

UNIVERSAL
LIBRARY

OU_216326

UNIVERSAL
LIBRARY

OSMANIA UNIVERSITY LIBRARY

Call No. 320 9/B2.6L Accession No 17454.

Author Barrail, H

Title L'autonomie Regionale en Espagne

This book should be returned on or before the date last marked below.

Henri BARRAIL

*Docteur en Droit
Avocat au barreau de Marseille*

L'AUTONOMIE REGIONALE EN ESPAGNE

ETUDE DE DROIT CONSTITUTIONAL COMPARÉ

LYON

BOSC FRECHES, M. & L. RIOU

IMPRIMEURS ÉDITEURS

1933

Introduction

La Revolution du 14 avril 1931 a introduit des modifications profondes dans l'organisation politique de l'Espagne. Ces changements ont porte sur l'ensemble des regies constitutionnelles et nombreux sont ceux qui, par leur originalite, meritent d'attirer l'attention du juriste.

Nous nous sommes attache a l'etude d'une des innovations du nouveau regime juridique de l'Etat espagnol : l'institution des regions autonomes, consacree par la Constitution du 9 decembre 1931. Nous avons cru y decouvrir une solution interessante sinon nouvelle au vieux probleme de l'organisation territoriale de l'Etat.

*

Ainsi que le rappelait Taine, « d'avance la Nature et l'Histoire ont choisi pour nous, car la forme sociale et politique dans laquelle un peuple petit entrer et rester n'est pas livree a son arbitraire, mais determinee par son caractere et son passe ».

C'est pourquoi il convenait d'examiner en premier lieu les causes qui avaient pu determiner l'Assemblée

constituante espagnole a sanctionner en droit positif le principe de l'autonomie regionale. Et l'etude de ces diverses causes, d'ordre geographique, historique ou politique, etait d'autant plus necessaire que le legislateur constitutionnel devait s'y referer explicitement dans le corps des lois fondamentales de ce nouveau regime.

Les regions autonomes prevues par la Constitution espagnole apparaissent comme des collectivites publiques fortement incorporees a l'Etat. L'organisation generale de ce dernier ne pouvait pas manquer d'influer sur le regime de ces regions. Aussi, avons-nous cru devoir retracer rapidement les principales caracteristiques de la structure et des organes de l'Etat en tant qu'elles touchent aux regions dont s'agit, en recherchant les reactions possibles de l'activite de l'Etat sur le regime regional.

L'etude de la Region autonome offrait une certaine difficulte tenant a la dualite du statut fixant le regime d'autonomie. Il nous a fallu examiner separement les regimes d'ordre constitutionnel, s'appliquant a toutes les regions indistinctement, et les regimes d'ordre statutaire, concernant chaque region specialement. Pour ces dernieres, nul choix ne nous etait offert du fait qu'une seule region jouit actuellement de l'autonomie : la Catalogne. C'est donc l'organisation de cette derniere que nous avons envisagee.

La majeure partie de notre etude se trouve ainsi consacree a l'analyse principalement exegetique du regime d'autonomie regionale, tel qu'il resulte des donnees du droit positif espagnol.

Cependant un second but nous a guide pour notre étude, but relevant du droit constitutionnel compare.

Il nous a semble utile de rapprocher ce dernier type d'organisation de l'Etat espagnol sur le plan territorial et ceux qui avaient ete ou sont encore etablis par le droit positif des autres Elats ; et, ce faisant, nous avons cherche a classer la Region autonome espagnole dans une des categories de collectivites publiques pre-existantes. Nous n'avons pas reussi dans cette derniere tache. Et cet echec nous a conduit a nous demander si les classifications generalement admises par la doctrine quant aux « formes d'Etats » ne devraient pas faire l'objet d'une revision dans le but de les adapter de plus pres aux donnees du droit positif contemporain.

Un des soucis du juriste semble avoir ete, de tous temps, la repartition des Etats en categories strictement definies. Et l'une des « summae divisiones » les plus anciennes est celle de l'« Etat federal » oppose a l'« Etat unitaire ». Si un nouveau type d'Etat se presente, ne rentrant dans aucun de ces deux categories, on le qualifiera d'exceptionnel, de provisoire ou d'anormal (JELLINKK). Il y a dans cette facon de proceder un systeme curieux d'envisager la classification scientifique. De meme, seront reputes anormaux ou provisoires des regimes d'organisation politique differant d'un pseudo « droit commun constitutionnel ». Malheureusement, ces Etats pathologiques per-

sistent dans leur systeme « anormal », et certains depuis plus de 16 ans !

Le probleme qui se posait pour nous etait celui-ci : l'Espagne est-elle un Etat unitaire ou federal ?

Nous croyons qu'une telle question est denuee de tout interet. En effet, la division classique des Etats en unitaires et federaux apparait a premiere vue bien delicate si Ton considere la diversite des criteres successifs qui lui ont servi de base.

En se cantonnant dans le domaine du droit positif, l'analyste qui recherche les traits distinctifs de l'Etat federal par rapport a l'Etat unitaire constate que, du point de vue juridique, ces differences s'amenuisent a mesure qu'elles sont fouillees. Et si Ton considere le cote politique de la question — point de vue non negligeable, car le droit constitutionnel releve de la biologie sociale — ces differences apparentes disparaissent completement.

C'est des conceptions de M. Ch. DITRAND que nous nous sommes inspires pour cette partie de notre etude. Il est cependant vraisemblable que nous ayons depasse ses conclusions. Nous avons cru devoir rejeter en effet la division bipartite des Etats en unitaires et federaux pour adopter un systeme de classification susceptible d'admettre des types intermediaires comme celui de l'Etat espagnol, a decentralisation par regions autonomes.

Ce dernier nous semble constituer une transition entre l'Etat dit federal le moins decentralise et l'Etat repute unitaire le plus decentralise. Il constitue le chainon intermediaire qui permet de souder ces deux formes d'organisation soi-disant irreductibles.

PREMIERE PARTIE

Les causes de l'autonomie regionale

I. — Causes geographiques

La peninsule iberique apparait, sur une carte geographique, comme une des regions les plus nettement homogenes de l'Europe. Il semble, a premiere vue, que ce pays constitue le support physique ideal pour une nation, issue d'un ou de plusieurs peuples etablis a l'interieur des limites naturelles de la peninsule, et isolees par ces dernieres des influences exterieures.

Cependant, cette pseudo-unite n'est qu'apparente et une etude superficielle de la structure orographique de cette region permet de constater immediatement son morcellement en contrees fortement individualistes.

La principale caracteristique de cette structure reside dans la division tres nette de la peninsule en deux zones : le plateau central et la peripherie

Le plateau central ou « meseta » comprend les vieilles regions de Leon, Castilles et Estremadure. Il est isole des pays qui l'entourent, et par consequent

de la mer, par une serie de chaines montagneuses souvent infranchissables: Monts Cantabriques, Sierras de San Lorenzo, de Moncayo et du Bas-Aragon, Sierra Morena, Sierras de Gata et de Estrella, etc...

La peripheric comprend, d'une part, un certain nombre de regions dont le caractere essentiel est celui de vivre tournees vers la mer : Provinces basques, Asturias, Galice, Portugal, Andalousie, Levant, Valence et Catalogne; d'autre part, deux regions s'etendant cntre la vallee de l'Ebre et les Pyrenees : la Navarre et l'Aragon.

Ce qu'il convient de noter en premier lieu, c'est l'extreme difficulty des communications entre le plateau et les pays exterieurs. Partout se dresse la montagne, coupee de rarts defile's. Les fleuves qui permettraient a la Castille d'accéder a la mer (Duero, Tage) ne sont pas navigables. Les echanges de populations, la compenetration cthniqu ou linguistique sont de ce fait considerablement entravees et seules les invasions arrivent a vaincre ces obstacles naturels.

Ce compartimentage geographique, joint a d'autres differences touchant au climat, aux productions du sol et du sous-sol, etc., explique en grande partie la force et la longevite des particularismes locaux.

Si nous croyons devoir insister particulierement sur ces donnees gcographiques, c'est que nous sommes convaincus de leur profonde influence sur les institutions d'un pays et, notamment, sur sa constitution politique, par suite du phenomene que le Professeur A. POSADA designe sous le nom d' « adaptation geographique » : « ...Ce territoire se transforme en un ele-

« ment de force, coopérant avec la constitution sociale que chaque pays adopte dans l'histoire. » ⁽¹⁾.

Le couple qui vit sur le sol que nous venons d'étudier, sans atteindre à la diversité des régions citées, ne possède pas davantage d'unité ethnique ou linguistique.

La population ibérique est issue d'un mélange hétérogène de races dites primitives auquel sont venus s'ajouter les apports des invasions germaniques et arabes. Il est peut-être possible de préciser une certaine prédominance de ces derniers dans quelques régions (influence arabe dans le Slid, par exemple) mais cette particularité ne permet pas de considérer l'existence de minorités ethniques. Seuls les basques, établis dans les quatre provinces de Biscaye, Alava, Guipuzcoa et Navarre, pourraient, semble-t-il, prétendre à cette qualification, quoique la race basque ait beaucoup perdu de sa pureté, particulièrement dans la région « frontière » de PÉbre.

Les différences linguistiques sont plus importantes. Il est possible de répartir, « grosso modo » les langues vivantes de la péninsule en quatre familles : basque, catalano-valencienne, portugalo-galicienne et castillane, comprenant chacune divers dialectes et sous-dialectes.

Le basque est parlé dans les trois provinces

(1) Adolfo POSADA : « Theories modernes sur les origines de la famille, de la société et de l'Etat ». Paris, Giard et Bricre, 1896, p. 134.

dites « vascongades » et en Navarre, par **800.000** personnes environ. La langue basque est un idiome possédant des caractéristiques propres ne permettant de l'apparenter à aucune langue ibérique ou même européenne.

Le groupe catalano-valencien est constitué par les pays de Valence, la Catalogne et les îles Baléares. Quatre millions de personnes au minimum y parlent la langue catalane, avec quelques différences d'une province à l'autre.

Le groupe galicien-portugais comprend le Portugal et la Galice. Deux millions d'habitants parlent, dans ce dernier pays, un dialecte étroitement apparenté au portugais.

Enfin le castillan est la langue employée dans la majeure partie de la péninsule. Certains dialectes, issus de la même branche que le castillan, sont encore parlés mais tendent à disparaître (léonais, asturien, aragonais, etc.). Cette suprématie du castillan s'est accentuée avec le temps, grâce à sa diffusion par l'école et la presse; aussi le castillan est-il réellement la langue espagnole, surtout si l'on considère que presque tous ceux qui emploient les langues ou dialectes régionaux parlent et écrivent le castillan.

Cependant, l'étude de la répartition géographique et démographique des langues minoritaires offre un particulier intérêt pour notre étude du fait que tous les mouvements dits « régionalistes », « autonomistes » ou « séparatistes » ont pris naissance et se sont développés en Espagne exclusivement dans les régions possédant un langage particulier. **A tel point**

qu'il serait possible de voir dans ces langues minoritaires la cause unique de ces tendances particularistes et de rattacher par là ces dernières au mouvement de protection des minorités de l'Europe centrale. Ce sont les Catalans qui ont surtout insisté sur cette caractéristique, qu'ils définissent comme étant un « fait différentiel irréductible ».

À l'heure actuelle, les principaux foyers autonomistes faisant preuve d'activité en Espagne sont :

Au Nord-Ouest, la Galice. Ses habitants parlent un dialecte dont le Portugais serait issu, par conséquent beaucoup plus apparenté à ce dernier qu'au Castillan. La littérature galicienne est pauvre et peu lue. Aussi, le mouvement particulariste paraît-il relativement faible et, d'ailleurs, récent.

Au Nord-Est, les trois provinces basques et la Navarre : la langue autochtone est le basque ou « euzkera », avec quelques variantes d'un pays à un autre. L'extrême difficulté de cet idiome, l'absence d'enseignement et de littérature, l'opposition systématique du pouvoir central à sa diffusion ont fait qu'un grand nombre de basques ont complètement oublié leur langue. Mais il est curieux de noter que le mouvement « nationaliste », né à la fin du XIX^e siècle à la suite des efforts du « leader » Sabino de Arana y Goiri et de ses disciples, s'est en premier lieu traduit par une recrudescence de l'emploi de la langue basque. Plusieurs quotidiens sont publiés en « euzkera » dans les provinces de Biscaye et de Guipuzcoa; des dictionnaires et des grammaires basques ont vu le jour; un certain nombre d'ouvrages et de revues sont imprimés

en basque et des écoles ont été ouvertes par les soins du « parti nationaliste basque » pour l'enseignement de la « langue mère ».

A l'Est, la Catalogne constitue le centre le plus important du régionalisme ou même du séparatisme ⁽²⁾. Et, d'ailleurs, c'est la langue catalane qui est la plus prospère et la plus vivace des langues minoritaires espagnoles. La littérature catalane est aujourd'hui considérable et d'une extrême richesse dans toutes les branches de l'activité intellectuelle ; l'enseignement Catalan prospère depuis plusieurs années, tant dans l'ordre scolaire que dans l'ordre universitaire ; de nombreux quotidiens ou revues sont publiés en Catalan, et les différentes classes sociales de Catalogne emploient presque exclusivement cette langue dans leurs relations. Cet essor est le fruit des efforts répétés et jamais lassés d'une minorité intellectuelle qui travaille depuis un siècle. On célèbre, en effet, à l'heure actuelle le centenaire de la « Renaissance catalane » dont le début fut marqué par l'éclosion célèbre du poète Aribau, publiée en 1833.

Enfin, signalons la région de Valence, où semble se dessiner un mouvement particulariste, également appuyé sur la langue du pays, proche parente du Catalan.

En dehors de ces quatre régions n'existent pas, à notre connaissance, des aspirations particularistes. (Voyez ainsi que l'Andalousie, qui possède des caractéristiques propres l'individualisant nettement par rap-

(2) Voir sur la « question catalane » : R. LAVARDAS, *Thèse Montpellier*, 1908. — G. FREIXE, *Thèse* Paris, 1911.

port au reste de l'Espagne, semble ignorer tout mouvement autonomiste ou similaire; or, il est possible de chercher une explication de cette attitude dans le fait que l'Andalousie ne possède pas de langage propre : seul, le castillan, plus ou moins déforme, y est parlé.

Si nous avons cru devoir mettre en lumière l'influence des données linguistiques sur le développement des tendances autonomistes en Espagne, c'est que nous voyons en elles un élément primordial, le plus important peut-être, à l'heure actuelle.

Mais, il en est d'autres, non négligeables. Citons, parmi ceux-ci et dans l'ordre géographique, le facteur économique.



L'influence des conditions économiques d'une région sur le développement d'une politique autonome dans son sein apparaît nettement de la seule coïncidence suivante: les deux premiers et plus forts mouvements particularistes sont nés dans les deux parties les plus riches de l'Espagne, Catalogne et Pays basque.

En effet, la statistique du revenu moyen par habitant en Espagne fait apparaître la supériorité de ces deux pays. D'autre part, Barcelone et Bilbao sont les centres industriels et financiers les plus importants de la péninsule (après la capitale). Il importe de considérer que l'Espagne souffre d'inégalités économiques considérables d'une région à l'autre, comme le prouve le rendement des impôts.

De ces differences devait naitre, pour les defenseurs de l'autonomie regionale, un argument impressionnant, veritable idee-force pour le peuple, et qui peut se traduire par la phrase mille fois repetee : « C'est avec le produit de vos impots que vivent les faineants d'Estremadure ».

Cette conviction est particulierement forte dans les provinces basques et la Navarre qui jouissent d'un regime fiscal particulier. Un accord economique intervenu entre l'Etat et ces provinces fixe le montant global de l'impot que ces dernieres doivent verser a titre de contribution aux charges gencrales de l'Etat. Les organes propres des provinces effectuent la repartition entre leurs contribuables, d'apres le systeme juge le plus adequat. Ce procede fait ainsi apparaitre chaque annee un certain nombre de millions de pesetas, verses par les basques a l'Etat espagnol, et dont l'economie apparait d'autant plus desirable aux contribuables qui n'en profitent pas ou croient ne pas en profiter.

Il y a donc, au fond des mouvements autonomistes, le desir et l'espoir d'un allegement des charges fiscales. Comme il est vraisemblable que cet espoir sera de?u, ainsi qu'il apparait deja en Catalogne apres l'etablissement du Statut, les considerations d'ordre economique pourraient a l'avenir freiner les tendances autonomistes dans certaines regions peu enthousiastes.

II. — Causes historiques

L'Espagne ne possède pas plus d'unité idéologique que d'unité géographique. Après douze siècles d'efforts incessants vers la cohésion et l'homogénéité, des divergences profondes subsistent encore entre régions et semblent même de nos jours s'aggraver. Un bref aperçu de l'histoire politique de la péninsule permet de constater que ce manque d'unité obéit à des causes profondes et anciennes, non susceptibles de disparaître même à l'heure actuelle.

Une comparaison avec l'évolution parallèle d'un pays politiquement et moralement unifié comme la France fera mieux ressortir l'importance des facteurs de décentralisation et même de désagrégation qui travaillent l'État espagnol.

Tout d'abord, il y a lieu de noter, après l'invasion arabe triomphante sur la quasi-totalité de la péninsule (Bataille de Guadalete : 711), la formation de plusieurs *royaumes* chrétiens, coïncidant à peu près avec les régions géographiques (Asturies, Navarre, Portugal, Leon, Castille, etc.). Il y a, des lors, sans compter les divers souverains arabes du Sud, plusieurs rois, juridiquement égaux, et plusieurs royaumes à l'intérieur de la péninsule. En France, par contre, un seul roi. Son pouvoir réel est faible, mais son titre de suzerain contient en puissance un pouvoir de souveraineté s'étendant à la presque totalité du territoire de la France.

Une affirmation couramment admise est celle d'après laquelle l'Espagne aurait été le premier grand Etat d'Europe politiquement unifié. Rien n'est plus discutable, croyons-nous. L'union des souverains de Castille et d'Aragon, résultant du mariage des Rois Catholiques (1479) ne fut qu'une union personnelle, sur un pied d'égalité absolue entre les deux souverains, suivant la phrase historique : « Tanto monta, monta tanto Isabel como Fernando ».

Des lors commence, non pas un processus d'unification politique semblable à celui que poursuit le Roi de France à la même époque, mais un travail de réunion de souverainetés juridiquement distinctes au profit des rois de Castille et d'Aragon. (Vest ainsi que Fernand le Catholique devient, après conquête, roi de Navarre (1512) ; que les petites républiques féodales basques choisissent comme seigneur le Roi de Castille ; que Philippe II devient Roi de Portugal par dévolution héréditaire en 1580. A partir de cette date et jusqu'en 1640, un seul nomme règne sur la totalité de la péninsule. Mais il n'est pas Roi d'Espagne ; il est Roi de Léon, de Castille, d'Aragon, de Navarre, de Galice et de Portugal ; souverain de Valence, Murcie, Grenade, Jaén, Cordoue, Séville et Majorque ; Prince des Asturies et de Catalogne ; Seigneur de Biscaye, d'Alava et de Guipuzcoa.

À la même époque, de l'autre côté des Pyrénées, Henri IV et Louis XIII sont Rois de France et de Navarre. La différence est considérable. Henri IV ne régnait que sur les trois quarts de la France actuelle, mais les vingt-sept Capétiens qui l'avaient précédé lui

avaient legue *un* royaume. Lorsque Philippe II monte sur le trone, le travail d'unification de l'Espagne est a peine ebauche.

Cependant, cette reunion des droits de souverainete entre les mains d'un seul monarque, qui avait su se rendre *absolu*, etait de nature a facililer la fusion progressive des diverses parties de la peninsule. Il y avait la un instrument remarquable pour forger non seulement un *Etat*, mais une *Nation* espagnole.

Pour atteindre ce but, il parut necessaire aux souverains espagnols de supprimer prealablement les privileges, les organes d'administration locale, bref les « libertes » des regions. En adoptant ainsi le moyen de la centralisation, ils ne faisaient qu'imiter les rois de France.

Il semble que cette politique ait abouti, du moins dans plusieurs regions, a un echec. Les causes de cet insucces sont diverses et d'inegale importance. Nous en citons quelques-unes :

La premiere a etc mise en lumiere par le Professeur J. ORTEGA Y GASSET ⁽³⁾ dans son article de la « Revista de Occidente », « *España invertebrada* » ; pour lui... « sans equivoque possible, l'Espagne a etc « l'oeuvre de la Castille et il y a de fortes raisons de « penser que, d'une maniere generale, seules les tetes « castillanes sont aptes a percevoir le grand probleme < de l'Espagne integrale ».

L'idee de l'unité espagnole etait une conception castillane et ne pouvait etc poursuivie que par les rois

(3) José ORTEGA y GASSET : « Essais espagnols ». Traduction française, Paris, 1932, page 241.

et le peuple de Castille, car seuls ces derniers, de par leur situation géographique au centre de la péninsule, leurs aspirations en matière de politique extérieure, leur gestion administrative à l'intérieur, pouvaient s'élever jusqu'à cette notion abstraite de la communauté ibérique.

Ailleurs, dans les autres parties de l'Espagne, l'esprit particulariste n'avait cessé de régner, les Catalans pensant en Catalans, les Portugais en Portugais, les Basques en Basques, etc...

Ce divorce idéologique devait être la pierre d'achoppement de la politique d'unification poursuivie par les Rois de Castille. En effet, pour ceux-ci, la notion d'unification devait rapidement devenir synonyme de celle de castillanisation. Mais, aux yeux des populations non castillanes, il n'y eut jamais de politique « espagnole », ni de langue « espagnole », ni même de Roi d'Espagne ; cette politique, cette langue, ce Roi étaient *castillans*.

Les régions de la périphérie avaient le sentiment de leur individualité.

Pour elles, la politique royale se présentait sous l'aspect d'une tentative d'assimilation et de domination de leurs habitants par le peuple castillan et cette sensation devait provoquer des résistances souvent désespérées. Cependant, la suprématie castillane pouvait être à la rigueur tolérée par certains tant que les entreprises extérieures la justifiaient par leurs succès. Mais la décadence de l'Espagne européenne, puis

de son empire colonial, dont la guerre contre les Etats-Unis marque la dernière étape, devait déclencher un réveil des particularismes latents.

Il est possible, d'autre part, que les aspirations de la Couronne eussent été couronnées de succès si tous ses efforts avaient été constamment tendus vers ce seul but : l'unité politique et morale de l'Espagne.

Malheureusement, les rois de la Maison d'Autriche ont vu, dès le début, leur activité attirée vers les champs d'action extérieurs. La Castille et l'Aragon viennent à peine de s'unir que Christoph Colomb leur donne l'Amérique. Cette découverte dotait la Couronne de terres et de richesses immenses auprès (lesquelles le territoire national et ses produits pouvaient sembler mesquins. Le seul ennemi de l'intérieur, l'Arabe, a été expulsé définitivement : dès lors, la péninsule paraît délaissée non seulement parce que l'effort castillan se porte ailleurs, mais encore parce que sa prospérité n'est plus aussi nécessaire à celle de la Couronne. Cette indifférence est accentuée par la suite après l'hypertrophie des possessions de la Couronne en Europe centrale. Charles-Quint fut beaucoup plus Empereur que Roi d'Espagne. Lorsque la politique victorieuse de Louis XIV aura fait perdre aux souverains espagnols leurs ambitions d'hégémonie européenne, ils se tourneront vers leur œuvre délicate d'« espagnolisation » de la péninsule ; mais, entre

temps, les generations se sont succede, fortifiant Fat-tachement a la vie politique locale. Il est deja trop tard pour imiter un Louis XI.



Il convient de noter en troisieme lieu que FEspagne a surtout manque d'une lignee de rois specifiquement espagnole, semblable a cello des Capetiens en France. L'unite de la France est Foeuvre commune des trente-trois « rassembleurs de terres » qui se sont succedes jusqu'a la Revolution de 1789. Cette continuity d'efforts, de vues et de methodes fait defaut dans Fhistoire de FEspagne. Aussi lorsque Philippe IV, a Fimilation de Louis XIV, cssaie de centraliser son administration et de priver les collectivites integrees de leur « self-government », celles-ci se revoltent. Le Portugal se rend indepcndant (1640). La Catalogne doit etre soumise par les amies : le 17 Janvier 1641, la Republique catalane avait etc proclamee. Le Comte-Duc d'Olivares ne peut imposcr aux pouvoirs locaux ses conceptions centralistes que par la force.

L'oeuvre d'unification politique et administrative de FEspagne no commence reellement qu'avec Philippe V, premier roi de la maison de Bourbon. Des lors, se poursuit une guerre systematique contre les libertes locales pour permettrc a Fabsolutismc de mieux s'imposer. Les deux termes extremes de cette lutte sont, au xvn^e siecle, Fordonnance de « Nueva Planta » pour la Catalogne, au xix^{ei} siecle Fabolition des « fors » (fueros) politiques basques (1876).

Dans cette lutte, les hommes qui s'opposaient à la politique royale obéissaient vraisemblablement à deux mobiles étroitement unis : la défense des particularismes locaux, de leur langue, de leurs mœurs, bref, de leur individualité ; mais, également, celle des libertés locales contre l'absolutisme royal, impuissant en présence d'une décentralisation poussée. En effet, la politique inaugurée par Philippe V avec l'aphorisme « Un Roi, une Foi, une Loi » tendait avant tout à la suppression de tout pouvoir intermédiaire entre ses sujets et lui-même.

Les guerres carlistes devaient marquer au xix^e siècle les derniers efforts en faveur de ces libertés traditionnelles contre le pouvoir central.



Enfin, l'Espagne n'a pas connu de grandes luttes *Rationales*. La « reconquista » contre les Maures avait un caractère religieux, les divers princes catholiques combattant non en tant qu'Espagnols mais en tant que chrétiens. De 1492 à 1808, plus d'ennemi commun ; pas d'invasions comme la France en a connues, pas de héros national, pas de victoire ni de défaite nationales. Des expéditions et des guerres lointaines, incapables de provoquer la révélation d'une Jeanne d'Arc et laissant le peuple indifférent.

Une seule exception : la guerre de l'indépendance contre Napoléon I^{er}

Il y avait, en 1808, une occasion unique de forger au peuple ibérique une conscience nettement espa-

gnole. Malheureusement, le magnifique mouvement qui soulevait les Madrilenes coïncidait avec le règne d'un monarque incapable et avec une période d'inquiétude politique, de troubles sociaux, issus du courant révolutionnaire français (4).

Le xix^e siècle est caractérisé en Espagne par une instabilité politique sans autre exemple dans l'histoire. En trois quarts de siècle, huit constitutions, treize régimes politiques différents se succèdent. En Europe, le « principe des nationalités » progressait rapidement et de nombreux soulèvements éclataient, provoqués par la doctrine du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

À la même époque se produit en Espagne un violent réveil des mouvements particularistes dans les régions imparfaitement assimilées : Catalogne, Valence, Pays Basque, Navarre, etc... et, dès lors, malgré des hauts et des bas inévitables, ces mouvements ne devaient pas cesser de croître en intensité et en nombre.

III. — Causes politiques

Nous avons précédemment examiné les raisons qui ont déterminé la naissance et la persistance des mouvements régionalistes en Espagne. Il convient de noter que, malgré la gravité de certains, les problèmes politiques qu'ils ne pouvaient manquer de soulever ne

(4) Voir dans le même sens, quant aux origines de l'autonomisme en Espagne : S. A. GENDIN : " Federalismo y autonomismo », in « **Revista de derecho publico** », Madrid, 1932, page 167 et suiv.

s'étaient jamais concrétisées dans le droit public positif de l'Espagne.

Il faut attendre l'avènement de la deuxième république espagnole pour voir sanctionnées par la Constitution elle-même les aspirations autonomistes de certaines régions.

Il est vraisemblable que l'Assemblée constituante ne pouvait ignorer ni méconnaître les racines profondes et solides de ces mouvements ; mais nous croyons qu'en accordant satisfaction à ces derniers, les « Cortes » ont obéi bien plus à des mobiles d'ordre strictement politique qu'à de simples considérations géographiques ou historiques. Et quoique nous estimions celles-ci beaucoup plus déterminantes que des calculs de circonstances passagères, nous croyons nécessaire de rappeler brièvement les conditions dans lesquelles a été élaboré le statut juridique de l'autonomie régionale.

Chez les vieux républicains espagnols, il existe une tradition fédéraliste. La première république espagnole avait vu le triomphe des fédéraux régionalistes ou cantonalistes (partis avancés) sur les républicains unitaires (parti modéré). Le projet de constitution républicaine élaboré par le Parlement en 1873 avait adopté, pour l'organisation étatique, la structure fédérative : l'Espagne était une fédération de 17 « États », soit les 15 régions traditionnelles, plus Cuba et Porto-Rico.

L'influence de Francisco Pi y Margall, le plus célèbre des républicains fédéralistes espagnols, a été considérable. Sa doctrine, largement répandue à la fin

du xix^e siècle, est tout imprégnée de foi dans la vertu des centres régionaux et de sympathie pour des énergies locales pléthoriques face à la pauvreté et l'impuissance de l'unitarisme.

Le fédéralisme de Pi y Margall repose sur l'idée de pacte. Sa « fédération » espagnole était une pyramide de collectivités (municipes, cantons, états régionaux, état fédéral) unies par des alliances particulières ⁽⁵⁾.

Cependant, en 1931, les forces du fédéralisme intégral sont assez faibles. Le groupe fédéraliste ne compte à l'Assemblée constituante que 17 députés. La coalition politique qui détient le pouvoir comprend surtout des républicains unitaires (radicaux) ou des partis basés sur des considérations de classes sociales (socialistes, socialistes-radicaux).

Mais l'action de la doctrine fédérale a été indirecte : elle a eu pour effet de provoquer progressivement dans l'opinion publique une corrélation étroite entre l'idée « république » et l'idée « décentralisation », opposée à l'association « monarchie-centralisation rigoureuse ».

C'est ce qui explique l'union des républicains de toutes nuances et de certains régionalistes (les Catalans, par exemple) contre la royauté, union renforcée par les persécutions simultanées du gouvernement

(5) Voir notamment : Fr. Pi y MARGALL, :

« Las Nacionahdades », 2^e Édition, Madrid, 1877.

« Programa federal », in « Historia del Catalanisme », fascic. 2 et 3, Barcelone, et « Lecciones de federalismo », compilation de J. Pi y ARSUAGA, Barcelone, « Segui », 1931.

dictatorial du General Primo de Rivera contre les deux mouvements.

Lorsque les republicains accederent au pouvoir, ils ne pouvaient suivre la politique traditionnelle de la Royauté apres Pavoir combattue avec acharnement. Et c'est parce que la Monarchie avait ete centralisatrice que la Republique se devait de favoriser les aspirations autonomistes.

Cette attitude politique est particulierement bien misc en lumiere dans le discours prononce devant les « Cortes » par M. Azana, President du Conseil, le 27 mai 1932, a Poceasion de la discussion du Statut de Catalogne ⁽⁶⁾ : « La Couronne, jusqu'a ses derniers « jours d'etablissement en Espagne, a ete un anneau « pour Pesclavage des pcuples. Brisons-le, dirent les « Espagnols. Nous l'avons brise. Et Ton voudrait maintenant que nous imitions sa politique ? Et Ton « pretend que nous continuions avec l'Etat le systeme « de lier son prestige a l'unitarisme absorbant et assi- « milateur, en nous opposant aux aspirations espa- « gnoles les plus anciennes ? Jamais ! »

Ainsi l'attitude des republicains au pouvoir etait, du moins en partie, dictee par le souci d'adopter une ligne de conduite nouvelle, tranchant nettement sur celle de la monarchie

Cette ambition n'etait sans doute pas suffisante pour vaincre les resistances d'un tres grand nombre de deputes, inquiets de l'attitude de certains extrémistes de Catalogne et craignant pour l'unité de l'Etat.

(6) « Diario de Sesiones de las Cortes eonstituyentes » 28 mai 1932.

Aussi, doit-on chercher la cause determinante, decisive, de l'adoption des theses autonomistes par les « Cortes » dans l'attitude de la Catalogne.

La Republique etait nee des efforts conjugues des partis dits « proletariens », des republicains et des catalanistes. Ces derniers avaient apporte leur concours en echange de la promesse formelle faite par leurs allies que satisfaction serait donnee, des leur arrivee au pouvoir, aux aspirations de la Catalogne (pacte de Saint-Sebastien : 17 aout 1930).

