

- V -

**KUZEY AKDENİZ: KRİZ DÖNEMİNDE ANAYASACILIK**  
***NORTH MEDITERRANEAN: CONSTITUTIONNALISM IN THE***  
***CRISIS PERIOD***  
***MÉDITERRANÉE DU NORD: CONSTITUTIONNALISME EN***  
***PÉRIOD DES CRISES***

**AVRUPA VE İSPANYA'DAKİ ANAYASAL SÜREÇLER\***  
*(EUROPE AND CONSTITUTIONAL PROCESSUS IN SPAIN)*

**Angel Rodriguez**

*Malaga Üniversitesi Anayasa Hukuku Öğretim Üyesi/  
Professor of Constitutional Law, University of Malaga (Spain)*

**ÖZET**

Bu tebliğ; “Avrupa fikri”nin Franko dönemi ertesinde 1978’de kabul edilen yeni İspanya Anayasasındaki değişiklik tasarısına etkisini ve her ikisi de Avrupa’nın taleplerinin bir sonucu olan 1992 ve 2011 Anayasa değişikliklerinde, Avrupa gerekçesinin nasıl bir rol oynadığını incelemektedir. 1978’de İspanya’da yeni demokratik rejimin kurulması, kamuoyu tarafından ülkenin “avrupalılaştırılmasının” bir başka adımı olarak görülmüştür: “Avrupa fikri” anayasal tartışmalar boyunca “demokrasi” ya da “hukuk devleti” gibi kavramlara sıkı sıkıya bağlanmış ve anayasal sürecin bütününe meşrulaştırmak için yeterli görülmüştür. Anayasa; 1992’de Avrupa Birliği Anlaşması’na uyumu sağlayabilmek için Avrupa vatandaşlarına oy hakkının düzenlenmesi konusunda, 2011’de de gene Avrupa Birliği’nden gelen bütçesel istikrar taleplerini yanıtlayabilmek için değiştirilmiştir. 1978’dekinin aksine ve Avrupa’nın bu iki değişiklikte önemli bir rol oynamasına karşın bugün Avrupa gerekçesinin anayasal süreci meşrulaştıran bir fikir olmaktan çıktığı söylenebilir.

**Anahtar sözcükler:** İspanya anayasası, Avrupa Birliği, Avrupa Birliği anlaşması, avrupalılaştırılma

**ABSTRACT**

*This paper reviews the influence of the idea of “Europe” in the process of drafting the new Spanish Constitution passed in 1978 after*

---

\* Farnsızcadan çeviren Reha Yünlüel.

*the francoism, and how the European argument has evolved in the two only amendments to the Constitution that have been passed to date, those of 1992 and 2011, both of them due to European exigencies. In 1978, the establishment of a new democratic regime for Spain was seen by the public opinion as another step of the "europeanization" of the country: the idea of "Europe" which was present along the constitutional debates was then intimately linked to concepts such as "democracy" or "rule of law", and was extremely relevant to legitimate the constitutional process as a whole. In 1992, the Constitution was amended to comply with the European Union Treaty regulations on the voting rights of European citizens, and in 2011 to fulfill the requirements of budgetary stability also emanated from the European Union. But, by contrast to what happened in 1978, and although "Europe" also played an important role in these two constitutional reforms, it may be said that the European argument lost part of its potential as a legitimating idea for the constitutional process.*

**Keywords:** Spanish Constitution, European Union, European Union Treaty, europeanization

\*\*\*

## GİRİŞ

Şu anki İspanya Anayasasında (İA) yapılan ikinci reform 27 Eylül 2011'de kabul edildi. Bunun gibi Franko diktasının sonundaki siyasi geçiş sırasında 1978 Aralığında kabul edilen anayasada yapılan 1992 reformları da, yapılan tek değişikliklerdir. Her iki hâlde de anayasal reform, Anayasanın tek bir maddesine ilişkindi: 1992'de söz konusu İspanya'daki yabancıların seçim haklarını düzenleyen İA'nın 13. maddesi; ve 2011'deki değişiklik de bütçe dengesine ilişkin bir dizi ilke düzenlediği İA'nın 135. maddesi idi.

İA'nın otuzbeş yıl boyunca böylesine az reforma uğramış olmasının nedenleri hukuki olduğu denli siyasidir de. Bu reformun onaylanabilmesi için, çoğunluğu oluşturan siyasi güçlerin (merkez solda Sosyalist Parti ve merkez sağda Halk Partisi) gerekli siyasi uzlaşmayı sağlayabilecek yeterlikten yoksun olmalarına ve reform tartışmalarının somut bir boyuttan polemik konusu diğer boyutlara da (özellikle mülki yapı) geçebileceği korkusuna dayanan bu son değişiklikler, açıktır ki en önemlilerindendir. Hukuksal açıdan reformların az sayıda olmasının temel nedeni, reformlar için kimi maddeleri çok sıkı bir şekilde koruyan (nitelikli çoğunluk şartı, reform önerisi getiren meclislerin feshi ve erken seçim ile onay referandumu gibi) karmaşık bir usûl öngören Anayasanın katılımında yatmaktadır.

Bu sunumumuz sırasında İspanya’da demokrasinin kurulmasından beri gerçekleştirilen üç anayasal süreçte rol oynayan Avrupa fikrini inceleyeceğiz: İlk önce, 1978 Anayasasının kabulü, daha sonra 1992 ve son olarak da 2011 reformları.

## AVRUPA FİKRİ VE 1978 ANAYASASININ KABULÜ

20. yy.’ın başında İspanyol filozof Jose Ortega y Gasset “İspanya bir sorun, Avrupa bir çözüm” dedi. 19. yy. boyunca ispanyol milletini kasıp kavuran felâketlerin kaynağı kimilerine göre İmparatorluğun 400 yüzyıl evvel, ülkenin tüm kıtadan tecridine yol açtığı düşünülen kaybına kadar uzanıyor. “1898 nesli” (son ispanyol kolonisi Küba’nın bağımsızlığını ilân ettiği yıl) diye adlandırılan aydın seçkinlerde hâkim olan, ulusal uyanışın “Avrupa’dan” geleceği kanısı 2. Cumhuriyetin kuruluşu sırasında dile getirilmiş ve 1936-1938 iç savaşından zaferle çıkan General Franco diktasına muhalif siyasi güçlerde 40 yıl boyunca yaşamaya devam etmiştir. 1975’te Franco’nun ölümünden sonra siyasi dönüşümün ve yeni bir anayasal sürecin başında “bir çözüm olarak Avrupa” fikri çok güçlü bir şekilde yayılmıştır.

