

systemes
COURS

François BARQUE

Droit
constitutionnel
espagnol

LGDJ

un savoir-faire de

Lextenso

François Barque
Maître de conférences HDR
à l'Université Grenoble Alpes

Droit
constitutionnel
espagnol



© 2022, LGDJ, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
www.lgdj-editions.fr
ISBN 978-2-275-07573-0
ISSN 0987-9927

*L'auteur tient à remercier très sincèrement les professeurs
Jean-Pierre Camby, Sébastien Ferrari, Ángel Sánchez Navarro
et María Asunción García Martínez
ainsi que M. Jean-Pierre Grandemange
pour leurs conseils avisés et leurs encouragements amicaux.
Il reste naturellement seul responsable de son texte.*

Liste des sigles

ATC : Auto du Tribunal constitutionnel

ATS : Auto du Tribunal suprême

CE : Constitution espagnole

FJ : Fondement juridique

LOFCA : Loi organique sur le financement des Communautés autonomes

LOPJ : Loi organique sur le pouvoir judiciaire

LOTC : Loi organique sur le Tribunal constitutionnel

PP : Parti populaire

PSOE : Parti socialiste

RDP : *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*

REDC : *Revue espagnole de droit constitutionnel*

RFDA : *Revue française de droit administratif*

RFDC : *Revue française de droit constitutionnel*

STC : Décision du Tribunal constitutionnel

STS : Décision du Tribunal suprême

UCD : Union de Centre démocratique

Sommaire

Introduction	11
CHAPITRE 1	
La monarchie parlementaire.....	23
CHAPITRE 2	
L'État des autonomies.....	61
CHAPITRE 3	
Le Tribunal constitutionnel.....	107
Conclusion	155
Bibliographie sommaire	157
Index.....	159

Introduction

« Sur un ancien palais transformé en maison commune, nous vîmes pour la première fois le placard de plâtre blanc qui déshonore beaucoup d'autres vieux palais avec l'inscription : Plaza de la Constitución. Il faut bien que ce qui est dans les choses en sorte par quelque côté : l'on ne saurait choisir un meilleur symbole pour représenter l'état actuel du pays. Une Constitution sur l'Espagne, c'est une poignée de plâtre sur du granit. »¹

1. La métaphore, cruelle, reflète la vision qu'avait le voyageur Théophile Gautier des Constitutions espagnoles de son temps. Des œuvres éphémères, superficielles, incapables de s'inscrire dans la durée. Ce constat est loin d'être inexact. Il ne saurait toutefois s'appliquer à la Constitution du 27 décembre 1978 grâce à laquelle l'Espagne connaît, pour la première fois de son histoire constitutionnelle, un régime politique durable, mais également démocratique.

2. Jusqu'à cette date, le constitutionnalisme espagnol, apparu avec le Statut de Bayonne (1808), fut marqué par une succession – parfois rapide – de Constitutions, de périodes d'instabilité politique, voire de dictatures². Ces Constitutions, principalement d'obédience conservatrice, permirent, certes, de tourner la page de l'Ancien régime au cours duquel « tout le pouvoir politique rev[enait] [...] au monarque, qui l'exer[çait] à travers le Gouvernement et l'administration »³. Il n'empêche, l'histoire du constitutionnalisme espagnol est avant tout celle « de la consolidation du pouvoir oligarchique avec des institutions qui lui sont adaptées »⁴. Ainsi, nombreux furent les régimes constitutionnels du XIX^e siècle qui ne permirent pas un épanouissement réel des droits et libertés fondamentaux ni ne reconnurent le suffrage universel direct ou encore la souveraineté du peuple.

1. Th. Gautier, *Voyage en Espagne*, 1845, Paris, Folio classique, 1981, p. 46.

2. Pour une analyse historique et juridique des précédentes Constitutions espagnoles, on se reportera notamment aux ouvrages suivants : L. Sánchez Agesta, *Historia del constitucionalismo español*, 4^e éd., Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1984, F. Fernández Segado, *Las constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986.

