



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fondamentale ne saurait correspondre qu'à la loi organique évoquée par l'art. 92.3 CE mentionné. La deuxième, particulièrement significative à l'égard du recours qui nous occupe, est qu'on ne peut soumettre à une consultation populaire régionale – sous forme de référendum ou autre – des questions fondamentales qui ont été tranchées pendant le processus constitutif et qui sont exclues de la capacité de décision des pouvoirs constitués [ACC 51/2017, FJ 5 c) et d), qui cite des arrêts précédents]. Dès lors, la redéfinition de l'identité et de l'unité du sujet titulaire de la souveraineté est une question qui doit être acheminée à travers la procédure de réforme prévue par l'art. 168 CE, par la voie du référendum de révision constitutionnelle (ACC 90/2017, FJ 6, qui cite également des arrêts précédents de la Cour), puisqu'une Communauté autonome ne peut pas convoquer une consultation populaire qui déborde le cadre de ses propres compétences ou qui touche des questions fondamentales tranchées par le processus constitutif et qui sont exclues de la capacité de décision des pouvoirs constitués (FJ 4 ACC 103/2008 et FJ 3 ACC 138/2015).

Il est donc évident que la Loi 19/2017 a été adoptée sans aucun support de compétence, et qu'elle s'avère dès lors inconstitutionnelle dans son ensemble, car elle vise dans sa totalité la réglementation et la convocation d'un référendum singulier qui est exclu des compétences statutaires de la Communauté autonome.

Ainsi, un référendum a été convoqué sans demander l'autorisation obligatoire de l'État (art. 149.1.32 CE). Par ailleurs, ce type précis de consultation n'est prévu ni par la Constitution, ni par la loi organique visée par l'art. 92.3 CE (dans l'actualité, la Loi organique 2/1980, du 18 janvier), alors que l'art. 122 SAC ne fournit aucune base pour la réglementer, comme le signale la jurisprudence constitutionnelle citée : un précepte que pour le reste, la Loi contestée, qui prétend avoir comme base la « souveraineté » de la Catalogne, s'abstient d'invoquer [sur la portée et les limites de cette dernière norme statutaire, cf. respectivement les AACC<sup>NT</sup> 51/2017 et 90/2017, FFJJ 6.a) et 7.B) mentionnées auparavant]. Il faut ajouter à cela, avec une transcendance bien supérieure, que la consultation sur le « droit à disposer d'elle-même » de la Catalogne devrait porter directement sur l'identité et l'unité du sujet titulaire de la souveraineté dont il a été question plus haut, et que par conséquent, selon notre jurisprudence, elle ne saurait faire

---

<sup>NT</sup> Arrêts de la Cour constitutionnelle



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

l'objet d'aucun type de référendum différent de celui que l'art. 168.3 CE prévoit avec la participation de tout le corps électoral espagnol.

Le reproche de non compétence versé par la demande contre la Loi 19/2017 étant ainsi accepté, nous passons à examiner maintenant les motifs de contestation d'ordre matériel ou substantif.

4. Ce recours a été interjeté en défense de la souveraineté nationale qui appartient au peuple espagnol (art. 1.2 CE) et de l'unité indissociable de la Nation espagnole, fondement d'une Constitution qui reconnaît et garantit pareillement le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles (art 2. CE). La demande affirme que la Loi mise en examen comporterait une « rupture totale et absolue » avec ces principes capitaux de notre ordre juridique, dans la mesure où elle attribue au peuple catalan la condition d'un « sujet politique souverain » (art. 2), « souveraineté » dont elle proclame « représentant » le Parlement de la Communauté autonome (art. 3.1), qui réglemente et convoque un « référendum d'autodétermination contraignant sur l'indépendance de la Catalogne » (arts. 1 et 4). On prétend que ces déterminations, ainsi que la Loi dans son ensemble « prévaudraient hiérarchiquement » « sur toutes les normes qui peuvent y entrer en contradiction » (art. 3.2 et, concernant ce précepte, deuxième disposition additionnelle et première disposition finale).