Siyasi değişiklik sürecinin açılmasıyla, yeni Anayasanın nihayet İspanya’nın bir istisna olmaktan çıkıp tam bir “Avrupa” devleti olarak kıta komşularıyla aynı hizada olduğunu doğrulayan fikri kamu oyuna yerleşmiştir. 1978 İA’nı onaylayan, meclisteki (“las Cortes”) mevcut tüm siyasi partiler kararlı bir şekilde Avrupalı idiler. Ülkenin “avrupalılaştırılmasının” sorunların çözümünde gerekli olduğunu söyleyen Ortega y Gasset’in bildirisine inanıyorlardı. Ve böylece İspanya’nın avrupalılaştırılması fikri anayasal metne de taşındı.

Avrupa fikrinin 1978 Anayasal sürecindeki çoklu etkisinin yeni Anayasadaki sonuçları üç ana kategoride toplanarak açıklanabilir: demokratik meşruluğun kaynağı olarak, deneyim kaynağı olarak ve İspanya’nın avrupa siyasi teşkilâtlarına uyumunu kolaylaştıracak bir unsur olarak.

Bu kategorilerin ilki **demokratik meşruluğun kaynağı olarak** Avrupa fikri anayasal süreçte sıklıkla mevcut idi. Tartışmalar sırasında kimi kararların meşruluğunda bir ölçüt olarak Avrupa’ya dayanmak yaygındı. “Avrupalı” gibiymişçesine yapmaya olan atıf, özellikle İnsan Hakları Hukuku konusunda sıklıkla eleştirisiz bir şekilde kerameti kendinden menkul itiraz edilemeyen bir gerekçe olarak Avrupa’dan büyük ders almaya ihtiyacı olan İspanya’da kullanıldı.

Avrupa fikrinin kullanımının eleştirisiz niteliğinin bir meşruluk kaynağı olması kendisini Kurucu Meclis’in çalışmaları sırasında haklar meselesinde Avrupa’ya çoğunlukla kerameti kendinden menkul bir gerekçe olarak atıfta bulunulmasında göstermektedir.

Bu etkinin çarpıcı bir örneği Anayasal Haklar Bildirgesinin bizzat kendisinde bulunmaktadır. Anayasa tartışmaları sırasında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine basit bir atfın yeterli olacağı önerilmiş ise de netice itibariyle Anayasanın ilk başlığının tamamı anayasal temel hakların düzenlenmesine ayrılmıştır. İspanya'nın AİHS'ni o tarihte henüz onaylamamış olmasından ötürü bu öneri uygulanamamıştır.

Her hâlükârda tüm hukuksal aktörleri; insan haklarına ilişkin iç hukuk normlarını uluslararası sözleşmeler ile birlikte yorumla zorlayan bir anayasa hükmünü (İA m. 10.2) dahil etmesi sayesinde ki, İspanya Anayasa Mahkemesi ve ardından da diğer ispanyol mahkemeleri insan hakları konusundaki avrupa hukukunu iç hukuk düzenine girmesini sağlayarak -AİHS ile Strazburg içtihatlarını- anayasal normlarını bir yorum kuralı olarak kullanmaktadırlar.

Bu dahil etmeye gösterilen eleştirel tavır daha yenidir. Örneğin Anayasa Mahkemesi, nadir de olsa bir iki davada, AİHS'nin uygulanması talebini Sözleşmesel korumanın düzeyini iç hukukun altında kabul ederek reddetti. Ancak ispanyol mahkemeleri; sözleşmesel hükümleri neredeyse hep, her türlü eleştiriden uzak bir şekilde zımnen sırf avrupa meşruluğuna dayanarak, hakların korunmasının Sözleşmesel standardını sanki uygulanabilir bir iç standart gibiymişçesine yerleştirmek üzere uyguladılar. Unutulan ise iç hukukun standardının bu Sözleşmesel standardı geçebileceği hususu idi.

İkinci olarak, Avrupa fikri 1978 Anayasasında bir **deneyim kaynağı** olarak yer almaktadır. Bu kategoriyi, İspanyol anayasakoyucusunun erklerin düzenlenmesi konusunda, daha önce diğer avrupa ülkelerinde -ki çoğunluğu, 2. Dünya Savaşı ertesinde kabul edilmiş yeni anayasalardır- alınmış kararlardan mülhem kararları oluşturmaktadır. Bu konudaki örnekler çoktur. En açık etkilerden söz etmek gerekirse, örneğin monarşinin düzenlenmesi konusunda iskandinav anayasaları; rasyonel parlamentarizm bağlamında Parlamento ve Hükümet arasındaki ilişkiler ile Anayasa Mahkemesine verilen görevler hakkında Bonn Anayasası; hâkimlerin idaresine ilişkin özel bir kurumun kurulması hakkında İtalya Anayasası (ki İspanya'da Yargı Erki Genel Konseyi adını taşımaktadır [Consejo General del Poder Judicial]) belirtilmelidir.