3. J. Solé Tura et E. Aja, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, 8^e éd., Siglo XXI de España editores, Madrid, 1981, p. 7.

4. J. Solé Tura et E. Aja, *op. cit.*, p. 136.

3. Ces Constitutions conservatrices étaient fidèles à deux principes fondamentaux : la monarchie et le Parlement (les *Cortes generales*). Elles reconnaissaient au roi d'importantes prérogatives, comme l'initiative des lois, la dissolution des *Cortes* et le veto (Constitution de 1837), et en faisaient parfois le titulaire de la souveraineté (souveraineté partagée entre le roi et les *Cortes* dans la Constitution de 1845). En parallèle, toutes consacraient l'existence d'une ou de deux Chambres, exerçant un pouvoir législatif plus ou moins développé ; certaines prévoyaient les conditions favorables à l'instauration d'un régime parlementaire (Statut de 1834, Constitution de 1869). D'une longévité sans précédent (47 ans), la Constitution de 1876 est l'exemple caractéristique d'une Constitution conservatrice. Son principal architecte, Antonio Cánovas del Castillo, président du Gouvernement, s'était fondé sur la théorie de « la Constitution interne » pour justifier la place importante accordée par le texte au roi et aux *Cortes*, tous deux titulaires de la souveraineté. Selon cette théorie, ces deux institutions sont indispensables en Espagne : « une fois que nos Constitutions furent défaites par des mouvements de force successifs, à la lumière de l'histoire et de la réalité présente, seuls restaient intacts en Espagne deux principes : le principe monarchique [...] et [...] l'institution séculaire des *Cortes* »⁵. Ainsi, « le roi et les *Cortes* sont souverains en vertu de la "Constitution interne", c'est-à-dire d'un principe politique intangible et permanent, antérieur et supérieur, comme la souveraineté même, aux textes écrits et à la volonté générale ou capricieuse de la nation »⁶. De surcroît, la Constitution de 1876 consacrait une déclaration des droits et libertés en net recul par rapport aux précédentes, notamment parce qu'elle laissait au législateur de larges prérogatives pour intervenir et limiter ces droits et libertés ; le suffrage universel direct n'était, quant à lui, pas consacré, ce qui permit d'instaurer le suffrage censitaire. Elle établissait, par ailleurs, un régime parlementaire dualiste, avec un monarque titulaire du pouvoir exécutif et doté du droit de veto.

4. Des avancées démocratiques non négligeables purent néanmoins être obtenues à d'autres époques. Tel fut le cas avec la Constitution de Cadix (1812). Produit du sursaut national face à l'invasion napoléonienne, elle consacra pour la première fois la souveraineté du peuple espagnol. Elle reconnut en outre de très nombreux droits et libertés tout en retenant une séparation stricte des

5. Cité par L. Sánchez Agesta, *op. cit.*, p. 307.

6. F. Fernández Segado, *op. cit.*, p. 367.

pouvoirs. Erigée en véritable mythe démocratique, la Constitution de 1812 ne permit toutefois pas d'instaurer une véritable démocratie⁷ : le suffrage universel direct n'était pas consacré ; certains droits et libertés n'étaient pas reconnus (réunion, association) ; le monarque disposait encore d'importantes prérogatives (pouvoir exécutif, droit de veto). Résultat de la révolution de 1868, la Constitution de 1869 fit, elle aussi, beaucoup avancer l'Espagne vers la démocratie. Le roi voyait ses pouvoirs limités. De nouveaux droits et libertés furent consacrés, notamment la liberté d'association. Cependant, si le suffrage universel direct fut pour la première fois instauré, les femmes en étaient écartées.