Le moment arriva, lors de l'elaboration de la Constitution, de tenir ces promesses. Or la Republique catalane avait ete proclamee quelques heures avant la Republique espagnole et l'attitude des Catalans laissait craindre une secession complete de leur part, au cas ou satisfaction ne leur serait pas donnee.

C'est pourquoi le deputé Pedro Sainz pouvait dire, avec juste raison, a l'Assemblée constituante : « ...Le projet de constitution a ete elabore, je ne dirai pas sous la coaction, mais bien sous la preoccupation de donner une solution au probleme Catalan » (7).

Cela n'alla pas sans difficultes. Le gouvernement provisoire eut a vaincre une opposition tres vive pour faire adopter des dispositions constitutionnelles accordant un minimum d'autonomie aux regions et que les deputes Catalans, basco-navarrais et galiciens estimaient insuffisantes.

Finalement, les principes poses par la Constitution du 9 decembre 1931 sont issus d'une transaction in-

(7) « Diario de Sesiones de las Cortes constituyentes », n° 34.

tervenue entre les deux tendances extremes et n'ont evidemment satisfait personne.

IV. — Avenir de l'autonomie regionale

Nous nous sommes efforce de retracer brievement les causes qui ont, a notre avis, determine la consecration constitutionnelle de l'autonomie regionale en Espagne.

Ces causes sont-elles passageres ou durables ? destinee¹ a s'intensifier ou a decroitre avec le temps ? A cette question est liee, non seulement celle du contenu positif de l'autonomie regionale, mais egalement celle de l'extension progressive de cette autonomie a un nombre plus ou moins grand de regions. Et cette extension sur le plan territorial peut changer nettement la physionomie generate de l'Espagne quant a sa structure politique.

A l'heure actuelle, une seule region a obtenu le regime d'autonomie : la Catalogne. Trois autres l'ont sollicite : la region basque, la Galice et la Navarre. Et la procedure prevue a cet effet est assez avancee, surtout pour la region basque.

Quant aux autres regions espagnoles, il est difficile de prevoir leur attitude. Il est permis toutefois de supposer que le mouvement regionaliste, agissant désormais dans le cadre de la legalite, verra ses forces accrues.

D'autre part, avec la Monarchie disparaît un lien, puissant parce que traditionnel, de cohesion et d'uni-

flcation, que la notion de Republique ou meme de Patrie ne remplacera pas totalement dans certaines parties de PEspagne.

Nous croyons que l'equilibre entre les forces centripetes et centrifuges qui se disputent un grand nombre de regions peut etre assez facilement rompu au profit de ces dernieres. Tout dependra du succes ou de l'insucces des regimes autonomes en vigueur.

La democratic tend logiquement vers la decentralisation de plus en plus poussee, qui rapproche les gouvernants des gouvernes et facilite le controle de ces derniers. Or, l'autonomie est une forme de decentralisation accentude.

Il faut cependant tenir compte des influences qui contrarient, dans l'ordre politique, l'essor de Tautonomisme regional. L'un des facteurs centralisateurs les plus importants est celui de la defense des interets professionnels, qui ne coincide generalement pas avec des soucis d'ordre strictement territorial.

En effet, la communaute d'interets professionnels est, de nos jours, beaucoup plus vaste que la communaute d'interets territoriaux. Et cela, pour une grande majorite des electeurs (les non-proprietaires d'immeubles, en particulier).

La defense des interets professionnels exerce une influence centralisatrice croissante, due a l'application de l'adage : « l'union fait la force ». Cette constatation est particulierement frappante dans le cas de l'Espagne. Les organisations professionnelles (surtout ouvrieres) agissent dans le cadre national, en ce sens qu'elles embrassent l'ensemble du territoire national

comme champ d'action. Et il est de leur interet que ce champ d'action ne soit pas reduit, mais au contraire accru (action internationale). Aussi les voit-on faire preuve d'une hostilite marquee a l'egard de toute mesure de decentralisation dans la sphere de leur activity

C'est ainsi que les organisations ouvrieres (Union generate des travailleurs, Confederation nationale du travail, Federation anarchiste iberique) s'opposent aux mouvements regionalistes ou autonomistes en Galice et dans le Pays basco-navarrais. Il existe des groupements professionnels regionaux, a tendance autonome (3) dans les regions basques et catalanes, mais dans la grande majorite des provinces, les syndicats sont centralises.

Ainsi que nous le verrons plus loin, l'Assemblee constituante a repousse le principe de la representation professionnelle au sein du Parlement, decision qui nous parait etre de nature a favoriser les mouvements de decentralisation territoriale; cependant, l'influence antagonique indiquee ci-dessus n'est pas supprimee de ce fait. Elle reste puissante grace aux partis politiques d'inspiration professionnelle (partis ouvriers, socialiste ou communiste). Cette influence s'est revelee particulierement efficace lors de la discussion de l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution : l'amendement propose par le ministre socialiste du travail, M. Largo Caballero, tendant a reserver la legislation sociale a l'Etat, ainsi qu'un large pouvoir de

(8) « Solidaridad de obreros vascos », p. ex.

contr61e quant a son execution par les regions, fut l'occasion d'une des discussions les plus orageuses des Cortes constituantes. Get amendement fut enfin adopte par 143 voix contre 118 : le parti socialiste contribuait a la majorite par 117 voix ⁽⁹⁾.

Il est vrai que ces partis ne combattent l'instauration du regime d'autonomie que dans les regions ou ils se sentent en minorite (Pays basque, Navarre).

Malgre cette opposition, l'idee d'autonomie fait de rapides progres dans certaines parties de l'Espagne. Il est d'ailleurs possible, et meme probable, que ce mouvement n'aboutira pas partout a des resultats positifs.

Les regions susceptibles de reclamer dans un avenir prochain, un regime d'autonomie seront vraisemblablement celles dont l'individualite sera la plus marquee, tels les archipels, Valence, Murcie. Mais il ne semble pas probable, du moins d'ici longtemps, de voir s'etendre a la totalite de l'Espagne le regime d'autonomie regionale. Nous sommes convaincu qu'il restera le fait d'une minorite de population et de territoire.

(9) Voir A. MARVAUD : « La nouvelle Constitution espagnole » in " Revue des Sciences politiques », juillet-septembre 1932, page 338.

DEUXIEME PARTIE

L'organisation generale de l'Etat espagnol

SECTION I. — Structure de l'Etat

Le Titre I^{er} de la Constitution espagnole est consacré à l'« organisation nationale ». L'avant-projet de la Commission juridique auxiliaire avait prévu pour ce titre la dénomination de « structure nationale », définition correspondant mieux aux règles posées par les articles 1^{er}, 8 et suivants de cette constitution.

Le législateur constituant a défini, dans l'article 1^{er}, alinéa 2, l'Etat espagnol : « La République constitue « un Etat integral, compatible avec l'autonomie des « municipios et des regions ».

Il est assez délicat de connaître le sens précis qu'a voulu donner l'Assemblée constituante à l'expression « integral ». Il est vraisemblable que les Cortes ont voulu préciser qu'en accordant ou en reconnaissant l'autonomie à certaines collectivités publiques à base territoriale, elles n'entendaient pas priver l'Etat de certains attributs de sa souveraineté. En d'autres termes, l'Etat espagnol conserve la « compétence de la compétence » dans tous les domaines. Il y a dans cette

definition la volonte affirmee de s'opposer a toute interpretation de la Constitution semblable a celles dont furent longtemps objet les constitutions des Etats-Unis ou du Reich imperial (pacte, partage de souverainete, etc.). L'Etat espagnol ne se diminue pas en reconnaissant dans son sein des collectivites autonomes ; il reste « integral ».

A moins que l'Assemblee n'ait fait une confusion de termes, ayant voulu dire « integre » au lieu de « integral », comme semble le supposer le Professeur A. POSADA (1). Cependant cette hypothese semble assez improbable.

Il est vrai que cette idee d'integration se retrouve dans l'article 8 de la meme constitution : « L'Etat espagnol, a l'interieur des limites irreductibles de son territoire actuel, sera *integre* par des municipales associées (2) en provinces et par les regions qui seront constitues en regime d'autonomie ».

Il ne s'agit pas d'une simple *division*, mais d'une *composition*. L'Etat est un tout resultant de l'union de municipales et de regions autonomes.

De cette definition semble resulter a premiere vue que l'Etat ne serait pas, en derniere analyse, l'organisation d'un certain nombre d'individus, pris « ut singuli », constituant la Nation, mais consisterait dans la reunion d'un ensemble de collectivites naturelles, qui lui seraient par consequent anterieures. Ainsi, la **structure de l'Etat espagnol offrirait l'aspect d'une**

(1) A. POSADA et « La nouvelle constitution espagnole ». Paris. Sirey, 1932, page 129.

(2) « **mancomunados** ».

pyramide complexe de collectivites publiques a base territoriale : en premier lieu, le municipale, jouissant de l'autonomie (article 9) ; puis, les provinces ou les lies, formees de municipes associes, ne jouissant pas de l'autonomie constitutionnellement garantie (article 10) ; sur le meme plan, relevant directement du pouvoir central, les territoires autonomes de l'Afrique du Nord (article 8, alinea 2) et les regions autonomes (article 11) ; enfin, au-dessus, couronnant l'edifice, l'Etat.

Cette facon de presenter l'organisation de l'Etat est d'autant plus frappante que les Cortes, rompant avec la tradition constitutionnelle espagnole, n'ont pas voulu inserer dans la Constitution que celle-ci etait l'oeuvre de la Nation souveraine. Le principe de la souverainete nationale etait propose dans un amendement de M. Royo Villanova : il fut repousse. Et c'est pourquoi la Constitution debute ainsi : « *L'Espagne*, dans l'exercice de sa souverainete et representee par les Cortes constituantes, decrete et sanctionne la presente Constitution... »

Cette terminologie ambigue a permis a certains polemistes de batir une interpretation originale des principes poses par l'Assemblée constituante. Ils partent precisement du rejet de la souverainete nationale comme sujet du pouvoir d'auto-determination. Des lors que l'on ecarte la Nation souveraine, il faut trouver le sujet qui delegue l'exercice de sa souverainete" aux Cortes, c'est-a-dire l'exercice du pouvoir constituant. L'expression « Espagne », adoptee pour le texte definitif, doit etre prise comme synonyme d' « Etat

espagnol », et Ton se trouve ramene a la definition de l'article 8. En dernière analyse, les municipes autonomes seraient les sujets du pouvoir supreme d'auto-determination ⁽³⁾.

Il y a la une construction ingenieuse, dans la tradition du « cantonalisme » de 1873, mais difficilement soutenable. Les Cortes ont pu rejeter l'idée de souverainete nationale, mais elles lui ont substitue celle de « peuple souverain » : « ...les pouvoirs de tous les organes emanent du *peuple* » (article 1^{er}) « ...le pouvoir legislatif reside dans le *peuple*... » (article 51) « ...le President de la Republique est le chef de l'Etat et personnifie la *Nation* » (article 67). La difference de terminologie ne change rien a la realite : le peuple espagnol, c'est-a-dire la Nation, est souverain.

Il resulte des articles 8, 9, 10 et 11 que l'Espagne comprend diverses categories de collectivites publiques subordonnees a l'Etat. Elles sont designees par les expressions « municipe », « province », « ile », « territoire de l'Afrique du Nord », « region autonome » ⁽⁴⁾. Nous examinerons rapidement les principales caracteristiques des quatre premieres.

Le *municipe* est la plus petite des collectivites inferieures. Il correspond sensiblement a la « commune »

(3) Cette place preeminente reconnue au municipe est a rapprocher de la conception mexicaine (art. 115 de la Constitution federale).

(4) Nous verrons plus loin que la loi organisant le Tribunal des Garanties constitutionnelles a cree une 6^e categorie : La « region **historique** non autonome ».

franchise, par son territoire et sa population. L'article 9 de la Constitution lui est consacré : « Tous les « municipes de la République seront autonomes dans « les matières de leur compétence et éliront leurs « municipalités au suffrage universel, égalitaire, direct et secret sauf quand ils fonctionnent sous le « régime du Conseil ou vert (Assemblée populaire) ».

L'existence même des municipes n'est pas garantie par la Constitution. Les pouvoirs de l'organe législatif (création, suppression, transformation) demeurent entiers. Du point de vue politique, cela n'offre pas grand intérêt, car les changements ne peuvent pratiquement porter que sur un très petit nombre de collectivités.

Mais la Constitution garantit aux municipes deux facultés importantes : l'autonomie pour les matières de leur compétence et l'existence d'organes propres.

Le municipe est autonome (du moins en principe) comme le seront les territoires de l'Afrique du Nord et les régions visées à l'article 11, tandis que les provinces ne le sont pas. Quelle est la raison de cette différence de traitement ? Il semble qu'elle réside dans l'origine des collectivités : le municipe, le territoire africain, la région sont des formations historiques. La province est une création légale et artificielle (Ordonnance royale du 30 novembre 1833). On retrouve la même idée dans le Statut municipal du 8 mars 1924, article 1^{er}, encore en vigueur, qui définit le municipe « ...une association naturelle, reconnue par la loi, de personnes et de biens ».

L'autonomie de principe garantie par l'article 9 aux municipes a pour but de donner satisfaction aux mou-

vements de renovation du regime administratif local ⁽⁵⁾. Des dispositions semblables existent dans un grand nombre de constitutions contemporaines, tant dans les pays unitaires que dans les etats federaux ⁽⁶⁾.

Mais cette garantie constitutionnelle est purement platonique. La Constitution ne precise pas en effet quel sera le contenu reel de cette autonomie : « ...les « municipcs seront autonomes dans les matieres de « leur competence ». Quelles sont ces matieres ? Quel est l'acte-regle qui les fixera ? La Constitution allemande de 1919, article 127, specific que « ...Les communes et associations de communes ont droit a l'autonomie (selbstverrvaltung) dans les limites fixees « par les *his* ». La Constitution espagnole n'exige meme pas une loi. Ainsi l'etendue de cette autonomie pourra etre pratiquement fixee par de simples decisions administratives.

Les Constitutions qui ont voulu garantir efficacement l'autonomie des communes a l'encontre des organes de l'Etat (autres que l'organe constituant) ont precise explicitement les competences attribuees aux organes de ces communes. Il existe meme des competences exclusives attribuees par certaines constitutions aux municipcs ⁽⁷⁾.

Cependant, il convient de noter qu'il existe une attribution reconnue par la Constitution espagnole aux

(5) Voir H. Puget : « Le gouvernement local en Espagne ». These, Toulouse 1920.

(6) BnJsil (art. 68), Bolivie (art. 126), PeVou (art. 142), Uruguay (art. 130), Yougoslavie (art 96), Grece (art. 107).

(7) Constitution de Bolivie 1880, art. 126. Constitution du Venezuela. 1931. art. 18.

municipes, particulièrement importante pour notre étude. C'est celle de leur intervention pour la naissance ou la desagregation d'une region autonome : « Pour
« l'approbation du statut de la region autonome, les
« conditions suivantes sont exigees : a) Qu'il soit propose par la majorite de ses municipalites ou, tout
« au moins, par celles des municipalites comprenant
« les deux tiers des electeurs inscrits dans la region... » (article 12). « Chacune des provinces qui forme une
« region autonome ou chaque partie de Tune d'elles
« pourra renoncer a son regime et revenir a celui
« d'une province directement rattachee au pouvoir
« central. Pour que cette resolution soit prise, elle
« devra etre proposee par la majorite des municipales de la region... » (article 22).

Cette attribution du municipe est de sa competence exclusive ; aucune intervention du pouvoir central n'est juridiquement possible.

La deuxieme faculte reconnue par la Constitution au municipe est la possession d'organes propres d'ores et deja definis : « ...(Les municipes) eliront leurs municipales au suffrage universel, egalitaire, direct
« et secret, sauf quand ils fonctionneront sous le regime du « Conseil ouvert ». Les maires seront toujours designes par election directe du peuple ou
« par la municipalite » (article 9). Deux regimes sont prevus par consequent dans les deux cas : le municipe possede deux organes propres, maire et conseil municipal dans le premier, maire et assemblee populaire (« conseil ouvert ») dans le second.

L'intervention du pouvoir central est reduite a l'eta-

blissement du regime electoral et a son pouvoir de surveillance generate (destitution du maire, dissolution du conseil municipal).

Ainsi est assuree au municiple une liberte de decision juridiquement parfaite pour l'exercice de la seule fonction exclusive qui lui est reconnue par la Constitution : sa participation a la formation ou a la dissolution d'une region autonome. Il y a la une garantie de plus indirectement accordee a cette derniere.

La *province* constitue une division administrative-judiciaire et une collectivite publique. Cette derniere est ainsi determinee par la Constitution : « Les provinces seront constitues par les municipes reunis, conformément a une loi qui determinera leur regime, leurs fonctions et le mode d'election de l'organe charge de realiser leurs fins politico-administratives. Le ressort de leur juridiction comprendra les communes qui les forment actuellement, sauf les modifications autorisees par la loi, aux conditions prescrites » (article 10).

Le municiple apparait encore comme la cellule initiale qui sert a la formation des collectivites publiques superieures. Aucune autonomie n'est garantie aux provinces : leur etendue, leurs attributions, la creation de leurs organes propres sont laissees a l'arbitraire du pouvoir legislatif. Cependant, comme pour le municiple, une attribution politique leur est reconnue par la Constitution : leur intervention dans la creation (article 11) ou la desagregation d'une region autonome (article 22). Cependant, nous croyons qu'il n'y a pas, dans le cas de l'article 11, une competence re-

connue a la collectivite « province » : nul organe propre de celle-ci n'intervient dans l'operation. Le sort de la region depend des « municipalites de la region » et des « electeurs inscrits sur les listes de la region » (art. 12, *a*) et *b*)). La province n'intervient que comme cadre, comme moule geographlique. L'article 22, au contraire, parle des « deux tiers au moins des electeurs inscrits sur les listes de la province », dont l'assentiment est neecessaire pour le rattachement de *reite* province au pouvoir central. Il semble que, dans ce cas, le corps electoral agit en tant qu'organc de la province dont le sort est en jeu.

Une troisieme collectivite, *Vile*, est prevue a l'article 10 (alinea 3) : « En outre, dans les lies Canaries, « chaque ile formera une categoric organique, pour-
« vue d'un conseil (cabildo) insulaire comme corps
« charge de gerer ses interets particuliers, avec des
« fonctions et des pouvoirs administratifs egaux a
« ceux que la loi assigne a celui des provinces. Les
« lies Baleares pourront opter pour un regime iden-
« tique ». Le regime de l'ile est done identique a celui de la province. Deux differences sont a noter cependant : un organe propre est garanti a l'ile (le conseil insulaire) ; d'autre part, pour la creation d'une region autonome, en vertu de l'alinea 3 de l'article 11, « ...la condition de contiguite n'est pas exigeée des ter-
« ritoires insulaires entre eux » (ce qui entraine d'ailleurs l'impossibilite de creer une region autonome par Punion d'une province insulaire et de provinces peninsulaires : Baleares-Catalogne, par exemple).

Les *territoires du Nord de l'Afrique* « soumis a la

souverainete de l'Espagne » vises par l'alinéa 2 de l'article 8 sont les anciens « presidios » (Ceuta, Melilla, lies Zaffarines, etc.). Ils ne comprennent pas la zone marocaine soumise au protectorat de l'Espagne, qui relève théoriquement de l'Empire Chérifien. Ces territoires « ... seront organisés en un régime autonome en relations directes avec le pouvoir central ». Aucune précision n'est donnée sur les caractéristiques de ce régime.

Enfin, les articles 11 à 22 de la Constitution traitent de la *Region autonoma*, à laquelle nous avons consacré la troisième partie de cette étude.

En résumé, il convient de noter que par cette diversité de régimes politiques, l'Assemblée constituante a essayé de porter remède à ce qui a justement été appelé « l'asphyxie des centres locaux » en tenant compte de la diversité de ces derniers et des différents stades de leur évolution passée ou future ⁽⁸⁾.

Cette tendance est mise en lumière par le Professeur POSADA : « On peut estimer que ce Titre I^{er} de la « nouvelle Constitution révèle et implique un immense effort pour incorporer à la vie politique nationale le principe de l'autonomie des centres locaux (municipes, provinces, régions), facilitant par les voies que la Constitution ouvre : 1° l'application d'un sens fonctionnel (fonction des centres locaux réels) à la structure complète de l'Etat, et 2° la différenciation politique de cette structure qui, « autant que possible, doit être l'expression de la

(8) Voir H. PUOT, op. cit. et A. POSADA: « **Evolución legal del Régimen local en España** », Madrid, 1908.

« differentiation spontanee — historique — de la vie
« locale (municipes, provinces, et, aujourd'hui sur-
« tout, regions) dans la vie de l'Etat espagnol. » ⁽⁹⁾

Cependant, en dehors de ce qui concerne les futures regions autonomes, la Constitution republicaine de 1931 n'apporte aucune innovation par rapport a la Constitution monarchique de 1876 pour ce qui est de la decentralisation.

La Constitution de 1876 prevoyait en effet le principe de decentralisation et assurait aux provinces l'existence d'un organe propre : le conseil provincial.

Mais la fixation des competences etait effectuee par une loi. D'autre part, le gouvernement central jouissait qu'un droit de controle absolu, quant a l'opportunité des actes provinciaux ⁽¹⁰⁾.

SECTION II. — **Organes de l'Etat**

I. — *L'organ* eonstituant et la constitution*

A. — L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

L'organe investi du pouvoir eonstituant initial a etc, pour la II⁶ Republique espagnole, l'Assemblée constituante elue le 28 juin 1931 (« Cortes constituyentes »).

(9) A. POSADA : « La nouvelle Constitution espagnole ». Paris Sirey, 1932, page 138.

(10) Voir Constit., 1876, art. 82, et H. PUOBT, op. cit. passim.

Ce systeme de convention nationale constituante est conforme a la tradition espagnole depuis les « Cortes » de Cadix (1810). Le « referendum » constitutionnel de ratification n'a pas ete prevu et le « referendum-veto » a ete ecarte exprcssement en matiere constitutionnelle par l'article 66, alinea 2, de la Constitution.

Cette Assemblee constituante fut elue au suffrage universal masculin, avec scrutin de liste et representation des minorites par vote restreint dans la proportion de 1/3. Les « Cortes » elaborerent une « Constitution de la Republique espagnole » qui entra en vigueur le 9 decembre 1931. Elles exercerent corrélativement le pouvoir legislatif et ont continue a l'exercer, apres avoir termine leur oeuvre proprement constitutionnelle, jusqu'a leur dissolution (octobre 1933).

C'est cette Assemblee, et elle seule qui exerce le pouvoir constituant. Par exception, l'article 85, 5° alinea, de la Constitution dispose qu' « ... une loi de caractere constitutionnel determinera la procedure pour la mise en jeu de la responsabilite penale du President de la Republique ». Cette loi, bien que votee par un organe legislatif, sera repute constitutionnelle et jouira des memes caracteristiques que la Constitution du 9 decembre 1931.

B. — LA CONSTITUTION LITTERALE

L'Espagne a adopte depuis longtemps le criterium formel de la constitutionnalite des lois. Une loi sera constitutionnelle non en raison des matieres qu'elle

traitera, mais en raison de la forme suivant laquelle elle aura été promulguée.

Ce principe est d'application stricte. En conséquence, la Constitution espagnole comprend uniquement les 125 articles et les 2 dispositions transitoires promulguées le 9 décembre 1931, d'une part, et, d'autre part, la loi constitutionnelle prévue à l'article 85, ci-dessus indiquée.

Tous les autres actes-règles, quelle que soit leur qualification (lois complémentaires de la Constitution, statuts régionaux, lois spéciales, lois organiques spéciales, etc..) sont dépourvus de tout caractère constitutionnel, même si leurs caractéristiques ne permettent pas de les considérer comme des lois ordinaires.

Des doutes ont été émis en ce qui concerne deux lois spéciales, prévues par la Constitution et qui doivent être votées par l'Assemblée constituante elle-même (articles 26 et 124). Il ne semble pas possible de leur attribuer la qualité de loi constitutionnelle par voie d'analogie avec le cas de l'article 85. En effet, les Cortes constituantes sont également un organe législatif (").

Cet ensemble de dispositions, constitutionnelles par la volonté de l'organe constituant, forme la constitution « littérale » qui s'oppose à la constitution « secondaire » ou « jurisprudentielle » dont nous étudierons plus loin la naissance possible.

(11) Dans ce sens :

A. POSADA : « La nouvelle constitution espagnole », page 236, et N. PÉREZ SERRANO : « La Constitución española », Madrid, 1932, page 33.

Cette « constitution *secondaire* » depend, quant a son importance, du contenu plus ou moins etendu ou precis de la constitution litterale. Or cette derniere est assez succincte, du moins en ce qui concerne sa partie organique (titres IV a IX), partie qui nous interesse plus particulierement. Il semble que « ... les « Cortes constituantes se sont interessees et passionnees davantage pour les matieres declaratives doctrinales que pour la technique relative a la construction du mecanisme gouvernemental. » (12).

II. — *Le corps Hector al*

Parmi les organes de l'Etat non constituants, nous etudions en premier lieu le corps electoral, sujet titulaire du « pouvoir de suffrage » qui, dans un Etat democratique, est le « premier des pouvoirs de souverainete », suivant l'expression du Doyen Hauriou.

Malgre son importance politique, le corps electoral n'est pas reconnu par la Constitution comme organe determine de l'Etat. Il est cependant suppose implicitement comme organe politique (articles 36, 52, 66, 68, 82 et 125) de l'Etat; et, ainsi que nous l'avons vu precedemment, comme organe politique des collectivites inferieures (art. 9, 12 et 22).

En rassemblant les dispositions eparses de la Constitution qui lui sont relatives, on peut etablir les lignes generatees de son organisation et de ses attributions.

(12) POSADA, op. cit., page 124.

A) ORGANISATION

1° Certaines regies sont edictees par la Constitu-tion: le suffrage sera universel, egalitaire, direct et secret (art 52, 68). Les citoyens des deux sexes ont les memes droits electoraux. La majorite politique est fixee a vingt-trois ans (art. 36).

2° Il est laisse au Parlement le soin de determiner les autres caracteristiques du regime electoral : « ...conformement a ce que determineront les lois » (art. 36); « ...conditions fixees par la loi electorale » (art. 53); « ...suivant la procedure fixee par la loi » (art. 68); « ...une loi speciale reglera la procedure et les garanties du referendum et de l'initiative po-pulaire » (art. 66).

Les collectivites inferieures (provinces, regions, etc.) n'interviennent en rien dans la determination de la qualite du citoyen actif, ni dans la fixation de la procedure electorale. Cela n'a rien de particulier a l'Espagne. On peut meme estimer que c'est le droit commun pour les Etats unitaires et pour la majorite des Etats federaux, meme en ce qui concerne le recrutement de la Chambre haute (exceptions: Etats-Unis, Suisse, Venezuela).

3° Le pouvoir de suffrage est a base territoriale et non a base professionnelle. L'organisation du pouvoir de suffrage posait en Espagne le probleme de la representation professionnelle au sein du Parlement, opposee a la representation a cadre territorial. Le suffrage a base professionnelle etait prevu pour le « Senat a base corporative-syndicaliste » du Professeur

Posada presente par la Commission juridique auxiliaire ⁽¹³⁾. Ce projet s'inspirait nettement du « Conseil des Pays et des Professions » institue en Autriche par la revision constitutionnelle de 1929. Il introduisait dans le systeme politique espagnol la « representation des interets sociaux organises » par le suffrage corporatif et syndicaliste (sur 250 senateurs, 200 etaient elus par des groupements professionnels ou intellectuels, 50 par les provinces ou regions).

Il y avait la une rupture tres nette avec la tradition democratique classique, tendance d'ailleurs commune aux constitutions les plus recentes en reaction contre l'ideologie des revolutions du xix^e siecle, « ...tentative de suppression du principe territorial pour juguler definitivement les formes de solidarite rivales, la solidarite professionnelle apres la familiale ⁽¹⁴⁾ (Italie, U. R. S. S., Autriche).

Cette nouvelle organisation fut rejetee par la Commission de l'Assemblee constituante. A l'Assemblee meme, la discussion fut vive ⁽¹⁵⁾. Le Senat corporatif fut finalement repousse par 150 voix contre 100, grace aux socialistes. Ce faisant, l'Assemblee constituante semble avoir obei surtout a un sentiment de defiance a l'egard de toutes les « chambres hautes », quelle qu'en fut l'origine, pour que le Parlement, issu du suffrage universel, restat tout-puissant. (Cf. tradition republicaine franchise, monocameraliste).

(13) L'avant-projet de Constitution espagnole in - « **Revue** de droit public et de la Science politique », octobre-decembre 1931.

(14) HAURIU. *Precis de droit constitutionnel*, 1929, page 556.

(15) Voir « *Diario de Sesiones* », seance du 31 octobre 1931.

Le pouvoir de suffrage est donc à base exclusivement territoriale. Cela a une certaine importance pour le développement de l'autonomie locale, ainsi que nous l'avons indiqué au début de notre étude.

B) ATTRIBUTIONS

La Constitution assigne au corps électoral, en tant qu'organe propre de l'Etat, deux catégories de fonctions: les fonctions électorales et les interventions directes dans la fonction législative.

1° Le corps électoral intervient pour l'élection de trois organes de l'Etat:

a) Le Parlement ou « Cortes » (art. 52);

b) Le Président de la République qui est élu par le Parlement et des délégués élus par le corps électoral, en nombre égal à celui des députés (art. 68) et qui peut être destitué suivant la même procédure (art. 82);

c) L'Assemblée constituante qui doit réformer la Constitution (art. 125).

2° Les compétences que le corps électoral exerce en tant qu'organe sont :

a) Le « référendum législatif a posteriori » ou « référendum-veto »: « Le peuple pourra soumettre à sa décision, par le moyen du « référendum », les lois * votées par les Cortes. A cet effet, il suffira que la demande en soit faite par les 15 % du corps électoral » (art. 66).

Ce référendum ne peut pas porter sur la Constitution, les lois complémentaires de la Constitution, les lois ratifiant les conventions internationales enregis-

treees a la Societe des Nations, les *statuts regionaux* ni les lois d'impots. (Les statuts regionaux font done Pobjet d'un traitement special qui les soustrait au controle direct du peuple).

b) L' « initiative populaire » est egalement prcvue a Particle 66, alineas 3: « Le peuple pourra de meme, « en exereant le droit d'initiative, presenter aux Cor- « tes line proposition de loi toutes les fois que la de- « mande en sera faite par les 15 % des electeurs au « moins. »

Ces deux competences du corps electoral sont directement inspirees du systeme Suisse ⁽¹⁶⁾.

Il convient de noter qu'actuellement aucune des regions autonomes ou susceptibles de le devenir ne reunit les 15 % des electeurs de l'Espagne. (La population totale de la Catalogne represente environ les 12 % de la population totale de l'Espagne). Ce qui ne permet a aucune region de s'opposer a la promulgation d'une loi de l'Etat qui lui serait nuisible, par le moyen du referendum.

Cependant, dans l'avenir, il est permis de supposer que les interets de deux ou plusieurs regions coïncideront, pour la defense de leurs prerogatives, par exemple, et des lors, le « referendum » et l'initiative populaire s'avereraient des instruments efficaces de controle de l'activite legislative etatique ⁽¹⁷⁾).

(16) Le refus, de la part du Parlement, de voter la proposition qui lui est soumise par initiative populaire ne declanche pas le « referendum ».

(17) Recensement de 1920 :

Population de l'Espagne : 21 338.341 h.

Population de Catalogne : 2.350.000 h.

Population de Galice : 2.125.000 h.

Population Basco-Navarre : 1.100.000 h.

ex-« *Enciclopedia Espasa* », tome 21, p. 375,

111. — Le parlement

L'organe investi du « pouvoir deliberant » est defini au titre IV de la Constitution, sous le nom de « Cortes ou Congres des deputes ». Nous analysons rapidement les caracteristiques de ce Parlement.

A) ORGANISATION

1. — La Constitution du 9 decembre 1931 a adopte pour le Parlement le principe du « *monocameralisme* ». Cette formule constitue l'aboutissement logique de revolution observee dans la plupart des pays, marquee par le declin progressif des chambres halites. Elle fut proposee des la Commission des Cortes constituantes et retenue par ces dernieres malgre diverses interventions en faveur d'un Senat a base territorial ou professionnelle ⁽¹⁸⁾.