Demokrasi ya da insan hakları fikrine nazaran, avrupa gerekçesinin anayasal süreçte bir meşruluk kaynağı olarak kullanıldığı hâllerden farklı olarak; anayasa tartışma gerekçelerine, diğer avrupa ülkelerinden kimi anayasal mühendislik tercihlerini almanın uygun olup olmadığını tartışmak üzere eleştirel bir perspektif dahil edildi. Bu eleştirel yaklaşım; özellikle azınlık grupların, kimi tekniklerin diğer avrupa ülkelerinden ithaline karşı çıkan müdahalelerinde kendini gösteriyor: Örneğin Bonn Anayasasından alınan yapıcı gensoru önergesi verilmesine ilişkin düzenlemenin Almanya'da güvensizliğe yol açtığına dikkat çekilmesi ya da

İspanya örneğinde hükümetin istikrarına aşırı önem verilmesinin Parla-  
mentonun denetim işlevlerinin aleyhine bir bozukluk yaratabileceğinin  
altının çizilmesi gibi.

Bununla birlikte, kurumsal yaklaşım konusundaki yoğun tartışma-  
lar temel hakların korunmasına ilişkin olduğunda (Almanya'dan hakların  
Anayasa Mahkemesi önünde [amparo] “koruması” denetimi usûlünün  
ithâl edilmesinde olduğu gibi), Meclisin bakışı bir meşruluk kaynağı  
olarak -yukarıda adlandırdığımız- Avrupa fikrine yaklaştığından eleştirel  
gerekçeler azalıyordu

Üçüncü olarak, Avrupa fikrinin kıtanın, **uluslarüstü kurumlarına**  
–yani Avrupa Konseyi ve asıl olarak Avrupa Birliği- **uyumu kolaylaştı-  
rıcı bir unsur** olduğunun altını çizmek gerekir. Paradoksal bir şekilde  
Avrupa Birliği (o sırada, Avrupa Topluluğu olarak anılıyordu), anayasal  
metinde açıkça belirtilmemesine karşın; İspanya Anayasasının diğer  
avrupa ülkelerinininkilerle türdeşleştirilmesi yönündeki genel düşünce,  
yalnızca demokrasiye ulaşılmasının olmazsa olmaz koşulunu değil, bu-  
nun aynı zamanda İspanya'nın gelecekteki avrupa kurumlarına uyumunu  
kolaylaştırıcı bir unsuru olduğunu da temsil ediyordu. Bir olasılık bu, o  
sırada, anayasal metni diğer kıta devletlerinininkilere uyarlamak için artı  
bir neden oldu. Diğer anayasalara ne kadar çok benzerse, uyumu da o  
denli kolay ve çabuk olacaktı.

O dönemin kamuoyu bilincinde, “demokrasi”, “hukuk devleti” ve  
“Avrupa” fikirleri neredeye aynı anlama geliyordu. Yeni anayasayı ka-  
bul ederek, bu kimlikle yalnızca İspanya'da demokrasi kurulmadı, ama  
Avrupa kurumlarına gelecekteki bir uyumun temelleri de atılmış oldu.  
Anayasa'nın aynı anda, uygulamada pek belli olmayan iki hedefi vardı.

Oturumların açılış konuşmasında bizzat Millet Meclisi Anayasa  
Komisyonu Başkanı tarafından altı çizilen bu düşünceye göre: Anayasa  
“Avrupa'ya uyumu tam olarak sağlayacaktır.” Parlamenter sürecin so-  
nunda, yeni Anayasasının Kongrede son oylanması sırasında bu fikir ye-  
niden ortaya çıktı, ki son oylama Meclis Başkanının davetiyle gelen Av-  
rupa Parlamentosu temsilcilerinin coşkun alkışıyla gerçekleşti.

Avrupa fikrinin, genel olarak 1978 İspanyol anayasal sürecinde ne-  
redeyse tüm önemli kısımlarında temel atıf olduğu doğrulanabilir.  
Önünde kendisini etkileyebilecek (özellikle Avrupa'nın federal devlet-  
leri gibi) önemli örnekler olmasına karşın, Anayasanın, daha sonra  
*özerklikler devleti* diye adlandırılan kendine özgü bir sistemin kabul  
edildiği yerel teşkilât modeli hariç...

Mülki boyut hariç Anayasadaki avrupa etkisi, 19. ve 20. yüzyıl-  
larda yürürlükte olan anayasal metinlerin olası etkilerini bertaraf etti.  
Genelde önceki İspanya anayasaları (ki ilki 1812 Cadix ve sonuncusu  
1931 tarihli 2. Cumhuriyet Anayasası olmak üzere 9 tanedir), anayasal

meclisi oluşturan çoğunluk grupları tarafından, işleyen avrupa anayasal kavramları karşısında başarısız modeller olarak değerlendirilmiştir.

Kısaca, 1978 İspanya Anayasası İspanya'da kurulması gereken demokrasi modeli olarak Avrupa'yla ve Avrupa devletleriyle birlikte hazırlandı. Tony Judt'un Kuzey Akdeniz kıyı devletlerinin siyasi seçkinlerinin 20. yy'ın son otuz yılında sırayla demokrasiye geçişleri sırasındaki yaklaşım değişikliklerini betimlemek için kullandığı bu ifade, ispanyol anayasa süreci için de kullanılabilir: o dönemde "geriye doğru bakanlar şimdi Kuzeye bakmaktadır, Öyle görünüyor ki, coğrafya tarihi yenmiştir".

### AVRUPA FİKRİ VE 1992 AY'NIN 13. MADDESİNDEKİ REFORM

Avrupa 15 yıl sonra kabul edilen, ilk ispanyol anayasal reformu için de bir öncü olmuştur. Ne var ki bu sefer 1978 anayasa sürecinin aksine 1986'da, herhangi bir anayasal reform gerçekleştirmek zorunda olmadan katıldığı Avrupa Topluluğu'nun (o zamanlar bu adla anılıyordu) bir üyesi olmasının mecburi sonucu idi.

1992'de Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Anlaşmasının kabulü sırasında İspanya hükümeti, Anlaşmayı onaylamadan önce herhangi bir anayasal reform yapmak gerekip gerekmediğini öğrenmek için Anayasa Mahkemesinden görüş istedi. Anlaşmada söz konusu olan engel, Anlaşmada toplanan egemenliğin transferi değil, Anlaşmanın Birlik vatandaşlığına yeni bir hak bağlayarak, özellikle bir başka üye devlette ikâmet eden avrupa vatandaşlarına yerel seçimlerde oy hakkını vermesi idi.