5. En réalité, seules deux Constitutions antérieures à celle de 1978 méritent d'être qualifiées de démocratiques : les Constitutions républicaines de 1873 (Première République) et de 1931 (Seconde République). Ceci est d'autant plus vrai que les deux textes prévoyaient un mécanisme de contrôle de constitutionnalité des lois. Embryonnaire et à la charge du Sénat dans la Constitution de 1873, le contrôle était assuré par le Tribunal des garanties constitutionnelles, au moyen d'une procédure plus détaillée dans la Constitution de 1931. Comme l'explique Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, « la Constitution de 1931 donne un tournant copernicien à notre constitutionnalisme en reconnaissant la suprématie de la Constitution – et non de la loi – dans l'ensemble des sources du droit »⁸. En outre, ces deux textes ont été les seuls à avoir répercuté les revendications régionalistes en proposant une organisation horizontale du pouvoir compatible avec leur épanouissement : la fédération dans la Constitution de 1873 ; l'État fortement décentralisé autour de régions autonomes (« État intégral ») dans la Constitution de 1931. Le destin de ces deux Constitutions fut néanmoins contrarié : alors que la première n'entra jamais en vigueur, la seconde fut rapidement abrogée avec l'arrivée au pouvoir du général Franco.

6. Dès lors, « l'histoire constitutionnelle de l'Espagne n'est pas [...] une succession circulaire de périodes. Elle est davantage la succession de tentatives de la part des secteurs progressistes pour réformer le système institutionnel de l'oligarchie, tentatives qui, même si elles obtinrent d'importants succès partiels et [...] impulsèrent le développement constitutionnel, furent en règle générale

7. J. Varela Suanzes-Carpegna, *Política y Constitución en España (1808-1978)*, 2^e éd., Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2014, p. 98.

8. J. Varela Suanzes-Carpegna, *op. cit.*, p. 739.

incapables d'écartier définitivement l'oligarchie et de forger un système étatique de nature libéral-démocratique »⁹. Cette analyse permet également de comprendre les raisons qui conduisirent à la chute de la Seconde République et de la Constitution de 1931 au profit d'une dictature centralisatrice.

7. Avant la Constitution de 1978 : le franquisme et les « lois fondamentales ». Le pouvoir franquiste se construit en opposition au terme de Constitution, associé à la doctrine libérale et à la démocratie, lui préférant l'expression historique de « lois fondamentales ». L'expression n'était pas nouvelle. Elle se retrouvait non seulement dans le droit constitutionnel contemporain d'autres États (comme l'Allemagne), mais fut également très utilisée sous l'Ancien régime espagnol. Si elle apparut discrètement dans la loi du 5 janvier 1943, approuvant le règlement provisoire des *Cortes* et instaurant une Commission des lois fondamentales, elle fut à nouveau utilisée pour qualifier la Charte des Espagnols (*Fuero de los españoles*) du 17 juillet 1945. Surtout, c'est avec la loi sur la succession du chef de l'État du 27 juillet 1947 que la catégorie de lois fondamentales fut introduite. Ladite loi attribuait cette qualité non seulement à elle-même, mais également à la Charte du travail (approuvée par un décret du 9 mars 1938, d'inspiration fasciste et orientée vers le culte du travail et la création d'un syndicat unique), à la loi sur les *Cortes* du 17 juillet 1942¹⁰ et à la loi sur le référendum du 22 octobre 1945. Cette même loi leur reconnaissait un régime spécial : pour déroger ou modifier une loi fondamentale, il convenait d'obtenir l'autorisation des *Cortes* et celle du peuple via un référendum. Enfin, la loi sur les principes du Mouvement national du 17 mai 1958 mais également la loi organique de l'État du 10 janvier 1967, qui complétait et modifiait les précédentes, étaient, elles aussi, des lois fondamentales.

8. Conformément à la tradition autour des lois fondamentales du royaume, ces sept lois franquistes étaient censées revêtir un caractère permanent et inaltérable. Si, du point de vue formel, elles ne furent pas adoptées par une Assemblée constituante, du point de vue matériel, leur contenu peut permettre de les assimiler à une Constitution, ce que firent certains auteurs¹¹. Ces lois

9. J. Solé Tura et E. Aja, *op. cit.*, p. 136.

10. Les *Cortes* du franquisme n'avaient rien à voir avec la conception moderne des Assemblées. Elles étaient de type corporatiste et représentaient des groupes sociaux (la famille, le syndicat, l'administration locale, etc.).