Ce systeme est encore relativement rare aujourd'hui; il ne figure que dans les constitutions de petits etats : Esthonie, Lithuanie, Lettonie, Finlande, Turquie.

2. — Cette Chambre unique est elue par le peuple espagnol: « Le pouvoir legislatif reside dans le peuple qui Texerce par l'organe des Cortes ou Chambre

(18) Vceux de MM. Gil Robles, Leizaola, Castrillo, Samper, Villanueva.

Intervention dans le meme sens du president N. Alcala-Zamora.

des deputes » (art. 51). « Les deputes, une fois elus, representent la *Nation* (art. 53). Ainsi, cette chambre est « nationale »; les collectivites inferieures, telles que les regions autonomes, n'interviennent pas pour son recrutement, et ne sont pas representees au sein de l'organe legislatif unique.

Certains trouveront dans cette caracteristique un critere decisif permettant de distinguer l'Etat espagnol des Etats federaux qui possedent tous une « Chambre haute ». Cependant, si cette distinction est aisee dans le cas des Etats-Unis, par exemple, elle devient plus delicate pour certains autres Etats federaux, ou reputes tels, qui pratiquent le systeme de l'Assemblee pleniere (Australie, Venezuela) ou qui n'ont laisse a leur « Chambre haute » qu'un role infime dans la procedure legislative. (Allemagne et Autriche republicaines).

Dans le cas de la constitution allemande de Weimar, on peut meme estimer qu'en ce qui concerne le pouvoir legislatif proprement dit, le Reich ne possede qu'une seule Chambre, « ...car le Reichsrath n'est pas, « en raison de sa competence et de ses fonctions, une « deuxieme chambre de l'organe legislatif » ⁽¹⁹⁾. Les pouvoirs du Reichsrath se bornent a un droit de « veto » qui doit s'incliner devant une majorite des 2/3 au Reichstag ou devant un « referendum ». Ce meme droit est reconnu en Espagne au President de la Republique (art 83, alinea 3). Peut-on dire qu'il y a, dans la faculte d'exiger d'une Chambre une majo-

(19) Mirkiné Guetzevitch: « Les Constitutions de l'Europe nouvelle ». Paris, Delagrave, 1928, page 26.

rite des 2/3, une participation effective au pouvoir législatif ?

Le cas de l'Autriche est encore plus frappant : le Bundesrath n'exerce à l'égard des lois du Conseil National qu'un droit de « veto », brisé par un nouveau vote du Conseil pourvu que la moitié des députés de ce dernier soient présents.

L'Allemagne et l'Autriche sont cependant qualifiées par leurs Constitutions d'« États fédéraux » ou de « Fédération » et ce caractère leur a été reconnu par une grande partie de la doctrine (du moins jusqu'aux réformes récentes, introduites par le régime national-socialiste en Allemagne): « ...L'Autriche est certainement un État fédéral, mais le fédéralisme autrichien est la dernière étape du processus de rationalisation du fédéralisme » ⁽²⁰⁾.

B) ATTRIBUTIONS

La compétence du Parlement est très étendue. On peut distinguer les fonctions suivantes qui lui sont expressément attribuées par la Constitution:

1° La compétence législative constitutionnelle (art. 125);

2° La compétence législative ordinaire qui comprend le pouvoir de légiférer directement (art. 51) ou d'autoriser le Gouvernement à légiférer par décrets (art. 61);

(20) Mirkine-Guetzdvitch : « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », Paris, Giard, 1931, page 24.

3° La competence statutaire a l'egard des regions autonomes, que nous distinguons de la competence legislative ordinaire pour les raisons exposees dans la troisieme partie de notre etude ⁽²¹⁾;

4° La fonction politique comprenant le controle du Gouvernement (art. 64, 75 et 91) et du President de la Republique (art. 80, 81 et 82);

5° La fonction financiere concernant le budget (art. 107 a 110), les contributions (art. 115), les alienations et emprunts (art. 117), le controle (art. 119 et 120);

6° La fonction relative aux relations internationales (art. 65, 76, 77, 78);

7° La fonction repressive: mise en accusation du President ou des Ministres devant le Tribunal des Garanties constitutionnelles (art. 85, 92, 121).

Cette simple enumeration fait apparaitre ce Parlement comme un organe omnipotent, rappelant l'Assemblée legislative de la Constitution girondine de 1793.

Un seul organe a le pouvoir de le controler (dans des limites assez etroites d'ailleurs): le corps electoral, grace a l'initiative populaire et surtout au « referendum ». Par ce dernier moyen, le corps electoral peut opposer son veto aux lois emanant du Parlement, mais seulement dans l'exercice de :

1° La fonction legislative ordinaire (avec la restriction des lois dites « complementaires de la Constitution »);

(21) Voir page 97.

2° Ia fonction politique, si elle s'exercerait sous forme de « lois »;

3° Ia fonction financière, à l'exception des lois d'impôts ;

4° Ia fonction diplomatique, à l'exception des lois ratifiant les conventions internationales enregistrées à la Société des Nations (art. 66 de la Constitution).

Dans l'exercice de ses autres fonctions (constitutionnelle, statutaire, juridictionnelle) le Parlement échappe à tout contrôle par voie de « referendum ».

Le Président de la République peut le dissoudre à deux reprises au maximum pendant la durée de son mandat, par décret motivé et en convoquant de nouvelles élections dans les deux mois.

Si, à la suite de la seconde dissolution, le Parlement nouvellement élu estime que celle-ci ne s'imposait pas, le Président est automatiquement destitué (art. 81).

Il est vraisemblable que le Chef de l'Etat n'aura recours à la dissolution que très difficilement, surtout **pour la deuxième fois.**

IV. — Les organes judiciaires

L'organisation judiciaire fait l'objet du titre **VII de la Constitution.**

Elle comprend, dans ses grandes lignes, un ordre **unique** de juridictions hiérarchisées, allant du « Tribunal municipal » au « Tribunal suprême ». L'Espagne ne connaît pas la division des tribunaux judiciaires et des tribunaux administratifs : le contentieux

administratif est confie aux Cours d'Appel et au Tribunal supreme.

Le role devolu par la Constitution au corps judiciaire est done extremement important. Il lui appartient en effet :

a) d'interpreter la loi, c'est-a-dire de creer une legislation « secondairc » ou « jurisprudence », tant dans l'ordre prive que dans l'ordre public (Chambre du « contentieux-administratif » du Tribunal supreme) ;

b) de controler l'Administration, tant « ...dans « l'exercice de son pouvoir reglementaire que dans « ses actes discretionnaires... entaches d'exces ou de « detournement de pouvoir » (art. 101 de la Constitution).

Pour assurer aux magistrats l'indépendance nécessaire dans l'exercice de ces fonctions, leur responsabilité civile ou penale ne pourra etre mise en jeu que devant le Tribunal supreme assiste d'un jury special (art. 99).

Des garanties speciales sont accordees en outre au President du Tribunal supreme (il est en particulier nomme pour dix ans). C'est a lui qu'incombe le soin de proposer au ministre les avancements et mutations de magistrats (art. 96 et 97). Le President du Tribunal supreme apparait done comme le veritable chef de l'organisation judiciaire, independant du Gouvernement et du Parlement.

D'ailleurs, le President et les Magistrats de la Cour supreme ne sont responsables penalement que devant

le Tribunal des Garanties constitutionnelles (art. 99, 2°), comme le Chef de l'Etat et le Gouvernement.

L'Assemblée constituante a cherché « ...a organiser « un « pouvoir judiciaire » fort et independant, sans « le qualifier ainsi parce que la Constitution a evite « toute allusion aux Pouvoirs » (22).

Nous avons tenu a mcttre en relief cette independance juridiquement garantie au « pouvoir judiciaire » ; le Tribunal supreme de Madrid est appele a jouer un role important dans les relations entre l'Etat et les Regions autonomes. Son independance a Tegard des autorites administratives etatiques et me-me a Tegard du Parlement constitue une garantie de plus pour l'autonomie regionale.

Sans doute, la Constitution stipule que : « ...appar-
« tiennent a la competence exclusive de **l'Etat** espa-
« gnol la legislation et l'execution directe en matiere
« de... juridiction du Tribunal supreme, sous reserve
« des attributions reconnues aux pouvoirs regio-
« naux... » (art. 14, 11°), mais les organes legislatif
et executif de l'Etat sont lies par les dispositions cons-
titutionnelles etablissant les garanties ci-dessus indi-
quees.

V. — *Le* autre* organ***

Les autres organes de l'Etat offrent peu de particu-
larites interessantes pour la question de l'autonomie
regionale.

(32) N. Perez SERRANO, *op. cit.*, page 387.

Le *President de Ia Republique* personnifie Ia Nation. Il est elu conjointement par les deputes du Parlement et par un nombre egal de deputes elus specialement a cet effet par le corps electoral. Sa designation depend done, en derniere analyse, de ce dernier (e'est le cas de toutes les Republiques, tant unitaires que federates). Sa situation offre certaines analogies avec celle du President du « Reich » allemand ⁽²³⁾.

Le *Gouvernement* est sous le controle du Parlement, grace a Ia procedure du vote de censure (cf. Tchecoslovaquie, Autriche).

VAdministration est, nous l'avons vu, controlee par les organes judiciaires (art. 101).

Enfin, signalons Ia *Cour des Comptes* : elle depend directement du Parlement et, par delegation de celui-ci, verifie et approuve les comptes de l'Etat. Les conflits de competence qui pourraient s'elever entre Ia Cour des Comptes et un organe d'une Region autonome seront tranches par le Tribunal des garanties constitutionnelles (art. 120 de Ia Constitution, alinea 3, et titre VI de Ia loi du 14 juillet 1933 sur le Tribunal des garanties constitutionnelles).

Il y a Ia une nouvelle garantie accorded aux Regions autonomes.

(23) Exemples : Part. 80 de Ia Const, esp. sur les « decrets-lois d'urgence »; l'art. 82 sur Ia destitution du President.

SECTION III. — **Sanction, interpretation et revision de la Constitution**

I. — *Sanction et interpretation*

La Deuxieme Republique espagnole reconnait le principe de la suprematie des lois constitutionnelles. Celles-ci constituent une « super-legalite » s'imposant a tous les pouvoirs constitues. Mais il ne suffit pas d'etablir une subordination generate des organes non-constituants a Tegard de la Constitution : toute regie depourvue de sanction est pratiquement inexistante. Ainsi nait un premier probleme relatif a l'application de la Constitution ecrite : celui de sa sanction.

D'autre part, cette meme application pose constamment aux organes qui en sont charges la question de l'interpretation de la Constitution. L'existence d'une sanction suppose egalement une interpretation. Des divergences peuvent naitre a ce sujet entre organes de l'Etat, sujets, organes de collectivites inferieures, etc. D'ou un second probleme : celui de l'interpretation de la constitution ecrite.

Examinons la solution qui leur a ete donnee par la II Republique espagnole.

1. — L'existence d'une « super-legalite constitutionnelle » a pour consequence la possibility d'actes « anticonstitutionnels » emanant des organes etatiques non-constituants. Ce faisant, ces organes excedent les

limites de leur competence ; la sanction normale d'une telle infraction est la nullite des actes excedant ces limites. Il etait donc necessaire de prevoir un ou des organes ayant la mission de reconnaitre cette nullite, ou, en d'autres termes, d'organiser dans la Constitution elle-meme un controle de la constitutionnalite des actes emanant des organes etatiques non constituants ou des organes regionaux.

Plusieurs systemes s'offraient aux Cortes pour assurer ce controle : organe de controle politique (ex. Conseil federal suisse en ce qui concerne les actes cantonaux) ou juridictionnel (adopte dans la plupart des Etats federaux) ; controle par voie d'exception (ex. Etats-Unis) ou par voie d'action (ex. Venezuela) devant les tribunaux ordinaires ; nullite relative (Etats-Unis, Bresil, Argentine, etc.) ou « erga omnes » prononcee par un organe judiciaire (Suisse, Venezuela) ou par un organe special (Autriche).

D'autre part, Petendue meme de ce controle varie considerablement d'un Etat a un autre, quant aux actes qui y sont soumis, quant a l'initiative des recours, quant a l'effet de la sanction.

L'Assemblée constituante a institue un organe special, portant le titre de « Tribunal des garanties constitutionnelles », dont nous examinerons ci-dessous l'organisation et les attributions. C'est a cet organe qu'est devolue la sanction de la Constitution.

2. — Chaque acte d'un organe de l'Etat ou d'un organe de region autonome suppose une interpretation de la Constitution, car c'est cette derniere qui a determine la sphere de competence de chacun de ces

organes. Cette interpretation, emanant d'autorites diverses et souvent antagoniques, donnera lieu a des conflits entre ces autorites, insolubles lorsque celles-ci ne sont pas subordonnees entre elles.

Ces conflits de competence peuvent etre (dans le cas de FEspagne) de deux types :

a) Conflits entre organes de l'Etat : dans ce cas, il y a generalement un organe hierarchiquement superieur, capable de trancher le conilit (superiorite de la loi sur le reglemcnt ou Facte administratif, pouvoir hierarchique pour les autorites administratives, tribunal supreme pour les autorites judiciaires). Mais il peut y avoir des organes autonomes par rapport a certains autres, et dont les attributions sont garanties par la Constitution (Cour des Comptes, art. 120). Il est necessaire dans ce cas de prevoir un organisme capable de statuer sur les conflits pouvant s'elever entre ces organes independants.

b) Conflits entre organes de l'Etat et organes des Regions ou conflits des Regions entre elles : afin d'obtenir le respect de la repartition des competences fixee par la Constitution, il convient de ne pas confier l'interpretation de cette derniere aux organes charges de l'appliquer, suspects de partialite. D'ou l'utilite d'un organisme independant et superieir, ayant mission d'interpreter la Constitution pour fixer les competences respectives des organes de l'Etat et des organes des Regions autonomes.

3. — Nous avons ainsi trois sources d'interpretation de la constitution ecrite : le respect de la suprematie de l'organe constituant sur les organes consti-

endure d'une loi ordinaire ; b) L'approbation des deux tiers des députés en exercice pendant les quatre premières années de vie constitutionnelle ; de la majorité absolue par la suite. — « La nécessité de la réforme ainsi admise, la Chambre sera automatiquement dissoute, et il sera procédé à une convocation pour une nouvelle élection dans un délai de soixante jours ».

La *décision* définitive appartient à la Chambre nouvellement élue qui, après avoir statué sur la réforme proposée, agira ensuite comme Parlement ordinaire.

Quels sont les éléments de stabilité constitutionnelle dans ce système ou, autrement dit, les différences entre la révision de la loi constitutionnelle et celle de la loi ordinaire ? 1) Dans le cas de proposition parlementaire, l'initiative doit émaner du quart des députés ; 2) La majorité absolue est nécessaire en premier lieu (nous écartons la période transitoire qui doit prendre fin le 9 décembre 1935) et 3) Le Parlement doit être dissous et réélu (cf. Constitution beige, art. 131).

De ces trois exigences, la plus efficace semble devoir être la troisième : a) parce qu'elle aboutit à une consultation indirecte du corps électoral ; b) parce que, surtout, elle place chaque député devant un dilemme (conserver son siège ou voter la réforme).

Il y a lieu de noter que les révisions, comme la Constitution elle-même et ses « lois complémentaires », sont soustraites au « référendum » populaire (art. 60). De même, l'initiative populaire, proposée par la Commission juridique auxiliaire et par la Com-

rait permis de considerer le Tribunal des Garanties constitutionnelles comme la clef de voute de l'edifice regional. De lui dependent, en derniere analyse, le contenu positif de l'autonomie regionale, l'etendue pratique des competences exclusives, le respect des statuts.

Cet organe est, theoriquement, l'un des plus importants de l'organisation politique espagnole.

II. — *Le tribunal des garanties constitutionnelles*

Il est prevu au titre IX de la Constitution (« Garanties et revision de la Constitution »). Les articles 121 a 124 lui sont consacres.

1. — ORGANISATION

Deux articles fixent l'organisation de ce *Tribunal* :

ART. 122 : « Ce Tribunal comprendra :

« — un president, designe par le Parlement, *qu'il*
« soit ou non depute ;

« — le President du Haut Corps consultatif de la
« Republique, auquel se rapporte l'article 93 ;

« — le President de la Cour des Comptes de la Re-
« publique ;

« — deux deutes librement elus par le Parlement ;

c — un representant elu par chacune des regions
« espagnoles, sous la forme que fixera la loi ;

« — deux membres nommes electivement par tous
« les barrcaux de la Republique ;

« — quatre professeurs de Facultes de Droit desi-
« gnes de la meme maniere par toutes les Facultes
« de Droit de l'Espagne. >

ART. 124 : « Une loi organique speciale, votee par
« le Parlement actuel, etablira les immunités et pre-
« rogatives des membres du Tribunal, ainsi que Fe-
« tendue et les effets des recours auxquels se rap-
« porte Farticle 121. »

Cette loi « organique speciale » a ete promulguee a
la date du 14 juin 1933. C'est elle qui fixe en detail
l'organisation de ce Tribunal. Nous la resumons ci-
apres.

a) *Composition.* — Le President est élu par le Par-
lement pour dix ans et non reeligible. Deux Vice-Pre-
sidents sont élus pour deux ans par le Tribunal.

Le Tribunal comprend en outre :

— deux conseillers nes : les Presidents du Haut
Corps consultatif (qui ne fonctionne pas encore) et de
la Cour des Comptes ;

— deux deputes elus a cliaque legislature par le
Parlement ;

--- les autres conseillers sont élus pour 4 ans, renou-
velables par moitie tous les 2 ans ;

— Fensemble des avocats inscrits aux barreaux elit
deux conseillers ; Fensemble des professeurs et agre-
ges des facultes de Droit elit quatre conseillers ;

— enfln chaque Region espagnole a droit a un con-
seiller.

Cette derniere disposition est particulferement in-

teressante pour notre étude. Que faut-il entendre par Région ? La Constitution se borne à indiquer « chacune des régions espagnoles », ce qui est assez imprécis. L'article 10 de la loi organique du Tribunal (loi votée par le même Parlement qui vota la Constitution) traduit l'intention du législateur constitutionnel.

Il faut entendre par « région espagnole », non seulement les régions autonomes, mais également les régions historiques (anciens royaumes, seigneuries et comtes) qui ont de tout temps composé l'Espagne. Et l'article 11 en donne la liste. À la Catalogne, région autonome, il faut ajouter quatorze régions non autonomes : Andalousie, Aragon, Asturies, Balears, Canaries, Nouvelle Castille, Ancienne Castille, Estrémadure, Galice, León, Murcie, Navarre, Vascongades et Valence.

Les régions autonomes désignent leur conseiller par l'intermédiaire de leur organe propre législatif (art. 10, par. 2).

Les régions non-autonomes voient leur conseiller élu par l'ensemble des conseillers municipaux de leur ressort.

Ainsi se trouve consacré juridiquement l'existence des régions naturelles que nous avons signalées dans notre première partie.

Il convient de remarquer que la représentation régionale occupe une place prépondérante au sein de ce Tribunal : quinze délégués régionaux contre onze conseillers non régionaux.

Ce mode de recrutement des magistrats par voie

d'élection doit influencer sur le caractère de ce Tribunal. C'est en effet, théoriquement, un organe judiciaire. Mais, pratiquement, sa composition est de nature à le transformer en organe politique.

Les élections pour la désignation des premiers conseillers ont revêtu un caractère politique très marqué, même au sein des Facultés de Droit et des Ordres d'avocats ⁽²⁵⁾.

b) *Fonctionnement*. — Le Tribunal siège soit en assemblée plénière, soit en sections. Ces dernières sont composées d'un Vice-Président, d'un Député, d'un Avocat, d'un Professeur et d'un Délégué régional.

Le Greffier général est autorisé à ordonner l'insertion au *Journal officiel de la République* de tous les actes et décisions du Tribunal.

2. — ATTRIBUTIONS

Les attributions du Tribunal des Garanties constitutionnelles sont nombreuses. Elles sont énumérées à l'article 121 de la Constitution mais cette énumération n'est pas limitative et d'autres attributions peuvent lui être dévolues ultérieurement par une loi ordinaire ou un statut régional (par exemple : Statut Catalan, art. 14, *in fine*).

On peut distinguer les sphères de compétence suivantes :

(25) Ces élections ont été l'occasion d'une manifestation d'opposition à l'encontre du gouvernement de M. Azana, qui fut contraint de démissionner à la suite de l'échec des candidats-conseillers gouvernementaux (septembre 1933).

Voir dans ce sens J. Rom Y BSRADA: « Justicia constitucional » In- • *Revista jurídica de Catalunya* », avril-Juin 1933, p. 99.

a) *Haute-Cour de Justice*. — Le Tribunal joue le rôle dévolu aux Hautes-Cours parlementaires en France et en Angleterre (« Court of impeachments »). **Il est juge de :**

— la responsabilité criminelle du Chef de l'Etat, du **President du Conseil** et des Ministres (Const, art. 121 e), art. 85, art. 74) ;

— la responsabilité criminelle du President, des magistrats et du Procureur général de la Cour suprême (Const, art. 121 /), art. 99) ;

— la responsabilité criminelle du President du Parlement et des magistrats du Tribunal des Garanties constitutionnelles (Loi du 14 juin 1933 sur ce Tribunal, art. 77 et 79) ;

— les infractions du President et des membres du gouvernement d'une Région autonome aux lois pénales (même loi, art. 80), aux lois civiles et au statut régional (Statut Catalan, art. 14, in *fine*).

b) *Tribunal Electoral*. — C'est lui qui vérifie les pouvoirs des co-députés appelés à élire le President de la République (Const., art. 121 d)).

c) *Tribunal constitutional*. — Le Tribunal des Garanties est juge de la constitutionnalité de tous les actes émanant tant des organes législatifs que des organes administratifs de l'Etat ou des Régions autonomes. Cette attribution est la plus importante ; elle fait de ce Tribunal l'organe suprême après **l'organe constituant de l'Etat**.

Deux procédures sont prévues pour assurer le respect de la Constitution :

1. — Controle de la Constitutionnalite des lois (36) :

Ce controle s'etend aux lois de l'Etat, aux lois des Regions autonomes et aux decrets-lois de l'Etat et des Regions autonomes.

L'article 21) de la loi organique indique ce qu'il faut entendre par loi inconstitutionnelle : c'est toute loi qui contrevient, en la forme ou au fond, aux dispositions de la Constitution, et, pour les lois regionales, aux dispositions du Statut respectif.

Par consequent, a ce point de vue, le Statut regional et la Constitution sont entitement assimiles. C'est un point important a noter et qui confirme notre these sur la nature du Statut ; a savoir : que ce dernier n'est pas une loi ordinaire.

Le recours au Tribunal des Garanties a lieu par voie d'exception en justice (art. 100 de la Constitution) ou par voie d'action directe (art. 31, 5) de la loi organique). Les Regions autonomes figurent parmi les personnes pouvant agir a cet effet (art. 123 de la Constitution).

L'annulation d'une loi inconstitutionnelle agit « erga omnes », avec effet pour l'avenir seulement, dans le cas d'inconstitutionnalite en la forme. Les lois inconstitutionnelles au fond ne sont annulees que « inter partes » (art. 42 de la loi organique).

2. — Protection des garanties individuelles (27): 11 s'agit des garanties constitutionnelles figurant aux arti-

(26) Voir Loi organique du 14 juin 1933, Titre III. (par abreviation : Loi organ).

(27) Procedure dite de *amparo* ».

Cf. Constitution mexicaine, art. 107.

cles 27 a 39 de la Constitution (art. 44 de la loi organique).

« Toute personne individuelle ou collective meme « si elle n'est pas directement lesee peut former un « recours » (Const, art. 123 *in fine*).

Il y a lieu de noter que par cette procedure le Tribunal des Garanties controle la constitutionnalite des actes administratifs des regions autouomes.

d) *Tribunal des conflits*. — Le Tribunal des Garanties juge deux sortes de conllits : 1° Conflits cntre la Cour des Comptes de la Republique et d'autres organes de l'Etat ou des Regions (Const, art. 120). En effet, la Cour des Comptes ne depend que du Parlement. 2° Conflits cntre une Region autonome et les organes de l'Etat ou d'une autre Region (Const, art. 121 c). Nous reviendrons sur ces conflits en etudiant le Statut regional et son interpretation.

e) *Organe legislatif*. — Le Tribunal des Garanties est appele a juger de l'opportunite d'une loi de bases destinee a restreindre l'autonomie d'une Region (cas de Particle 19 de la Constitution). Son intervention revet dans ce domaine une particuliere importance.

La simple enumeration des competences reconnues au Tribunal des Garanties constitutionnelles fait apparaitre le role decisif que cet organe est appele a jouer dans les relations cntre l'Etat et la Region au-

tonome (28). C'est en effet lui qui, dans tous les domaines d'activité, est appelé à statuer en dernier ressort.

C'est l'assemblée plénière du Tribunal qui est appelée à se prononcer dans tous les cas pouvant intéresser une Région autonome : contrôle de la constitutionnalité des lois, conflits, responsabilité des organes exécutifs de la région, contrôle de l'opportunité des lois de bases prévues à l'article 19 de la Constitution.

HI. — *Revision de la Constitution*

La Constitution du 9 décembre 1931 est une constitution rigide (29). La rigidité d'une constitution peut résulter de l'existence, pour sa révision, d'une initiative réservée, d'un organe constituant spécial, d'un référendum, d'une majorité ou d'une procédure spéciale imposée à l'organe législatif.

Le système adopté en Espagne ne comprend ni organe spécial, ni référendum. Mais les trois autres mo-

(28) Pour être plus exact, le Tribunal des Garanties constitutionnelles n'est pas arbitre entre l'État et la Région car il est lui-même organe de l'État. Mais il l'est entre organes de la Région et organes de l'État autres que l'organe constituant. Il est évident qu'il n'y a aucune limite juridique positive aux pouvoirs de ce dernier en droit interne.

(29) Dans ce sens, la majorité de la doctrine espagnole :

A. POSADA, *op. cit.*, page 226.

N. PÉREZ SERRANO, *op. cit.*, page 68.

G. del CASTILLO ALONSO, « Derecho político y constitucional comparado », Barcelone, 1932.

L. JIMÉNEZ DE ASUA, « Constitución de la República Española », Madrid, 1932.

dalites ci-dessus indiquees sont prevues et exigees par l'article 125 de la Constitution.

Il n'est pas douteux que cette procedure speciale ne suffise a ranger la Constitution espagnole parmi les constitutions rigides. Le Professeur WALINE, refutant la these du Professeur CARRE DE MALBERG (« La loi expression de la volonte generate ») sur l'identite de la loi constitutionnelle et de la loi ordinaire en droit positif francais, ecrit : « ...Si meme la loi constitutionnelle et la loi ordinaire etaient l'oeuvre d'un meme organe, elles resteraient separees par une importante difference de procedure, et cela suffit... » (30).

La Constitution de 1876 etait muette sur sa revision. La doctrine espagnole pensait que la procedure d'elaboration initiale devait s'appliquer a la revision. Or, cette procedure ne differait pas de la procedure legislative ordinaire (accord du Parlement et du Roi). La constitution precedente etait donc du type « soupie ».

Le procede de revision constitutionnelle comprend trois phases : a) L'initiative ; b) L'elaboration, et c) L'approbation de la reforme projete.

L'initiative depend exclusivement : a) d'une proposition du Gouvernement ; b) d'une proposition du quart des membres du Parlement. Ces propositions doivent « indiquer de facon concrete l'article ou les articles a supprimer, modifier ou completer ».

L'elaboration de la reforme comprend : a) la pro-

(30) M. WALINE : « Quelques reflexions sur la notion de la constitution en droit positif francais », in - « Archives de Philosophie du Droit », 1933, page 113.

cedure d'une loi ordinaire ; b) l'approbation des deux tiers des deputes en exercice pendant les quatre premieres annees de vie constitutionnelle ; de la majorite absolue par la suite. — « La necessite de la reforme ainsi admise, la Chambre sera automatiquement dissoute, et il sera procede a une convocation pour une nouvelle election dans un delai de soixante jours ».

La *decision* definitive appartient a la Chambre nouvellement elue qui, apres avoir statue sur la reforme proposee, agira ensuite comme Parlement ordinaire.

Quels sont les elements de stability constitutionnelle dans ce systeme ou, autrement dit, les differences entre la revision de la loi constitutionnelle et celle de la loi ordinaire ? 1) Dans le cas de proposition parlementaire, l'initiative doit emaner du quart des deputes ; 2) La majorite absolue est necessaire en premier lieu (nous ecartons la periode transitoire qui doit prendre fin le 9 decembre 1935) et 3) Le Parlement doit etre dissous et reelu (cf. Constitution beige, art. 131).

De ces trois exigences, la plus efficace semble devoir etre la troisieme : a) parce qu'elle aboutit a une consultation indirecte du corps electoral ; b) parce que, surtout, elle place chaque depute devant un dilemme (conserver son siege ou voter la reforme).

Il y a lieu de noter que les revisions, comme la Constitution elle-meme et ses « lois complementaires », sont soustraits au « referendum » populaire (art. 66). De meme, l'initiative populaire, proposee par la Commission juridique auxiliaire et par la Com-

mission des Cortes, fut rejetée par ces dernières. Elles ont estimé que le procédé finalement adopté comportait, quant au pouvoir de décision, une consultation du corps électoral égale à celle de Torganc constituant initial (dont les décisions n'ont pas été soumises au « referendum »).

TROISIEME PARTIE

Les normes constitutionnelles de l'autonomie rggionale

Le statut organique fixant le regime d'une region autonome espagnole a une double origine. Il depend en effet :

- 1° de normes preetablies par Ia Constitution ;
- 2° d'une reglementation speciale a chaque region et fixee par un acte-regle particulier denomme « Statut regional ».

Les premieres constituent le droit commun de Ia Region autonome espagnole, prise « in abstracto ». Elles s'appliquent, en effet, a toutes les Regions autonomes.

Leur etude fait l'objet de cette troisieme partie.

La Constitution consacre a Ia Region autonome les articles 11 a 22 du titre I^{er} relatif a F « Organisation nationale ». Ces articles fixent les conditions requises pour Ia formation ou Ia desagregation d'une Region et les regies qui doivent pr£sider a Ia repartition

des competences et aux relations entre l'Etat et la Region.

D'autre part, certaines dispositions de la Constitution visent directement les Regions autonomes : art. 4 (langues regionales); art. 26 (aide aux institutions religieuses) ; art. 49 (delivrance des titres et diplomes academiques) ; art. 50 (organisation de l'enseignement) ; art. 66 (referendum) ; art. 121 c), 122, 123 3) (Tribunal des Garanties constitutionnelles). Ces articles, a l'exception des quatre derniers que nous avons precedemment etudies ^{f1)} contiennent des restrictions fixers par avance aux competences exclusives qui pourraient etre accordees aux Regions par leurs statuts respectifs.

I. - Creation de la region

« Si une ou plusieurs provinces limitrophes, ayant
« des caracteristiques bistoriques, culturelles et eco-
« nomiques communes, se mettent d'accord pour s'or-
« ganiser en region autonome afin de former un
« noyau politico-administratif a l'interieur de l'Etat
« espagnol, elles presenteront leur Statut conforme-
« ment aux dispositions de Particle 12 » (art. 11, ali-
nea 1^{er})-

Examinons ces regies qui conditionnent la naissance d'une Region autonome :

1. — La base territoriale du systeme est la province.

(1) Pages 45 et 59.

Ce choix peut prêter à la critique. La province est généralement une circonscription presque aussi artificielle que le département français. Elle fut créée de toutes pièces par une Ordonnance royale en date du 30 novembre 1833 qui divisait l'Espagne en 49 provinces. Il convient cependant de noter que l'adoption de la province comme cadre partiel ou total de la future Région n'est pas inconciliable avec la condition suivante des « ...caractéristiques historiques communes... ». En effet, les provinces ont été découpées à l'intérieur de chaque région historique (anciens « royaumes »). Certaines coïncident avec une de ces régions : Alava, Vizcaya, Guipuzcoa, Navarre, Asturies. Il y a lieu de noter également que seules des provinces *entières* peuvent s'unir pour former une région autonome. La rédaction de l'article 11 ne permet pas de reconnaître une telle faculté à des fractions de province.