İspanya Anayasası Anlaşmaya göre açık bir çelişki içeriyordu. İA'nın 13. maddesi –avrupa vatandaşı ya da değil- "yabancılar"ın ancak belli koşulları sağlamaları durumunda istisnai olarak yerel seçimlerde aktif seçim hakkı olan oy hakkını düzenliyordu.

Anayasayla olan çelişki açık olsa da, İspanyol doktrininin önemli bir kısmı ile bizzat hükümet anayasal bir reformun gerekli olmadığını düşünüyorlardı. ATAD'nın Topluluk Hukukunun üstünlüğü doktrininden ilham aldığı açık olan ancak İspanya Anayasa Mahkemesi tarafından kabul edilmeyen temel gerekçe, İspanya'nın Avrupa Topluluğu'na katılımının Topluluk Hukuku hükümlerini ulusal Anayasaya üstün kıldığı idi. Bu açıdan, Birlik hukukunun üstün gelebilmesi için; bizzat Anayasaya öngörülen hüküm (İA m. 93), uluslararası kurumlara "Anayasadan kaynaklanan yetkilerin", anayasal reforma gerek kalmaksızın bir organik kanun ile "devri" için yeterliydi.

Sonuç olarak, sorunun çözümü Hükümetçe Anayasa Mahkemesine bırakıldı. Ki Anayasa Mahkemesi, Anlaşmanın onaylanmasının Anayasaya yabancıların yerel seçimlerde "etken" seçim hakkının yanına "ve edilgen" sözcüklerinin eklendiği bir ön reformun yapılması gerekliliğini

beyan etti. Tuhaf bir şekilde ne hükümet Anlaşmanın diğer hükümlerinin Anayasaya uygunluğunu Anayasa Mahkemesine danışma, ne de Anayasa Mahkemesi kendisine sorulmayan sorulara yanıtlama ihtiyacı duyular. Aslında, Anlaşmada düzenlenen yerel seçmen haklarıyla birlikte avrupa vatandaşlarının diğer seçmen hakları –Avrupa Parlamentosu seçimlerindeki seçmen hakları- Anayasa Mahkemesinin görüşünde yer almadı, ve böylece –bugün dahi- Anayasaya göre siyasi katılım hakkı yerel seçimlerde oy hakkı hariç (Avrupa Parlamentosu seçimleri de birlikte olmak üzere) münhasıran İspanyollara ait bir hak olarak kaldı.

Anayasa Mahkemesinin görüşünün ardından, Anayasa reformu; Parlamenteonun iki meclisinde tek okumalı bir yöntemle neredeyse tartışmasız ve hızlı bir şekilde yapıldı.

Kısaca Avrupa Birliği'ne katılım ya da Avrupa Anlaşmalarında arkası arkasına gerçekleştirilen değişiklikler nedeniyle diğer üye devletlerde gerçekleştirilen önemli anayasal reformlara karşın İspanya'da 2011'e dek tek bir anayasal reform yapıldı. Ki o da İA'nın 13. maddesindeki, yabancıların yerel seçimlerdeki edilgen seçim haklarına ilişkin 13. maddesinde yapılan çok sınırlı reform idi. Ve bu reform, tüm bu zaman boyunca Birlik içinde çok önemli değişiklikler olurken yapıldı.

Yalnızca bununla da kalmadı: 2005'te başarısız Avrupa Anayasası tasarısı kabul edildiğinde, İspanya Hükümeti Parlamenteoya onaylatmaya girişmeden (ve bir referanduma sunmadan) önce Anayasa Mahkemesinden söz konusu tasarının Anayasaya uygunluğu için yeniden görüş istedi. Mahkeme bu sefer görüşünde, her ikisi arasında bir çelişki görmediğinden Avrupa Anayasasının onaylanması için önceden bir Anayasa reformuna gerek olmadığını belirtti.

## **AVRUPA FİKRİ VE 2011 AY'NIN 135. MADDESİ REFORMU**

16 Nisan 2004'te José Luis Rodríguez Zapatero ilk defa Milletvekilleri Kongresi'nin güvenini elde ederek Hükümet Başkanı seçildi. Meclis önündeki ilk konuşmasında kurmak istediği hükümetin programına bir anayasal reform maddesi dahil etmişti. Reform dört noktadan oluşuyordu: Tahta geçiş sırasında erkeğin kadına olan önceliğini kaldırmak, Senatonun yerel yönetimleri temsil eden bir meclis olarak yeniden düzenlenmesi, İspanya'da kurulmuş 17 özerk bölgenin adlarının anayasal metinde açıkça belirtilmesi ile diğer avrupa anayasalarında olduğu üzere İspanya'nın Avrupa Birliği'ne uyumuna anayasal meşruluk verecek bir "Avrupa şartı"nın Anayasaya sokulması.

Bu reformlar esasta, Parlamenteodaki mevcut siyasi gruplarda bir güvensizlik yaratmamasına karşın hiçbirisi kabul edilmedi. Tasarının önemi etrafında gerekli uzlaşmayı sağlamanın imkânsızlığı onaylanmasını da engelledi. 4 yıl sonra 2008'de Hükümet Başkanı Parlamenteodan yeni bir hükümet kurmak üzere güvenoyu isterken, söz konusu giri-

şiminin başarısızlığını bizzat kabul etti. Bu vesileyle, reddedilmiş adde-derek, artık herhangi bir anayasal reformu düşünmediğini teslim etti.

Fakat gene de bu Hükümet Başkanı olarak ikinci yetkilendirilme-sinde idi ve söz konusu ikinci ve şu an için sonuncusu olan, 1978 Ana-yasası reformu gerçekleştirildi. 2011 Eylül tarihli bu reform açık bir bi-çimde “Avrupa fikri” ile şartlanmış idi.