Cette « violation flagrante et gravissime de notre ordre constitutionnel », selon les termes de la demande, résulterait de même, prétend celle-ci, de la violation par la Loi 19/2017 des arts. 1.3 et 168 CE, portant, respectivement, sur la Monarchie parlementaire comme forme politique de l'État espagnol et sur la révision totale de la propre Constitution, ou de certaines parties de celle-ci (le Titre préliminaire, le chapitre deux, la section première du Titre I ou du Titre II) : d'autres passages de la demande citent, outre ces préceptes, l'art. 9.1 CE, en vertu duquel « les citoyens et les pouvoirs publics sont soumis à la Constitution et aux autres normes de l'ordre juridique ».



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Cour examinera ci-après chacun des reproches d'inconstitutionnalité, suite à deux précisions préalables. En premier lieu, comme la prétention de la Loi 19/2017 d'être la voie pour la mise en œuvre d'un « système » juridique étranger à la Constitution est évidente, c'est cette Loi qui doit être examinée, et non pas les contenus futurs du « système » préconisé. Par conséquent, la « forme d'une république » de « l'état indépendant » de Catalogne qui serait soumise au référendum (art.4.2) n'est pas considérée à ce point à la lumière de l'art. 1.3 CE. En deuxième lieu, notre examen pourra être effectué à partir d'une quelconque des normes de la Constitution, qu'elle soit invoquée ou non dans le recours (art. 39.2 LOCC).

5. la Loi 19/2017 est de toute évidence inconstitutionnelle, et elle l'est dans son ensemble car elle contredit de manière explicite des principes essentiels de notre ordre constitutionnel : la souveraineté nationale, qui appartient au peuple espagnol, la propre unité de la Nation constituée en État social et démocratique de droit, et la propre suprématie de la Constitution, à laquelle sont soumis tous les pouvoirs publics, et donc, par voie de conséquence, le Parlement de Catalogne aussi (arts. 1.2, 2, 1.1 et 9.1 CE).

Il s'agit, ici aussi, « d'une violation constitutionnelle qui, à différence de la plupart des contreventions de la norme fondamentale, n'est pas le fruit d'une compréhension erronée de ce qu'elle impose ou permet dans chaque cas : elle est le résultat d'un refus de la force d'obliger de la Constitution, à laquelle est opposé explicitement un pouvoir qui se réclame le dépositaire (« représentant », dans les termes de l'art. 3.1 de la Loi) d'une souveraineté et l'expression d'une dimension constituante à partir desquels on a commis une négation évidente de l'ordre constitutionnel en vigueur, un pouvoir qui se prétend fondateur d'un nouvel ordre politique et libéré, de ce fait, de toute contrainte juridique » (ACC 259/2015, FJ 6 ; dans les mêmes termes, OCC 141/2016, du 19 juin, FJ 3).

Les principes constitutionnels contredits frontalement de la sorte sont indissociables, comme l'a prononcé la Cour dans ACC 259/2015. L'empire de la propre Constitution est le fruit de la détermination de la Nation souveraine à travers un sujet unitaire, le peuple espagnol, auquel appartient cette souveraineté et dont émanent les pouvoirs de l'État. Il



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

faut souligner de même que la souveraineté de la Nation, qui appartient au peuple espagnol, comporte nécessairement son unité (art. 2 CE) à travers laquelle la propre Nation se constitue en même temps en État social et démocratique de droit. Un État unique, commun à tous et sur tout le territoire, sans préjudice de son articulation composite ou complexe qui découle de la reconnaissance constitutionnelle des autonomies territoriales ; l'art. 1.2 CE est ainsi la base de tout notre ordre juridique [ACC 259/2015, FJ 4.a) ; en termes analogues, ACC 90/2017, FJ 6.a)].