11. R. Fernández Carvajal, *La Constitución española*, Editora nacional, Madrid, 1969.

fondamentales constituait, en effet, les bases institutionnelles, politiques, idéologiques et sociales du régime en même temps qu'elles lui conféraient des apparences démocratiques. C'était particulièrement le cas avec l'instauration d'une sorte de contrôle de constitutionnalité des lois figurant dans la loi organique de 1967¹² ou encore avec la déclaration des droits figurant dans la Charte des Espagnols. Ces garanties étaient trompeuses. Un contrôle de constitutionnalité « de façade » incombait au chef de l'État, ce qui posait de réels problèmes d'impartialité. En outre, les droits et libertés consacrés par la Charte étaient presque toujours conditionnés par l'adoption ultérieure de lois qui, le plus souvent, allaient rendre impossible leur exercice¹³. Par ailleurs, les droits politiques et les libertés publiques étaient formulés dans la Charte avec beaucoup de circonspection, comme l'illustre l'article 12 selon lequel « tout Espagnol pourra exprimer librement ses idées tant qu'elles ne portent pas atteinte aux principes fondamentaux de l'État ».

9. Surtout, à côté de ces textes, « une autre Constitution, fut toujours en vigueur, la véritable, à condition que l'on entende par Constitution la norme qui régule l'exercice du pouvoir souverain [...] : les lois [du 30 janvier] 1938 et [du 8 août] 1939 [qui constituaient] une super-norme conférant les pleins pouvoirs à vie au Général Franco »¹⁴. Le *Caudillo* obtint notamment le pouvoir de dicter des normes juridiques à caractère général ; en outre, il fut habilité à exercer la présidence du Gouvernement jusqu'à ce que la loi du 8 juin 1973 revînt sur l'article 16 de la loi du 30 janvier 1938, ce qui conduisit Franco à désigner successivement l'amiral Carrero Blanco et Carlos Arias Navarro comme présidents du Gouvernement. Enfin, le pouvoir était caractérisé par une très forte centralisation. Les quelques régions (Catalogne, Pays basque) qui avaient pu élaborer et adopter un statut d'autonomie, prévu par la Constitution de 1931, s'en virent privées ; les droits particuliers dont jouissaient certaines entités locales basques furent, eux aussi, supprimés.

12. L'article 59 de cette loi organique instaurait un recours de *contrafuero* : « est considéré comme *contrafuero* tout acte législatif ou disposition générale du gouvernement qui viole les principes du Mouvement National ou autres lois fondamentales. Le recours en garantie des principes et normes qui seraient violées par le *contrafuero* est exercé devant le chef de l'État ».

13. L'article 34 de la Charte disposait que « les Cortes voteront les lois nécessaires pour l'exercice des droits reconnus dans cette Charte ».

14. J. De Esteban, *La Constitución de España*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2012, p. 40.

10. La liquidation du franquisme et la préparation de la Constitution de 1978. À la suite de la mort de Franco, son successeur désigné, Juan Carlos de Bourbon, petit-fils d'Alfonso XIII, devint roi le 27 novembre 1975. Le jeune souverain était animé par la ferme et constante volonté d'engager son pays dans une transition vers la démocratie. Les années 1976 et 1977 allaient être décisives à cet égard. Si les premières mesures du Gouvernement Arias Navarro donnèrent des garanties relatives aux droits de réunion et d'association politique avec les lois du 29 mai 1976 et du 14 juin 1976, il fallut attendre l'installation du nouveau Gouvernement conduit par Adolfo Suárez pour que la volonté de tourner la page du franquisme fût mieux affirmée. Le professeur de droit constitutionnel Torcuato Fernández-Miranda, alors président des *Cortes* franquistes, joua un rôle crucial en étant à l'initiative d'une loi pour la réforme politique du 4 janvier 1977 et en œuvrant pour que ce texte soit adopté très rapidement. Si ce dernier qualifia le texte de loi fondamentale, l'inscrivant ainsi dans le prolongement des lois fondamentales franquistes¹⁵, cette loi opérait, de par son contenu, une « abrogation implicite de l'ordre institutionnel précédent »¹⁶ et, partant, allait servir de base solide à la transition. En l'adoptant, les dernières *Cortes* franquistes venaient de « se suicider », selon l'expression fameuse. Respectant la loi fondamentale sur la succession, les responsables durent ensuite soumettre au référendum la loi pour la réforme politique, après son adoption par les *Cortes* avec une majorité supérieure à celle des deux tiers requise. Le 15 décembre 1976, 94 % des votants approuvaient le texte.