Hiç kuşkusuz 2011 yılı siyaset sahnesini birkaç yıl öncesinden tahmin etmek zordu: uluslararası banka krizinin ağırlaşması tüm Birlik üyesi ülkelerde dramatik sonuçlara yol açtı, özellikle avroyu ortak para birimi olarak kabul eden ülkelerde. Bazısı ödemeleri gereken devlet borçları için çok yüksek faiz oranlarının baskısına marûz kalmışlar veya avrupa kurumları ya da diğer üye devletler tarafından “kurtarılmışlar” veyahut da çok şiddetli düzenleme tedbirlerini alabilmek için tek yol olan teknokrat karakterli yeni hükümetler kurmak zorunda kalmışlardı. Bu uluslararası ekonomik kriz bağlamında gücü çok zayıflayan Hükümet başkanı 2011 Temmuz’unda Parlamentoyu Eylül ayında feshedeceğini ve erken seçime gidileceğini açıkladı. Ancak Parlamentonun feshinin öngörüldüğü tarihten birkaç hafta önce Hükümet sürpriz bir şekilde mu-halefetin çoğunluk grubunun desteğiyle anayasal bir reforma gidileceğini ilân etti.

Reform Anayasaya Avrupa Birliği’nin talep ettiği ifadeler ile yal-nızca İspanya devletinin genel bütçesine değil ve fakat şu ana değin kendi bütçelerinin yönetiminde büyük bir mali özerklikten yararlanmış olan özerk yönetimler ile yerel hükümetlere de uygulanacak bir *bütçesel istikrar* hükmü koyarak, Anayasanın 135. maddesinin anlamını tamamen değiştirecekti.

Anayasanın yeni 135. maddesine göre, “bütçesel istikrar” ilkesi bütün ispanyol kamu idarelerinin işlemlerine uygulanabilecektir. Devlet; bir organik kanun aracılığıyla Devlete ve özerk yönetimlere tanınmış azami yapısal açığı düzenlemekle yetkilendirilmiştir ve yerel kurumlar bütçesel bir denge arz etmekle zorundadırlar. Yeni madde aynı zamanda, bütün bu yönetimlerin kamu borcu kredi ödemelerinin mutlak bir önce-likten yararlanacağını düzenlemektedir.

Anayasaya bütçesel istikrar yetkisinin konulması, Avrupa Birliği makamlarıyla -bazı üyelerinki en önemlisidir (özellikle Almanya’nınki)- uluslararası mali kuruluşların baskısı sonucu olmuştur ki; ortak para bi-rimini kullanan bazı Birlik üyesi devletlerin karşı karşıya oldukları ve tüm Avrupa’ya yayılabilecek mali kriz tehlikesi karşısında, bu düzenle-yici siyaseti dikte etmişlerdir.

Avrupa tarafından istenen tedbirlerin bizzat Anayasaya konulma-sının dışında, söz konusu anayasal reform Anayasaya ilk defa Avrupa Birliği ifadesini sokarak, ispanyol mali siyasetinin, Birlik amaçlarına bağlanmasını da düzenlemiştir. Yani, İA’nın yeni 135. maddesi, Devle-



tin ve özerk yönetimlerin yapısal açıklarının Avrupa Birliği'nin üye devletler için belirlediği oranları, ispanyol kamu borçlarının bütününe de Avrupa Birliği İşleyiş Anlaşmasında düzenlenen referans değerleri aşamayacağını açıkça belirtmektedir.

Avrupa etkisi; yalnızca Anayasanın yeni mali ilkelerini kayıtlamamış, ama aynı zamanda, ilk kez Anayasa açık bir ifadeyle, o zamana değin hükümetlere, ulusal meclisler ve özerk yönetimlere bıraktığı, mali siyaset kararlarının alınmasını Birliğe devretmeyi de başarmıştır. Bunun yanı sıra bizzat reformun gerçekleşmesi sürecinde alışılmamış bir ritme zorlayarak, rekor sayılabilecek bir zamanda önerilmiş, tartışılmış, onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Gerçekten, bu “acele reform” önerisi Kongre'ye 26 Ağustos 2011 Cuma günü yapılmış ve 6 gün sonra 2 Eylül'de tartışılmış ve kabul edilmiştir. Senato'daki gerekli işlemler içinse bu -5 gün içerisinde- daha hızlı olmuş, yürürlüğe girmesi içinse 15 gün fazladan beklemek gerekmiştir. Bu ise, Anayasanın iki meclisten birisinin üyelerinin 1/10'unun Parlamento'dan referandum talep edebilmesi için öngördüğü bu süreden kaynaklanmaktadır. Üye sayısı yeterli olmadığı için referanduma da gidilmemiştir.

Kongre'deki parlamenter gruplardan birisi; anayasa reformunun acil bir yöntemle, tek okumalı olarak böylesine kısa sürelerde yapıldığından ötürü parlamenterler olarak onların *ius ad officium*'unu ihlâl ettiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne Anayasaya aykırılık başvurusunda bulunmuştur. Ancak Anayasa Mahkemesi itirazın esastan bir inceleme yapmayı gerektirecek önemde olmadığından bahisle, reformu bu şekilde onaylayarak başvuruyu reddetmiştir.

## SONUÇ

“Avrupa fikri” ve avrupalılaştırmaya dayalı gerekçeler Franko'culuğun yıkılışından bu yana İspanya'da gerçekleşen üç anayasal süreçte –yani yeni 1978 İA'nı kabulle sonuçlanan süreç ile bugüne değin sadece iki kez yapılan anayasal reformda (1992 ve 2011 anayasal reformları)- çok önemli bir rol oynamıştır. Her üçü de “avrupa fikri” ile şu ya da bu ölçüde etkilenmiş, şartlanmış ve hatta belirlenmiştir.

