

7. RAPPORT ESPAGNOL

par

Joaquin TORNOS MÀS

Profesor de Derecho Administrativo
 Universitat de Barcelona

1. Dans l'ordre juridique espagnol, le système de distribution de compétences entre l'Etat et les Communautés autonomes se réalise, d'après la Constitution de 1978, sur la base du mécanisme suivant :

a) La Constitution établit un système de double liste contenant : la première (art. 148 C.E.), les compétences des Communautés autonomes, la seconde (art. 149 C.E.), les compétences exclusives de l'Etat.

b) Les Communautés autonomes, en adoptant leur Statut d'autonomie (1), déterminent leurs compétences propres dans les limites permises par l'art. 148 C.E. C'est donc ce Statut d'autonomie (art. 147 C.E.) qui définit l'étendue des compétences de chaque Communauté autonome.

c) Certaines Communautés autonomes (2) peuvent se donner dans leur Statut d'autonomie un degré plus important de compétence, car elles peuvent s'attribuer non seulement les compétences prévues par l'art. 148, mais aussi toutes celles qui ne sont pas réservées exclusivement à l'Etat (art. 149, 3 C.E.).

Les autres Communautés autonomes, pour atteindre ce stade, devront attendre un délai minimum de 5 ans et modifier ensuite leur Statut d'autonomie (art. 148, 2). Il existe, donc, une règle de Droit transitoire imposée par la Constitution, ce qui a permis de créer dans cette période des Communautés jouissant d'une pleine autonomie (Catalogne, Pays Basques, Galice, Andalousie), d'autres jouissant d'une autonomie restreinte).

d) Un élargissement de compétences des Communautés autonomes est toutefois possible en dehors du cadre légal des Statuts d'autonomie, comme le prévoient les paragraphes 1 et 2 de l'art. 150 de la Constitution. Dans le premier cas, les *Cortes Generales* (Parlement central) attribuent un pouvoir législatif à une Communauté Autonome pour une matière déterminée, et ce, conformément aux « principes, bases et directives » fixés par une loi étatique.

(1) Les statuts d'Autonomie sont, en vertu de la Constitution espagnole, sanctionnés par une Loi organique et deviennent la norme de base de chaque Communauté Autonome. Le processus d'élaboration des Statuts varie selon les procédures d'initiative visant à l'autonomie.

(2) Il s'agit des Communautés Autonomes qui dans le passé ont plébiscité un Statut d'Autonomie (pendant la 2^e République espagnole), ou qui actuellement ont entamé la procédure d'initiative établie par la Constitution en matière d'autonomie dans son art. 151. Se trouvent dans le premier cas les Communautés Autonomes du Pays Basque, de Catalogne et de Galice ; dans le deuxième, l'Andalousie.

Dans le deuxième cas, l'Etat transfère ou délègue, par une loi organique, des compétences étatiques qui, par leur propre nature, sont susceptibles de transfert ou de délégation.

A l'intérieur de ce système régi par les Statuts qui trouvent dans la Constitution leur cadre général référence, les Communautés autonomes peuvent exercer selon les matières, des compétences législatives, réglementaires ou, simplement, exécutives.

Le pouvoir résiduaire est réglé par une clause de fermeture qui agit sur deux plans (art. 149, 3 C.E.). Les matières qui ne sont pas réservées à l'Etat par la Constitution relèvent en premier ressort des Communautés autonomes, si ceci est prévu par leurs Statuts. Si les Communautés n'exercent pas ce pouvoir, c'est à l'Etat qu'il appartient d'intervenir.

2. En cas de conflit de compétences, le paragraphe 3 de l'art. 149 de la Constitution dispose que le Droit étatique prime celui des Communautés autonomes pour tout ce qui relève de la compétence exclusive des Communautés. Cette norme de conflit décide de la norme applicable, non de sa validité.

La solution définitive du conflit est à charge du Tribunal constitutionnel (Loi organique 2/1979 du 3 octobre et art. 161, 1-c, C.E.). Les articles 59 à 72 de la Loi organique dudit tribunal règlent les conflits positifs et négatifs. Lorsque le conflit résulte de l'approbation d'une loi ou d'une norme avec force de loi, il donnera lieu à un recours devant le Tribunal constitutionnel pour inconstitutionnalité. Le gouvernement central peut demander la suspension de la norme en conflit édictée par une Communauté autonome jusqu'à ce que le Tribunal constitutionnel ait tranché le conflit (art. 161, 2 de la Constitution).

Pour prévenir de tels conflits, la Loi organique du Tribunal constitutionnel a prévu un recours préalable d'inconstitutionnalité relatif aux projets de Loi organique (art. 79). D'autre part, le Conseil consultatif prévu par l'art. 41 du Statut d'autonomie de Catalogne est chargé d'examiner la conformité au Statut des projets et des propositions de loi débattus dans cette Communauté autonome.

3. Jusqu'à présent on n'a détecté aucune influence.

— Non.

II. TRAITES

1. Les articles 93 à 96 de la Constitution règlent le processus d'autorisation préalable, d'élaboration, d'approbation, de publication, de dérogation et de dénonciation des traités internationaux.

2. Non.

3. La Constitution espagnole ne prévoit rien sur ce point. Nonobstant, les Statuts d'autonomie se prononcent sur cette matière. Ainsi, le paragraphe 5 de l'art. 27 du Statut de Catalogne dispose que : « la *Generalidad* (organe

représentatif de la Communauté autonome) sera informée, de l'élaboration des traités et des accords, ainsi que des projets de législation douanière, dans la mesure où ceux-ci affectent des matières relevant de son ressort spécifique ». Ce droit de la *Generalidad* d'être tenue au courant au stade de l'élaboration est reconnue par d'autres Statuts d'autonomie.