Tout ce qui précède a été ouvertement contrarié par la Loi contestée par ce recours :

A) Elle contredit en premier lieu la suprématie de la Constitution. Aucun pouvoir constitué ne peut prétendre se placer au-dessus de la norme fondamentale, comme l'affirme par sa seule volonté le Parlement autonome dans un « défi ouvert et explicite à la force d'obliger de la Constitution ou de l'ordre qui s'érige sur celle-ci » (ACC 128/2016, du 7 juillet, FJ 5). Que cette Loi prêche sur elle-même qu'elle « prévaut hiérarchiquement sur toutes les normes qui peuvent y entrer en contradiction » (art. 3.2) n'implique rien d'autre. En conséquence de cette proclamation, elle dispose à sa volonté sur l'inapplication ou l'application, selon si elles s'opposent ou non à ses dictées, des lois organiques de l'État (deuxième disposition additionnelle) voire, dans des termes pratiquement universels, de toutes autres normes étatiques, régionales ou locales, se plaçant également au dessus des dispositions de l'Union européenne, du droit international général et des traités internationaux. Les normes nationales – prétend la première disposition finale de cette Loi– « continuent d'être appliquées à tout ce qui ne l'enfreint pas » (*sic*), tandis que les normes européennes et internationales s'appliqueraient « conformément à cette Loi ».

Il est évident que le législateur autonome a oublié « la distinction permanente entre l'objectivation du pouvoir constituant formalisé par la Constitution et l'action des pouvoirs constitués, qui ne pourront jamais dépasser les limites et les compétences établis par le premier » [ACC 76/1983, du 5 août, FJ 4 ; dans des termes analogues, AACC 15/2000, du 20 janvier, FJ 3, et 247/2007, du 12 décembre, FJ 8.a)]. Il est à peine



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nécessaire de souligner qu'une fois ignorée la force contraignante de la Constitution, on ignore pareillement la soumission du Parlement au SAC qui y prend racine (art. 147.1 CE) et qui est le fondement immédiat des pouvoirs du Parlement qui a adopté cette Loi. En effet, l'autonomie régionale de la Catalogne, constituée en Communauté autonome, ne peut se réaliser que « d'accord avec la Constitution et avec le présent Statut, qui est sa norme institutionnelle de base », les pouvoirs de la Generalitat, qui « émanent du peuple de Catalogne », doivent également être exercés en conséquence, « en application des dispositions du présent Statut et de la Constitution » (arts. 1 et 2.4 SAC). « En somme, autonomie n'est pas souveraineté » (ACC 4/1981, du 2 février, FJ 3, et de nombreux arrêts ultérieurs d'une teneur analogue).

B) En effet, contrairement à ce qui vient d'être rappelé, la suprématie que cette Loi prétend pour elle-même, avec la subversion du système de sources du droit qui s'ensuit, provient du prononcé de son art. 2, selon lequel, en contradiction directe avec l'art. 1.2 CE, « Le peuple catalan est un sujet politique souverain et, en tant que tel, exerce le droit de décider librement et démocratiquement sa condition politique » : une « souveraineté » qu'elle déclare « représentée » par la propre assemblée régionale qui a dicté cette Loi (art. 3.1). Or, ni le peuple catalan est le « titulaire d'un pouvoir souverain, exclusif de la Nation espagnole constituée en État », ni peut, pour la même raison, être identifié comme « un sujet juridique qui entre en concurrence avec le titulaire de la souveraineté nationale » : les citoyens de Catalogne ne peuvent pas non plus être « confondus avec le peuple souverain conçu comme "l'unité idéale d'attribution du pouvoir constituant et, en tant que tel, source de la Constitution et de l'ordre juridique" » [ACC 90/2017, FJ 6.a), avec la citation de prononcés précédents dans le même sens].

Face à l'affirmation du préambule de la Loi contestée sur la « rupture du pacte constitutionnel espagnol de 1978 », il est important de rappeler de même que « la Constitution n'est pas le résultat d'un pacte entre des instances territoriales historiques qui conservent des droits antérieurs à la Constitution et supérieurs à celle-ci, mais une norme du pouvoir constituant qui s'impose avec une force contraignante dans son domaine d'application » (ACC 76/1988, du 26 avril, FJ 3, et dans les mêmes termes



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

AACC 42/2014, FJ 3, 259/2015, FJ 4.b) et 90/2017, FJ 6). Si « en tant que réalité socio-historique, la Catalogne (et l'Espagne entière) est antérieure à la Constitution de 1978 », du point de vue juridique-constitutionnel, le « peuple de Catalogne » (...) intègre cependant un sujet qui se constitue dans le monde juridique en vertu de la reconnaissance constitutionnelle (comme c'est le cas de l'ensemble du "peuple espagnol" dont " émanent tous les pouvoirs de l'État" », en application de l'art. 1.2 CE, (ACC 42/2014, FJ 3).