2. — Les provinces dont la réunion doit former une Région autonome doivent être limitrophes. Cette condition n'est pas exigée pour « les territoires insulaires entre eux » (même article, alinéa 3). Il faut entendre, par territoires insulaires, les îles formant les archipels des Baleares et des Canaries, qui constituent chacun *une* province.

3. — L'expression « Si une ou plusieurs provinces « limitrophes se mettent d'accord... » paraît déficiente. Elle laisse entendre que c'est aux provinces qu'il appartient de décider de l'opportunité de s'ériger ou non en Région autonome. Or il n'en est rien : ainsi qu'il résulte de l'article 12, aucun organe de la

province ne participe ni a l'initiative, ni a l'elaboration ni a l'approbation du Statut (qui est l'acte dont depend la naissance de la Region). La province n'est, en definitive, que le cadre geographique a l'interieur duquel s'exercent les competences des organes auxquels la Constitution a devolu le pouvoir de decision.

4. — «... provinces ayant des caracteristiques historiques, culturelles et economiques communes... ». Cette triple exigence est particulierement interessante et significative :

a) peut-etre pas quant aux consequences pratiques, car la Constitution ne precise pas ce qu'il faut entendre exactement par ces caracteristiques communes ; c'est un critere elastique, dont l'application depend en dernier lieu du Parlement: celui-ci a toute liberte pour reconnaitre ou meconnaitre l'existence simultanee de ces trois caracteristiques;

b) mais il y a, dans cette disposition, l'expose des principes adoptes par les Cortes constituantes pour la reconnaissance des Regions autonomes. Nous avons expose sommairement dans notre premiere partie la differenciation historique, geographique, linguistique et economique des regions espagnoles. Nous avons montre que celles-ci, bien qu'ignorees par le droit positif de l'Etat espagnol ⁽²⁾, correspondaient a une realite que la Monarchie centralisatrice n'avait pas pu effacer malgre ses efforts parfois desesperes.

L'article 11 de la Constitution du 9 decembre 1931

(2) Le Decret royal du 18 decembre 1913 sur les « raancomunidades » ou syndicats de provinces reconnait cependant implicitement l'existence de regions (du point de vue Economique).

reconnait enfin l'existence réelle de ces régions. Le législateur constituant ne *crec* pas : il *constate* ou plutôt permet de constater. Car ce sont bien les régions traditionnelles qu'il a en vue, comme le montrent les expressions « caractéristiques historiques et culturelles », comme le confirme la loi du 14 juin 1933 sur le Tribunal des Garanties constitutionnelles, article 11, paragraphe 2 (reconnaissant les 14 régions classiques). Cet article consacre constitutionnellement le triomphe de l'idée « régionaliste » qui ne s'identifie pas avec celle de P « autonome à base territoriale ».

En effet, la Région autonome espagnole n'apparaît pas seulement comme une portion du territoire à laquelle un ou des organes de l'Etat ont accordé l'autonomie, c'est-à-dire une décentralisation plus ou moins poussée ; la Région est un « noyau » naturel, issu d'affinités culturelles et économiques, ayant une vie antérieure à la décision des organes de l'Etat. Ce dernier peut l'ignorer ou la reconnaître, mais il ne la crée pas ; son intervention n'a pour effet que d'incorporer la Région à l'organisation juridique sanctionnée. C'est la thèse « régionaliste » qui distingue la Région naturelle ainsi caractérisée des divisions territoriales arbitrairement créées par l'Etat, comme la Voïevodie polonaise ou la Rannovine yougoslave.

Il faut d'ailleurs reconnaître que ces distinctions sont, en majeure partie, d'ordre extra-juridique et qu'en droit positif le régime d'une Région autonome artificielle peut être identique à celui d'une Région dite naturelle (cas des Etats fédéraux dont les Etats-membres ont des origines différentes). Mais la con-

ception qui preside a la reconnaissance d'une Region autonome par l'Etat est interessante pour l'etude du mecanisme juridique de cette reconnaissance, ainsi que nous le verrons.

En second lieu, la redaction de l'article 11 ecarte une autre conception de l'autonomie regionale : celle qui vise la protection de minorites de race, de langue ou de religion dans un cadre territorial (cas de la Ruthenie en Tchechoslovaquie, du Territoire de Memel en Lithuanie). Les expressions « race » ou « langue » ont ete ecartees a dessein par les Cortes ; ces dernieres n'ont pas voulu admettre la differenciation ethnique ou linguistique comme base de la Region autonome : elles ont adopte un cadre strictement geographique, la province (ce systeme est a rapprocher de celui qui prevaut en Suisse). Ce faisant, les « Cortes » entendaient ecarter la these « nationaliste », recue avec faveur dans certains milieux basques ou Catalans, et qui est nettement exposee par le Catalan A. ROVIRA Y VIRGILI ⁽³⁾. Ce dernier distingue le « federalisme regionaliste » (ex. Suisse) et le « federalisme nationaliste », qui suppose des collectivites conscientes de leur personnalite historique, linguistique, culturelle, veritables petites nations. Une telle these conduisait directement au separatisme ; elle fut condamnee. Cela n'empêche d'ailleurs pas que les langues regionales aient ete reconnues par la Constitution (art. 4).

(3) A. ROVIRA Y VIRGILI : « Catalunya i la Republica », **Barcelone**, « Catalonia », 1931, pages 9 et suivantes.

II. — Désagregation ou fin de la région

« Chacune des provinces qui forme une région autonome ou partie de Tune d'elles pourra renoncer à son régime et revenir à celui d'une province directement rattachée au pouvoir central. Pour que cette résolution soit prise, elle devra être proposée par la majorité de ses municipalités et être acceptée par les deux tiers au moins des électeurs inscrits sur les listes de la province » (art. 22).

A partir du moment où la province est intégrée dans la Région autonome, elle perd sa personnalité et ses organes propres, à moins que la Région ne les lui ait conservés. Mais l'article 22 permet à la province de renaître et lui reconnaît la faculté de sécession, ce qui a pour effet de diminuer ou d'aneantir la Région.

Les organes appelés à se prononcer sur cette faculté sont :

a) les municipales de la province, auxquels appartient l'initiative. Leur intervention se justifie par le fait que la province est définie comme une association de municipales (art. 8 et 10) ;

b) le corps électoral de la province, votant à la majorité des deux tiers des électeurs inscrits ; il décide en dernier lieu.

Aucune intervention ni de la Région autonome, ni de l'Etat n'est prévue. Il y a donc une différence importante entre cette procédure et celle qui est prévue à l'article 12 pour la naissance de la Région : c'est que cette sécession n'a pas besoin d'être approuvée par le

Parlement de l'Etat. Ainsi, l'integralite territoriale n'est pas garantie a la Region ; le territoire qui lui est reconnu par son Statut organique pourra etre demembre malgre elle. Au contraire, cette integralite est generalement reconnue aux Etats-membres d'un Etat federal par la Constitution de ce dernier. Mais deux Etats federaux font exception a cette regie : le Mexique ⁽⁴⁾ et surtout l'Allemagne, dont les « Lander » peuvent etre demembres aussi facilement que les Regions autonomes espagnoles ⁽⁵⁾. Il n'y a, par consequent, aucune difference essentielle a ce point de vue entre un Etat-membre d'Etat federal et une Region espagnole.

III. — Interdiction des federations de regions

« En aucun cas la federation des regions autonomes n'est admise » (art. 13).

Les Cortes ont voulu proteger l'Etat contre la formation eventuelle dans son sein de groupements politiques puissants dont le controle deviendrait rapidement impossible. L'idee des federations de regions avait ete soutenue par les « autonomistes nationalistes », dont certains preconisaient une « Confederation iberique », comprenant quatre federations : federation mediterraneenne (Catalogne, Valence, Baleares),

(4) Constitution du Mexique, art. 73, III. (« Des attributions du Congrès »).

(5) Constitution de Weimar, art. 18, alinea 3 et suiv. — Le Reichsjatb n'intervient pas.

federation lusitaine (Portugal, Galice), federation euzkarre (Pays basque, Navarre), et federation castillane (comprenant le reste de la peninsule) ⁽⁶⁾.

L'article 13 est a rapprocher de certaines dispositions semblables figurant dans les Constitutions des Etats federaux. (Ex. « Toute alliance particuliere et tout traite d'une nature politique entre cantons sont interdits », art. 7 de la Constitution federale Suisse.)

IV. — Repartition des competences

A. — TECHNIQUE GENERALE DE LA REPARTITION

La question essentielle touchant l'autonomie regionale est celle de la repartition des competences entre les organes de l'Etat et ceux de la Region. Il convient de distinguer, dans l'etude de cette question, les principes generaux poses par la Constitution et l'application pratique qui en a ete faite par le Statut regional Catalan a la Catalogne.

Le probleme de la repartition des competences entre organes de collectivites publiques differentes s'est surtout pose dans le cas des Etats federaux. Pour ceux-ci, la division des attributions correspondant a l'Etat federal ou aux Etats membres est effectuee par la Constitution federale. A cet effet, plusieurs systemes peuvent etre adoptes.

Le plus simple consiste a attribuer a chaque type de collectivite des competences non demembrees, c'est-a-

(6) A. RovIRA Y VIRGILI, op. cit., page 16.

dire comprenant les pouvoirs de legislation, administration et juridiction pour chaque matiere attribuee. (Vest le type de division dite « *horizontale* ». Il n'y a pas de competences « mixtes », ni d'organes « mixtes ». C'est le systeme applique aux Etats-Unis (sauf les exceptions de legislation mixte prevue a l'article 1^{er}, section 10, de la Constitution, et d'execution mixte en matiere de prohibition des boissons alcooliques).

Un second systeme suppose la reconnaissance du principe de « separation des pouvoirs » ; les attributions concernant une meme matiere peuvent etre divisees en trois zones de competence : legislation, execution, juridiction. Chacune de ces competences peut etre confiee a une collectivite publique differente, Etat federal ou Etat membre ou meme Commune. Le nom de « *division verticale* des competences » donne a ce systeme ne correspond que « grosso modo » a la realite. En fait, il est impossible de separer les « pouvoirs » et, par voie de consequence, cette pretendue « division » des competences n'en est pas une. Chacun des pouvoirs precites reagissant sur les autres, on aboutit pratiquement a un regime de penetration des competences. Ce systeme a ete adopte par la Federation autrichienne : dans certaines matieres, la legislation et la juridiction correspondent a l'Etat, l'execution aux Etats-membres.

Enfin il y a des regimes de « *competences mixtes* ». Les cas les plus frequents sont :

— des competences de principe reconnues a l'Etat-membre, une competence facultative reconnue a l'Etat federal, lui permettant de se substituer au premier ;

— des competences attribues a l'Etat-membre, mais soumises a un controle d'opportunité de la part de l'Etat federal.

Presque tous les Etats federaux connaissent ce regime mixte, soit en droit, soit en fait.

Quel systeme l'Espagne allait-elle choisir pour effectuer une repartition des competences entre l'Etat central et les Regions autonomes ? Elle les a adoptes tous, en y adjoignant des variantes originales ; aussi, le regime de repartition espagnol est-il a l'heure actuelle le plus complexe et enchevetre, memo si l'on ne considere que le droit ecrit ; il est, d'ailleurs, vraisemblable que la pratique jurisprudentielle aura pour effet, apres quelques annees de gestion politique et administrative, d'accentuer le caractere de complication de ce regime.

Pour la redaction des articles 14 a 21 de la Constitution espagnole qui fixent la repartition des competences en principe, les Cortes se sont tres nettement inspirees de la Constitution autrichienne de 1919. Celle-ci est basee sur le principe de la separation des pouvoirs de legislation et d'execution (principe cependant combattu par le Professeur Kelsen, principal auteur de cette Constitution) et c'est cette division des pouvoirs que nous trouvons reproduite dans la Constitution espagnole.

A premiere vue, le systeme espagnol apparait assez **simple** ; les matieres pouvant correspondre a l'activite **de l'Etat** ou de la Region seraient reparties en trois **groupes** :

— **legislation** et execution directe de **l'Etat (art. 14)**;

— législation de l'Etat et execution des Regions (art. 15) ;

— législation et execution directe des Regions (art. 16).

Mais l'examen detaille des dispositions constitutionnelles précitées fait apparaitre d'autres modalites, que nous preciserons ci-dessous.

B. — DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES

Article 14. — « Appartiennent a la competence exclusive de l'Etat espagnol la legislation et l'execution directe dans les matieres suivantes :

1° Acquisition et perte de la nationalité et réglementation des droits et devoirs constitutionnels ;

2° Rapports entre les Eglises et l'Etat et regime des cultes ;

3° Representation diplomatique et consulaire, et, en general, representation de l'Etat a l'exterieur ; declaration de guerre ; traites de paix ; regime des colonies et protectorats et toute espece de relations internationales ;

4° Defense de la securité publique dans les conflits de caractere supra-regional ou extra-regional ;

5° Peche maritime ;

6° Dette de l'Etat ;

7° Armee, marine de guerre et defense nationale ;

8° Regime des tarifs douaniers, traites de commerce, douanes et libre circulation des marchandises ;

9° Admission sous le pavilion national des bati-

ments de commerce, leurs droits et avantages, et balisage des cotes ;

10° Regime de Textradition ;

11° Juridiction du Tribunal supreme, sous reserve des attributions reconnues aux pouvoirs regionaux ;

12° Systeme monetaire, emission liduciaire et organisation bancaire generale ;

13° Regime general des communications, lignes aerienncs, postes, telegraphes, cables sous-marins et communications radiographiques ;

14° Installations hydrauliques el electriques lorsque les eaux sortent de la region autononie ou que le transport de Penergie s'etend au dela de ses limites ;

15° Defense sanitaire en taut qu'elle aiTecte des interets extra-regionaux ;

16° Police des frontieres, immigration, emigration et regime des etrangers ;

17° Finances generatees de l'Etat ;

18° Controle de la production et du commerce des armes. »

Les dispositions de cet article sont *imperatives*. Ni un Statut, ni une loi ordinaire ne peuvent les restreindre.

Article 15. — « Dans les matieres suivantes, la legislation appartient a l'Etat espagnol et l'execution « pourra appartenir aux regions autonomes dans la « mesure de leur capacite politique, suivant l'appreciation des Cortes :

1° Legislation penale, socialc, commerciale et sur la procedure et, en ce qui concerne la legislation civile, la forme du manage, Forganisation de Tenregis-

trement et des hypotheques, les bases des obligations contractuelles et la reglementation des statuts personnel, reel et formel pour coordonner l'application et regler les conflits entre les dififferentes legislations civiles de l'Espagne ;

L'execution des lois sociales sera soumise a l'inspection du gouvernement de la Republique pour garantir leur exacte application et celle des traites internationaux relatifs a cctte matiere ;

2° Legislation sur la propriete intellectuelle et industrielle ;

3° Efflicacite des communiques officiels et des documents publics ;

4° Poids et mesures;

5° Regime minier et bases minima du regime des forets, de l'agriculture et de l'elevage, en tant qu'y sont interessees la defense de la richesse et la coordination de Peconomie nationale ;

6° Chemins de fer, routes, canaux, telephones et ports d'interet general, etant reserves a l'Etat la reversion et la police des premiers, et l'execution directe qu'il pourra se reserver ;

7° Bases minima de la legislation sanitaire interieure ;

8° Regime des assurances generales et sociales ;

9° Legislation des eaux, de la chasse et de la peche fluviale ;

10° Regime de la presse, des associations, reunions et spectacles publics;

11° Droits d'expropriation, sauf en tous cas la fa-

culte pour l'Etat d'exécuter par lui-même ses travaux particuliers ;

12° Socialisation des richesses naturelles et des entreprises économiques, la législation discriminant la propriété et les facultés de l'Etat et des régions ;

13° Services de l'aviation civile et de la radio-diffusion. »

Les dispositions ci-dessus sont *potestatives*. Il appartient au Parlement d'attribuer tout ou partie de ces compétences à la Région, au moment de l'approbation du Statut de cette dernière.

Article 16. — « Pour les matières non comprises dans les deux articles précédents, la législation exclusive et l'exécution directe pourront être de la compétence des régions autonomes, conformément à ce que disposeront les statuts respectifs approuvés par les Cortes. »

Ici encore, l'attribution des compétences exclusives est *facultative*. Elle est effectuée par le Statut.

Ces trois articles sont visiblement inspirés par la Constitution autrichienne ⁽⁷⁾ (division des compétences en législation exclusive, législations de bases et complémentaire, exécution directe, exécution médiate, etc.). L'influence du Professeur Kelsen chez les techniciens qui ont préparé la Constitution espagnole est encore une fois mise en relief par les institutions constitutionnelles.

Citons enfin une règle particulièrement importante :

(7) Constitution autrichienne, art. 10, 11 et 12.

Article 18. — « Toutes les matieres qui ne seront
« pas attributes explieitement a la Region autonome
« par son Statut seront reputees appartenir a la com-
« petence de l'Etat ; mais celui-ci pourra repartir ou
« deleguer les facultes par une loi » ⁽⁸⁾.

D'apres cet article, la competence de l'Etat est la regie, celle de la Region, l'exception ; a premiere vue, une difference radicale apparaitrait, de ce fait, entre la Region autonome et l'FUat-membre d'un Etat federal puisque, pour ce dernier, c'est la norme inverse qui est toujours posee par la Constitution federale.

Mais il convient de remarquer que cette derniere regie a un effet purement *quantitatif*. Elle parait « a priori » reserver a la collectivite integree le maximum de competences, un minimum de ces dernieres etant taxativement attributes a la collectivite supreme. Pratiquement, c'est l'inverse qui se produit en general. Les competences possibles ne sont pas innombrables ; la Constitution federale (litterale ou jurisprudentielle) en attribue le plus grand nombre et les plus importantes aux organes federaux. Ainsi que nous le verrons, le systeme espagnol permet d'attribuer a une Region autonome autant, si ce n'est plus, de competences que celles dont jouissent effectivement des Etats-membres d'un Etat federal.

(8) Le Parlement de l'Etat pourra repartir ou deleguer les facultes qui n'ont pas ete reserves exclusivement a l'Etat par la Constitution (art. 14 et 15). Encore faudra-t-il que la region les accepte.

C. — ANALYSE DU SYSTEME

Ce systeme de repartition horizontale et verticale des competences adopte par la Constitution espagnole est un chef-d'oeuvre de complication. Nous en ferons une etude plus detaillee en examinant sa premiere application pratique : le Statut Catalan.

Mais d'ores et deja nous pouvons resumer les differentes modalites de repartition qui se degagent des preceptes constitutionnels. Nous empruntons au Professeur Edouard LLORENS ⁽⁹⁾ l'enumeration suivante :

1° legislation et execution exclusives par l'Etat (Const, art. 14) ;

2° legislation et execution par l'Etat avec administration mediate (Const, art. 20) ;

3° legislation par l'Etat et execution par la Region (Const, art. 15) ;

4° legislation par l'Etat et execution par la Region soumise aux reglements edictes par l'Etat (Const, art. 20) ;

5° legislation de bases par l'Etat, legislation complementaire et execution par la Region (Const, art. 15 et 19) ;

6° legislation et execution exclusives par la Region, sous l'inspection de l'Etat (Const, art. 15 et 50) ;

7° legislation et execution exclusives par la Region (Const, art. 16) ;

8° legislation par la Region, execution par l'Etat

(9) Ed. LLORENS : « La autonomia en la integraci6n politica », Madrid, 1932, page 223.

(consuls et diplomates, ministere public, appliquant des lois regionales).

A cette liste, il convient d'ajouter, pour le cas de la Catalogne, ainsi que nous le verrons en étudiant le Statut Catalan, un dernier type de repartition :

9° legislation de l'Etat et de la Region, execution par un organe mixte etatique-regional (services de police).

Cette enumeration permet au Professeur LLORENS de conclure que « ce systeme, s'il est permis d'employer ce terme pour designer un tel enchevetrement complique de fonctions, suppose un degre de coordination volontaire peu courant chez ceux appeles a cooperer dans la gestion des interets collectifs. »

Il est evident que pour la mise en application de ce regime, le Tribunal des Garanties constitutionnelles aura a intervenir plus d'une fois afin de trancher des conflits de competence entre organes de l'Etat et organes regionaux.

V. — Restrictions a l'autonomie des regions

A. — L'article 17 exige que dans les Regions autonomes, aucune matiere ne soit reglementee avec une difference de traitement entre les autochtones et les autres Espagnols. C'est une disposition qui tend a garantir l'egalite des Espagnols devant la loi conformement a l'article 2.

B——L'article 21 porte que « le droit de l'Etat est-
« pagnol Temporte sur celui des regions autonomes
« en tout ce qui ne sera pas attribue a la competence
« exclusive de celles-ci dans leurs Statuts respec-
« tifs. »

Il semble que cette disposition fasse double emploi avec les termes des articles 14 et 15 ⁽¹⁰⁾.

C. — L'article 19 formule une restriction beaucoup plus grave a l'autonomie des regions. Il prevoit que :
« ...L'Etat pourra fixer par une loi les bases auxquelles
« les devront s'adapter les dispositions legislatives des
« regions autonomes, chaque fois que cela sera necessaire pour harmoniser les interets locaux avec
« l'int6ret general de la Republique. C'est au Tribunal des Garanties constitutionnelles qu'il appartient
« d'en apprecier au prealable la necessite. Cette
« loi, pour 6tre approuvee, devra reunir le vote favorable des deux tiers des deputes formant le Parlement. »

Cette disposition s'etend meme aux lois regionales 6dictees dans le cadre des competences exclusives. Il peut y avoir la une porte ouverte a l'abolition des competences exclusives de la part du Parlement central.

Cet article peut 6tre rapproche de l'article 9 de la Constitution de Weimar qui autorise le Reich a legif6rer pour le bien-6tre public et la protection de l'ordre et de la sante publique dans la mesure ou une le-

(10) Cf. Constitution argentine, art. 31.
Constitution de Weimar, art. 13.

gislation uniforme est necessaire. L'elasticity des termes employes permet d'etendre cette clause a presque toutes les matieres.

Aux Etats-Unis, l'article 1^{er}, paragraphe 8, qui reconnaît au Congrès le droit d'édicter les lois « nécessaires et convenables à l'exercice des compétences fédérées », a été interprété extensivement par les tribunaux fédéraux, grâce à la théorie des pouvoirs implicites. Aussi, la législation fédérale empiète-t-elle nettement sur le domaine des États-membres.

Or, l'article 19 de la Constitution espagnole offre aux Régions des garanties bien supérieures. Une majorité des deux tiers est requise en premier lieu au Parlement de l'État. Mais surtout le Tribunal des Garanties constitutionnelles doit « apprécier la nécessité » des restrictions proposées. Et ce Tribunal comprend des représentants des Régions autonomes et des Régions non-autonomes, qui détiennent la majorité et qui doivent logiquement constituer au sein du Tribunal l'élément anti-centralisateur, régionaliste, autonomiste.

Aux États-Unis comme en Espagne, c'est l'organe constituant secondaire (l'interprète de la Constitution) qui est appelé à décider : dans le premier cas, par voie d'interprétation (et même de déformation) de la Constitution ; dans le second cas, par voie de contrôle d'opportunité. Le résultat pratique est le même, mais avec la différence que le mode de recrutement de l'organe espagnol offre aux Régions autonomes des garanties très supérieures à celles que peut offrir la Cour suprême fédérale aux États-membres des États-

Unis. Et cette difference est d'autant plus grande, du point de vue politique, que le controle de la Cour supreme des Etats-Unis s'exerce seulement « a posteriori », et sur des cas d'espece.

D. — Aucune autre restriction a la liberte d'action des regions autonomes (dans le domaine de leurs competences exclusives) n'est prevue par la Constitution. Il n'existe pas, notamment, de droit de veto reconnu aux organes de l'Etat a l'encontre des lois regionales, comme pour l'Autriche vis-a-vis des lois de ses Etats-membres ⁽¹¹⁾.

E. — Signalons enfin que toutes les dispositions de la Constitution espagnole etant obligatoires pour les Regions autonomes, les prescriptions du titre III (« Droits et devoirs des Espagnols ») constituent autant de restrictions a la liberte des Regions.

VI. — Le statut regional

Le Statut regional est defini par la Constitution (art. 11, alinea 4) comme « ...la loi de base de l'organisation politico-administrative de la region autonome ».

C'est l'acte-regle qui fixe le contenu positif de l'autonomie garantie en principe par la Constitution aux regions. Cet acte-regle revet done une importance considerable pour l'etude de cette autonomie. Nous don-

(11) Ce veto du gouvernement federal autrichien tombe d'ailleurs devant un nouveau vote de la diete du « pays » si la majorite¹ des deputes de celui-ci sont presents. (Const, art. 98).

nons ci-apres ses principales caracteristiques, telles qu'elles resultent de *Ia Constitution*.

A. — ELABORATION

L'article 12 fixe les conditions auxquelles est subordonnee Ia naissance d'un Statut.

a) *L'initiative* appartient aux municipes de Ia Region : Le Statut sera propose « ...par Ia majorite des municipality (de Ia Region) ou tout au moins par celles des municipality comprenant les deux tiers des electeurs inscrits dans Ia region ». Ces municipes agissent en tant qu'organes de Ia future Region autonome; cela s'explique par le fait que celle-ci resulte d'un groupement de provinces, lesquelles sont des groupements de municipes. (Si ceux-ci agissaient en tant qu'organes des provinces, ils voteraient par province, et non groupes dans le cadre de Ia future Region). Par consequent, l'initiative appartient a des organes de Ia future Region.

b) *U acception* de ce projet de Statut doit etre votee « ...suivant Ia procedure fixee par Ia loi electorate, par les deux tiers au moins des electeurs inscrits sur les listes de Ia Region. Si le plebiscite a donne un resultat negatif, Ia proposition d'autonomie ne pourra pas etre renouvelee avant cinq annees accomplies ». Ici encore, le corps electoral agit en quality d'organe de Ia Region (« ...electeurs inscrits sur les listes de Ia Region... »).

c) *L'approbation* depend du Parlement de PEtat. Celui-ci n'est pas entierement libre, du moins en theo-

rie. La Constitution precise en effet que... « ...Les statuts regionaux seront approuves par Ia Chambre des deputes pourvu qu'ils soient conformes au present titre et qu'ils ne contiennent, en aucun cas, des dispositions contraires a Ia Constitution ni aux lois organiques de l'Etat dans les matieres non transferases au pouvoir regional sans prejudice de Ia faculte reconnue aux Cortes par les articles 15 et 16. » Mais en fait le Parlement est seul juge de cette « conformite » du Statut propose avec les regies posees par Ia Constitution. Aucun controle n'est prevu par « referendum » (art. 66). Et quant au Tribunal des garanties constitutionnelles, son intervention n'aura d'efficacite que sur les points de droit, mais non de fait.

Des que les trois formalites prevues (proposition, acceptation, approbation) sont remplies, le Statut doit etre promulgue, en Ia forme d'une loi, conformement a l'article 83 de Ia Constitution.

Apres sa promulgation, le Statut fait partie de Ia legislation de l'Etat espagnol. Aussi comprend-on difficilement Ia phrase finale de l'article 11 : « Une fois le Statut approuve,... l'Etat espagnol le reconnaitra et le garantira comme partie integrante de sa reglementation juridique ». Cette disposition apparait comme une redondancc ; elle est vraisemblablement due au desir d'assurer aux representants de Ia Catalogne des suretes morales en echange de « concessions » pratiques ; a moins qu'elle ne provienne d'une conception speciale du Statut qui en ferait un acte extra-etatique (M).

B. — INTERPRETATION ET SANCTION

Aucune disposition constitutionnelle ne vise expressément l'interprétation des Statuts régionaux. Il est évident que ceux-ci seront interprétés en premier lieu par les organes chargés de les appliquer, c'est-à-dire les organes de l'Etat et les organes régionaux.

Mais il apparaît immédiatement que plusieurs interprétations divergentes vont pouvoir naître simultanément : une pour l'Etat, une autre pour chaque Région autonome, puisque la Région possède une hiérarchie d'organes propres, indépendants des organes de l'Etat. Comme dans le cas d'interprétation de la Constitution ⁽¹³⁾, des conflits pourront naître à ce sujet entre l'Etat et une Région, ou entre deux Régions ou plus.

Si le Statut est une loi ordinaire de l'Etat, comme cela apparaît d'ailleurs par son mode de promulgation, il doit logiquement être interprété comme les autres lois de l'Etat, c'est-à-dire, en cas de conflit avec des organes de collectivités inférieures, par les Tribunaux de l'Etat (sections du contentieux-administratif) et en dernier ressort, par le Tribunal suprême de la République.

Or, telle n'est pas la solution adoptée par la Constitution. En effet, l'article 121 c) porte que : « Le Tribunal des garanties constitutionnelles aura compétence pour connaître des... conflits de compétence législative et tous autres s'élevant entre l'Etat et les

(19) Voir ci-dessus, page 58.

« regions autonomes et ceux de ces regions entre
« elles. »

Pour trancher ces conflits, le Tribunal des Garanties constitutionnelles aura a interpreter le Statut regional beaucoup plus que la Constitution ; en consequence, d'apres certains auteurs, les attributions du Tribunal en question ne correspondent pas a son nom :
« ...Les competences du Tribunal des garanties constitutionnelles dépassent le rayon d'action determine
« par son nom, puisque les conflits entre les organes
« de l'Etat et ceux des Regions naitront principalement au sujet de Interpretation des Statuts respectifs... » ⁽¹⁴⁾.

Nous croyons egalement que ce Haut Tribunal merite l'appellation de « Tribunal des Garanties constitutionnelles et statutaires ». C'est lui qui interprete le Statut en dernier lieu.

C'est encore lui qui le sanctionne suivant la procedure visee au titre V de la loi du 14 juin 1933.

La loi distingue :

a) *Les conflits de competence legislative* (chap. 1^r):
Le recours contre la loi litigieuse doit etre interjete dans les 20 jours de la publication. L'instance est contradictoire. L'arret, rendu dans les 27 jours suivants au plus tard, est public a la « Gaceta de Madrid » (Journal officiel de la Republique). Des lors, suivant le cas, ou bien la loi de l'Etat est annulee retroactivement a regard de la Region demanderesse seulement,

(14) Ed. LLORENS : « La autonomia en la integraci6n politica », Madrid, 1932, page 308.

ou bien la loi regionale est annulee, ainsi que tous les actes d'execution, avec effet retroactif egalement.

b) *Les conflits entre autorites administratives* (chap. II) qui se divisent en « conflits d'attribution positive » (section 1) et « conflits d'attribution negative » (section 2). Le recours est ouvert: d'une part, aux Ministres de la Republique (chacun dans sa sphere d'attributions); d'autre part, a l'executif de chaque Region autonome ; enfin, aux particuliers dans le seul cas de conflit negatif. L'instance est contradictoire. L'arret est motive, signifie aux parties et publie au « Journal officiel ».

c) *Les autres conflits* (chap. III).

Ils sont regies suivant la mere procedure que ci-dessus.

Par consequent, la sanction des dispositions statutaires est particulierement efficace, puisqu'elle peut aller jusqu'a l'annulation d'une loi de l'Etat avec effet « erga omnes » pour une Region determinee.

Un autre cas d'interpretation et de sanction du Statut regional est prevu au titre III de la loi precitee (« Sur le recours d'inconstitutionnalite des lois ») ; art. 29. — 2° « Les lois regionales seront inconstitutionnelles non seulement lorsqu'elles contreviennent a un precepte de la Constitution mais egalement lorsqu'elles contreviendront aux preceptes de leurs Statuts respectifs » ⁽¹⁵⁾.

C. — REVISION

Il aurait etc logique de prévoir pour les Statuts régionaux un système de revision comportant un mécanisme semblable a celui de leur elaboration, par exemple. Cependant, la Constitution est muette a ce sujet.

Chaque Statut fixera son mode de revision ; ce dernier est un element tres important de l'autonomie regionale : de lui depend, en effet, la plus ou moins grande rigidite du Statut et, par consequent, la possibility de modifier l'etendue de cette autonomie. L'etude du Statut Catalan est particulierement interessante a ce point de vue, car il est vraisemblable que les Statuts posterieurs s'en inspireront.

D. — NATURE JURIDIQUE DU STATUT

La question qui se pose est celle-ci : Le Statut est-il ou n'est-il pas une loi ordinaire ? est-il ou n'est-il pas une loi constitutionnelle ?

