « manipulatifs » comme les appelait Zagrebelsky. Par exemple, lorsqu'elle applique le dénommé « principe d'interprétation conformément à la Constitution ». Un principe qu'elle n'a d'ailleurs pas appliqué récemment dans trois de ses arrêts, qui ont statué sur les recours en inconstitutionnalité formés à l'encontre de la déclaration de l'état d'alarme due à la crise sanitaire provoquée par la COVID-19 et contre la suspension des délais parlementaires accordés dans ce même cadre d'exceptionnalité.

Enfin, alors que nous sommes sur le point de célébrer le **XLIIIe anniversaire de la Constitution de 1978, le bilan qui ressort du fonctionnement** de la conception constitutionnelle décrite **ne peut être que positif**. L'opinion générale, hormis quelques positions excentriques et sans préjudice de reconnaître qu'il existe quelques points qui nécessitent une réforme, coïncide en soulignant le rôle de protagoniste des Cours dans le cadre de la récupération de la démocratie en Espagne et de l'établissement d'un régime politique similaire à celui de tous les États membres de notre environnement juridico-politique, un régime qui a également permis une

période de développement économique et social sans pareil jusqu'à ce jour à travers notre histoire.

Toutefois, la moitié de la XIVe législature s'étant écoulée, il faut rappeler que depuis un certain temps nous vivons des expériences qui, il y a quelques années, nous auraient semblé des **hypothèses de laboratoire, relevant plus de la politique-fiction que de la réalité quotidienne ou probable**. Par exemple, les législatures qui n'ont pas abouti (XI et XIII), où il a été nécessaire de répéter les élections ; la célébration de jusqu'à trois séances d'investiture au cours de la même année 2016, ou l'approbation d'une motion de censure, le 1er juillet 2018, pour la première fois au cours de notre expérience constitutionnelle. L'Institution semble avoir réussi à surmonter ces épreuves, et d'autres, d'authentiques « tests de stress » et manifestations de la substitution du système bipartite d'alternance au Gouvernement par une fragmentation du Parlement qui caractérise le moment actuel dans toute l'Europe.

Dans ce sens, l'actuel Gouvernement espagnol traverse une situation qui, même si l'on ne peut évoquer une atomisation, pourrait être qualifiée de « **fragmentation sévère** », avec 24 formations politiques différentes qui ont atteint une représentation au Congrès des députés, où l'on trouve un maximum historique de 10 groupes parlementaires différents, cette diversification de la représentation se produisant également, bien que dans une moindre mesure, au Sénat. Et aussi pour la première fois au cours de notre histoire, un Gouvernement de coalition a été formé par deux partis de gauche : le Partido Socialista Obrero Español (Parti socialiste ouvrier espagnol) et le parti Unidas Podemos (Unies, Nous pouvons) où fait défaut, comme cela est logique, la cohésion et la stabilité des gouvernements monocolores d'époques antérieures.

Cela étant, **les principales tensions politiques proviennent plutôt de la polarisation** entre les deux blocs qui au bout du compte regroupent les différentes forces fragmentées, en provoquant de nombreux affrontements et qui pour quelques analystes provient d'un phénomène bien connu, diagnostiqué et généralisé dans de nombreux pays de notre environnement : l'essor des mouvements populistes et nationalistes qui, comme s'il s'agissait d'une répétition cyclique de l'Histoire, reproduit à travers le monde les circonstances politiques de la troisième décennie du XXe siècle en pleines années 20 du XXIe siècle.

Nous ne pouvons pas de toute évidence traiter cette question aussi longuement qu'elle le mérite. **Toutefois, en nous penchant sur l'avenir et en effectuant une certaine autocritique**, nous devons admettre que l'une

des causes de ce qui vient d'être évoqué est **l'éloignement entre le Parlement et la société** ; la séparation des représentants relative aux demandes de leurs représentés ou, au minimum, la perception que ces derniers en ont. Toute modification ou réforme qui sans aucun doute va être envisagée devra en tenir compte. Il n'est pas aisé d'aborder ce défi, mais dans ce cas les leçons de l'Histoire possèdent une valeur spéciale pour nous indiquer le chemin qui ne doit pas être suivi.

Je vous remercie beaucoup de votre attention ; j'espère que vous profiterez de votre séjour en Espagne et de la réunion ; je suis à votre disposition pour toute observation ou précision que vous souhaiteriez exposer.