Les Statuts d'autonomie reconnaissent aussi un droit d'initiative dans l'élaboration d'un traité international concernant les relations culturelles, ce qui concerne particulièrement les Communautés autonomes de Catalogne, du Pays Basque et de Galice, qui possèdent une langue propre. Celles-ci peuvent en effet demander au gouvernement central de soumettre à l'approbation des Cortès les traités ou conventions qu'elles veulent conclure en matière culturelle avec les Etats où se trouvent des communautés de même culture.

4. Il n'existe aucune condition spéciale. Les traités conclus par l'Etat s'appliquent directement dans les Communautés autonomes conformément au droit commun.

5. Dans le cas de traités qui affectent les compétences propres de la Communauté autonome, les Statuts d'autonomie, face au silence de la Constitution, reconnaissent à la Communauté autonome un pouvoir d'exécution dans son aire territoriale (par exemple, l'art. 27 du Statut de Catalogne).

— L'art. 93 de la Constitution stipule que, dans le cas de traités attribuant à une organisation internationale l'exercice de compétences tirées de la Constitution, la garantie de l'exécution de ces traités et des résolutions émanant d'organismes internationaux ou supranationaux appartient aux *Cortes Generales* (Parlement d'Etat) ou au gouvernement central.

6. Jusqu'à présent il n'y a pas d'exemples « d'accord » avec des autorités étrangères et, en conséquence, il n'y a pas eu des conflits non plus. De toute façon, il faut souligner que la question des « relations internationales » est réservée exclusivement à l'Etat dans l'art. 149, 1-3 de la Constitution ; c'est pourquoi, étant donné l'énoncé générique de cette disposition, toute activité de la Communauté autonome dans ce domaine — même s'il s'agit d'un simple accord — apparaît comme anticonstitutionnelle.

III. REPRESENTATION DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE

1. Uniquement l'art. 63 : « Le Roi accrédite les ambassadeurs et d'autres représentants diplomatiques. Les représentants étrangers en Espagne sont accrédités auprès de lui. »

2. Non.

3. Non.

4. Non.

IV. ORGANISATIONS ET CONFERENCES INTERNATIONALES

1. L'art. 93 de la Constitution établit : « Moyennant une Loi organique, on pourra autoriser la conclusion de traités attribuant à une organisation ou à une institution internationale l'exercice de compétences dérivées de la Constitution. »

2. En principe non. Il s'agit d'une compétence exclusive de l'Etat et, par ailleurs, l'art. 97 de la Constitution établit qu'il compète au gouvernement central la direction de la politique extérieure. Les Statuts d'autonomie sont muets sur ce point.

Peut être que sur base de l'art. 150, 2 de la Constitution, l'Etat pourrait autoriser une ou plusieurs Communautés autonomes à le représenter, soit auprès d'une organisation ou une conférence internationales, soit seules, soit aux côtés de la représentation étatique. Il n'y a cependant pas de précédent.

3. De manière générale non. Peut être le seul cas où ait existé une représentation autonome dans une conférence internationale fut celui de la Communauté autonome de Catalogne dans la Conférence internationale des Pyrénées, tenue en Espagne en juin 1982. De toute façon, il s'agit d'un cas isolé et sans grande importance.

V. IMMUNITES

- Non.
- Non.
- Non.

VI. RESPONSABILITE INTERNATIONALE

- Il n'y a aucun cas à ma connaissance.

VII. ESPACES INTERNATIONAUX

1. Selon l'art. 132, 2 :

« Sont biens du domaine public étatique ceux que détermine la loi et, en tout cas, la zone maritimo-terrestre, les plages, la mer territoriale, les ressources économiques de la zone économique et le plateau continental. »

Cet article contient, donc, une double qualification : les biens cités sont du domaine public (et, en conséquence, inaliénables, imprescriptibles et insaisissables, d'après le paragraphe premier du même art. 132 de la Constitution) et leur jouissance n'appartient qu'à l'Etat.

Cette idée de propriété étatique des dits biens, comporte ainsi le fait que l'exercice des compétences de disposition ou d'ordonnance sur eux appar-

tiendra aussi à l'Etat. Ceci se renforce encore du fait que l'Etat se réserve tout ce qui concerne les relations internationales (art. 149, 1-3, C.E.), de telle sorte que, pour les questions internationales relatives à ces biens ou ces espaces, leur titulaire — c'est-à-dire l'Etat — sera également compétent pour adopter toutes les dispositions et résolutions appropriées.

2. Il n'existe donc pas en l'espèce une répartition de compétences.

Il faut toutefois tenir compte des compétences reconnues aux Communautés autonomes en matière de protection de l'environnement (art. 149, 1-23 de la Constitution). Ainsi, le Statut de Catalogne attribue à cette dernière, en tant que compétence propre, la surveillance de la pollution des eaux territoriales de l'Etat (art. 11, 10 du Statut de Catalogne).

Dans cette hypothèse, l'Etat pourrait, à travers les mécanismes prévus par l'art. 155 de la Constitution, obliger la Communauté autonome à remplir ses fonctions.

On doit, finalement, admettre la possibilité d'une délégation ou d'un transfert de compétences propres à l'Etat vers les Communautés autonomes suivant le mécanisme de l'art. 150 de la Constitution.

VIII. DIVERS

— Non.