C) Le « référendum d'autodétermination contraignant » réglementé et convoqué par la Loi 19/2017 (arts. 1 et 4 et connexe) est tant cohérent avec la prémisse inconstitutionnelle de la « souveraineté » du peuple de Catalogne dont il part, comme inconciliable avec l'unité de la Nation espagnole sur laquelle repose la Constitution (art. 2 CE). Si cette consultation avait été réalisée dans les termes prétendus, ladite unité aurait subi une atteinte juridique. Même dans l'hypothèse où la mise aux voix n'aurait pas impliqué « l'indépendance de la Catalogne » (art. 4.4), cette unité de la Nation, et de l'État en lequel elle se constitue (art. 1.1 CE) aurait déjà été inexcusablement annulée. La Nation dont l'unité est la base sur laquelle s'étaye la Constitution est celle de tous les espagnols en tant que citoyens libres et égaux en droits. Ils sont les seuls qui, hypothétiquement, pourraient être appelés à décider sur la permanence et le destin de l'État commun (art. 168 CE), et le pouvoir constituant dont ils sont les seuls titulaires ne pourrait continuer de mériter ce nom au cas où une telle décision serait attribuée à une seule fraction du peuple espagnol, comme prétendu par la Loi 19/2017. Ce qui concerne tous, c'est-à-dire la permanence ou non de cet État commun en lequel s'est constituée l'Espagne, ne pourrait être reconsidéré et décidé le cas échéant que par tous également [ACC 90/2017, FJ 6.a)] : le cas contraire comporterait, avec la rupture de l'unité de la citoyenneté, l'effondrement, en termes juridico-constitutionnels, de la Nation de tous.

Les préceptes de la Constitution (et par conséquent, de son art. 2 également) sont, sans exception, susceptibles de reconsidération et de révision en droit. La Cour réitère donc que « la Constitution, en tant que loi supérieure, ne prétend pas pour elle-même la condition de *lex perpetua*. En effet, notre Constitution admet et réglemente sa « révision totale » (art. 168 CE et ACC 48/2003, du 12 mars, FJ 7) ». Elle garantit ainsi que « seuls



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

les citoyens, agissant nécessairement à la fin du processus de réforme, puissent disposer du pouvoir suprême, c'est-à-dire du pouvoir de modifier sans limites la propre Constitution » (ACC 103/2008, du 11 septembre, FJ 2). Toutes et chacune des déterminations constitutionnelles sont susceptibles de modification, mais pour ce faire, il faut que « la tentative de sa réalisation effective se déroule dans le cadre des procédures de réforme de la Constitution, car le respect de ces procédures est toujours et en tout cas inexcusable » (ACC 138/2015, du 11 septembre, FJ 4, et la jurisprudence qu'il cite). La norme fondamentale est pleinement ouverte à sa révision formelle, que peuvent demander ou proposer, entre autres organes de l'État, les assemblées des Communautés autonomes (arts. 87.2 et 166 CE). Cette ouverture accorde entière liberté pour l'exposition et la défense publiques de toutes conceptions idéologiques, y comprises celles qui « prétendent pour une collectivité donnée la condition de communauté nationale, même comme un principe à partir duquel tenter la conformation d'une volonté constitutionnellement légitimée pour traduire cette compréhension en une réalité juridique à travers la réforme opportune et inexcusable de la Constitution » (ACC 31/2010, du 28 juin, FJ 12). Le débat public, au sein des institutions ou en dehors de celles-ci, sur ces projets politiques ou sur tous autres qui prôneraient la réforme constitutionnelle jouit d'une liberté sans restrictions, précisément en vertu de la propre Constitution. Par contre, la conversion de ces projets en normes ou en d'autres déterminations du pouvoir public n'est possible qu'à travers la procédure de réforme constitutionnelle. « Toute autre chose équivaldrait à libérer le pouvoir public de toute soumission au droit, ce qui porterait un dommage irréparable à la liberté des citoyens » [ACC 259/2015, FJ 7, et dans le même sens, AACC 122/1983, du 13 décembre, FJ 5 ; 52/2017, FJ 5 ; et 90/2017, FJ 6.b)]. Or, c'est précisément ce que le Parlement de Catalogne a consommé en approuvant la Loi mise en examen.