Geçiş döneminde, İspanya'nın avrupalılaştırılması ile demokrasi arasındaki hiç olmazsa 19. yy'ın sonundan beri kültürlü ispanyol kamuoyundaki mevcut kimlik arayışı, yeni 1978 Anayasasının kimliğindeki emarelerden birisi olarak Avrupa'ya açılmaya dönüşmüştür. Ardından, anayasal değişikliklerin fazlasıyla katı olduğu hukuksal bir bağlamda; demokrasiye geçiş zamanına ve anayasal süreçte tam olarak çözülememiş konuların yeniden açılması korkusuna denk gelen yeniden uzlaşmayı sağlayacak siyasi güçlük, gerekli anayasal reformları yıllar boyunca engellemiştir. Önce 1992 Maastricht Anlaşmasının kabulü, yakın zamanda

ise 2012 Mart'ındaki *İstikrar, İşbirliği ve Yönetim Anlaşması*'nin imzalanmasından yana olmasıyla; yalnızca Avrupa ilkelerine uyum ihtiyacı, İspanya'da anayasal reform tasarılarının, -en azından aynı önemdeki iç sorunlarına yanıt getirmese de-, meyve vermesini sağlamıştır.

İspanya'da Anayasa reformu için, Avrupa'nın taleplerini karşılamak, yeterli siyasi uzlaşmanın sağlanmasında tek yol olarak görünmektedir.

Buna karşın, bu üç anayasal süreçte açık farklılıklar vardır. Aynı şekilde 1978'den beri ispanyol kamuoyunda hâkim olan Avrupa fikri ile 35 yıl sonra bugün var olan Avrupa fikri arasında da.

Daha 1992 ve özellikle 2011 reformlarında, Avrupa fikri'ne kerametinden menkul bir gerekçeymişçesine basit bir atf, reforma yönelebilecek eleştirel tavırların doğuşunu engellemeye yeterli değildi. Kuşkusuz daha az olsa da geçiş döneminde ve bugün -yukarıda söz ettiğimiz- *deneyim kaynağı olarak avrupa fikri* vardı. O zamandan farklı olarak, bugün söz konusu olan *meşruluk kaynağı olarak avrupa fikri*'dir.

Bütün bu süreçte hiç olmazsa bir paradoks gözlemlenebilir: 1978 Anayasasının orjinal metni ya da 1992'deki mini reform yahut da 2004'te başarısızlığa uğrayan girişim olsun, İspanyol anayasal metnine açık bir ifadeyle *Avrupa Birliği* ifadesinin dahil edilmesinin imkânsızlığı. Bu dahil etme 2011 reformunu beklemek zorunda kaldı ve bugün için de tektir.

Artık, birkaç yıl önce ispanyolların özgürlük ve demokratik özelliklerini ifade ettikleri Avrupa fikri bugün İspanya Anayasasında bir yer buldu. Ama yalnızca bütçesel istikrarın bekçisi olarak.

### KAYNAKÇA

*Les grandes démocraties, Constitutions des Etats-Unis, de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie, Textes présentés par Ferdinand Mélin-Soucramanien, Armand Colin, Dalloz 2005.*

*L'Union européenne apres le Traité de Lisbonne (ratifié par la France le 14 février 2008), Gualino, Paris 2008.*

## **L'EUROPE ET LES PROCESSUS CONSTITUTIONNELS EN ESPAGNE**

**Ángel Rodríguez**

*Professeur de Droit Constitutionnel Université de Málaga (Espagne)*

### **RÉSUMÉ**

*L'Europe et les arguments fondés sur l'europhisme ont joué un rôle très important dans les trois processus constitutionnels qui ont eu lieu en Espagne depuis la chute du franquisme. En Espagne, accomplir les exigences européennes semble être le seul moyen de susciter le consensus politique suffisant pour réformer la Constitution. La liberté et la démocratie sont conçues les fondements essentiels de la Constitution espagnole.*

***Mots-clés:** révisions constitutionnelles, l'Europe comme source de légitimité démocratique, l'Europe comme source de légitimité constitutionnelle, institutions supranationales.*

\*\*\*

### **INTRODUCTION**

La seconde réforme de l'actuelle Constitution espagnole (CE) a été adoptée le 27 septembre 2011. Celle-ci ainsi qu'une autre de 1992 sont les seules réformes de la Constitution, approuvée en Décembre 1978 lors de la transition politique à la fin de la dictature franquiste. Dans les deux cas, la réforme constitutionnelle touchait exclusivement à un article de la Constitution: en 1992 il s'agissait de l'article 13 CE, qui règle le droit de suffrage des étrangers en Espagne; et en 2011, l'article 135 CE, dans lequel une série de principes relatifs à la stabilité budgétaire a été incorporée.

Les raisons pour lesquelles la CE a été soumise à un nombre si limité de réformes au cours de ses presque trente-cinq années d'existence sont aussi bien juridiques que politiques. Ces dernières sont évidemment les plus importantes, et portent sur la faible capacité des forces politiques majoritaires (Parti Socialiste, de centre gauche, et le Parti Populaire, de centre droit) d'arriver au consensus politique nécessaire pour approuver la réforme, et à la crainte que le débat de la

réforme d'un aspect concret de la constitution puisse ouvrir la porte à la possibilité de réviser d'autres aspects plus polémiques (essentiellement l'organisation territoriale). Du point de vue juridique, la cause principale du nombre réduit des réformes se trouve dans la grande rigidité de la Constitution, qui prévoit un processus complexe pour les réformes et dont certains articles sont protégés de façon rigoureuse, ce qui exige, pour les réformer, des majorités très élevées, la dissolution des Chambres proposantes et la convocation d'élections et d'un référendum de ratification.

Au cours de cette présentation nous allons analyser le rôle que l'idée de l'Europe a joué dans les trois processus constitutionnels qui ont eu lieu en Espagne depuis l'instauration de la démocratie: d'abord, dans l'approbation de la Constitution de 1978; ensuite, dans la réforme de 1992; et finalement, dans la réforme récente de 2011.