11. La loi pour la réforme politique était aussi essentielle que courte. S'y trouvaient tout d'abord exposés des principes dogmatiques fondamentaux. Alors même que le terme de « démocratie » était absent des textes franquistes, le caractère démocratique de l'État espagnol était consacré, puis relié à « la suprématie de la loi, expression de la volonté souveraine du peuple » (art. 1^{er}. 1). Cette souveraineté pleine et entière contrastait avec la souveraineté nationale, personnifiée par Franco, en vertu de la loi organique sur l'État (art. 6). En outre, la loi reconnaissait le caractère inviolable et contraignant à l'égard de l'État des droits fondamentaux de la personne (art. 1^{er}. 2), sans pour autant les énumérer ; une telle affirmation, catégorique, des droits et libertés contrastait avec le

15. Certains auteurs la qualifient de « huitième loi fondamentale » : L. Verdú, *La octava ley fundamental*, Tecnos, Madrid, 1976.

16. F. Fernández Segado, *op. cit.*, p. 746.

relativisme dont faisait preuve la Charte des Espagnols selon laquelle « l'exercice des droits reconnus [...] ne pourra pas attenter à l'unité spirituelle, nationale et sociale de l'Espagne » (art. 33). Figuraient, en outre, des dispositions relatives aux principales institutions, à leur fonctionnement et à leurs compétences qui font de l'Espagne une monarchie parlementaire. En effet, à côté du Gouvernement, du Congrès des députés (élu au suffrage universel direct), du Sénat (représentant les entités territoriales), la loi reconnaissait le roi.

12. Surtout, l'article 3 prévoyait la procédure à suivre afin d'entreprendre une réforme constitutionnelle. C'est sur ce fondement que fut engagé le processus constituant par le Congrès après les élections générales du 15 juin 1977, premières élections démocratiques depuis plus de quarante ans. Alors que lesdites élections avaient été remportées par l'Union de Centre démocratique (UCD) à plus de 34 %, le Parti socialiste (PSOE), première force d'opposition (29 %) exigea que le projet de Constitution fût élaboré par les *Cortes*, et non par une Commission désignée par le Gouvernement. Fut alors adoptée, en séance plénière du Congrès des députés, une motion rédigée par tous les groupes parlementaires et le Bureau, instaurant une Commission constitutionnelle chargée du projet de Constitution. Lors de sa première réunion, la Commission désigna un groupe de travail pour rédiger un avant-projet de texte. La composition de ce groupe visait à permettre la représentation de la plupart des forces politiques. Aussi étaient membres : Gabriel Cisneros Laborda (UCD), Jordi Solé Tura (Parti communiste), Miquel Roca (minorité catalane), José Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo (UCD), Gregorio Peces Barba Martínez (PSOE), Miguel Herrero Rodriguez de Miñon (UCD) et Manuel Fraga Iribarne (Alliance populaire). Ce groupe se réunit plusieurs fois et finit par remettre un avant-projet de Constitution en janvier 1978¹⁷. Après une période de vingt jours pour permettre aux forces politiques de présenter leurs propositions d'amendement, fut publié, en avril 1978, le rapport du groupe analysant les quelque 3 100 amendements déposés¹⁸. En mai-juin 1978, la commission constitutionnelle dut, ensuite, débattre à partir de ce travail pour rendre un rapport et retenir les amendements pouvant être débattus en séance plénière. C'est sur le projet arrêté par la Commission que l'examen en plénière put débiter. Une fois que le Congrès adopta un texte en juillet 1978, ce dernier fut transmis au

17. Ce document fut publié au *Bulletin officiel des Cortes* [5 janv. 1978, n° 44].

18. *Bulletin officiel des Cortes* (17 avr. 1978, n° 82).