Avant de chercher une reponse a cette question, essayons de preciser quelques points :

1. — Dans un Etat, en general, co-existent plusieurs types d'actes-regles : En France, par exemple, lois constitutionnelles, lois non constitutionnelles, reglements, etc... Comment les distinguer ? On peut les repartir en plusieurs categories, suivant que l'on prend en consideration :

a) l'organe createur : organe constituant, legislatif, executif ;

b) La procedure d'elaboration : un meme organe sanctionnera des actes-regles de type different en changeant de procedure ;

c) La rigidite : La qualification de Tacte-regle depend de La plus ou moins grande facilite de revision ;

d) La puissance d'initiative : chaque type d'acte-regle est subordonne a un autre type d'acte-regle (16). Cette derniere caracteristique a pour consequence une « hierarchisation » des actes-regles, qui se traduit par l'impossibilite juridique, pour un acte d'un type donne, de contrevenir aux dispositions d'un acte du type superieur. Par exemple, en France, La liierarchie des actes-regles s'etablit ainsi (du superieur a l'inferieur): CONSTITUTION — LOI — REGLEMENT... Quoique cette echelle soit celle adoptee par La plupart des pays, elle n'a rien d'absolu ; on peut, en tout etat de cause, y ajouter ou en retrancher des termes. C'est ainsi que, pour ceux qui soutiennent le principe de La primaute du droit international ⁽¹⁷⁾, La liierarchie precitee serait : REGLE INTERNATIONALE - CONSTITUTION — LOI — etc...

Ces diverses caracteristiques des actes-regles sont d'ordre *formel*. Les deux dernieres sont les plus importantes quant aux consequences pratiques, e'est-a-dire l'etendue et La duree des effets d'un acte-regle.

2. — On peut concevoir une discrimination d'ordre *materiel* des actes-regles :

(16) Voir CARRE DE MALBERG, op. cit., page 358,

(17) Voir H. KJSLSEN, par exemple.

a) **d'apres** la matiere dont ils **traitent** : il y aurait des questions d'ordre constitutionnel, d'ordre legislatif, etc...

b) d'apres l'origine du pouvoir createur.

Une telle distinction se heurte a des difficultes insurmontables. Il est impossible de fixer par avance les matieres relevant du domaine constitutionnel, du domaine legislatif ou reglementaire. D'autre part, pour les Etats qui admcttent le principe de la souverainete nationale, tous les pouvoirs (constituants, constitues ou delegues) ont la meme origine ⁽¹⁸⁾, meme pour les Etats federaux, a moins que l'on n'adopte la vieille theorie de la constitution federale, pacte entre Etats-membres ⁽¹⁹⁾.

3. — Mieux vaut s'en tenir a la discrimination des actes-regles basee sur leur caractere honnel. Et, en ce qui concerne les actes-regles qui fixent le regime des organes et des competences d'une collectivite incorporee, il convient de s'attacher soit a l'organe createur, soit surtout a la rigidite de ces actes-regles.

Examinons le droit positif espagnol tel qu'il resulte, en la matiere, de la (Constitution du 9 decembre 1931):

1. — Une discrimination d'ordre « materiel », basee sur l'origine du pouvoir createur de l'acte ou sur le contenu de cet acte, parait difficile.

Quant a l'origine des pouvoirs, l'article 1^{er} est formel : « Les pouvoirs de tous les organes emanent du peuple ».

(18) Voir CARRE DE MALBÉG : « La loi, expression de la volonté générale. »

(19) Calhoun, Seidel, Pi y Margall.

Notons, cependant, que certains deputes ont soutenu aux Cortes la these de l'origine contractuelle des Statuts regionaux. Parmi eux, M. NICOLAU D'OLWER : « ...Et pourquoi se lacerer les vetements si Ton pretend « que telle loi, tel Statut peut etre un pacte entre diverses regions, divers territoires » ⁽²⁰⁾ ? De meme, M. BELLO, President de la Commission des Statuts regionaux a la Chambre, pretend *que* le Statut de Catalogne est d'origine « contractuelle » ⁽²¹⁾. Il est, croyons-nous, inutile de refuter une telle pretention : il n'y a pas de pacte possible entre une collectivité possédant la « competence de sa competence » et une de ses propres collectivites integrantes.

Cependant, nous croyons que le Statut offre, au point de vue « fond », certaines particularités. Nous avons vu que son elaboration dependait de deux organes de la Region et d'un organe de l'Etat. Ainsi, dans le mecanisme de sa creation, il y a un concours de deux volontes. Il ne s'agit ni d'un pacte, ni d'une « participation de la Region a la formation de la volonté etatique ». Il y a une co-operation de deux volontes : la Region ne peut creer son Statut sans l'Etat, mais en revanche l'Etat *ne peut pas creer un Statut sans l'adhésion de la Region*. Sans doute, cela n'a, quant aux effets (etendue, durée) de cet acte-regle, aucune consequence ; mais il existe de ce fait une difference « qualitative » entre le Statut et la loi **ordinaire** de l'Etat.

(20) **Diario de Sesiones**, n° 168, 5695 b.

(21) **Diario de Sesiones**, n° 161, 5457 b.

(ex - LLORBNS, **op. cit.**, page 131).

L'Espagne ne connaît pas, d'autre part, le « criterium » matériel de la nature des actes-règles. La Constitution qualifie de « decretos » les actes-règles émanant du Président de la République dans les cas prévus aux articles 61 et 80, alors qu'elle précise qu'il s'agit là de matières réservées à la « compétence législative ».

En définitive, à part la particularité purement théorique indiquée ci-dessus, il n'existe aucune différence « d'essence » entre le Statut régional et les autres actes-règles de l'Etat.

2. — Du point de vue « formel », il y a lieu de considérer le Statut par rapport à la loi constitutionnelle et par rapport aux autres lois.

1° Le Statut n'est pas une loi constitutionnelle. Nous Tavons indiqué en étudiant l'organe constituant de l'Etat espagnol : il n'y a que deux lois constitutionnelles, celle du 9 décembre 1931 et celle prévue à l'alinéa 5 de l'article 85 de la dite loi ⁽²²⁾.

2° S'ensuit-il que le Statut est une loi ordinaire ? Le Professeur N. PEREZ SERRANO reconnaît que « ...Le Statut est une loi non constitutionnelle d'après notre « technique. C'est une loi ordinaire quoique possédant des particularités incontestables : initiative, - absence de referendum, caractère politique très spécial... » P⁸).

Si Ton groupe sous la dénomination de « lois ordinaires » toutes les lois non constitutionnelles, le Sta-

(33) Voir page 41.

(28) N. Pérez SERRANO, In- « Revista de Derecho público », Madrid, Janvier 1933, page 14.

tut est une loi ordinaire. Cette terminologie nous paraît cependant inexacte alors qu'il est possible de distinguer parmi les lois non-constitutionnelles divers types d'actes législatifs.

Quelles sont les caractéristiques de ces derniers en Espagne ?

a) *Organe créateur* : aucune possibilité de distinction quant à l'organe créateur ; c'est le même organe qui vote des lois constitutionnelles et des lois non-constitutionnelles (art. 125 *in fine* de la Constitution).

b) *Procédure d'élaboration* : on peut distinguer une procédure constitutionnelle (art. 125), une procédure législative ordinaire (art. 60, 66, 1° et 3°, 83) avec une particularité touchant à l'absence de « référendum » pour trois catégories de lois (lois complémentaires de la Constitution, conventions internationales, lois d'impôts), enfin une procédure spéciale aux Statuts régionaux (art. 12, 66 2°).

c) *Rigidité* : une procédure de révision est prévue pour les lois constitutionnelles (art. 125) et pour les lois-conventions internationales (art. 65) ; aucune procédure n'est prévue pour les autres lois qui sont toutes du type « souple ». Le Statut Catalan comporte une procédure de révision ; c'est un acte-règle presque aussi rigide que la loi constitutionnelle.

d) *Puissance d'initiative* : tous les actes-règles sont subordonnés à la Constitution. Mais celle-ci prévoit deux autres subordinations : celle de la loi ordinaire aux lois ratifiant des « conventions internationales... inscrites à la Société des Nations et ayant le caractère de loi internationale » (art. 65) et celle de la

loi ordinaire aux Statuts regionaux (Const., art. 121 r) et loi du 14 juin 1933). L'echelle hierarchique des actes-regles de l'Etat espagnol sera done, a l'egard d'une Region :

CONSTITUTION — STATUT — LOI - REGLEMENT — etc..., et meme dans certains cas :

CONSTITUTION — LOI INTERNATIONALE — STATUT — LOI — REGLEMENT — etc...

3. — Pour conclure, disons que le Statut regional n'est ni une loi constitutionnelle, ni une loi ordinaire de l'Etat. C'est un acte-regle « sui generis », rigide, elabore suivant une procedure speciale, subordonne a la Constitution mais auquel sont subordonnees les lois (tant de l'Etat que des Regions)

QUATRIEME PARTIE

La region autonome de Catalogne

La seule region autonome existant actuellement en Espagne, conformement aux dispositions des articles 11 et suivants de la Constitution de 1931, est la Catalogne.

Cette region ne compte, a l'heure ou nous ecrivons ces lignes, qu'une annee d'existence juridique. Il est par consequent assez difficile d'etudier ses caracteristiques reelles, telles que les fera apparaitre dans l'avenir la vie politique et administrative.

Cependant ses traits essentiels sont d'ores et deja fixes **par** la Constitution espagnole et surtout **par** le Statut Catalan. Ce sont donc les caracteres juridiques **resultant** de la legislation positive actuelle que nous etudierons dans le present chapitre ; mais nous ne **nous cachons pas que** la pratique **sera** vraisemblablement amenee a deformer ces caracteristiques.

SECTION I. — **Generalites**

A. — *Le Statut.*

Le Statut de la Catalogne est l'acte qui sanctionne la naissance de cette Région autonome. Il a été promulgué le 15 septembre 1932 (1).

Nous avons précédemment indiqué les caractéristiques générales communes à tous les Statuts régionaux. Ces observations s'appliquent au Statut Catalan.

Cependant, il est un point non précisé dans la Constitution et qui a été fixé pour le Statut de la Catalogne : c'est celui de la révision de ce dernier.

L'article 18 du Statut est ainsi conçu :

- « Ce Statut pourra être réformé :
- « a) par initiative de la Généralité moyennant un
- « « référendum » des Municipalités et l'approbation
- « du Parlement de la Catalogne ;
- « b) par initiative du Gouvernement de la République
- « que et sur proposition du quart des votes du Par-
- « lement.
- « Dans l'un et l'autre cas, pour l'approbation défi-
- « nitive de la loi de réforme du Statut, les deux tiers
- « des votes du Parlement seront nécessaires. Si la dé-
- « cision du Parlement de la République était repous-

(1) *Gazette de Madrid* (Journal officiel), n° 265, du 21 septembre 1932.

Traduction française in- « Revue du droit public », 1932, page 165.

« see **par** le « referendum » de Catalogne, il sera nécessaire, pour le succès de la réforme, de la faire « ratifier par le Parlement ordinaire succédant à celui qui l'aura votée. »

Il résulte en premier lieu de cette disposition que le Statut est un acte-règle rigide. Il se distingue par là, encore une fois, de la loi ordinaire de l'Etat.

Mais quelle est la force de cette rigidité ?

a) En ce qui concerne l'initiative, dans le premier cas, le processus est sensiblement le même (pie pour l'élaboration du Statut : les Municipales interviennent (« referendum » des municipales) ainsi que le corps électoral (par l'intermédiaire du Parlement Catalan). Ici, l'autonomie de la Région est garantie puisque ce sont ses organes propres qui décident de la réforme.

Mais dans le second cas, l'initiative appartient à l'Etat. Pour cela la proposition doit émaner du Gouvernement *et* du quart des députés. Pour la révision de la Constitution de l'Etat, au contraire, l'initiative appartient au Gouvernement *ou* au quart des députés du Parlement. Pour ce point particulier, la révision du Statut est plus exigeante que celle de la Constitution.

b) En ce qui concerne l'adoption de la réforme, si la Région est d'accord, pas de difficulté. Mais il convient surtout d'envisager le cas où le Parlement de l'Etat voudrait faire aboutir cette réforme malgré la Région.

Dans cette hypothèse, le Parlement vote la réforme à la **majority** des deux tiers, mais la réforme *no de-*

vient definitive qu'apres approbation du Parlement suivant (2).

Dans le cas de revision de la Constitution, nous avons vu que la reforme exige le vote par le Parlement a la majority des deux tiers (la majorite absolue suffira apres le 9 decembre 1935) puis la dissolution de ce Parlement. La reforme devient definitive apres son approbation par le Parlement nouvellement élu.

En definitive, la seule difference entre la revision du Statut Catalan et la revision de la Constitution reside dans le fait que, pour le premier, l'approbation definitive est donnee par un Parlement élu plus ou moins longtemps apres la proposition de reforme, tandis que, pour la seconde, cette approbation est donnee par un Parlement élu immediatement apres la proposition (dans les 2 mois).

Nous croyons que cette difference est infime. La duree maxima d'une legislature est de quatre ans. Meme si les electeurs avaient oublie le projet de reforme du Statut au moment d'élire le Parlement suivant, les puissants moyens d'information utilisables a l'heure actuelle se chargeraient de le rappeler en temps utile a l'opinion publique.

Aussi, croyons-nous pouvoir affirmer que le Statut Catalan est un acte-regle aussi rigide que la Constitution espagnole, et de ce fait disparait la principale difference pouvant separer ces deux actes-regles (3).

(2) Le statut ne precise pas si, pour cette « ratification » du Parlement suivant, la majority des deux tiers est également nécessaire.

(3) Apres le 9 decembre 1935, on pourra même considerer le statut comme étant plus rigide que la constitution, puisque sa revision

B. — *Le territoire de la Region.*

L'article 1^{er} du Statut est ainsi conçu : « La Catalogne se constitue en Region autonome a l'interieur de l'Etat espagnol, conformement a la Constitution de la Republique et au present Statut. Son organisme representatif est la Generalitat et son territoire celui que forment les provinces de Barcelone, Gerone, L6rida et Tarragone au moment de la promulgation du present Statut. »

C. — *La langue officielle.*

Art. 2 : « L'idiome Catalan est, comme le castillan, langue officielle en Catalogne ». Le Statut precise, d'autre part, que pour les relations de la Catalogne avec le reste de l'Espagne, la langue officielle est le castillan. Les dispositions officielles doivent etre publiees dans les deux langues. Tout citoyen est libre de choisir l'une quelconque des deux langues dans ses rapports avec l'Administration ou la Justice, etc., etc...

Il est curieux de rapprocher de ces dispositions l'article 3 du « Statut interne » vote par le Parlement Catalan ⁽⁴⁾ : « La langue propre de la Catalogne est le Catalan ».

D. — *Autres caracteristiques.*

Le Statut dispose dans son article 3 que les droits individuels en Catalogne sont ceux fixes par la Cons-

exigera en premier ressort une majorite* des deux tiers au Parlement.

(4) « Butlletí oficial de la Generalitat de Catalunya », n° 45, 27 mai 1933.

titution de la République. (Cette précision paraît d'ailleurs superflue).

Aucune différence de traitement ne pourra être établie par la Généralité de Catalogne entre les indigènes de celle-ci et les autres Espagnols.

Le « Statut interne » précité ajoute d'autres détails : la capitale de la Catalogne est Barcelone ; son drapeau est à quatre bandes rouges sur fond jaune, etc...

SECTION II. — Organisation interne

L'origine de l'organisation de la Catalogne est double ; elle dépend, d'une part, des régions fixées par le Statut régional et, d'autre part, du pouvoir d'« auto-organisation » reconnu à la Région catalane. L'observation des régions constitutionnelles s'impose en outre.

La réglementation contenue dans le Statut est assez minutieuse et limite étroitement la liberté d'organisation de la Région.

Le pouvoir d'« auto-organisation » de la Catalogne s'est traduit en premier lieu par la promulgation d'une loi régionale, à la date du 26 mai 1933, portant le titre officiel de « Statut interne de la Catalogne » et que les Catalans ont dénommée pompeusement « Constitution catalane » ⁽⁵⁾. Cette loi se borne, en grande partie, à reproduire des principes et des normes figurant

(5) « Butlletí oficial de la Generalitat de Catalunya ». n° 45, pages 665 et suivantes.

dans la Constitution espagnole et dans le Statut regional Catalan.

Nous reproduisons ci-dessous les principales caracteristiques des organes de la Region.

1° DISPOSITIONS GENERALES

Le « Statut interne » debute ainsi : « Le peuple de « Catalogne, recouvrant sa personnalite politique et « se constituant en pouvoir autonome, etablit par la « volonte de son Parlement la loi fondamentale suivante... »

Art. 1^{er}. — « Le pouvoir en Catalogne emane du peuple qui l'exerce par l'intermediaire des organes de « la Generalite. »

2° LE CORPS DES CITOYENS

L'indigenat Catalan est fixe par l'article 4 du Statut regional : « Jouiront de la condition de Catalans : 1° Ceux qui le sont par nature et qui n'ont pas acquis droit de cite hors de Catalogne;

2° Les autres Espagnols qui auront acquis droit de cite en Catalogne ».

Le Statut interne ajoute (art. 7) : « La condition politique de Catalan n'entraîne pas l'application du « droit civil en vigueur en Catalogne, laquelle application sera fixee par les lois regulant cette ma-

(6) Nous traduisons par « droit de cite » l'expression « vecindad (lit. Uralement «- voisinage ») qui designe l'aptitude a jouir des privileges **reconnus** aux citoyens d'une commune.

« tiere. La femme, par le fait de son mariage avec
« un Catalan, peut acquérir immédiatement la condi-
« tion politique du mari ».

3° LA C GENERALITE »

La « Generalite » ⁽⁷⁾ est « ...rorganisme representa-
tif de la Catalogne » (art. V^r du Statut regional).
« Elle sera composee par le Parlement, le President
de la Generalite et le Conseil executif » (art. 14 du
meme Statut).

Mais bien que le Statut dispose « ...que les lois inte-
« rieures de la Catalogne reglcmenteront le fonction-
« nement de ces organes » (ce qui suppose en prin-
cipe le pouvoir d'auto-organisation reconnu a la Re-
gion), la composition, le recrutement et les attribu-
tions de ces organes sont fixes par avance dans ce
meme Statut.

A. — *Le Parlement.*

Le Statut regional (art. 14, alineas 3 et 4) enonce
que :

— Le Parlement sera élu pour une durée égale au
plus à cinq années, au suffrage universel, direct, éga-
litaire et secret ⁽⁸⁾ ;

— Les députés du Parlement Catalan seront invio-

(7) En Castillan : « Generalidad ». En Catalan : « Generalitat ». Nom officiel que porta l'Etat Catalan jusqu'à sa **suppression** par Philippe V en 1714.

(8) Le premier Parlement Catalan s'est réuni pour la première fois le 6 **decembre 1932**.

lables pour les votes ou opinions emis dans l'exercice de leurs fonctions.

Le Statut interne (titre 111, chap. L^r) fixe les autres details de l'organisation : scrutin de liste, conditions d'eligibilite, immunités parlamentaires, durée du mandat (cinq ans), validation des elections, sessions, « quorum » des votes, votes de confiance contre le Gouvernement regional, organisation d'une Commission permanente, etc...

Le Parlement est dissous soit a l'expiration du mandat quinquennal, soit par decision du Parlement lui-meme a la majorite absolue des deputes en exercice, soit par « referendum populaire » (art. 33). Ce dernier a lieu sur demande du President de la Generalite ou des 20 % des electeurs inscrits. Dans le premier cas, le President doit demissionner si le « referendum » ne lui accorde pas satisfaction (art. 34 : cf. art. 81 de la Constitution espagnole) ⁽⁹⁾.

Enfin, les lois regionales sont promulguees dans les 30 jours de leur vote et publiees au « Bulletin officiel de la Generality ».

B. — *Le President de la Generalite.*

Aux termes de l'alinéa 5 de l'article 14 du Statut regional, « le President de la Generalite assume la « representation de la Catalogne. Il represente également la Region dans ses relations avec l'Europe et l'Etat dans les fonctions dont l'exécution directe est reservee au pouvoir central ».

(9) Le gouvernement central ne peut pas dissoudre le Parlement regional. Cf. Autriche 1920, art. 100.

— « Le President de la Generality sera élu par le
« Parlement de Catalogue et pourra deleguer tempo-
« rairement ses fonctions executives, mais non celles
« de representation, a l'un des Conseillers » (alineá 6).

« Le President et les Conseillers de la Generality
« exerceront les fonctions executives et devront se
« demettre de ces fonctions dans le cas ou le Parle-
« ment leur refuserait explicitement sa confiance »
(alineá 7).

Le Statut interne (titre III, chap. II) apporte des
precisions :

Le President est élu pour une durée égale a celle du
Parlement contemporain; il nomme et revoque libre-
ment les Conseillers qui composent le Gouvernement ;
il dirige la politique generale de celui-ci et en est res-
ponsable devant le Parlement. Le President du Par-
lement le remplace en cas de demission accidentelle.

Ses attributions sont : représenter la Region ; nom-
mer et revoquer les Conseillers ; nommer aux emplois
publics ; autoriser le Gouvernement a déposer des
projets de loi ; promulguer les lois ; presider le Con-
seil executif sans voix deliberative.

Il peut, a son gre, exercer les fonctions de chef de
gouvernement ou les deleguer a un Premier Conseil-
ler. Enfin, l'article 56 du Statut interne lui confere des
attributions legislatives dans certains cas exception-
nels (10).

Mais le President de la Generalite exerce, en outre,
une attribution d'ordre non plus regional, mais natio-

(10) Disposition identique a celle de l'art. 80 de la Constitution
espagnole.

nal. Il est, en effet, ainsi que nous l'avons vu, non seulement un organe de la Région, mais un organe de l'Etat dans certains cas. C'est lui qui représente l'Etat pour les fonctions dont l'exécution directe est réservée à ce dernier ⁽¹¹⁾.

Cette dualité de fonctions est susceptible de donner naissance à des conflits délicats. On a fait remarquer que si le Président de la Generalitat jouissait de la confiance de l'Etat, mais non de celle du Parlement régional, il serait obligé de démissionner. Au contraire, un Président soutenu par son Parlement se maintiendrait au pouvoir malgré l'opposition du pouvoir central qu'il est cependant censé représenter ⁽¹²⁾.

C. — *Le Conseil exécutif.*

Le Conseil exécutif ou Gouvernement comprend le Président de la Generalitat (lorsqu'il le désire) et les Conseillers prévus au Statut régional.

Le Statut interne (art. 47 à 56) a organisé ce Conseil qui n'est pas prévu par le Statut régional :

Les Conseillers (dont le nombre et les attributions dépendent de la Generalitat) sont chacun à la tête d'un Département (actuellement au nombre de six : Intérieur, Justice, Finances, Travaux publics, Instruction publique, etc.).

Ils forment un Conseil, présidé par le Premier Conseiller lorsque le Président de la Generalitat a délégué

(11) Cf. le cas du Maire en France; le cas du Gouverneur de province en Argentine (art. 110 de la Constitution fédérale), etc.

(12) Voir J. MARTI SABAT : « El poder político de Cataluña según el Estatuto », in « Revista nacional de Economía », juillet-octobre 1932, Barcelona

ses fonctions executives. lis sont responsables de leur gestion politique, individuellement ou collectivement, envers le Parlement. lis doivent se demettre dans le cas ou ce dernier leur refuse explicitement la confiance.

Le Conseil delibere sur les pro jets de loi et les decrets les plus importants. Les Conseillers dirigent et representent les services publics dependant de leur Departement.

4" L'ORGANISATION JUDICIAIRE

lei encore, la Region n'est libre, quant a l'organisation, que pour certains parties. D'alitres sont reglementees par le Statut regional :

Celui-ci commence par poser le principe du pouvoir (V « auto-organisation » reconnu a la Region : « La Generalite organisera l'Administration de la Justice dans toutes les juridictions, excepte la juridiction militaire de terre et de mer, conformement aux preceptes de la Constitution, des lois de procedure et des lois organiques de l'Etat ».

Cette derniere obligation reduit le pouvoir d'organisation de la Region a bien peu de chose ; en effet, les « lois de procedure et les lois organiques » de l'Etat reglementent l'organisation judiciaire tres minutieusement.

1° Il reste cependant une attribution importante reconnue a la Generalite : la nomination des magistrats assis. Ceux-ci seront choisis par voie de concours parmi les magistrats du corps judiciaire de l'Etat. Ce

concours portera principalement sur la langue catalane et le droit regional.

La Generality nomme librement, sans etre tenue d'observer aucune condition imposee par l'Etat, les magistrats de la Cour de Cassation catalane et les fonctionnaires de la justice municipale ⁽¹³⁾.

Ainsi, l'ensemble des magistrats charges d'interpreter et d'appliquer la legislation tant de la Region que de l'Etat [Cour d'Appel de Barcelone (section criminelle, section civile, section du contentieux administratif), Tribunaux de premiere instance, Justices de Paix] dependent de la Region quant a leur nomination, leur traitement et leur avancement.

Mais, en ce qui concerne la discipline et la responsabilite, ils dependent (sauf les magistrats municipaux) du Tribunal supreme de la Republique (Const., art. 99) ; toutefois, l'inamovibilite ainsi que certains autres droits (liberte d'opinion, dissociation) leur sont garantis par la constitution (art. 41).

Quant aux magistrats qui ne connaissent que du droit Catalan (Cour de Cassation regionale), ils dependent entierement de la Region.

2° Les greffiers et le personnel auxiliaire de l'administration de la Justice sont nommes par la Generalite ~~conformement~~ aux lois de l'Etat.

Les notaires sontegalement choisis par la Generalite (14) par

de concours, mais conformement aux lois de l'Etat.

(13) En Espagne le juge de paix (dont la competence est moins Vendue qu'en France) a pour ressort la commune; il est, en outre, Officier de l'Etat civil; son titre est celui de « Juge municipal »

(14) En Espagne, les notaires sont des fonctionnaires de l'Etat.

3° Les fonctionnaires de T « Enregistrement de la Propriete » ⁽¹⁵⁾ sont nommes par TEtat. lis doivent connaitre la langue et le droit Catalans.

reorganisation et le fonctionnement du Ministere public correspond integrelement a l'Etat, conformement aux lois generatees ; les membres du Ministere public doivent connaitre la langue et le droit Catalans.

Cette derniere disposition du Statut regional est tiree de la Constitution mexicaine ⁽¹⁶⁾ dont les Cortes se sont egalement inspirees pour la procedure d' « amparo ». Ainsi que l'ont fait observer les Catalans, la Region reste sans representant propre pres des Tribunaux charges d'appliquer ses lois aussi bien que celles de TEtat. Or, c'est le Ministere public qui veille a l'application de la loi, deelenche les poursuites, a le monopole de l'action en matiere penale, controle l'ordre public, la presse, la legislation sociale, etc... C'est done le Ministre de la Justice qui, de Madrid, dirigera une action interessant au premier chef la Region ⁽¹⁷⁾.



Dans les matieres dependant de la Generalite, le « Statut interne » apporte des precisions touchant l'organisation judiciaire (titre V : « Fonction judiciaire ») ;

L'article 63 stipule qu'une loi regionale fixera ul-

(15) Service qui correspond en France & l'Enregistrement et la Conservation des Hypotheques.

(16) Article 102.

(17) Voir J. Hoio y BERCADA : « L'organisation de la Justice en Catalogne », in « • Revista juridica de Catalunya », 1932, page 289.

terieurement les ressorts des Tribunaux et Justices. (La Region est en effet libre d'etablir toutes les demarcations territoriales qu'elle juge utiles pour les services publics : article 10 *in fine* du Statut Regional).

La Cour de Cassation de Catalogne sera organisee par une loi regionale ; son President sera elu (le Statut interne ne dit pas par qui). Cost lui qui, d'accord avec Ia Chambre du Conseil de Ia Cour, propose au Conseil executif de Ia Region l'avancement et les placements des magistrats.

★★

En definitive, il ressort de cet examen de Torganisation judiciaire en Catalogne que le corps judiciaire Catalan est *absolument autonomy* (a l'exception du Ministere public). Ses decisions ne le sont pas lorsqu'elles portent sur Interpretation des lois de l'Etat (controle du Tribunal supreme de Madrid) ; mais l'indpendance assuree aux magistrats de Catalogne vis-a-vis du pouvoir central est une serieuse garantie pour Tautonomie de Ia Region.

Ce regime mixte d'administration de Ia Justice se retrouve dans certains Etats federaux. Il convient de distinguer parmi ces derniers ceux dont les Etats-membres possedent des organes judiciaires propres et ceux qui en sont depourvus. Rares sont les Etats federaux de Ia premiere categorie oil les tribunaux d'Etat-membre echappent a tout controle des organes judiciaires federaux quant a Interpretation des lois

federates. La majorite des Etats federaux attribuent a un Tribunal supreme federal le soin d'assurer l'unite de jurisprudence pour les matieres relevant de la competence federalc (18).

Enfin, une deuxieme categorie d'Etats federaux refusent tout organe propre judiciaire a leurs Etats-inambres. reorganisation judiciaire est entieremem federate, tant pour l'interpretation de la legislation federate que pour celle de la legislation locale (19).

Il est evident que l'autonomic de la Region autonome espagnole est tres superieure, en matiere judiciaire, a celle des Etats-membres de ces derniers Etats federaux.

6° L'ADMINISTRATION

D'apres les dispositions du Statut regional, l'Administration en Catalogne est double ; il y a, en effet, des fonctionnaires de l'Etat et des fonctionnaires de la Region.

a) *Fonctionnaires de l'Etat.* — On peut distinguer parmi ceux-ci :

— les fonctionnaires charges de l'execution directe en ce qui concerne les matieres relevant de la competence exclusive de l'Etat (art. 14 de la Constitution) ;

— les fonctionnaires designes par l'Etat pour controler l'execution regionale de ses lois (article 5, 6° et

(18) Mexique (art. 104), Suisse (art. 114), Australie, Bresil, Etats-Unis, Allemagne.

(19) V6nezuela, Autriche 1920 (art. 82 : « Toute justice emane de la Federation »).

11⁰, et surtout art. 6 du Statut; article 50 de la Constitution).

b) *Fonctionnaires de la Region*. — Ceux-ci exécutent la législation régionale et la législation de l'Etat, soit dans le cas d'administration médiate, soit dans celui d'exécution indirecte. Il y a lieu de noter que, dans le cas d'exécution indirecte, les agents de la Région ne dépendent pas hiérarchiquement des agents de l'Etat. La République ne possède qu'un droit d'inspection. Dans le cas d'inexécution des lois de l'Etat de la part des organes régionaux, les autorités de la République sont obligées de s'adresser au Président de la Généralité qui « ...représente la Région dans ses relations avec l'Etat ». La seule sanction prévue est celle de l'article 14 (*in fine*) du Statut régional : « ...Le Président et les Conseillers de la Région sont... les uns et les autres responsables individuellement devant le Tribunal des Garanties constitutionnelles, dans l'ordre civil et criminel, pour les infractions au Statut et aux lois ».

Ici encore, le Tribunal des Garanties constitutionnelles est le suprême arbitre des relations entre Etat et Région.

Il y a une seule exception à ce principe : les traités et accords internationaux, prévus à l'article 13 du Statut régional : « La Généralité de Catalogne prendra les mesures nécessaires pour l'exécution des traités et accords qui portent sur des matières attribuées en tout ou partie à la compétence régionale par le présent Statut. Si elle ne le faisait pas en temps opportun, le

Gouvernement de la République aurait à adopter lesdites mesures ».

Le Gouvernement régional nomme librement ses fonctionnaires. Une seule restriction est apportée à cette liberté par l'article 11 du Statut régional : « ...Dans tous les concours convoqués par la Généralité, la connaissance de la langue et du droit catalans sera une cause de préférence, sans qu'en aucun cas puisse être soulevée l'exception du lieu de naissance ou du « droit de cité ». » (Cette disposition a pour but de faire respecter l'égalité de tous les Espagnols devant la loi).

c) *Organe mixte*. — Le Statut régional prévoit un organe mixte auquel est confiée la haute gestion des services de police dans la Région catalane : c'est le « Conseil de la Sécurité » (« Junta de Seguridad »), composé de « ...représentants du Gouvernement de la République et de la Généralité et des autorités supérieures qui, sous les ordres de l'un ou de l'autre, exercent leur service sur le territoire régional » (art. 8).