### **L'EUROPE ET L'APPROBATION DE LA CONSTITUTION (1978)**

Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, le philosophe espagnol José ORTEGA Y GASSET proclama: "L'Espagne est le problème, l'Europe est la solution". Les maux qui avaient affligé la nation espagnole tout au long du 19<sup>ème</sup> siècle, dont les origines, pour certains, remontaient à la perte de l'empire quatre cent ans auparavant, étaient dus, en grande partie, à l'isolement du pays du reste du continent. La conviction que la régénération nationale viendrait "de l'Europe", qui s'empara de l'élite intellectuelle dénommée "la génération de 1898" (l'année de l'Indépendance de Cuba, la dernière des colonies espagnoles), fut présente lors de l'instauration de la Seconde République (1931) et survécut parmi les forces politiques opposées à la dictature instaurée par le général Franco pendant presque quarante ans à la suite de son triomphe dans la guerre civile de 1936-1939. Au début de la transition politique après la mort de Franco en 1975 et de l'ouverture d'un nouveau processus constituant, l'idée de "l'Europe comme solution" s'est propagée de nouveau avec beaucoup de force.

Avec l'ouverture du processus de changement politique, l'idée que la nouvelle Constitution allait enfin certifier que l'Espagne avait cessé d'être une exception et qu'elle s'alignait sur ses voisins du continent en tant qu'état entièrement "européen" s'est installée dans l'opinion publique. Tous les partis politiques présents à l'assemblée ("las Cortes") qui approuva la Constitution de 1978 étaient résolument européistes. Ils croyaient à la déclaration de ORTEGA Y GASSET que "l'européisation" du pays était essentielle pour pouvoir résoudre ses problèmes. Et donc l'idée d'européiser l'Espagne fut transférée au texte même de la constitution.

L'influence multiple de l'idée de l'Europe dans le processus constituant de 1978 peut s'expliquer en classant son incidence sur la nouvelle Constitution en trois grandes catégories: comme source de légitimité démocratique, comme source d'expérience et comme élément qui facilitera l'ultérieure intégration espagnole dans les organisations politiques européennes.

La première de ces catégories, l'idée de l'Europe **comme source de légitimité démocratique**, a été très souvent présente au cours du processus constituant. Lors des débats, le recours à l'Europe comme critère de légitimation de certaines décisions fut courant. La référence à la façon de faire "européenne", bien souvent de manière non critique, fut utilisée en tant qu'argument d'autorité sans appel, en particulier par rapport aux Droits de l'Homme, matière dont l'Espagne avait grand besoin de leçons de l'Europe.

Le caractère non critique de l'utilisation de l'idée de l'Europe comme source de légitimité est illustré, lors de l'assemblée constituante, dans la majorité des références à l'Europe comme argument d'autorité en matière de droits.

Un exemple significatif de cette influence se trouve dans la Déclaration des Droits de la Constitution elle-même. Finalement, un Titre entier de la Constitution, le Premier, est utilisé pour établir les droits fondamentaux constitutionnels, bien qu'au cours des débats constitutants il avait été suggéré qu'il suffisait d'avoir dans le texte constitutionnel une simple référence à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette proposition ne fut pas adoptée car l'Espagne n'avait pas encore ratifié le texte de ladite Convention.

En tout cas, c'est grâce à l'inclusion d'une disposition constitutionnelle (l'article 10.2 CE) obligeant tous les acteurs juridiques à interpréter les normes internes relatives aux droits de l'homme en accord avec les traités internationaux sur la matière que le Tribunal Constitutionnel espagnol, et ensuite le reste des tribunaux espagnols, utilisent la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour de Strasbourg comme règle d'interprétation des normes constitutionnelles, incorporant ainsi à l'ordre juridique interne le droit européen en matière des droits de l'homme.

L'attitude critique envers cette incorporation est très récente. Par exemple, il y a eu quelques cas, encore rares, lors desquels le Tribunal Constitutionnel a rejeté l'application du niveau de protection conventionnelle en le considérant inférieur au niveau interne. Néanmoins, pendant presque tout ce temps les tribunaux espagnols ont utilisé la règle conventionnelle de manière non critique, faisant appel implicitement à la légitimité européenne pour placer le standard conventionnel de protection des droits comme standard interne entièrement applicable, en oubliant

qu'il s'agit, selon les dispositions de la propre Convention et de la jurisprudence de Strasbourg, d'un standard commun minime de protection que le droit interne peut toujours dépasser.

Deuxièmement, l'Europe fut présente aussi dans la Constitution de 1978 **comme source d'expérience**. Cette catégorie correspond à toutes les occasions au cours desquelles les décisions constituintes espagnoles au sujet de l'organisation des pouvoirs se sont inspirées de celles qui avaient été prises auparavant dans d'autres pays européens – la plupart dans les nouvelles constitutions approuvées à la suite de la Seconde Guerre Mondiale. Ici les exemples sont multiples. Pour parler uniquement des influences les plus évidentes, il faut citer: l'exemple des constitutions scandinaves en ce qui concerne la régulation de la monarchie; de la Loi fondamentale de Bonn sur les relations entre le Parlement et le Gouvernement dans le contexte d'un parlementarisme rationalisé et sur les fonctions confiées au Tribunal Constitutionnel; et de la Constitution italienne par rapport à l'établissement d'un organe propre pour la gouvernance des juges, qui dans le cas espagnol a été appelé Conseil général du pouvoir judiciaire [Consejo General del Poder Judicial].

A la différence des occasions lors desquelles l'argument européen fut utilisé dans le processus constituant comme source de légitimité par rapport à l'idée de démocratie elle-même ou des droits de l'homme, une perspective critique fut incorporée dans les arguments des débats constituints pour discuter si il convenait ou non de prendre d'autres pays européens certaines options d'ingénierie constitutionnelle. Cette attitude critique fut manifeste surtout dans les interventions des groupes minoritaires qui s'opposaient à importer d'autres pays européens quelques-unes de ces techniques: par exemple, dans le cas de la motion de censure constructive importée de la Loi fondamentale de Bonn, en faisant remarquer la méfiance que cette régulation avait suscitée en Allemagne, ou en soulignant les dysfonctionnements qu'une préoccupation excessive pour la stabilité gouvernementale, au détriment des fonctions de contrôle du Parlement, pourrait produire dans le cas espagnol.