D) Les « principes structurels de l'ordre juridique » (ACC 128/2016, FJ 5) sont des prescriptions indissociables, et l'infraction constatée des énoncés des arts. 1.2 et 2 CE comporte également, inséparablement, la violation de ceux qui configurent le notre comme un État « de droit » et « démocratique » (art. 1.1. CE).

Avec l'approbation de la Loi 19/2017, le Parlement de Catalogne s'est soulevé contre la souveraineté nationale qui appartient au peuple espagnol, en convoquant une fraction



### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de ce peuple, défiant l'unité de la Nation, pour décider le sort de l'État commun (arts. 1.2 et 2 CE), en même temps qu'il prétendait « abandonner la position institutionnelle actuelle, conforme à l'ordre juridique en vigueur, de la Communauté autonome » [ACC 52/2017, FJ 8.A)], en violation donc du principe constitutionnel d'autonomie (art. 2 CE) et des déterminations basilaires du propre Statut de la Catalogne (arts. 1 et 2 SAC), sapant ainsi sa source d'autorité immédiate.

Ces illégalités constitutionnelles et l'ignorance totale de la loyauté constitutionnelle qui engage tous (parmi bien d'autres AACC 181/1988, du 13 octobre, FJ 4, et 9/2017, du 19 janvier, FJ 3) commise par la Chambre ont en même temps porté atteinte à la considération de l'État espagnol –dans lequel s'intègre la Communauté autonome de Catalogne– comme un État de droit et démocratique basé sur les principes constitutionnels énoncés par l'art. 1.1 CE et qui sont à leur tour des valeurs communes des États membres de l'Union européenne sur lesquels elle-même se fonde (art. 2 du Traité de l'Union européenne).

À travers la Loi 19/2017, le Parlement de Catalogne a prétendu annuler de fait, sur le territoire de Catalogne et pour tout le peuple catalan, la vigueur de la Constitution, du Statut d'autonomie et de toutes règles du droit qui ne transigeraient ou accommoderaient pas à la dictée de sa nue volonté. L'affirmation apodictique tant de sa condition de représentant d'une « souveraineté » inexistante en droit, comme de la suprématie hiérarchique de normes dictées sans autre base que sa propre volonté (art. 3) ne constitue rien d'autre. Ce faisant, la Chambre s'est placée entièrement en marge du droit, a emprunté une voie de fait inacceptable (AACC 1003/2008, FJ 4, et 259/2015, FJ 7, ainsi qu' OCC 24/2017, FJ 9), a cessé clairement d'agir dans l'exercice de ses propres fonctions constitutionnelles et statutaires, et a mis en grave danger pour tous les citoyens de Catalogne la vigueur et l'effectivité de toutes les garanties et les droits que tant la Constitution comme le propre Statut préservent pour eux. Et elle les laisse ainsi à la merci d'un pouvoir qui dit ne reconnaître aucune limite. Ce faisant, elle a dénié radicalement, à travers ce « régime juridique exceptionnel » proclamé (art. 3.2), des exigences incontournables de l'État de droit, dont la garantie et la dignité ultimes sont placées dans l'assurance que les dirigeants soient les serviteurs, et non pas les maîtres, des lois, et très en premier lieu de la Constitution et des normes qui y disciplinent les procédures pour sa



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propre révision formelle illimitée ; or, si ces exigences ne sont pas respectées, on ne peut parler de liberté politique et civile.