Les décisions de cet organe mixte (ou pratiquement les représentants de l'État possèdent la prépondérance) s'imposent à la Région lorsqu'un service « coordonne » est en jeu. L'expression « service coordonne » est suffisamment vague pour permettre son extension à tous les services d'ordre public.

Cependant les attributions de cet organe ne portent que sur l'organisation des services, le logement des forces de police et le recrutement de celles-ci. Il

ne dispose pas du pouvoir reglementaire ou de la force armee.

6° LE POUVOIR D'AUTO-ORGANISATION DE LA REGION CATALANE

Nous avons indique ci-dessus les principales modalites de l'organisation interne de la Catalogne.

Essayons maintenant de comparer le pouvoir d'auto-organisation qui est reconnu a cette Region par la Constitution et le Statut regional avec celui dont jouissent les collectivites inferieures dans d'autres Etats.

a) *Les organes propres.* En France, le regime des organes propres d'un departement est exclusivement fixe par l'Etat. Dans tous les Etats unitaires, l'Etat intervient pour fixer sinon toutes, du moins certaines regies d'organisation essentielles (nombre des organes, composition, recrutement).

Dans les Etats federaux, les systemes varient. Un Etat laisse libres les collectivites inferieures : l'Australie. Certains edictent seulement des principes : Etats-Unis (forme republicaine, egalite des races et des sexes) ; Venezuela (gouvernement democratique, vote par suffrage universel, direct et secret) ; Suisse (constitutions republicaines prevoyant le referendum et l'initiative populaire) ; Allemagne (constitution du « pays libre », suffrage universel et feminin). D'autres enfin ont accumule dans la constitution federale des details d'organisation (Bresil, Autriche). Pour l'Autriche en particulier ⁽²⁰⁾, il apparait que le pou-

(20) Articles 95 a 107 de la Constitution.

voir d'auto-organisation accorde aux collectivites in-corporis est inferieur a celui dont jouit la Region catalane.

b) *Les collectivites inferiores.* — Ainsi que nous le verrons ci-dessous ⁽²¹⁾, la Region catalane est, sous reserve de certaines limites, maitresse des collectivites inferiores a base territoriale qu'elle comprend.

Cette faculte la rapproche des Etats-membres d'Etats federaux dont la Constitution restreint egalement le pouvoir d'auto-organisation vis-a-vis des collectivites inferiores (22).

SECTION III. — Repartition des competences

t° TECHNIQUE GENERALE DE LA REPARTITION

Nous avons precedemment expose les normes constitutionnelles qui s'imposent au Statut regional pour la repartition des competences entre l'Etat et la Region autonome.

Le Statut Catalan reproduit les dispositions imperatives de la Constitution. Mais il contient, par ailleurs, des prescriptions particulieres dans le domaine laisse a sa discretion par la Constitution.

Nous avons analyse dans la presente section les differents modes de repartition des competences.

Quant a la technique qui a preside a cette reparti-

(21) Voir page 135.

(22) Bresil (art. 68), Argentine (art. 5), Mexique (art. 115), Allemagne (art. 127), Venezuela (art. 14), etc.

tion, elle a été précisée dans notre troisième partie. Nous n'y reviendrons pas.

2° LEGISLATION ET EXECUTION DIRECTE PAR L'ETAT

Les matières appartenant à la compétence exclusive de l'Etat, tant en législation qu'en exécution, ont été énumérées ci-dessus ⁽²³⁾. Le Statut Catalan se borne à reproduire le texte de l'article 14 de la Constitution. Les matières qui y figurent reviennent également, dans presque tous les Etats fédéraux, de la compétence exclusive ou facultative de l'Etat fédéral : relations extérieures, sûreté intérieure, douanes, police des ports, police sanitaire, communications, marine marchande, pêche maritime, système monétaire, etc...

L'alinéa 2° (rapports entre l'Eglise et l'Etat et régime des cultes) suscite des difficultés avec les provinces basques qui avaient préparé un Statut régional prévoyant l'attribution de cette matière à la Région ⁽²⁴⁾. Cependant l'alinéa en question resta maintenu. D'ailleurs, dans presque tous les Etats fédéraux, la Constitution fédérale régit cette question ou en attribue la connaissance à l'Etat fédéral ⁽²⁵⁾.

À l'énumération de l'article 14 de la Constitution, il convient d'ajouter la disposition finale de l'article 13 du Statut Catalan : « Toutes les affaires revêtant ce caractère (relations extérieures), telles que partici-

(23) Voir ci-dessus page 80 et suiv.

(24) « Sociedad de Estudios Vascos », Anteproyecto de Estatuto general del Estado vasco, Saint-Sébastien, 1931

(25) Ex. Mexique (art. 130), Brésil (art. 72), Allemagne 1919 (art. 10).

pation officielle aux expositions internationales et aux congrès internationaux, rapports avec les Espagnols résidant à l'étranger ou toutes autres analogues seront de la compétence exclusive de l'Etat ».

Et, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, l'administration de l'enregistrement et des Hypothèques, d'une part, le Ministère public près les Tribunaux de tous ordres, d'autre part, sont également de la compétence exclusive de l'Etat.

3° LEGISLATION PAR L'ETAT ; EXECUTION PAR LA REGION

L'exécution des lois de l'Etat par la Région est érigée en règle générale par l'article 20 de la Constitution : « Les lois de la République seront appliquées dans les régions autonomes par leurs autorités respectives, excepté celles dont l'application sera attribuée à des organes spéciaux ou dont le texte en disposera autrement, et toujours conformément aux dispositions du présent titre I ».

Les matières dont l'exécution peut être confiée aux Régions autonomes « ...dans la mesure de leur capacité politique conformément à l'avis du Parlement... » sont, nous l'avons vu, énumérées à l'article 15 de la Constitution. Le Statut régional de Catalogne répète exactement, dans son article 5, la même **enumeration** ⁽²⁶⁾.

Ainsi, l'Etat seul peut légiférer en matière de :

— Législation pénale ;

(26) Voir page 80 et suiv.

- Legislation commerciale ;
- Legislation sur la procedure ;
- Legislation civile en ce qui concerne la forme du manage et la reglementation de l'Enregistrement et des Hypotheques ;

— Legislation sociale (pour cette derniere, Particule 6 du Statut organise line Inspection speciale de l'Etat ; la Region s'oblige a remedior aux deficienccos de l'execution et, en cas de desaccord a ce sujet, la question est soumise au Tribunal des Garanties constitutionnelles).

- Efficacite des documents officiels ;
- Poids et mesures ;
- Regime des mines ;
- Voies de communication d'interet general ;
- Assurances generales et socialos ;
Eaux, chasse ot peche fluviale ;
- Regime de la proso, des associations, reunions et spectacles publics ;

-- Droit d'cxpropriation et socialisation des richesses naturelles et des ontrepriscs ;

- Aviation civile et radiodiffusion (l'Etat se reserve le droit de posseder des installations propres de radiodiffusion et de controler cellos de la Generalite catalane).

Ainsi que nous Tavons indique plus haut, cette soi-disant division des competences en competence de legislation et competence d'execution n'en est pas une. En effet, l'article 20, alinea 2, de la Constitution dispose que « le Gouvernement de la Republique pourra edictor des reglements pour l'execution de ses lois,

meme dans les cas ou cette execution correspondrait aux autorites regionales ». Et, d'autre part, « le droit de l'Etat espagnol l'emporte sur celui des regions autonomes en tout ce qui ne sera pas attribue a la competence exclusive de celles-ci par leurs Statuts respectifs » (art. 21 de la Constitution).

D'ou, par le jeu des lois et des reglements administratifs, la possibility pour l'Etat de reduire a neant le pouvoir d'initiative de la Catalogne en matiere d'execution des lois de l'Etat.

Cependant, le systeme ainsi defini ne se confond pas avec celui de l'Administration mediate proprement dite. Nous avons vu ⁽²⁷⁾ que les agents de la Region ne dependaient pas du pouvoir central, mais de la Generalite representee, vis-a-vis de l'Etat, par ses organes executifs. La sanction est judiciaire, appliquee par le Tribunal des Garanties constitutionnelles (art. 14 du Statut *in fine*). Au contraire, dans le cas d'Administration mediate, exercee par l'Etat au moyen des organes regionaux, la voie hierarchique se poursuit sans interruption du dernier agent regional au Ministre correspondant de l'Etat central ⁽²⁸⁾.

4° LEGISLATION DE BASES PAR L'ETAT ; LEGISLATION COMPLEMENTAIRE ET EXECUTION PAR LA REGION

L'expression « legislation de bases » utilisee par les Cortes constituantes est vague ; mais Tidee qu'elle veut exprimer Test encore davantage. Ce systeme sup-

(27) Ci-deuns, page 121.

(28) Cf. art. 103 4° de la Constitution d'Austriche.

pose une division de la législation comprenant, d'une part, des principes généraux et, d'autre part, les détails d'application pratique de ces principes directeurs. Le départ entre un principe et ses conséquences est souvent impossible et toujours fort délicat à effectuer.

Les matières pour lesquelles l'application de ce système est prévue figurent à l'article 15 de la Constitution. Il appartient donc à l'Etat seul (représenté par le Parlement) de décider en ce qui concerne l'étendue positive de ces « bases législatives ».

Aux termes de l'article précité, appartient à l'Etat la législation exclusive sur :

— les bases des obligations contractuelles et la réglementation des statuts personnel, réel et formel, pour coordonner l'application et régler les conflits entre les différentes législations civiles de l'Espagne (alinéa 1°) ;

— les « bases minima » du régime des forêts, de l'agriculture et de l'élevage en ce qui concerne la défense de la richesse et la coordination de l'économie nationale (al. 5°) ;

— les « bases minima » de la législation sanitaire intérieure (al. 7°).

Ces trois dispositions sont reproduites à l'article 5 du Statut Catalan (alinéas 5° et 7° ci-dessus) et à l'article 11 du même Statut (alinéa 1° ci-dessus). Or, il convient de noter que ces trois matières figurent parmi celles rentrant dans le domaine de compétence dite « exclusive » de la Région (art. 11 et alinéas *b*) et *d*) de l'art. 12).

Ainsi apparait clairement le but poursuivi par les Cortes en adoptant ce système de « législation de bases ». Par le jeu d'une législation dite de principe mais pouvant porter en fait sur les détails les plus futiles, le Parlement pourra reprendre d'une main ce qu'il avait octroyé de l'autre à la Région.

Il est d'ailleurs possible que des raisons d'ordre politique s'opposent à cette extension de la « législation de principes ». Le droit réservé à l'Etat de légiférer sur des « bases minima » s'inspire d'un souci très légitime de coordination des différentes activités régionales. Ce système se retrouve dans la Constitution fédérale de l'Autriche.

5° COMPETENCES MIXTES

Peu de matières donnent lieu à des compétences mixtes organisées par le Statut Catalan.

1° L'article 13 prévoit la faculté pour l'Etat de se substituer à la Région dans le cas où cette dernière ne prendrait pas en temps opportun les mesures nécessaires pour l'exécution de traités et accords internationaux.

Cette disposition est intéressante. Elle tranche par avance les difficultés qui naissent très souvent entre l'Etat et collectivité autonome quant à l'exécution des obligations internationales.

Ces difficultés s'avèrent souvent fort graves dans les **Etats** fédéraux (Etats-Unis, par exemple) ⁽²⁹⁾.

(29) Cf. Autriche 1920, Const., art. 16.

2° Les articles 9 et 10 organisent le maintien de l'ordre public. Le système est assez complexe.

Conformément à l'article 14 de la Constitution (alinéas 4, 10 et 16), les services de sûreté publique ayant un caractère extra- ou supra-régional, la police des frontières, de l'immigration, de l'immigration, le régime des étrangers correspondent exclusivement à l'Etat. Tous les autres services de police et sûreté en Catalogne correspondent à la Région. Mais un organe mixte est créé pour coordonner les deux services : le « Conseil de Sûreté » (Junta de Seguridad), composé de membres appartenant tant à l'Etat qu'à la Région. Celle-ci ne peut aller à rencontre de ses décisions dans certains cas ⁽³⁰⁾. D'autre part, la compétence facultative de l'Etat apparaît dans les dispositions de l'article 0 qui permet à l'Etat de prendre la direction de tous les services d'ordre public « ...sur demande de la Généralité ou lorsque paraîtront compromis l'intérêt général de l'Etat ou sa sécurité » ⁽³¹⁾.

3° Une troisième compétence mixte est prévue à l'article 17 du Statut régional en matière de perception des impôts de l'Etat. L'Administration des Finances de la Région catalane pourra continuer à recouvrer pour le compte de l'Etat les impôts, contributions et taxes correspondant à celui-ci, à l'exception des Douanes et Monopoles.

Mais l'Etat se réserve le droit de reprendre la per-

(30) Voir ci-dessus : Organisation interne.

(31) Cf. Mexique (art. 29), Venezuela (art. 36), Argentine (art. 23, 67), et surtout **Bresil**, Allemagne et Autriche.

ception directe de ces contributions et de l'organiser en toute liberty.

6° ADMINISTRATION MEDIANTE

En these generate, lorsque la legislation de l'Etat n'est pas executee par les agents de celui-ci en Catalogne, cette execution est conliee, non pas aux agents regionaux, mais a la Region elle-meme qui tire sa competence de son Statut (art. 15 de la Constitution, art. 5 du Statut Catalan).

Dans ce cas, l'Administration de l'Etat et celle de la Region demeurent separees.

Mais l'Etat peut coiffer a des agents regionaux, controls directement par des agents de l'Etat, l'administration pour certaines matieres relevant de la competence exclusive de l'Etat ⁽³²⁾.

Cette eventualite est implicitement prevue par l'article 20 de la Constitution : « Les lois de la Republique seront appliquees dans les regions autonomes par leurs autorites respectives, excepte celles dont l'application sera attribuee a des organismes speciaux ou dont le texte en disposera autrement... ».

Un seul cas concret (que nous avons deja cite en matiere de « competence mixte » figure dans le Statut Catalan. L'article 17 de ce Statut confie le recouvrement des impots de l'Etat a l'Administration des Finances de la Catalogne et prevoit que les autorites financieres de la Republique pourront lui confier cer-

(32) Cf. Autriche : Art. 103 et 15.

tains services, le tout sous le contrôle de la Cour des Comptes de l'Etat. Le Gouvernement de la République est toujours libre de retirer aux agents régionaux ces attributions pour les confier à des agents de l'Etat.

Ce système d'administration médiate est théoriquement distinct de la « compétence d'exécution » reconnue en certaines matières à la Région. Pratiquement, les deux procédés ne diffèrent que par la sanction ultime : pouvoir hiérarchique dans le premier cas, responsabilité des membres du Gouvernement régional devant le Tribunal des Garanties constitutionnelles dans le second cas.

7° LEGISLATION EXCLUSIVE DE LA RÉGION DIRECTE
PAR LA RÉGION

Diverses compétences exclusives sont reconnues à la Région catalane par son Statut. Les dispositions qui les visent sont disséminées dans le corps de ce dernier. Nous les examinerons dans l'ordre adopté par ce Statut.

1° *Enseignement*. — L'article 50 de la Constitution prévoit que « ...les Régions autonomes pourront organiser l'enseignement dans leur propre langue, conformément aux facultés qui leur seront reconnues dans leurs Statuts. » L'article 7 du Statut dispose à son tour que « ...la Généralité de Catalogne pourra créer et entretenir les centres d'enseignement dans tous les ordres et degrés qu'elle estimera opportuns ». Descen-

tres d'enseignement emargeront au budget de la Region.

D'autre part, le Statut renvoie a Particle 50 de la Constitution : ce dernier prévoit Tobligation pour les ecoles regionales d'enseigner la langue castillane et le droit pour l'Etat d'exercer une haute inspection.

Les titres academiques ou professionnels sont, dans ions les cas, dclivres par l'Etat (Const., art. 49).

Enfin, les dispositions de Particle 48 de la Constitution s'etendent evidemment a la Catalogne (gratuite et obligation de Fenseignement primaire, la'icite, liberte de la chaire, etc.).

Ces restrictions constitutionnelles (que Ton retrouve dans presque tons les pays, unitaires ou federaux) mises a part, nous croyons cjne la Region catalane possede en matiere d'enseignement une competence autonome. L'Etat s'est bien reserve le droit de maintenir ou de creer, a ses frais, des etablissemments d'enseignement en langue castillane dans les Regions autonomes, mais, en l'e'tat actuel du Statut Catalan, il ne pourrait s'opposer a ce que la Generality de Catalogne organise rensignement en Catalan a tons les degres, sous sa propre direction, a ses frais.

Or, ceci revet line importance particuliere si Ton considere que la langue catalane est la base matdrielle la plus importante de rautonomie de cette Region ; et e'est pourquoi les services d'enseignement sont parmi ceux qui ont ete l'objet des soins immeiats de la Generality.

La question de l'octroi des diplomes par l'Etat est

tout a fait secondaire en matiere d'enseignement primaire.

La question est plus delicate pour l'enseignement superieur. Celui-ci est fourni en Catalogne par l'Universite de Barcelone (universite d'Etat). Quel dcvait etre son sort: nationale, regionale ou mixte ? Cette question a donne lieu a un long debat aux Cortes. La solution adoptee figure a l'linea 3 de Particle 7 du Statut : l'Universite reste nationale, mais si la Generalite le propose, l'Etat pourra la doter de l'autonomie : cette universite deviendrait mixte, avec egalite de traitement pour les langues et cultures castillanes et catalanes. L'Etat et la Region conservent, d'ailleurs, le droit de creer a leurs frais d'autres Universites, castillanes ou catalanes.

2° *Br aux-Arts, etc...* - « La Generalite se charger a des services des Beaux-Arts, Musees, Bibliotheques, conservation des monuments et archives, sauf les archives de la Couronne d'Aragon » (Statut, art. 7, al. 2). Il s'agit ici de competences exclusives reconnues a la Region, sans aucune intervention de l'Etat.

3° *Collection es infrcicrrs.* - L'article 10 du Statut Catalan dispose que « correspondra a la Generalite la legislation sur le regime local, laquelle reconnaitra aux Municipalites et autres corporations qu'elle pourrait creer une entite autonome pour le gouvernement et la direction de ses interims particuliers et leur concedera des ressources propres pour subvenir aux services de leur competence. Cette legislation ne pourra reduire l'autonomie municipale a des limites inferieures a celles fixees par la loi generale de

l'Etat. Pour l'accomplissement de ses fins, la Generalite pourra etablir a l'interieur de la Catalogne, les demarcations territoriales qu'elle jugera convenables ».

Les facultes reconnues par cet article a la Region sont particulierement importantes. Nous croyons qu'il convient de distinguer, d'une part, le regime des Municipales et, d'autre part, celui des autres collectivites locales.

a) La Region est competente pour fixer le regime des Municipales ; c'est une competence exclusive en ce sens que l'Etat ne peut se substituer a la Region pour ce faire. Mais cette competence n'est autonome qu'en principe, car la liberte de la Region est limitee par l'obligation de reconnaitre l'autonomie des Municipales (ce qui est une disposition constitutionnelle : art. 9) et, de plus, celle de fixer cette autonomie a des limites au moins egales a celles fixees par l'Etat, dans sa « loi generale », c'est-a-dire la loi fixant le regime de l'ensemble des communes espagnoles.

Il n'y a pas de limite superieure fixee a l'autonomie municipale par le Statut Catalan. La Generalite est donc libre de doter les Municipales Catalans d'une autonomie superieure a celle des autres Municipales espagnols.

b) Pour les autres collectivites que la Generalite est libre de creer, la seule restriction au pouvoir d'initiative de la Region est l'obligation de leur accorder l'autonomie et des ressources propres. Mais le Statut ne fixe pas le contenu positif minimum de cette autonomie. La notion d'autonomie etant particulierement

relative, la Generality jouira d'une grande liberte puui 1 organisation des collectivity publiques autres que les Municipales.

Jusqu'ici, la Catalogne comprenait quatre provinces : Barcelone, Tarragone, Gerone et Lerida. La G6neralite est libre de les supprimer, de decouper autrement le territoire de la Region, de creer des collectives differemment organisees, possedant d'autres competences, etc...

Et ce faisant, la Region exercera une competence exclusive, echappant au controle des organes de l'Etat qui, d'ailleurs, ne possede pas le pouvoir de se substituer a la Generalite\

Cette competence de la Region vis-a-vis des collectivites inferieures pent etre rapprochee du regime caracterisant certains ratala federaux.

C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, les Etats-membres sont maitres des collectivites inferieures (comtes, districts, villes). Au Bresil, la Constitution federale exige que les Etats-membres reconnaissent l'autonomie des communes. Au Mexique et au Venezuela, la Constitution federale limite encore davantage la liberty des Etats-membres (regies a observer, competences reservees, etc.). Enfin, en Allemagne et Autriche, les communes sont organisees a l'avance par la Constitution federale.

Par consequent, sur ce point particulier, l'autonomie de la Region catalane est presque egale a celle des Etats-membres du Bresil et superieure a celle des Etats-membres du Mexique, du Venezuela, de l'Allemagne et de l'Autriche.

La difference est considerable entre le regime de la Region catalane et celui d'un Etat unitaire type, comme la France, ou le regime de toutes les collectivites publiques est fixe par l'Etat.

En definitive, dans les limites fixees par son Statut, la Region catalane est maitresse de ses collectivites publiques inferieures. Elle exerce de ce chef une competence exclusive qui echappe au controle des organes de l'Etat. La seule sanction possible est le recours en inconstitutionnalite par devant le Tribunal des Garanties constitutionnelles, pour infraction aux dispositions du Statut ⁽³³⁾.

4° *Legislation civile.* — « La Legislation exclusive en matiere civile correspond a la Generality, sauf les dispositions du paragraphe 1° de l'article 15 de la Constitution » (art. 11 du Statut).

En fait, cet article est un trompe-Toeil. Car les dispositions de l'article 15 de la Constitution reservent une part considerable de la legislation civile a l'Etat : forme du mariage, enregistrement et hypotheses, bases des engagements contractuels, regulation des statuts personnel, reel et formel.

Ainsi que nous avons deja indique, le fait pour l'Etat de ne se reserver que la legislation sur les « bases » ne signifie pas grand chose et ne constitue pas une garantie pour la liberte de legislation de la Region.

Ainsi, en laissant de cote les legislations « complementaires », la competence exclusive de la Region en

(33) Art. 29, paragr. 2, de la loi du 14 juin 1933 sur ledit Tribunal.

matiere civile porte sur un certain nombre de matieres : les donations, successions et testaments, les effets du mariage, les personnes morales, etc... Il est vrai que c'est surtout dans les premieres de ces matieres que le droit Catalan differe le plus du droit civil espagnol.

Quoi qu'il en soit, memo en tenant compte des limitations qu'impose a la Region, comme a l'Etat, le titre III de la Constitution (« Droits et devoirs des Espagnols »), il reste que la Region catalane jouit d'une competence exclusive pour une partie de la legislation civile. L'Etat, dans le domaine - si faible soit-il — reserve a la Region, ne possede pas de competence facultative.

Quelle est la situation des Etats-membres d'Etats federaux en ce qui concerne la legislation civile ?

Seuls, les Etats-Unis ont maintenu, en droit sinon en fait, la competence exclusive des Etats-membres pour l'ensemble de la legislation civile (sauf limitations a cette liberte apportee par divers amendements a la Constitution federale).

En Suisse, le jeu des competences facultatives de l'Etat federal a permis de rendre federal tout le droit **civil**.

En Allemagne, il y a des competences exclusives pour l'Etat federal, mais celui-ci dispose aussi de competences facultatives (qui comprennent en particulier, comme en Espagne, le droit a la socialisation des richesses).

Aussi, pratiquement, l'Etat federal legisfe sur une liste innombrable de matieres, susceptible d'accroissement indefini (art. 8).

En Autriche, au Venezuela, au Bresil, en Argentine, la legislation civile et commerciale est dans la competence federate. Elle Test partiellement dans le systeme australien. La Constitution mexicaine edicte des regies d6tai16es.

En resume, la Region catalane possede une competence exclusive pour certaines parties de la Legislation civile. Cette competence n'est soumise qu'au controle du Tribunal des Garanties constitutionnelles. Son etendue est au moins egale a celle dont jouissent, pour les memes manieres, certains Etats-membres d'Etats f6deraux.

5° *Travaux publics.* - - « La legislation exclusive et l'execution directe correspond a la Generality de Catalogne pour les fonctions suivantes : Legislation et execution pour chemins de fer, routes, canaux, ports et autres travaux publics de Catalogne, reserve faite des dispositions de l'article 15 de la Constitution » [Statut, art. 12, a)].

Le paragraphe 6° de cet article 15 reserve a l'Etat tous les travaux publics d' «interet general ». Comme il appartient au Parlement de l'Etat d'etablir la distinction entre travaux d'interet general et travaux d'interet regional, il nous parait difficile de parler de competence exclusive de la Region en ce qui concerne les travaux publics. Il y a, en effet, une competence facultative de l'Etat toujours sous-entendue.

6° *Agriculture.* — Dans les memes conditions, correspondent a la Generalite « ...les services forestiers,

agronomiques et de Televage, les syndicats et coope-
ratives agricoles, Ia politique et Taction social-agrai-
res, sous reserve des dispositions du paragraphe 5° de
Particle 15 de Ia Constitution et des lois sociales pre-
vues au paragraphe 1° du raeme article » (Statut,
art 12, *b*).

Le paragraphe 5° de Tarticle 15 sus-vise reserve a
TEtat Ia legislation sur les bases minima reglementant
les bois et forets, Tagriculture et Televage en ce qui
concerne Ia defense de Ia richesse et Ia coordination
de Teconomie nationale. Le paragraphe 1° du meme
article reserve a l'Etat Ia legislation sociale.

Nous faisons, pour cette competence, Ia meme ob-
servation que ci-dessus pour les Travaux publics : il
n'y a pas Ia une competence exclusive proprement
dite pour Ia Region. L'Etat, par le jeu de sa « legisla-
tion de bases », peut se reserver Ia reglementation
quasi-exclusive de ces matieres.

7° *Bicnfaisance*. — En cette matiere, visee par Tali-
nea c) de Tarticle 12 du Statut, il n'y a aucune restric-
tion a Ia liberte de Ia Generalite. Il est vrai que Ton a
pretendu que cette competence dependait en grande
partie de Ia « legislation sociale », exclusivement re-
servee a TEtat par Ia Constitution ⁽³⁴⁾. Cependant,
malgre" Tambiguite de Texpression « legisla-
tion sociale », nous ne croyons pas qu'elle vise les institutions
de bienfaisance, mais plutot Ia reglementation du tra-
vail et du capital en general.

Aussi, il nous semble qu'ici encore, Ia Region pos-

(34) Comt. art. 15, 1*.

sede une competence exclusive, depourvue de restrictions.

8° *Sante publique.* — Releve egalement de la competence de la Generalite « la sante interieure, sous reserve des dispositions du paragraphe 7° de l'article 15 de la Constitution... » (Statut, art. 12, d).

Le paragraphe 7° en question reserve a l'Etat la legislation sur les « bases minima » de la sante publique interieure. La situation est la meme que pour l'agriculture. Ici encore, la competence de la Region est subordonnee et non exclusive.

Nous avons encore a citer parmi les attributions de la Generality :

9° *Bourses.* — « ...L'etablissement et l'organisation des centres de contractation de marchandises et valeurs, conformement aux regies generales du Code de Commerce » (Statut, art. 12, e).

10° *Cooperatives, mutualites et societes d'entr'aide,* sous la reserve concernant les lois sociales figurant au paragraphe 1° de l'article 15 de la Constitution (Statut, art. 12, f).

Pour ces deux dernieres attributions de la Region s'impose la meme remarque que pour les Travaux publics, l'Agriculture et la Sante publique : il ne s'agit pas de competences exclusives. Ici encore, la puissance d'initiative de la Region est subordonnee aux dispositions edictees par le Parlement de l'Etat (Code de Commerce, lois sociales).

11° *Finances.* — Nous avons consacre une section speciale a l'etude de la repartition des competences en matiere financiere. Cependant, nous croyons utile

de noter ici la seule attribution exclusive reconnue à la Région : « La Generalitat pourra émettre une Dette intérieure... mais ni la Generalitat, ni ses Corporations locales ne pourront faire appel au crédit étranger sans l'autorisation du Parlement de la République » (art. 17 du Statut, alinéa 7). Cette faculté d'émettre (c'est-à-dire de contracter) une dette qui est reconnue à la Région échappe au contrôle des organes de l'État autres que le Tribunal des Garanties constitutionnelles.

Toutes les autres compétences financières de la Région sont, à notre avis, mixtes.

**

Nous avons indiqué quelles étaient, d'après nous, les compétences autonomes dont jouissait la Région catalane dans le cadre de son Statut et de la Constitution : Enseignement, Beaux-Arts, Bibliothèques, Monuments, Musées, Régime des collectivités inférieures, Droit civil (en partie), Bienfaisance et Dette.

Ces compétences sont, dans le cadre du Statut, exclusivement régionales ; c'est-à-dire que les organes de l'État ne peuvent limiter la liberté des organes régionaux, ni se substituer à eux pour ces matières, si ce n'est par le moyen d'une révision du Statut ou de la Constitution.

Le Professeur LLORENS estime que les organes de la Région ne possèdent une compétence exclusive en aucune matière car elle est toujours limitée par la Constitution dans des points importants ⁽³⁵⁾. Il est certain

(36) Op. cit., page 250.

que la liberte des organes regionaux (comme d'ailleurs celle des organes de l'Etat) est limitee par des dispositions constitutionnelles. Mais, d'apres ce systeme, aucune collectivite inferieure, et en particulier les Etats-membres des Etats federaux, ne possederait de competences exclusives.

En definitive, la Region catalane possede des competences exclusives, echappant a tout controle, sauf celui de la constitutionnalite.

Quant au contenu positif de ces competences, il est assez restreint sans doute ; mais il convient de noter qu'il comprend un pouvoir de legislation, c'est-a-dire le pouvoir de faire des actes-regles possedant le caractere initial.

Ces facultes, si minimales soient-elles, permettent de caracteriser la Region catalane si l'on se place a un point de vue qualitatif et non quantitatif.

SECTION IV. — **Finances rationales**

Les competences financieres, et en particulier le systeme fiscal, ne permettent pas de caracteriser une collectivite publique ; nul trait essentiel ne distingue en effet les divers types de collectivites non etatiques (Commune, Province ou Departement, Etat-membre, etc.). Mais l'importance de ces competences est evidente : d'elles depend l'existence pratique, l'exercice effectif des autres competences theoriquement reconnues a la collectivite. **Cette primauté des finances a**

ete mise en relief par le rapporteur du pro jet de statut regional basque qui fait remarquer que « ...pour que l'autonomie du Pays basque soit effective, elle devra reposer sur des finances propres et robustes, parce que toutes les extensions de rauto-determination des peuples octroyees sans les moyens economiques necessaires sont des fictions qui ne conduisent a rien » ⁽³⁶⁾.

L'aspect financier de l'autonomie catalane etait le plus important et le plus delicat ; aussi fut-il discute aux Cortes en dernier lieu et a-t-il donne lieu aux discussions les plus vives entre les representants de la Catalogne et les deputes des autres regions espagnoles.

Le systeme finalement adopte est assez complexe, comme tous ceux issus d'une transaction. La Region possede des ressources propres et peut s'en procurer de nouvelles ; d'autre part, elle percoit un pourcentage sur certaines contributions de l'Etat. Nous reu- nions ci-dessous Porganisation etablie par les articles 16 et 17 du Statut Catalan :

1° *Domaine regional.* — La Region possede un domaine public et un domaine prive. Il comprend des maintenant l'ancien domaine des quatre provinces catalanes et certaines parties du domaine de l'Etat. Celui-ci en effet cede a la Generality ses « ...droits en territoire Catalan concernant les mines, les eaux, la chasse et la peche, les biens a usage public et ceux qui sont destines a un service public ou au developpement

(36) In- LLORBNS, op. cit., page 253.

de la richesse nationale... a l'exception de ceux qui sont affectes a des fonctions reservees a la competence de l'Etat » (art. 17).

Ces biens cedés par l'Etat sont greves d'une affectation speciale. Ils ne pourront en effet être aliénés, grevés ni destinés a des fins ayant un caractère particulier sans l'autorisation de l'Etat.