Sénat, pour une approbation en octobre. Les deux Assemblées n'ayant pas adopté un texte identique, une Commission mixte paritaire fut désignée, conformément à la loi pour la réforme politique. Un texte de compromis fut trouvé, puis adopté en termes identiques par les deux Chambres le 31 octobre 1978 et un référendum fut organisé par le décret du 3 novembre 1978. Le 6 novembre suivant, 87,78 % des votants se prononcèrent en faveur de la Constitution. Enfin, lors d'une session commune aux deux Assemblées, le roi promulga le texte le 27 décembre 1978.

13. Il ressort de l'ensemble de ces travaux un consensus constant entre les partis politiques et les diverses tendances (modérés, républicains, franquistes, socialistes, communistes, régionalistes, etc.) qui permit une adoption rapide et sans heurts du texte suprême. Les responsables politiques surent tirer les conséquences de l'échec de la Seconde République et faire place au dialogue et au compromis. Comme le souligne l'un des « pères » de la Constitution, « toutes nos [Constitutions précédentes] peuvent être qualifiées de progressistes ou de conservatrices et faites par une moitié du pays contre l'autre [...]. Aucune d'entre elles ne fut intégratrice comme l'est celle de 1978 »¹⁹. Dans son discours du 27 décembre 1978, le roi salua cette recherche de compromis et rappela que le texte adopté était « une Constitution de tous et pour tous. [...] Nous ne devons pas accepter que des différences de nuances ou des inconvénients momentanés affaiblissent notre ferme confiance dans l'Espagne et dans la capacité des Espagnols d'approfondir les sillons de la liberté et de recueillir une abondante récolte de justice et de bien-être ».

14. La Constitution de 1978, une norme juridique. L'un des plus grands mérites de la Constitution de 1978 aura été de se faire prendre au sérieux : l'ère au cours de laquelle les Constitutions n'étaient qu'un ensemble d'idées et de principes politiques sans conséquences juridiques est révolue. La Constitution est avant tout une norme juridique. Pourtant, à l'origine, le fait d'avoir soldé quarante années de dictature et adopté un texte équilibré ne suffit pas à emporter la conviction immédiate de tous les protagonistes. À plusieurs reprises, le Tribunal suprême dénia à certaines dispositions de la Constitution de 1978 toute valeur juridique ; dans d'autres situations, il conféra à certains articles une valeur seulement programmatique.

¹⁹ G. Peces-Barba Martínez, *La elaboración de la Constitución de 1978*, CEC, Madrid, 1988, p. 255.

Ainsi, dans une décision du 8 avril 1982²⁰, la juridiction ordinaire suprême rejeta un recours et confirma l'arrêt rendu par un juge inférieur, estimant que l'article 14 CE, consacrant le principe d'égalité, n'était qu'une « déclaration de principe » et, partant, se trouvait dépourvu de valeur juridique²¹. Il fallut tous les efforts d'une partie de la doctrine universitaire et du Tribunal constitutionnel pour dissiper ces doutes et imposer la valeur normative de l'ensemble de la Constitution.

15. En doctrine, les travaux d'Eduardo García de Enterría, particulièrement son ouvrage *La Constitución comme norme juridique et le Tribunal constitutionnel*²², jouèrent un rôle de premier plan. Selon lui, la normativité de la Constitution repose sur l'article 9.1 CE selon lequel « les citoyens et les pouvoirs publics sont soumis à la Constitution et aux autres règles de droit ». Gardien de la Constitution, le Tribunal constitutionnel a, lui aussi, activement œuvré pour imposer la valeur juridique de la Constitution. C'est notamment par le biais du recours d'*amparo* que le juge constitutionnel a annulé des arrêts du Tribunal suprême déniaient toute portée normative à certaines dispositions constitutionnelles. Ainsi, dans une décision du 20 décembre 1982, se fondant sur l'article 9.1 CE, le Tribunal constitutionnel considéra que la Constitution était la « norme suprême et non une déclaration programmatique » et que, partant, l'article 14 CE avait valeur juridique²³ et pouvait être invoqué par le requérant.