Ceci étant, et attendu qu'elle renonce –comme constaté dans le fondement juridique 2 de cet Arrêt – à toute présomption de constitutionnalité, l'assemblée régionale n'a pu se réclamer légitimement de l'obéissance à cette Loi. Un pouvoir qui dénie expressément le droit se nie soi-même comme autorité méritant l'obéissance. Par ailleurs, une atteinte aussi grave à l'État de droit viole le principe démocratique avec pareille intensité, puisque le Parlement a ignoré que la soumission de tous à la Constitution est une autre forme de soumission à la volonté populaire, exprimée cette fois comme un pouvoir constituant dont le titulaire est le peuple espagnol, et non pas une fraction quelconque de ce dernier. Dans l'État constitutionnel, le principe démocratique ne peut être dissocié de la primauté inconditionnelle de la Constitution [ACC 259/2015, FJ 4.b.)] : ce qui ne permet non plus à aucun pouvoir constitué d'adopter des décisions qui prétendent être irréversibles ou sans retour pour la communauté politique. Justement, la réversibilité des choix normatifs est précisément inhérente à l'idée de la démocratie [AACC 31/2010, FJ 6 ; 163/2012, du 20 septembre, FJ 9 ; 224/2012, du 29 novembre, FJ 11 ; et 259/2015, FJ 5.b)].

Le préambule de la Loi 19/2017 souligne que le « mandat démocratique issu des élections du 27 septembre 2015 » s'exécute à travers elle, de sorte que « le Parlement de Catalogne exprime la volonté majoritaire du peuple ». Or la « volonté du peuple » – l'espagnol dans son ensemble ou le peuple catalan – n'est identifiable et invocable, sous peine d'usurpation, qu'à travers les normes du droit, en accord avec ce qui serait proposé dans chaque cas aux corps électoraux correspondants, toujours soumis, eux aussi, à l'empire de la Constitution et au reste de l'ordre juridique (ACC 31/2015, du 25 février, FJ 5).

En définitive, la Loi 19/2017 non seulement encourt dans les vices d'incompétence signalés précédemment (fondement juridique 3) ; elle est également au plus haut point inconstitutionnelle pour les raisons juridiques d'ordre matériel exposées ci-dessus, qui imposent d'annuler maintenant l'apparence de juridicité (ACC 259/2015, FJ 7) qui, du fait de provenir d'un pouvoir à l'origine légitime, cette Loi aurait peut-être parvenu à afficher face à la citoyenneté, malgré le caractère exorbitant de ses dictées.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Les violations précédentes du bloc de la constitutionnalité (en matière de compétences et matérielles) ne sont pas les seules reprochées par ce recours à la Loi 19/2017 ; ce dernier invoque de même dans la demande un « premier motif de contestation d'ordre formel », dont le fondement est ce qu'on dénomme un « simulacre » de procédure parlementaire suivi dans sa discussion et son approbation finale pendant la session du Parlement de Catalogne du 6 septembre 2017. Une procédure –remarque la demande– exécutée en onze heures « par la voie » de l'art. 81.3 du Règlement du Parlement de Catalogne (dorénavant désigné par l'acronyme RPC) et dans le déroulement de laquelle on aurait ignoré les droits des députés à disposer de la documentation objet du débat et de la mise aux voix avec quarante huit heures d'avance (art. 82 RPC) et à demander l'avis du Conseil des garanties statutaires ; et qui plus est, sans admettre de contravis à la proposition de loi qui fut à l'origine de la Loi mise en cause, et n'accordant que deux heures pour proposer des amendements de l'ensemble de ses articles. Tout ceci, assure le barreau de l'État, supposerait qu'on a « tordu le règlement et les usages parlementaires dans l'objet d'obtenir l'approbation et la publication du texte de manière urgente, avec une pratique parlementaire qui ne peut être qualifiée que de nettement totalitaire. »