2° *Impôts régionaux.* — La Region conserve les impôts, droits et taxes établis par les anciens Conseils généraux (« Diputaciones provinciales ») des provinces catalanes (art. 16, alinea 1^{er}).

D'autre part, la Generalite pourra créer « ...des contributions nouvelles qui ne s'appliquent pas aux memes matieres déjà imposees en Catalogne par la Republique, et elle pourra donner une nouvelle organisation a ses revenus » (art. 17, al. 2).

Mais cette faculté reconnue a la Region ne constitue pas une compétence exclusive car le Statut dispose a la suite que « ...ces nouvelles contributions créées par la Generality ne pourront être un obstacle aux nouveaux impôts que l'Etat serait amené a créer avec un caractère general ; et, dans le cas d'incompatibilité, ces contributions regionales seront absorbées par celles de l'Etat, moyennant une compensation correspondante. En aucun cas le systeme fiscal de la Generalite ne pourra gêner l'établissement et le développement de l'impôt sur la rente qui appartiendront a l'Etat ».

3° *Dette regionale.* — La Generalite peut émettre librement des emprunts. C'est la seule compétence financière effectivement autonome qui lui est recon-

nue par le Statut. L'autorisation de l'Etat n'est necessaire que pour les emprunts faisant appel au capital etranger (art. 17, al. 7).

4° *Impots et taxes cedes par l'Etat.* — Le Statut confie aux organes de la Region la gestion de divers services qui etaieit auparavant administres par l'Etat et qui sont devenus regionaux soit entierement, soit uniquement quant a l'execution. Pour fixer la participation de la Region au produit des impots peres par l'Etat, le systeme suivant a ete etabli : Une commission mixte, instituee a titre provisoire par le Statut (disposition transitoire, *in fine*), est composee par moitie de representants de l'Etat et de la Region. Elle a pour mission de proceder a l'estimation du cout des services transferes, suivant les bases fixees par Particle 16 du Statut, soit : 1° le cout actuel des services transferes ; 2° le montant du deficit de gestion de certains services transferes, emargeant au budget de l'Etat mais ne produisant pas suffisamment de revenus en Catalogne ; 3° le coefficient d'augmentation du cout des services transferes, pour l'avenir.

Cette evaluation est sujette a une revision quinquennale, effectuee par une Commission mixte et approuvee par le Conseil des Ministres de la Republique.

Mais une revision extraordinaire est toujours possible de la part du Ministre des Finances de l'Etat, d'accord avec les organes de la Region. Si ceux-ci s'y opposent, le Parlement de l'Etat decide a la majorite absolue des deputes en exercice.

Le cout des services transferes etant ainsi etabli, l'Etat cede a la Region pour couvrir ces depenses :

1° la contribution fonciere (urbaine et rustique) avec obligation pour la Region de verser aux communes les centimes additionnels leur revenant ;

2° l'impôt sur les droits reels, les personnes morales (c'est-a-dire la mainmorte) et les transmissions de biens ;

3° les 20 % de la taxe sur les biens communaux ; les 10 % des taxes sur les poids et mesures et sur les revenus forestiers ; la taxe sur les baux a ferme et l'impôt sur les exploitations minières ;

4° enfin, si les impôts et taxes ci-dessus sont insuffisants pour faire face au total des depenses, une participation sur le produit de l'impôt cedulaire sur les revenus en Catalogne, ne dépassant pas 20 % et, le cas échéant, une participation sur le produit de l'impôt du Timbre.

Il est evident que, dans le budget de la Catalogne, la place preponderante revient, quant aux ressources, aux impôts ou fractions d'impôts cedes par l'Etat a la Generalite. La primauté de l'Etat est nettement marquee en ce qui concerne le mecanisme de repartition de ces impôts. Mais cette preponderance apparait encore plus nette si l'on tient compte de ce que nulle competence exclusive n'est reconnue a la Region en matiere financiere (a l'exception de la dette).

Or, l'Etat dispose dans ce cas de l'arme que lui confere l'article 21 de la Constitution : « Le droit de l'Etat espagnol prevaut sur celui des regions autonomes... » La seule garantie consentie aux finances catalanes est

celle de l'article 17 du Statut : « Les finances de la République respecteront les revenus actuels des finances locales de Catalogne, sans grever par de nouvelles contributions les assiettes de ces revenus ».

L'expression « finances locales » vise vraisemblablement les finances municipales et provinciales. Le Statut oblige la Région à fournir aux Municipalités des ressources suffisantes pour faire face à leurs services (dont un minimum est fixé par l'État). D'où, finalement, il résulte que le Statut ne garantit à la Région d'une manière intangible que les revenus du domaine et les anciennes ressources des provinces catalanes.

Le régime financier ainsi établi constitue la principale source de difficultés entre l'État et la Région ; les frictions ont commencé dès les premiers travaux de la commission mixte chargée d'évaluer les services transférés à la Généralité de Catalogne ⁽⁷⁾ ; d'ailleurs, l'instabilité économique contemporaine n'est pas de nature à faciliter l'application de ce système. Aussi est-il vraisemblable qu'il sera soumis à des révisions prochaines.

Quant à l'organisation des Finances régionales en Catalogne, elle est fixée en toute liberté par les organes propres de la Région. Cette organisation fait l'objet du titre VI du Statut interne (ou « Constitution catalane ») : diverses dispositions établissent l'unité du budget, le vote obligatoire par le Parlement, le

(37) Juillet-août 1983.

contrôle des budgets locaux, le recouvrement des impôts, remission des emprunts et la création d'une Cour des Comptes catalane.

Le pouvoir d'auto-organisation est encore ici nettement marqué.

SECTION V. — **Caracteristiques generates**

Pour resumer notre etude sur le regime juridique de la Catalogne, nous estimons que cette Region autonome presente les caracteristiques suivantes :

— La Catalogne constitue une collectivite publique dont le regime est fixe par un acte-regle denomme Statut, d'une rigidite sensiblement egale a celle de la Constitution de l'Etat ;

— Cette collectivite possede un organe propre legislatif (Parlement), un organe propre judiciaire (Cour de Cassation) et des organes propres executifs (President et Conseil) ;

— Elle possede egalement un pouvoir d'auto-organisation dans le cadre de son Statut et de la Constitution ;

— Elle possede certaines competences exclusives garanties par le Statut, et qui comprennent le **pouvoir** d'edicter des actes autonomes (competence legislative).

— Les rapports de ses organes avec les organes **non-**constituants de l'Etat, dans le cadre de ses **competen-**

ces exclusives, s'exercent sur un pied d'egalite absolue, sous le controle d'un tiers-organe independant, le Tribunal des Garanties constitutionnelles. Pour la sanction qu'applique ce dernier, le Statut est place sur un pied d'egalite avec la Constitution.

CINQUIEME PARTIE

Analyse juridique et classification de la region autonome espagnole

Nous avons essayé de dégager dans les chapitres précédents les principales caractéristiques d'une Région autonome espagnole.

Nous croyons utile de les rapprocher de celles qui concernent les autres types de collectivités publiques à base territoriale. La Région autonome espagnole est-elle un Etat, une circonscription administrative décentralisée, une collectivité analogue aux Etats-membres d'un Etat fédéral ? ou bien constitue-t-elle un nouveau type d'organisation « sui generis » ?

Et, dans ce dernier cas, comment la classer par rapport aux types préexistants ?

Telles sont les questions que nous nous sommes proposé d'étudier dans le présent chapitre.

SECTION I. — Analyse juridique de la region autonome comparee aux autres types de collectives publiques.

Il convient de rapprocher, en premier lieu, la Region autonome espagnole et l'Etat.

Pour les collectivites publiques non-etatiques, nous avons neglige celles qui ne possedent pas d'organes propres. Nous avons donc retenu trois types de collectivites intra-etatiques, correspondant a la division classique de decentralisation administrative, autonome et federale (division que nous croyons erronee mais que nous avons adoptee pour la commodite de l'etude).

Nous avons egalement neglige les collectivites a base territoriale non appelees a participer par leurs organes ou leurs citoyens actifs a reorganisation politique de l'Etat central ou metropolitain (par exemple : dominions britanniques, colonies franchises recentes) (1).

I. — *Region autonome et Etat*

La Region autonome espagnole, telle que nous l'avons definie pour le cas d'espece de la Catalogne, est-elle un Etat ? Ce n'est pas une question de pure

(1) Dans ce sens, voir Ch. DURAND « Les Etats fide'raux », pages 80-81.

scholastique car certains Catalans ont soutenu et soutiennent encore l'affirmative ⁽²⁾.

1. — Si Ton adopte, comme critere juridique de l'Etat, la doctrine de l'Etat collectivite juridique supreme, c'est-a-dire possedant la « competence de sa competence », seule la Republique espagnole est un Etat. En effet, la Region n'est pas maitresse de sa competence, celle-ci dependant d'une revision de son Statut ou de la Constitution nationale.

Le Professeur MASPONS ANGLASELL part de la proclamation de la « Republique Catalane » pour soutenir sa these de la Catalogne, collectivite souveraine. En effet, le 14 avril 1931 fut proclamee la « Republique catalane » par le Colonel Macia en ces termes : « Je proclame la Republique catalane comme Etat... ». Cette proclamation etait anterieure a celle de la Republique espagnole a Madrid. Et, d'autre part, jamais n'avait ete proclamee cette Republique espagnole sur le territoire de la Catalogne. Des lors, les rapports qui s'etablissent entre la Catalogne et le reste de l'Espagne sont des rapports d'Etat a Etat, et les actes nes de ces rapports sont des traites. Il est vraisemblable, a notre avis, que la Catalogne ait ete, en fait sinon en droit, consideree comme un Etat par les autorites de Madrid pendant la periode de flottement qui a immediatement suivi la Revolution. Mais depuis le vote du Statut Catalan par les organes propres de la Catalogne il n'est pas douteux que celle-ci, comme d'ailleurs toutes les Regions autonomes qui pourront naître dans

(2) Dr F. MASPONS ANGLASELL: « La Generalitat de Catalunya i la Repblica espanola », Barcelone, « Occitania », 1932.

l'avenir, n'est pas un Etat (d'après le critère envisagé ci-dessus).

2. — Cependant, le fait pour la Catalogne d'avoir été considérée (pendant une certaine période, si courte soit-elle) comme un Etat par le Gouvernement de Madrid ⁽³⁾ est particulièrement intéressant pour l'application de la théorie de LABAND, dite du « droit propre de domination ». D'après celle-ci, les collectivités dites Etats qui composaient l'Empire allemand de 1871 étaient réellement des Etats du fait que leur « pouvoir de domination » était né antérieurement à leur incorporation dans le Reich ⁽⁴⁾. En appliquant cette notion historique de l'Etat au cas de la Catalogne, on pourrait justifier la thèse qui veut faire de celle-ci un Etat.

3. — La théorie de la « puissance originaires de contrainte » pour caractériser l'Etat a été émise par JELLINEK pour les Etats-membres des Etats fédéraux ⁽⁵⁾. La possession de cette « puissance originaires de contrainte » se reconnaît à divers attributs de la collectivité publique envisagée : un pouvoir d'auto-organisation, même partiel ; un organe suprême lui appartenant en propre ; l'exercice même partiel des trois pouvoirs de législation, administration et juridiction. Dès qu'une collectivité possède ces caractéris-

(3) « La Généralité ayant été restaurée au moment où la République a été proclamée en Catalogne... » Décret du Président du Gouvernement provisoire de Madrid, du 21 avril 1931.

(4) LABAND. « Le droit public de l'Empire allemand ». Ed. fr. Tome I, page 177.

(5) JELLINEK : « L'Etat moderne et son droit ». Ed. fr. Tome II, passim.

tiques, ces trois ordres de prerogatives, on peut dire qu'elle constitue un Etat.

Si nous nous reportons aux caracteristiques de la Region autonome espagnole que nous avons resumees a la fin du chapitre precedent, il apparalt que, d'apres la theorie de JELLINEK, la Region autonome de Catalogne serait un Etat.

4. — Si l'on cherche le criterium de l'Etat dans la seule possession d'un organe legislatif ⁽⁶⁾, il est evident que la Region autonome espagnole sera encore un Etat, car, ainsi que nous l'avons vu, elle possede un organe propre legislatif et des competences legislatives autonomes.

5. — Enfin, la possession du pouvoir de contrainte est egalement considere comme caracteristique de l'Etat ⁽⁷⁾. Les collectivites non etatiques sont obligees d'avoir recours a la contrainte d'une collectivite superieure pour faire executer leurs decisions. Dans ce cas, la Region autonome espagnole est egalement un Etat : les lois votees par le Parlement Catalan sont mises a execution par les organes propres de la Region qui disposent du pouvoir de contrainte.

Les diverses theories groupees dans les quatre derniers paragraphes ci-dessus ont ete construites en partant d'une division des Etats en Etats souverains et Etats non souverains.

(6) HAUHIOU : « Principes de Droit public », page 458 et suiv.
POLIKR et de MARANS : « Esquisse d'une theorie des Etats composes », page 50 et suiv.

(7) CARRE DE MALBERQ : « Thdorie generate de l'Etat », 1920, Tome I, page 194.

Cette classification parait artificielle et nous croyons devoir nous en tenir a la theorie envisagee en premier lieu : l'Etat est la collectivite juridique supreme. C'est la seule qui soit conforme aux donnees du droit positif contemporain.

La doctrine espagnole semble egalement se rallier a cette these. Le Professeur PEREZ SERRANO s'exprime en effet ainsi au sujet des Etats dits mi-souverains : « La Science, complaisante, forge une « theorie qui convertit la politesse en doctrine, mais » la souverainete a etc perdue en realite et le caractere d'Etat egalement... » ⁽⁸⁾.

Par consequent la Region autonome espagnole ne possede pas le caractere d'Etat.

II. — *Region autonome* *et collectivite decentralisees a auto-administration*

Il existe dans tout Etat des collectivites a base territoriale possedant un certain pouvoir d'auto-administration. Le type le plus repandu en est la commune ou municipale.

Au-dessus de la commune existent generalement un ou plusieurs types de collectivites decentralisees : departements francais, comtes anglais, provinces es-

(8) Pr. Nicolas Perez SERRANO, in- « El concepto clasico de soberania y su revision actual » — Revista de ciencias juridicas y sociales, n° 63, Anno XVI, Madrid, page 323.

Voir dans le mfirae sens : IZAGA : « Eleramentos de Derecho politico » **Tome I, page 211.**

pagnoles ou italiennes, voievodies polonaises, bano-vines yougoslaves, etc...

En quoi ces collectivites decentralisees se different-elles de la Region autonome espagnole ?

L'autonomie prise en elle-meme n'est pas un critere : toutes les collectivites sont plus ou moins autonomes ; une commune, une province jouissent d'une certaine autonomie, si reduite soit-elle.

Quant au contenu de cette autonomie il n'est pas davantage susceptible d'etablir des demarcations. Tout au plus semble-t-il utile de noter que la Region autonome espagnole possede les trois pouvoirs de legislation, execution et juridiction reunis, exerce en dernier ressort, ce qui ne se retrouve pas dans les collectivites decentralisees administrativement.

Le seul critere nettement distinctif de la Region autonome par rapport a la collectivite a auto-administration est celui des competences exclusives.

La Region autonome possede des competences exclusives opposables a l'organe legislatif ordinaire de l'Etat ; seuls l'organe legislatif constitutionnel et l'organe legislatif statutaire peuvent porter atteinte a ces competences exclusives. Au contraire, les organes propres d'une commune ou d'une province ne possedent pas d'attributions exclusives vis-a-vis du legislature ordinaire de l'Etat. Ce critere a ete mis en lumiere par M. Ch. DURAND pour l'Etat-membre d'un Etat federal ⁽⁹⁾ ; il est egalement applicable a la Region autonome espagnole.

(9) Ch. DURAND : Les Etats federaux, page 119.

Il y a lieu de ne pas s'attacher a une terminologie parfois ambigue. Un certain nombre de constitutions garantissent l'autonomie aux municipales ou a d'autres collectivites mais oublient d'en fixer le contenu ⁽¹⁰⁾.

La derniere Constitution espagnole n'a pas echappe a ce desir de satisfactions platoniques. L'article 9 declare les municipales autonomes « en ce qui concerne les matieres de leur competence » Mais ce sera une loi ordinaire qui fixera ces matieres. Aussi n'y a-t-il rien de commun entre cette autonomie municipale et l'autonomie regionale que nous etudions.

III. — *Region autonome et "Fragment* a" Et at"*

Le cas de la Region autonome peut etre rapproche de celui de certains pays ayant possede des facultes d' « auto-administration » assez etendues, comprenant certains des pouvoirs essentiels enumeres precedemment (doctrine de JELLINEK).

A. — TYPES ANCIENS

1. — En *Russie*, avant 1917, le Grand Duché de Finlande jouissait d'un regime special. Il possedait des organes propres : legislatif (« Landtdag »), executif (« Seiat ») et judiciaires. Mais le « Landtdag » finlandais ne possedait pas une competence legislative exclusive, en tout ou partie. Il partageait ce pouvoir

(10) *Brtall* (art. 68), *Bolivie* (art. 126), *Uruguay* (art. 130), *Yougoslavie* (art. 96), *Grtce* (art. 107).

avec l'Empereur-Grand Due qui n'etait pas un organe propre de la Finlande et dont cependant la sanction etait necessaire aux lois ⁽¹¹⁾. Il existe, de ce fait, une difference fondamentale entre le regime de l'ancienne Finlande et celui de la Region autonome espagnole qui possede des competences exclusives reservees a ses seuls organes propres.

2. — En Autriche, jusqu'en 1919, les « royaumes et pays » composant l'Autriche proprement dite (ou « Cisleithanie ») possedaient chacun leur organe propre legislatif. La loi constitutionnelle etablissait une division des competences legislatives entre le « Reichsrat » de l'Empire et les dietes (« Landtags ») des royaumes et pays ; et il etait specifie que « ...toutes matieres de legislation autres que celles expressement reservees au Reichsrat seront de la competence des Landtags » ⁽¹²⁾. Ce regime de repartition se rapproche de celui des Etats federaux. Mais c'etait l'Empereur d'Autriche-Roi apostolique de Hongrie qui convoquait les « landtags », avait le droit d'initiative et de dissolution, et sa sanction etait necessaire pour la promulgation des lois votees par les dietes des royaumes et pays (13).

Ces pays et royaumes autrichiens, que JELLINEK avait qualifies de « staatsfragments », possedaient bien un pouvoir d'auto-administration ou « selbstver-

(11) Art. 75 de la loi organique du 20 juillet 1906 sur le « Landtag » finlandais, in Dareste, 1910, Tome II, page 204.

(12) Loi constitutionnelle du 21 decembre 1867, (modifiee en 1907), art. 12, - in Dareste, 1910, Tome I, page 436.

(13) Exemple : Statut provincial pour l'Archiduche au dessous de l'Enns art. 17, - in Dareste, eod. loc, page 451.

waltung », mais étaient depourvus de compétences exclusives.

L'intervention de l'Empereur, organe extérieur à la collectivité inférieure, marque bien la différence qui sépare celle-ci de la Région autonome espagnole.

Il ressort des deux cas envisagés ci-dessus que la « *selbstverwaltung* » dont jouissaient la Finlande et les « pays » autrichiens se distingue de l'« *autonomic* » dont jouissent les Régions autonomes espagnoles en ce que la première ne comprend pas de compétences législatives exclusives ⁽¹⁴⁾.

3. — Il existait en *Hongrie*, jusqu'à la Guerre de 1914-18, un cas spécial : celui du pays de Croatie-Slavonie-Dalmatie. Celui-ci était autonome depuis le compromis politique du 18 novembre 1868. Mais il convient de noter que ce compromis était un « pacte » entre deux peuples : ce pacte fut promulgué sous la forme de deux lois simultanées à Ruda-Pest et Agram. Il semble donc qu'il y ait la un cas d'union réelle. (Le souverain portait le titre de Majesté apostolique, Roi de Hongrie et de Croatie).

La Région autonome espagnole, qui trouve son origine dans la Constitution de l'État espagnol, n'offre évidemment pas ce caractère.

4. — En *Allemagne impériale*, de 1871 à 1918, le cas du « *Reichsland* » d'Alsace-Lorraine peut être **rapproché** des types d'organisation ci-dessus examinés. Le « **Reichsland** » ne possédait, pour **aucun** des **trois**

(14) Nous avons étudié sous cette rubrique la Finlande parce que nous ne reconnaissons pas à Tandén Grand-Duché¹ le caractère d'État. Contra, MICHOD et De LAPRADELLE : « La question finlandaise ». Paris, 1901, page 47.

pouvoirs de legislation, execution ou juridiction, des competences exclusives, exercees par des organes propres en dernier ressort et sans controle des organes du Reich. Cette seule caracteristique suffit a le differencier nettement de la Region autonome espagnole : le « Reichsland » ne possedait pas de competences exclusives garanties vis-a-vis du legislateur ordinaire de l'Etat allemand ; la Region autonome espagnole possede au contraire un certain nombre de ces competences exclusives.

B. — TYPES ACTUELS

Les Etats nes en 1919 du demembrement des Empires russe et austro-hongrois ont eu a resoudre dans leur organisation constitutionnelle certains problemes de differenciation ethnique, linguistique, religieuse ou economique. Ce probleme des minorites a recui deux types de solutions : solutions a base personnelle et solutions a base territoriale. Ces dernieres ont donne naissance a des types de collectivites publiques a base territoriale dont il est interessant de comparer l'organisation a celle de la Region autonome espagnole.

1. — En Pologne, une solution avait ete proposee par le Pr. J. BOUZEK : c'etait la creation d'un Etat federal, imite de la Confederation helvetique ⁽¹⁵⁾.

Ce projet n'ayant pas abouti, la Constitution du

(15) Voir H. ZAAZTOWT-SUKIBNNICKA : « Federalisme en Europe orientale ». These, Paris, 1926, pages 129 et suivantes.

17 mars 1921 est celle d'un Etat du type unitaire. Mais l'article 3 de cette loi constitutionnelle prévoit l'organisation d'un régime de « self-administration territoriale » s'étendant à la faculté de légiférer.

Ce régime d'autonomie provinciale a été précisé dans une loi ordinaire du 26 septembre 1922 concernant l'organisation de la « self-administration » pour les voïevodies de Lvov, Tarnopol et Stanislavov ⁽¹⁶⁾. L'autonomie ainsi accordée est assez étendue : elle prévoit la faculté reconnue aux diètes de voïevodies de voter des lois pour certaines matières (santé publique, assistance, communications, instruction, finances). Mais il y a lieu de noter que, d'une part, ces lois doivent recevoir la sanction du Président de la République, — première différence avec le cas de la Région espagnole — et que, d'autre part, l'organisation et la répartition des compétences pour ces voïevodies autonomes sont fixées par une loi ordinaire de l'Etat polonais, différence essentielle qui distingue nettement ce type de collectivité autonome de celui adopté en Espagne.

La Pologne offre, par ailleurs, un type de collectivité autonome plus original : celui de la voïevodie autonome de Silésie. Cette dernière jouit d'un régime différent de celui indiqué ci-dessus et du fait que son autonomie avait été organisée par une loi constitutionnelle du 15 juillet 1920, antérieure par conséquent à la Constitution de la Pologne ⁽¹⁷⁾. Cette autonomie comprend un pouvoir législatif assez étendu,

(16) Voir DARESTE, *op. cit.*, Tome II, pages 311 et suivantes.

(17) Voir H. Z. SUKIENICKA, *ibid.*, p. 144.

exerce par un organe propre: la Diète. Mais la Silésie ne possède ni organe propre exécutif, ni organe propre judiciaire. D'autre part, la Diète elle-même est convoquée et clôturée par le Président de la République.

Il existe donc une différence entre cette collectivité et la Région espagnole, tenant à l'absence pour la première d'organes propres exécutif et judiciaire.

Il est remarquable d'autre part que la révision de la loi organisant l'autonomie silésienne n'est possible qu'avec l'assentiment de la diète silésienne. D'après M. IL Z.-SFKIENNICKA, cette approbation de la part de l'organe propre silésien est nécessaire même dans le cas de révision par voie constitutionnelle. D'où il résulte que l'autonomie de cette voïevodie est mieux garantie que celle de la Région espagnole ou même d'un Etat-membre d'Etat fédéral. — Quant au contenu positif de cette autonomie, il comporte pour l'organe propre législatif un certain pouvoir d'auto-organisation, qui se traduit par une loi de la Diète silésienne connue sous le nom de « deuxième constitution silésienne » et que Ton peut rapprocher de la « constitution catalane » ou « statut interne » voté par le Parlement de Barcelone. Cette autonomie comprend également des compétences exclusives en matière législative, garanties par la loi **constitutionnelle précitée**.

2. — En *Lithuanie*, un problème de minority à base territoriale se posait pour le territoire de **Memel**. Le **Statut** organique établissant l'autonomie de ce dernier a été promulgué par la Lithuanie en **exécution d'un traité** international : la Convention de **Paris du 8 mai**

1924. Aux termes de ce Statut, le Territoire possède des organes propres executifs (Directoire) et legislatif (Chambre) mais non judiciaire (les tribunaux de Memcl relevent de la Cour supreme de Kowno : art. 23 et 24). Des competences exclusives etendues sont reconnues aux organes du Territoire. Enfin, fait particulierement important, la revision de ce Statut n'est possible qu'avec l'assentiment d'organes propres du territoire de Memel : Chambre et referendum populaire. Ce type d'organisation, comme celui de la Silésie, se rapproche sensiblement de celui de la Region autonome. Ici encore, l'autonomie est mieux garantie puisque la revision du Statut est impossible sans le concours des organes du Territoire.

3. — La *Tcheeo-Slovaquie*, en execution d'un traite international (art. 10 a 13 du Traite de Saint-Germain, 10 septembre 1910) a dote de l'autonomie le territoire de la Ruthenie subcarpathique. Les principes seuls de cette organisation sont poses par la Constitution du 29 fevrier 1920 : un organe propre legislatif, la Diete; un organe executif, nomme par le President de la Republique, le gouverneur. Les lois ruthenes doivent recevoir la sanction du President de la Republique ⁽¹⁸⁾. Quant aux dispositions concernant l'organisation et la repartition des competences, elles font l'objet d'une loi ordinaire. Par consequent, la Ruthenie ne possede ni une competence legislative autonome, ni des competences exclusives garanties par un acte-regle rigide, Loi constitutionnelle ou Statut. Ce sont deux diffe-

(18) Art. 2 a 9 de la Constitution tche*oslovaque, in- Dareste.

rences considerables par rapport au regime de la Region espagnole.

4. — Enfin, pour la *Finlande* se posait un probleme analogue de protection d'une minorite ethnique : celui des lies d'Aaland. Ces dernieres jouissent d'un regime d'autonomie qui peut etre rapproche de celui du Territoire de Memel. Ce regime est fixe par une loi fondamentale finlandaise ⁽¹⁹⁾. Il comprend, notamment, un organe propre legislatif et des competences exclusives en matiere legislative (sauf veto du chef de l'Etat). Mais ce qu'il convient de retenir de ce regime, c'est qu'il est garanti par une convention finno-suedeoise (27 juin 1921) sous le controle de la Societe des Nations et, surtout, qu'il ne peut etre modifie, interprete ou abroge qu'avec le consentement d'un organe propre des lies, le Conseil general (article 36 de la loi fondamentale). Cette derniere disposition est particulierement caracteristique.

Nous avons rapidement examine dans cette section un ensemble de collectivites publiques a base territoriale, offrant entre elles des differences marquees, mais que JELLINEK groupait sous la meme rubrique de « Staatsfragment » parce qu'elles possedent toutes partiellement les pouvoirs etatiques essentiels : auto-organisation, legislation, execution, juridiction.

Nous avons marque au passage les traits distinctifs

(19) Loi du 7 mai 1920, in- MAURY : « La question des lies d'Aland », these, Paris, 1930

de ces types d'organisation par rapport a celui de Ia Region autonome espagnole. Ces divergences sont-elles suffisamment marquees pour exclure Ia Region espagnole de ce groupe ?

En ce qui concerne les types aujourd'hui disparus, nous avons vu que ni Ia Finlande, ni les « Royaumes et Pays » autrichiens, ni TAlsace-Lorraine ne possedaient de competences legislatives exclusives, opposables aux organes centraux non-constituants. Il y a Ia un critere de distinction qui nous paratt justifie.

Ce meme critere nous permet d'ecarter les voievodies autonomes de Lvov, Tarnopol et Stanislavov en Pologne et Ia Ruthenie subcarpathique en Tcheco-Slovaquie.

11 est inapplicable a Ia Voievodie de Silesie, au Territoire de Memel et aux lies d'Aaland. Ce qui caracterise ces trois types de collectivites autonomes, c'est qu'ils comprennent des competences exclusives s'etendant au domaine legislatif et qui sont garanties par un acte-regle rigide dont Ia revision necessite le concours des organes propres de Ia collectivite envisagee. Cette acte-regle est done, a Tegard de Ia collectivite inferieure qu'il vise, plus rigide que Ia Constitution federale a Tegard d'un Etat-membre ou que le Statut regional a Vegard d'une region autonome espagnole. On peut done dire que les competences exclusives de ces collectivites autonomes sont garanties meme vis-a-vis de Porgane etatique constituant.

Le cas de ces trois collectivites est particulier. Leur regime est issu directement ou indirectement de conventions internationales ; il offre un caractere excep-

tionnel: celui de protection des minorites. Aussi est-il difficile de le rapprocher des systemes d'organisation politique ordinaires.

Le legislature constituant espagnol s'est, au contraire, defendu de creer un regime de protection des minorites sur la base territoriale. Et, s'il est vrai qu'en fait la creation des Regions autonomes apporte une solution a certains problemes de minorites linguistiques exposes dans notre premiere partie, il n'en reste pas moins que le systeme espagnol est une organisation de droit commun, ouverte a toute fraction de la Nation, majoritaire ou minoritaire.

Quoiqu'il en soit, il convient, croyons-nous, de mettre a part les cas de la Silesie, de Memel et des iles d'Aaland, sur lesquels nous reviendrons au moment de determiner la place qu'occupe la Region autonome espagnole dans la classification des collectivites decentralisees.

IV. — *Region autonome et collectivity membre d'un Etat federal*

Il nous reste a comparer la Region autonome espagnole et la collectivite-membre d'un Etat federal.

De profondes divergences separent encore a Theure actuelle la doctrine quant au critere juridique de l'Etat federal. Une etude detaillee des differentes theories concernant les caracteristiques des collectivites-membres des Etats federaux depasserait de toute evidence le cadre du present ouvrage. Aussi, nous

sommes-nous borne a rappeler rapidement les theses les plus connues, pour les rapprocher du cas de la Region espagnole.

Notons en premier lieu que les differentes theories peuvent etre groupees en deux categories : celles qui voient dans la collectivite-membre d'Etat federal un Etat ; celles qui lui refusent ce caractere.

Nous avons cite dans notre premiere section les principales doctrines de la premiere categorie, en indiquant que nous ne pouvions pas adopter la these de l'Etat non-souverain ou mi-souverain.

Cependant, dans un but de commodite, nous employons l'expression « Etat-membre » couramment utilisee pour designer la collectivite publique decentralisee qui forme le premier degre d'integration dans l'Etat federal.

Les doctrines qui n'accordent le caractere d'Etat qu'a l'Etat federal et le refusent aux Etats-membres de ce dernier different quant au critere de distinction de l'Etat-membre par rapport aux autres collectivites decentralisees (commune, province, territoire autonome etc...)-

Nous rappelons ci-dessous les plus connues :

A. — THEORIE DE LA PARTICIPATION DES ETATS-MEMBRES A LA FORMATION DE LA VOLONTE FEDERALE

C'est la these soutenue par MM. Ph. ZORN en Allemagne, BOREL en Suisse et LE FUR en France ⁽²⁰⁾.

(20) BOHRL : These cit., page 167 et suiv.
Le FUR : These cit., page 589 et suiv.

D'après cette théorie, l'Etat-membre est une collectivité possédant des organes propres et des attributions autonomes, mais ce qui l'a distingue radicalement des collectivités similaires d'un Etat unitaire, c'est qu'elle participe à la formation de la volonté de l'Etat, soit directement (révision constitutionnelle), soit indirectement (participation aux organes suprêmes non-constituants).

La thèse s'appuyant sur cette caractéristique prise comme critère unique de l'Etat-fédéral ne semble pas pouvoir résister à la critique basée sur les réalités du droit positif.