16. L'importante constitutionnalisation du droit espagnol. Comme le démontrait, en France, le Doyen Louis Favoreu, « l'ensemble des branches du droit est en train de subir l'influence de la Constitution et de son droit »²⁴. En Espagne, la constitutionnalisation connaît un épanouissement particulièrement fort et durable depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978. Ce résultat traduit assurément une maturité certaine du constitutionnalisme espagnol. Il s'explique, en grande partie, par la richesse des dispositions figurant dans le texte suprême.

20. STS 1085/1982.

21. Selon l'article 14 CE, « les Espagnols sont égaux devant la loi et ne peuvent faire l'objet d'aucune discrimination pour des raisons de naissance, de race, de sexe, de religion, d'opinion ou pour n'importe quelle autre condition ou circonstance personnelle ou sociale ».

22. E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*, 4^e éd., Civitas/Thomson, Madrid, 2006 [1^{re} éd. 1981].

23. STC 80/1982 du 20 déc. 1982, FJ 2.

24. « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, n° 1, 1990, p. 71.

17. Pierre Bon a qualifié le texte de 1978 d'« interventionniste »²⁵, tant ses nombreuses dispositions (169 articles) ont un impact sur des droits très différents et ne se contentent pas d'organiser les rapports entre les différents pouvoirs publics. Ce qui attire, tout d'abord, l'attention, c'est l'imposant catalogue de droits et libertés fondamentaux du Titre I^{er} qui était annoncé par le Préambule de la Constitution, souhaitant rompre avec les années de dictature. On peut lire dans ce Préambule, notamment, que la « nation [...] proclame sa volonté de [...] protéger tous les Espagnols et les peuples d'Espagne dans l'exercice des droits de l'Homme ». L'article 53.2 CE doit, en outre, être considéré comme un puissant vecteur de constitutionnalisation puisqu'il dispose que « tout citoyen peut demander la protection des libertés et droit visés à l'article 14 et à la section première du chapitre II devant les tribunaux ordinaires [...] et, le cas échéant, par un recours d'*amparo* devant le Tribunal constitutionnel ». C'était proclamer l'applicabilité directe de ces dispositions constitutionnelles et en finir avec la « tromperie »²⁶ constituée par la Charte des Espagnols du 17 juillet 1945 qui proclamait de nombreux droits « dont l'effectivité restait conditionnée entièrement à des lois d'application, lois qui soit ne furent pas adoptées (ce qui arriva pour la majorité des droits), soit qui, quand elles furent adoptées, réglèrent arbitrairement le domaine et les conditions d'exercice de ces droits »²⁷. En outre, en dehors du Titre I^{er} consacré aux « droits et devoirs fondamentaux », d'autres dispositions de la Constitution ont permis d'œuvrer à la constitutionnalisation du droit. Tel est le cas, en particulier, du Titre VII intitulé « De l'économie et des finances » où l'on trouve, des règles en matière financière et fiscale²⁸ et des dispositions relatives au droit économique²⁹. Il en va de même des dispositions relatives à l'organisation des administrations décentralisées, telle les Communautés autonomes, ainsi que des nombreux principes concernant l'administration et les administrés, dont certains ne se retrouvent pas habituellement dans une Constitution (tel le « droit des citoyens d'être entendus directement ou par l'intermédiaire des organisations et des associations reconnues par la loi,

25. « La constitutionnalisation du droit espagnol », *RFDC*, n° 5, 1991, p. 43.

26. E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 113.

27. *Ibid.*

28. L'article 133 CE contient, notamment, des règles de régulation des compétences des différentes personnes publiques en matière de pouvoir fiscal ; l'article 134 CE contient de nombreuses règles procédurales relatives à l'élaboration du budget de l'État.

29. Art. 129 CE.