Dans ce fondement, nous examinerons les reproches d'inconstitutionnalité procédurale formulés de la sorte, mais après avoir exposé deux remarques préalables. La première étant que ce que la Cour doit examiner maintenant est si, lors de l'adoption parlementaire de la loi contestée, on a commis ou non des vices invalidants de la procédure, en marge et indépendamment par conséquent de ce que nous avons déjà constaté au sujet la violation par le Parlement de Catalogne des ordonnances précédentes de cette Cour. Ceux-ci empêchaient, pour des raisons matérielles ou de fond, de donner suite puis de donner cours à une proposition de loi comme celle qui a donné lieu à celle qui est mise en examen ici. L'OCC 123/2017, du 19 septembre, a constaté cette violation de l'ACC 259/2015 et d'ordonnances ultérieures de cette Cour et a dès lors déclaré, en application des dispositions des arts. 87.1 et 92 LOCC, la nullité de la décision du Bureau du Parlement de donner suite, par la procédure d'urgence extraordinaire, à la proposition de loi de référendum d'autodétermination, tout comme de la décision du propre Bureau



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

qui a refusé la reconsidération de cette décision, ainsi que des décisions de la Chambre par lesquelles le débat et la mise au voix de la proposition de loi mentionnée ont été inclus dans l'ordre du jour du 6 septembre 2017 et les étapes essentielles de la procédure législative ont été supprimées. La deuxième remarque vient rappeler ici que l'examen de la Cour pourra prendre comme référence toutes normes du bloc e la constitutionnalité, qu'elles soient invoquées ou non dans la procédure (art. 39.2 LOCC).

A) La demande vient faire valoir, avec la plaidoirie résumée, que la poursuite parlementaire réservée à l'initiative législative qui a donné lieu à la Loi 19/2017 a été irrégulière, au point de l'entacher d'inconstitutionnalité.

Il s'impose de rappeler tout d'abord la doctrine réitérée de la Cour sur la façon dont le manquement aux préceptes qui réglementent la procédure législative pourrait vicier la loi d'inconstitutionnalité lorsqu'il viendrait altérer de manière substantielle le processus de formation d'une volonté au sein des chambres; ces règles de procédure sont invulnérables à l'action du législateur et ont surtout un caractère instrumental à l'égard du pluralisme politique qui, en vertu de l'art. 1.1 CE, est une des valeurs supérieures de l'ordre juridique en général [pour toutes les ordonnances dans ce sens, ACC 99/1987, du 11 juin, FJ 1.a) ; 103/2008, FJ 5 ; 176/2011, du 8 novembre, FJ 4 ; 84/2015, du 30 avril, FJ 4 ; 185/2016, du 3 novembre, FJ 5.b) ; 2013/2016, du 15 décembre, FJ 3 ; et 215/2016, du 15 décembre, FJ 5.b)].

La préservation du pluralisme politique au cours des procédures législatives est inséparable du respect de la position et des droits des minorités (pour tous, ACC 136/2011, du 13 septembre, FJ 8) et à la propre intégrité des droits des représentants à exercer leurs propres fonctions dans des conditions d'égalité, et en accord avec les normes réglementaires ; droits à travers lesquels s'exerce en même temps le droit fondamental de tous les citoyens à participer aux affaires publiques à travers l'institution de la représentation politique (art. 23.1 CE). Ces droits fondamentaux, étroitement liés, pourraient être violés au cas où on aurait commis des infractions des règlements des chambres, ou d'autres normes d'organisation des procédures parlementaires, qui auraient



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

frappé le noyau de la fonction des représentants politiques, dont l'exercice de la fonction législative fait certainement partie (pour tous, AACC 38/1999, du 22 mars, FJ 2 : 27/2000, du 31 janvier, FJ 4 et 57/2011, du 3 mai, FJ 2).

B) Il est donc nécessaire de récapituler les actions parlementaires qui se sont déroulées le 6 septembre 2017 au Parlement de Catalogne concernant la proposition de loi « du référendum d'autodétermination » soumise auparavant par deux groupes parlementaires dont les membres respectifs dépassaient ensemble la majorité absolue de la Chambre.