Une première objection fut soulevée par O. GIERKE immédiatement : cette soi-disant participation à la formation de la volonté de l'Etat central peut se retrouver dans des Etats dits unitaires ⁽²¹⁾.

Un second reproche est mis en lumière par M. CARRE DE MALBERG : cette soi-disant participation n'est le plus souvent qu'une fiction ⁽²²⁾.

Enfin, une critique complète de ce système a été réalisée par M. Ch. DURAND en prenant appui sur le droit positif des Etats fédéraux. Il a démontré que se cachait sous le nom de « participation à la formation de la volonté fédérale » un simple mode de répartition des sièges de la Chambre haute du Parlement entre des circonscriptions électorales ; et que, d'autre part, cette caractéristique n'existait pas dans tous les

(21) Otto GIERKE, cité par M. MOUSKHELICHVILI dans sa thèse, Paris 1931, page 169.

(22) CARRE DE MALBERG : « Théorie de l'Etat », tome I, page 112 et suiv.

Etats reputes federaux et existait dans cinq Etats reputes unitaires ⁽²³⁾.

Il n'est donc pas possible, etant donnees ces observations, de considerer cette caracteristique comme un critere necessaire et suffisant de l'Etat-federal. Mais si Ton adopte ce critere, nonobstant les observations precitees, il est evident qu'il permet de distinguer nettement l'Etat-membre federe et la Region autonome espagnole. Nous avons vu, en effet, que celle-ci ne participait comme telle ni directement, ni indirectement, a la formation de volonte de l'Etat espagnol ⁽²⁴⁾.

B. — THEORIES DV CRITERE PRECEDENT
COMBINE AVEC IN SECOND CRITERE

L'insuffisance de la theorie sus-indiquee est apparue a un certain nombre d'auteurs. Aussi ont-il cherche a la combiner avec un critere complementaire.

1. — M. CARRE DE MALBERG exige, en sus du caractere precedent, que la collectivite decentralisee possede le caractere d'Etat, e'est-a-dire des droits de puissance etatique ⁽²⁵⁾. Nous revenons aux theories examinees ci-dessus qui voient dans l'Etat-membre un Etat (non-souverain) ⁽²⁶⁾.

(23) Ch. DURAND: « Les Etats federaux », Paris, Sirey, 1930, pages 185 a 230.

(24) Sauf, peut-etre, en ce qui concerne le Tribunal des garanties constitutionnelles.

(25) Op. cit., page 145, note 36.

(26) Dans le intime sens, LABAND (op. cit., Tome I, page 105). Pour lui egalement, l'Etat-membre est un Etat.

2. — M. MOUSKHELICHVILI, disciple de M. LE FUR, en presence de Finsuffisance du critere propose par ce dernier, ajoute une seconde caracteristique de FEtat-membre : Fautonomie constitutionnelle qu'il definit comme le « droit d'une communaute de se donner librement une constitution et le droit de la modifier » ⁽²⁷⁾. Ce qui distingue en premier lieu FEtat-membre d'une province autonome, c'est que le premier jouit d'une autonomie s'etendant a la legislation constitutionnelle, la seconde ne jouissant de competences exclusives qu'en matiere legislative ordinaire tout au plus. Cette distinction suppose etablie la demarcation entre ce qui releve de la loi constitutionnelle et ce qui concerne le legislature ordinaire ; or cette repartition « a priori » est impossible.

En realite, il s'agit en Fespece d'un critere quantitatif : la plus ou moins grande etendue du pouvoir d'organisation qui est reconnu a la collectivite inferieure par Facte-regle qui determine son regime. Presque toutes les collectivites a base territoriale possedent un certain pouvoir d'auto-organisation (dominions, colonies, provinces autonomes, certaines communes) et ce pouvoir d'auto-organisation peut etre aussi etendu que celui dont jouissent les Etats-membres de certains Etats federaux. Cest le cas de la Region catalane que nous avons etudiee. Cest egalement le cas d'autres collectivites (Ancienne Finlande, Territoire de Memel, Voievodie de Sildsie).

(27) M. MOUSKHELICHVILI : • The'orie juridique de l'Etat federal •. These, Paris, 1931, pages 223 et suivantes.

Nous croyons donc que le second critere propose par M. MOUSKHELICHVILI ne permet pas de distinguer la Region autonome de Catalogne d'un Etat-membre federe. Car le pouvoii d'auto-organisation limitee reconnu a la Catalogne est de meme nature que celui reconnu par la Constitution federate bresilienne a l'Etat de Sao-Paulo, par cxemple. La difference serait d'ordre quantitatif, ainsi que le reconnaît l'auteur precede" (28).

Or, un critere quantitatif n'est pas susceptible de fonder une classification : on aboutirait a etablir autant de categories differentes qu'il y a d'Etats.

C. — THEORIE DU CRITERE FORMEL DE LA FIXATION
DES COMPETENCES

M. Ch. DURAND trouve le critere qui permet de distinguer l'Etat-membre d'une autre collectivite decentralisee dans la nature formelle de l'acte-regle qui fixe les competences exclusives de la collectivite inferieure, e'est-a-dire son autonomic

Aucune difference de nature ne separe l'Etat-membre d'un autre type de collectivite* decentralisee ; aucune ne possede le caractere d'Etat; toutes peuvent jouir d'attributions exclusives : auto-organisation, legislation, execution, juridiction. Comment les distinguer ? Les competences exclusives dont jouissent certaines de ces collectivites decentralisees sont fixees par un acte-regle emanant de l'Etat. Si cet acte-regle est

(28) Op. cit, page 183.

La constitution formelle de l'Etat, la collectivite decentralisee est un Etat-membre d'Etat federal ; si ce n'est qu'une loi formelle ordinaire de l'Etat, cette collectivite ne sera pas un Etat-membre.

Ainsi l'Etat-membre est une collectivite decentralisee (c'est-a-dire possedant des organes propres) jouissant de competences exclusives fixees par une loi constitutionnelle.

Dans ces conditions, la Region autonome espagnole est-elle identique a l'Etat-membre de l'Etat-federal ? Non. Car le Statut de la Region n'est pas une loi constitutionnelle. Mais ce n'est pas davantage une loi ordinaire.

Quel est l'interet de la distinction posee par M. Ch. DURAND ? C'est que la loi constitutionnelle etant plus rigide que la loi formelle ordinaire, l'autonomie sera mieux garantie vis-a-vis d'une revision future ; c'est, en d'autres termes, que les competences exclusives dont jouit la collectivite autonome seront, dans le premier cas, opposables a tous les organes etatiques non constituants, tandis que, dans le second cas, ces competences seront depourvues de garantie a l'egard de l'organe legislatif ordinaire de l'Etat.

Or, dans le cas de la Region autonome de Catalogne, le Statut est un acte rigide, dont la revision est sensiblement aussi difficile que la Constitution elle-meme. Ce Statut n'est pas modifiable par la procedure legislative ordinaire.

Si l'on admet qu'il n'y a pas de difference d'essence entre la loi constitutionnelle et les autres lois, qu'il n'y a entre elles que des differences de degre quant a la

puissance d'initiative et la rigidité\ il apparaît que la marge qui sépare l'Etat-membre d'un Etat fédéral et la Région autonome espagnole est minime.

Nous avons rapidement comparé l'organisation territoriale et l'organisation espagnole en nous plaçant au point de vue de la collectivité inférieure : Etat-membre ou Région autonome. Et nous avons vu qu'en adoptant la thèse de M. Ch. DURAND, la Région espagnole se rapprochait de très près de l'Etat-membre.

S'ensuit-il que l'Espagne aurait indirectement institué un régime du type fédéral par sa Constitution du 9 décembre 1931 ? La doctrine espagnole repousse en général cette hypothèse. Lors de la discussion aux Cortes de la Constitution, une proposition d'Etat fédéral avait été rejetée. L'Etat espagnol est et resterait unitaire. C'est dans ce sens qu'opine M. A. POSADA ⁽²⁹⁾. Cependant le Professeur N. PEREZ SERRANO semble beaucoup moins affirmatif. Il se pose la question « Unitarisme ou fédéralisme ? » et répond « ...ni l'un « ni l'autre, quoiqu'avec une tendance plus marquée « vers le second type » ⁽³⁰⁾.

Essayons de comparer, du point de vue de l'Etat, le système espagnol et le système fédéral.

A. — On peut trouver une différence dans l'organisation territoriale : les collectivités autonomes occupent une étendue du territoire minime par rapport à celle qui relève directement du pouvoir central en

(29) Op. cit., page 136 ed. fr.

(30) N. PEREZ SERRANO : « Carácter de la nueva constitución española », in - « Revista de derecho público », Madrid, 1932, p. 14.

Espagne. Mais n'en etait-il pas de meme pour certains Etats federaux? Que representaient les 13 Etats originaires des Etats-Unis en 1787, par rapport aux territoires de l'Ouest ?

Plus interessante serait la consideration du chiffre de la population qui jouit du regime d'autonomie par rapport a celle qui n'en jouit pas. Mais rien n'empêche de supposer que, dans un avenir plus ou moins proche, les Regions autonomes grouperont en Espagne la majorite des electeurs (quoique nous ayons note dans notre premiere partie que cette hypothese serait difficile a realiser).

B. — Une difference notable reside dans le fait que tous les Etats-membres d'un Etat federal jouissent du meme regime (sauf le cas de l'Allemagne de 1871), alors que chaque Region autonome espagnole pourra etre dotée d'un Statut different des autres. Mais ce fait revet-il une importance capitale ? Ce qui importe c'est moins l'identite de regime que l'identite d'interets quant au maintien de l'autonomie.

C. — Un autre trait distinctif de l'organisation espagnole reside dans son Tribunal des Garanties constitutionnelles, charge d'interpreter la Constitution et les Statuts regionaux et de trancher les conflits de competence entre Etat et Regions. L'organe charge de fonctions analogues dans les Etats federaux voit ses membres recrutes par les organes propres de l'Etat central. Au contraire, le Tribunal espagnol comprend un representant de chaque Region autonome, et il convient de noter que, le jour ou il y aura en Espagne 12 Regions autonomes, leurs representants auront la

majorite au sein de ce Tribunal. Dans ce dernier cas, certains auteurs pourraient meme voir dans eel organe un moyen de participation des regions a la formation de la volonte « centrale » pour ne pas dire « federale ».

D. — Aucune autre particularity de l'organisation etatique ne permet de distinguer l'Etat federal classique de l'Etat espagnol. Du point de vue juridique pur, abstraction faite de toute consideration politique, l'absence de Chambre des Etats n'offre aucun interet si l'on rejette la theorie de la participation a la formation de la volonte federale.

SECTION II. — Place de la region autonome dans l'echelle des collectivites decentralisees

Le Professeur HANS KELSEN a mis en lumiere le caractere commun essentiel qu'offrent les divers types de collectivites intra-etatiques : la decentralisation. Il va meme jusqu'a grouper dans une vaste synthese tous les types d'organisation territoriale de l'Etat, allant de la collectivite la moins decentralisee jusqu'a la communaute Internationale ⁽³¹⁾. Sans pousser cette these jusqu'a de tels extremes, retenons-en surtout cette observation qu'aucune difference d'essence ne separe les divers types de collectivites incorporees

(31) KJBLJBN : « Aperçu d'une theorie generale de l'Etat », in-
« R«vue de droit public et des Sciences politiques », 1926, page 561.

entre eux : ils constituent tous (y compris l'unité-membre d'un Etat fédéral) des formes particulières de décentralisation sur la base territoriale.

Il reste à trouver le critère permettant de distinguer les différentes formes de décentralisation entre elles. Nous écartons le système choisi par le Professeur Kelsen qui semble adopter un critère quantitatif (étendue du domaine des compétences exclusives) ⁽³²⁾.

Le critère de M. Ch. Durand semble apte à une classification homogène de toutes les collectivités incorporées, dans le cadre de la décentralisation. Il est en effet juridique et d'ordre qualitatif.

Cependant, il convient à notre avis d'en modifier l'énoncé, car ce critère est exposé par son auteur en vue de distinguer l'Etat-membre d'un Etat fédéral des autres types de collectivités possédant des organes propres et des compétences exclusives. Nous avons déjà indiqué que cette distinction reposait sur la différence entre une décentralisation établie par la constitution formelle et celle qui ne l'est que par une loi formelle ordinaire. La différence est donc une question de rigidité de l'acte-règle fixant le régime de décentralisation. Cette rigidité est susceptible d'une infinité de degrés.

Aussi ne croyons-nous pas que ce critère, pas plus que ceux qui ont été proposés jusqu'ici, soit susceptible de justifier une division bi-partite des types d'Etats en « fédéraux » et « unitaires », ni même de fonder une classe spéciale, celle des « Etats fédé-

(32) Voir pour l'analyse éméntaire de cette théorie : MOUSKHE UCHVILI, *thèse cit.*, pages 211 et suivantes.

raux » ; a moins que Ton ne ne groupe sous cette rubrique des formes d'Etat reputées « unitaires » jusqu'a ce jour.

M. MOUSKHELICHVILI cite le cas de la Constitution chinoise du 10 octobre 1923 ⁽³³⁾. Aux termes de celle-ci (qui n'a d'ailleurs eu qu'une vie tres ephemere), l'Etat chinois est une « republique unitaire » ⁽³⁴⁾, mais les provinces jouissent de competences exclusives garanties par la Constitution (art. 25) et d'un pouvoir d'auto-organisation (art. 125).

Le cas de la Colombie est egalement curieux. L'Etat est reputé unitaire. La Constitution dispose que « les departements seront independants pour l'administration de leurs affaires locales sous les limites etablies par la Constitution » (art. 48) et, d'autre part, elle confere aux assemblies departementales six attributions exclusives (art. 54). Cependant, aucune de celles-ci n'est d'ordre legislatif.

Ainsi, en observant strictement le critere adopte par M. Ch. DUKANU, il conviendrait de ranger la Chine de 1923 et la Colombie parmi les Etats dits federaux ; et cette incorporation ajouterait encore a la diversity des types d'Etats federaux.

C'est pourquoi certains auteurs ont prefere retrancher de la liste de ces derniers des Etats qui se qualifient « federaux » (Allemagne 1919, Autriche 1920) plutot que d'y ajouter des Etats se disant unitaires.

Nous ne croyons pas que cette constatation soit de

(33) Op. cit. in fine.

(34) Voir CHEN WAN LI : « Institutions politiques de la Chine », these, Paris 1926, qui reconnaît la difficulté de distinguer le régime chinois précité de celui d'un Etat fédéral (page 131).

nature a faire rejeter le critere de M. Ch. DDRAND. Car d'apres nous la division des Etats en « federaux » et « unitaires » est artificielle. Aucun critere d'ordre juridique et qualitatif, s'appuyant sur les donnees du droit positif contemporain, ne permet de distinguer nettement un type d'Etat de l'autre. Il nous parait donc utile d'ecarter cette division.

Une classification groupant l'ensemble des formes de decentralisation reste possible en conservant le critere de la rigidite de l'acte-regle fixant le regime de cette decentralisation. Cette rigidite doit etre envisagee par rapport a la collectivite decentralisee.

Cette classification permet de distinguer « grosso modo » les regimes de decentralisation suivants :

1. — Le regime ne peut etre modifie* qu'avec l'assentiment des organes propres de la collectivite* decentralisee ;

2. — Le regime peut etre modifie malgre l'imposition des organes propres de la collectivite decentralisee ; mais il peut etre garanti :

a) par une loi constitutionnelle ;

b) par une loi moins rigide que la precedente mais plus rigide que la loi formelle ordinaire ;

c) par une loi formelle ordinaire ;

d) par un acte-regle encore moins rigide, etc...

Cette progression est evidemment susceptible de termes intercalaires.

Au premier groupe appartiennent la voievodie autonome de Silesie, le Territoire de Memel et les lies d'Aaland.

A la categorie a) du second groupe : les Etats-membres d'un Etat federal ⁽⁸⁶⁾ ;

A la categorie b) : la Region autonome espagnole ;

A la categorie c) : les voidvodies autonomes de Pologne (autres que la Silesie), la Ruthénie subcarpathique, certaines communes possédant des compétences exclusives, etc...

Cette classification ne vise que les collectivités à base territoriale possédant des organes propres et une certaine autonomie (c'est-à-dire des compétences exclusives). Elle se place à un point de vue particulier : la garantie de cette autonomie pour l'avenir, à l'égard d'une révision possible de son régime.

Le cas de la Region autonome espagnole est particulièrement intéressant en ce qu'il fait apparaître un système de garantie intermédiaire entre celui des Etats dits fédéraux et celui des Etats dits unitaires.

Aussi a-t-on pu y voir un type d'Etat intermédiaire entre l'unitaire et le fédéral, ce qui apparaît assez logique pour ceux qui veulent conserver cette division bi-partite des Etats ⁽³⁶⁾.

(35) Auxquels il convient d'ajouter les cas de la Chine (1923) et de la Colombie.

(36) Voir notamment :

Gaspare AMBROSINI : « Un tipo intermedio di Stato fra il unitario ed il federale, caratteristico della autonomia regionale ». In : « Rivista del diritto pubblico », II, 1933.

Conclusion

Nous nous étions proposé au début de cette étude de dégager les principales caractéristiques de la Région autonome espagnole. Nous les résumons ci-après, en précisant toutefois que ces données ressortent partiellement du cas concret de la Catalogne. Certaines pourront en effet être modifiées dans les statuts d'autres régions autonomes.

— La Région autonome est une collectivité publique à base territoriale, incorporée à l'État espagnol et ne possédant pas le caractère d'État.

— Elle possède des organes propres dans l'ordre législatif, l'ordre exécutif et l'ordre juridictionnel.

— Un certain pouvoir d'auto-organisation et des compétences exclusives en matière législative, administrative et judiciaire lui sont reconnues par un acte-règle spécial à chaque région : le Statut régional.

— Ce Statut régional est un acte-règle subordonné, quant à la puissance d'initiative, à la Constitution formelle de l'État, mais sensiblement aussi rigide que celle-ci.

— Son interprétation et sa sanction sont dévolues en dernier ressort à un organe constitutionnel au recrutement duquel la Région autonome participe par

le moyen de ses organes propres : le Tribunal des Garanties constitutionnelles.

— Le regime statutaire de Tautonomie regionale se trouve ainsi juridiquement garanti a Pencontre de tous les organes de l'Etat excepts Torgane constituant et le Tribunal constitutionnel sus-indique\

**

Ces caracteristiques sont celles d'un systeme de decentralisation a base territoriale qui differe tant du type dit federal que des divers types existant dans les Etats unitaires ddcentralis6s.

L'originalite de ce regime de decentralisation a pour consequence d'entrainer line revision des classifications d'Etat basees sur 1' « organisation territoriale », ou « forme » de l'Etat.

Pour ce faire, il convient de s'attacher a Ia nature formelle de Pacte-regle fixant le regime de decentralisation, suivant Ia formule de M. Ch. DURAND.

Ce caractere formel traduit Ia plus ou moins grande rigidite de cet acte-regle, et par voie de consequence Ia stability du regime de decentralisation.

Dans un tel systeme de classification, le regime d'autonomie provinciale adopte par l'Espagne se placerait entre le regime d'autonomie garanti par Ia Constitution (par exemple, Etat membre d'un Etat federal) et celui etabli par voie legislative ordinaire (autonomic provinciale classique).

D'autres methodes de classification restent possibles ; cependant celle que nous avons exposee nous parait la plus apte a realiser, sur un plan strictement juridique, Inspiration vers Punite qui est le propre de Tesprit humain.

Bibliographie

I. — OUVRAGES GENERAUX

a) *Langue française*

- BARTHELEMY et DUEZ. — Traite de Droit constitutionnel. Dalloz, Paris, 1926.
- BOREL, Eugene. — Etude sur la souverainete et l'Etat total. *These*, Berne, 1886.
- CARRE DE MALBERG, R. — Theorie gendrale de l'Etat. Sirey, Paris, 1920-22.
- La loi, expression de la volonte gdnerale. Sirey, Paris, 1931.
- DUGUIT, Leon. — Traits de Droit constitutionnel. Fontemoing, Paris, 1921-25.
- Lecons de Droit public general. Boccard, Paris, 1926.
- Etudes de Droit public : l'Etat. Paris, 1901-1903.
- DURAND, Charles. — Les Etats federaux. Sirey, Paris, 1930.
- ESMEIN et NEZARD. — Elements de Droit constitutionnel francais et compar. Sirey. Paris, 1927.
- HAURIOU, Maurice. — Prdcis de Droit constitutionnel. Sirey, Paris, 1929.
- JELLINEK, Georges. — L'Etat moderne et son droit (edit. fr.). Paris, 1904-1913.
- KELSEN, Hans. — Apercu d'une thSorie generale de l'Etat. Paris, 1927.

- LABAND, D. — Le Droit public de l'Empire allemand (6dit. fr.). Paris, 1900.
- LE FUR, Louis. — Etat federal et Confederation d'Etats. *These*, Paris, 1896.
- Races, nationality, Etats. Paris, 1922.
- LA BIGNE DE VILLENEUVE (M. de). — Traits general de l'Etat. Sirey, Paris, 1931.
- MICHOUD et TROTABAS. — Theorie de la personnalite' morale. Librairie geneeale du Droit, Paris, 1924.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, B. — Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Paris, 1931.
- Les Constitutions de l'Europe nouvelle. Delagrave, Paris, 1930.
- MOUSKHELICHVILI, M. — La theorie juridique de l'Etat federal. *These*, Paris, 1931.
- POLIER et DE MARANS. — Esquisse d'une theorie des Etats composes. *Bulletin universitaire*. Toulouse, 1902.
- POSADA, Adolphe. — Theories modernes sur les origines de la famille, de la societe et de l'Etat. Giard, Paris, 1896.

A

b) *Langue espagnole*

- POSADA, Adolfo. — Tratado de derecho publico, 31 ed., Madrid.
- SANTA MARIA DE PAREDES. — Curso de derecho politico, V ed., Madrid, 1914.

**

c) *Langue italienne*

- BRUNIALTI, Attilio. — Unioni e combinazioni fra gli Stati. (Gli Stati composti e lo Stato federate). *Biblioteca Scienze politiche*, vol. VI.

FREEMAN, Edoardo. — Lo Stato federate. *Biblioteca Scienze politiche*, vol. VII.

ROSCHER, G. — La centralizzazione e i piccoli Stati nello Stato. *Biblioteca delV Economista*, vol. I (3' serie).

II.—OUVRAGES SPECIAUX

a) *Langue frangaise*

ALTAMIRA Y CREVEA, Raphael. — Histoire de l'Espagne. A. Colin, Paris, 1931.

Ascou, Carlos A. d' — La Constitution espagnole de 1931. *These*, Paris, 1933.

BERTRAND, Louis. — Histoire d'Espagne. Fayard, Paris, 1929.

ESTELRICH, Jean. — La Question des minority et la Catalogue. Payot et C", Lausanne, 1929.

FREIXE, G. — La question catalane. *These*, Montpellier, 1908.

GUILLERM, Andre\ — La Constitution rdpublicaine espagnole du 9 de"cembre 1931. *These*, Paris, 1933.

LAVARDES, R. — La question catalane. *These*, Paris, 1911.

MARVAUD, Angel. — L'Espagne au xx« siecle. Colin, Paris, 1922.

MASPONS I ANGLASELL, Francois. — La Generalite" de Catalogne et la Republique Espagnole (ddit. fr.). Occitania, Barcelone, 1932.

— Point de vue Catalan sur la procedure de protection des minority nationales. Solsona, Paris, 1929.

MASSO LLORENS, M. — Requeue a la Societe" des Nations en faveur de la Catalogne. Geneve, 1924.

MIRKINE-GUETZVITCH et Egidio REALE. — L'Espagne. Delagrave, Paris, 1933.

ORTEGA Y GASSET, Jose — Essais espagnols. Ed. du Cavalier, Paris, 1932.

- PERDON, Armand. — La Constitution espagnole de 1931 et ses prec6dents. *These*, Paris, 1933.
- POSADA, Adolphe. — La nouvelle Constitution espagnole. Sirey, Paris, 1932.
- PUGET, Henri. — Le gouvernement local en Espagne. *These*, Toulouse, 1920.
- Reuue du Droit public et de Ia Science politique*, 1931-33.
- Revue politique et parlementaire*, 1931-33.
- Revue des Sciences politiques*, 1931-32.

★★

b) *Langue espagnole*

- ALCALA-ZAMORA, Niceto. — Discurso sobre Ia Constitu-ent espanola. *Academia nacional de Legislacihn y Jurisprudencia*.
- ALMIRALL, Valenti. — Idea exacta de Ia federacien : Ia Repiublica federal espanola. Barcelona, 1873.
- ARRESE, Julian. — Descentralizacion universal o el fuero vascongado aplicado a todas las provincias. Madrid, 1873.
- CAMB6, Francisco. — Elementos para el estudio del problema de Cataluna. Soluciones autonomistas y federalistas. Madrid, 1918.
- CASTILLO ALONSO (Gonzalo del). — Derecho politico y constitucional comparado. Comentario a Ia Consti-tution espanola. Bosch, Barcelona, 1932.
- DIAZ DE VIVAR, Oscar. — Nueva orientacion constitucio-nal espanola. Buenos Ayres, 1932.
- IZAGA. — Elementos de Derecho politico. Madrid, 3' ed.
- JIMENEZ DE ASUA, Luis. — Constituci6n de Ia Repiublica espafiola. Reus, Madrid, 1932.
- JORDANA DE POZAS, Luis. — El municipio en las consti-tuciones europeas vigentes. Madrid, 1930.

- LLORENS, Eduardo L. — La autonomia en la integraci6n politica. *Edit. Revista derecho privado*, Madrid, 1932.
- MORI, Arturo. — Cr6nica de las Cortes constituyentes de la segunda R6publica espafola. Aguilar, Madrid, 1932.
- OLAVE DIEZ, Serafin. — Reseiiia histtirica y analisis comparativa de las constituciones forales de Navarra, Cataluna y Valencia. Madrid, 1875.
- ORTEGA Y GASSET, Jose. — La redenci6n de las provincias y la decencia nacional. Madrid, 1931.
- PEREZ SERRANO, Nicolas. — La Constitution espafola. *Edit. Revista derecho privado*, Madrid, 1932.
- PI Y MARGALL, Francisco. — Las Nacionalidades. Rubinos, Madrid, 1882.
- Lecciones de federalismo, recopiladas por J. Pi y Arsuaga. Segui, Barcelona, 1931.
- POSADA, Adolfo. — Derecho politico. Ed. Suarez, Madrid, 1923.
- La reforma constitucional. Ed. Suarez, Madrid, 1931.
- La evoluci6n legislativa del regimen local en Espana. Madrid, 1908.
- REPARAZ, Gonzalo de. — La Constitution natural de Espana y lajs de papel. Barcelona, 1928.
- RIBERA Y ROVIRA. — Portugal y Galicia, nacion. Barcelona, 1911.
- ROMANI, Francisco. — El federalismo en Espana. Antiguedad del regionalismo espafiol. Barcelona, 1869.
- SOCIEDAD DE ESTUDIOS VASCOS. — Estatuto general del Estado vasco. Anteproyecto. S. Sebastian, 1931.
- El Estatuto de Estella. Bilbao 1932.

Revista de Ciencias juridicas y sociales, Madrid, 1931-33.
Revista de Derecho publico, Madrid, 1932-33.
Revista nacional de Economia, Barcelona, 1932.

c) *Langue catalane*

- DURAN i VENTOSA, Lluís. — **Regionalisme i federalisme.**
Enciclopedia catalana, Barcelona, 1922.
- ESTELRICH, Joan. — **La qnestid de les minories nacionals.**
Catalonia, Barcelona, 1929.
- MASPONS I ANGLASELL, Francesc. — **Els conceptes d'Estat i Naci6.** *Rev. jurid. Catalamja*, 1928.
- **Les nacios minoritaries i l'Estat.** *Rev. jurid. Catalunya*, 1927.
- **La Naci6, PEstat i les minories.** *Miscellania Patxot, Verdaguer*, Barcelona, 1931.
- Pi I MARGALL, Francesc. — **Programa federal.** (*Historia del catalanisme*).
- PRAT DE LA RIBA, Enric. — **El Federalisme.** *Rev. jurid. catalunya.* Barcelona, 1897.
- ROVIRA I VIRGIU, Antoni. — **Catalunya i Ia Republica.**
Catalonia, Barcelone, 1931.
- **Nacionalisme i federalisme.** *Catalana d'Edicids*, Barcelona, 1917.

Revista jurfdica de Catalunya, Barcelona, 1931-33.

A

d) *Langue anglaist*

BRANDT, Joseph. — **Toward the new Spain.** *University Press*, Chicago, 1933.

e) *Langue italienne*

AMBROSINI, Gasparre. — Un tipo intermedio di Stato fra il unitario ed il federale, caratteristico della **autonomia regionale**. *Riv. Diritto pubblico*, Roma, 1933.

III. — DOCUMENTATION

La Constitution Espagnole du 9 decembre 1931. — Traduction francaise, in Dareste, Delpech et Laferriere, 4^e ed., 1928-1933. (Supplement au tome I).

Le Statut Catalan du 15 septembre 1932. — Traduction francaise, in *Revue du Droit public et de la Science politique*, 1932, page 165.

Gaceta de Madrid (Journal officiel espagnol), 1931-33.

Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes Espanolas (Journal de l'Assemblée constituante), 1931.

Butlletí oficial de la Generalitat de Catalunya, Barcelone.

Les Constitutions Modernes, par Dareste, Delpech et Laferriere, 4^e éd., 1928-1933 (6 vol.). Sirey, Paris.

TABLE DES MATURES

INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE. — LES CAUSES DE L'AUTONOMIE REJIONALE.	
I. — Causes gdographiques	5
II. — Causes historiques	13
III. — Causes politiques	20
IV.— Avenir de Fautonomie.....	25
DEUXIEME PARTIE. — L'ORGANISATION GENERALE DE L'ETAT ESPAGNOL.	
<i>Section I. — Structure de VEtat.....</i>	20
<i>Section II — Organes de VEtat.....</i>	39
I. — L'organe constituant et Ia Constitution	39
II. — Le corps electoral.....	42
III.— Le parlement.....	47
IV.— Les organes judiciaires.....	51
V. — Les autres organes	53
<i>Section HI. — Sanction, interpretation et revision de Ia Constitution</i>	55
I. — Sanction et interpretation	55
II. — Le Tribunal des Garanties constitutionnelles	59
III. — Revision de Ia Constitution	66

TROISIEME PARTIE. — LES NORMES CONSTITUTIONNELLES DE L'AUTONOMIE REGIONALE.

I. — Creation de Ia Region	
II. — Désagrégation ou fin de Ia Region_____	77
III. — Interdiction des Federations de Regions	78
IV. — Repartition des competences	79
V. — Restrictions a l'autonomie des Regions	88
VI. — Le Statut regional.....	91

QUATRIEME PARTIE. — LA REGION AUTONOME DE CATALOGNE.

<i>Section I. — Ge'ne'ralite's</i>	106
<i>Section II. — Organisation interne.....</i>	110
1. — Dispositions generales	111
2. — Le corps des citoyens actifs	111
3. — La Generalite.....	112
4. — L'organisation judiciaire	116
5. — L'Administration	120
6. — Le pouvoir d'auto-organisation.....	123
<i>Section III. — Repartition des competences</i>	124
1. — Technique generale.....	124
2. — Legislation et execution par l'Etat —	125
3. — Legislation par l'Etat. — Execution par Ia Region	126
4. — Legislation de bases par l'Etat	128
5. — Competences mixtes.....	130
6. — Administration mediate	132
7. — Legislation et execution par Ia Region	183
<i>Section IV. — Finances rtgionales.....</i>	144
<i>Section V. — CaractMstiques de Ia Region</i>	150

CLNTQUIEME PARTIE. — ANALYSE ET CLASSIFICA-
TION DE LA REGION AUTONOME.

<i>Section I. — Analyse de Ia Rigion</i>	154
I. — Region et Etat	154
II. — Region et collectivity a decentralisa- tion administrative	158
III. — Region et « Fragments d'Etat » —	160
IV. — Region et Etat-membre <i>tedM.</i>	178
 <i>Section II — Classification de Ia Region</i>	 178
CONCLUSION	183
BIBLIOGRAPHIE	187

BOSC FRERES, M. & L. RIOU

.. 42, QUAI QAILLITON, 42 ..

. LY ON .. 0"