Le Bureau du Parlement [art. 37.1 d) RPC] a donné suite à cette initiative législative à 09 h 00 du 6 septembre, et a procédé immédiatement à sa publication (Journal officiel du Parlement de Catalogne, XI<sup>ème</sup> Législature, numéro 500, du 6 septembre 2017) et la réunion de la session plénière convoquée préalablement (Journal des Session du Parlement de Catalogne, XI<sup>ème</sup> Législature, série P, numéro 80, correspondant au 6 septembre 2017) a commencé immédiatement après. Une fois la session ouverte, la porte-parole d'un des deux groupes parlementaires signataires de la proposition de loi a demandé de modifier l'ordre du jour pour l'y inclure comme un « nouveau point » à soumettre au débat et au vote, supprimant toutes les étapes de la procédure (y comprise la demande d'avis au Conseil des garanties statutaires), sauf celles du débat et du vote final : dans cette même intervention, on a proposé d'ouvrir une période d'amendements de deux heures de durée, en vertu –a-t-on dit– des dispositions de l'art. 81.3 RPC (précepte en vertu duquel « l'ordre du jour de la Session plénière peut être modifié si celle-ci le décide, sur proposition du président ou à la demande de deux groupes parlementaires ou d'une cinquième partie des membres du parlement, et lorsque le respect d'une loi exige de le faire ainsi. S'il faut inclure une affaire, celle-ci doit avoir suivi les étapes de procédure réglementaires qui permettent son inclusion, sauf accord explicite dans le sens contraire adopté à la majorité absolue »).

La députée porte-parole de l'autre groupe signataire de la proposition de loi a été la suivante à intervenir, exposant des demandes de la même teneur et citant la même



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposition réglementaire. Ensuite se sont exprimés, dans des termes critiques sur l'application prétendue de l'art. 81.3 RPC, les porte-paroles et des députés des autres groupes. Dans leurs interventions successives, ceux-ci ont évoqué les demandes de considération versées contre la discussion de la proposition de loi (art. 38.1 RPC), la nécessité de respecter les dispositions de l'art. 82 RPC (selon lequel, pour ce qui importe à présent, « une discussion ne peut être entamée si le rapport, l'avis ou la documentation devant servir de base aux débats n'a pas été distribué au moins deux jours plus tôt, sauf si le Bureau du Parlement ou de la commission décident le contraire »), et l'impossibilité de supprimer le droit à demander l'avis du Conseil des garanties statutaires sur l'adéquation de cette proposition de loi au Statut d'autonomie et à la Constitution [arts. 76.b) SAC, 161.b) et connexes de la Loi 2/2009, du 12 février, du Conseil des garanties statutaires, et 120 RPC].

Suite à plusieurs interruptions de la Session plénière pour statuer sur les reconsidérations soumises, qui ont été déboutées, la présidente, invoquant l'art 81.3 RPC, a soumis au vote de l'assemblée plénière l'inclusion dans à l'ordre du jour du débat et de la mise aux voix de la proposition de loi du « référendum d'autodétermination », qui a été approuvée à la majorité, avec de nouvelles protestations de la part des représentants qui s'opposaient à cette initiative législative et à son adoption par cette voie. Immédiatement après, la Présidente a proposé l'exclusion ou l'exonération de « toutes les étapes de la procédure », sauf la qualification et l'exécution (déjà effectuée, constata t-elle) de la publication de l'initiative, l'étape des amendements (qui sera observée, a-t-elle indiqué), le débat et, enfin, la mise aux voix, signalant expressément que toutes les formalités relatives au Conseil des garanties statutaires était également exclues « parce que la porte-parole l'a demandé. L'assemblée plénière l'a approuvé ainsi à la majorité, lors d'une nouvelle mise aux voix. Ensuite, on a ouvert un délai de deux heures pour la présentation d'amendements à l'ensemble des articles, excluant donc la possibilité de soumettre des contravis, ce qui a provoqué à nouveau l'intervention critique de porte-paroles et de députés, avec des invocations au RPC et des nouvelles demandes de reconsidération, qui ont été rejetées.

Lorsque la Session plénière a repris, les parlementaires ont réitéré leurs plaintes contre le refus par le Bureau à donner suite aux demandes d'examen par le Conseil des