Néanmoins, lorsque les débats au sujet de la conception institutionnelle se rapportaient plus intensément sur la protection des droits fondamentaux (comme, par exemple, au moment d'importer de l'Allemagne la procédure de "protection" [amparo] des droits auprès du Tribunal Constitutionnel), les arguments critiques diminuèrent, la vision de l'Assemblée se rapprochant à ce que nous avons appelé l'idée de l'Europe comme source de légitimité.

Troisièmement, il faut souligner le rôle de l'idée de l'Europe **comme facilitateur de l'intégration dans les institutions supranationales** du continent, c'est à dire le Conseil de l'Europe et

fondamentalement, l'Union Européenne. Bien que, paradoxalement, l'Union (à ce moment-là appelée Communauté) Européenne ne soit pas mentionnée explicitement comme telle dans le texte constitutionnel, la pensée généralisée était que de homogénéiser la Constitution espagnole avec celle d'autres pays européens représentait non seulement une condition sine qua non pour atteindre la démocratie, mais aussi un élément facilitateur de la future intégration de l'Espagne dans les organisations européennes. Cela fut, probablement, une raison de plus pour aligner le texte constitutionnel sur ceux qui étaient en force à ce moment-là dans d'autres états du continent. Plus elle ressemblerait aux autres constitutions, plus facile et plus rapide serait l'intégration.

Dans la conscience de l'opinion publique de l'époque, les idées de "démocratie", "état de droit" et "Europe" signifiaient pratiquement la même chose. Cette identité permettait d'affirmer que, en approuvant la nouvelle Constitution, non seulement la démocratie était restaurée en Espagne, mais aussi que les bases d'une future intégration dans les organisations européennes étaient créées. La Constitution servait en même temps les deux objectifs, qui dans la pratique étaient indistincts.

Le Président de la Commission Constitutionnelle de la Chambre des Députées souligna lui-même cette idée le jour de l'ouverture des débats constitutionnels: lors du discours inaugural des sessions, il dit que la Constitution "allait permettre notre intégration définitive en Europe". Et elle émergea de nouveau, à la fin de tout le processus parlementaire, le jour de la dernière votation du texte de la nouvelle Constitution au Congrès, lorsque sur invitation du Président de la Chambre, la votation finale fut précédée d'une chaleureuse ovation à la représentation du Parlement Européen qui avait été invitée à l'acte.

En général, il est possible d'affirmer que l'Europe fut la principale référence du processus constituant espagnol de 1978 dans pratiquement tous les aspects essentiels de la Constitution, avec la seule exception du modèle d'organisation territoriale, pour laquelle un système sui generis fut adopté, qui par la suite serait appelé l'État des autonomies, malgré le fait d'avoir des exemples qui aurait pu aussi exercer sur ce point une influence considérable (essentiellement, celle des états fédéraux européens).

À l'exception unique de l'aspect territoriale, l'influence européenne dans la Constitution déplaça celle que les textes constitutionnels qui avaient été en vigueur en Espagne aux 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècles auraient pu avoir. Les Constitutions espagnoles précédentes (neuf, dont la première fut celle de Cadix de 1812 et la dernière celle de la II<sup>ème</sup> République de 1931) étaient généralement considérées par les groupes majoritaires de l'assemblée constitutionnelle comme des modèles qui avaient échoué,

avec très peu à dire face aux concepts constitutionnels européens qui fonctionnaient.

En définitive, la Constitution espagnole de 1978 fut rédigée avec l'Europe et les pays européens comme modèle de la démocratie qu'il fallait instaurer en Espagne. Les mots utilisés par Tony JUDT pour décrire le changement d'attitude des élites politiques des pays riverains du nord de la Méditerranée lorsqu'ils ont initié leurs respectives transitions vers la démocratie au cours du dernier tiers du XX<sup>ème</sup> siècle sont tout à fait applicable au processus constituant espagnol: ceux qui à l'époque avaient "regardé résolument en arrière, regardait maintenant vers le nord. Il semblait que la géographie avait vaincu l'histoire".

### **L'EUROPE ET LA REFORME DE L'ARTICLE 13 CE (1992)**

L'Europe fut aussi protagoniste de la première réforme constitutionnelle espagnole, quinze années après son approbation, bien que cette fois-ci, contrairement au processus constituant de 1978, cela fut la conséquence obligée de la situation de l'Espagne en tant que membre de la Communauté Européenne (ainsi dénommée en ce temps) à laquelle elle avait adhéré en 1986 sans avoir à réaliser aucune réforme constitutionnelle.

En 1992, lors de l'approbation du Traité de Maastricht établissant la nouvelle Union Européenne, le gouvernement espagnol a consulté le Tribunal Constitutionnel pour savoir si la Constitution devait être réformée avant de ratifier le Traité. L'obstacle n'était pas le transfert de souveraineté recueilli dans le Traité, sinon l'un des droits que le Traité associait à la nouvelle citoyenneté de l'Union, notamment le droit attribué aux citoyens européens résidants dans un autre état membre de voter dans des élections locales du pays de résidence.

La Constitution espagnole contenait une contradiction claire par rapport au Traité. L'article 13 CE envisageait la possibilité de que les "étrangers" - citoyens européens ou non - pouvaient, exceptionnellement et s'ils satisfaisaient à certaines exigences, voter dans les élections locales, mais uniquement dans l'exercice du droit de suffrage "actif". Pourtant, le Traité établissait explicitement les aspects actif et passif de l'exercice de ce droit.

Quoique la contradiction avec la Constitution fût évidente, une partie considérable de la doctrine espagnole, et le gouvernement lui-même, pensait qu'une réforme constitutionnelle n'était pas nécessaire. L'argument principal était que l'adhésion de l'Espagne à la Communauté Européenne situait les normes de la Communauté au-dessus même de la Constitution nationale, une idée clairement inspirée par la doctrine de la suprématie du droit communautaire du Tribunal de Justice de l'Union Européenne, mais qui n'avait pas été acceptée par le



Tribunal Constitutionnel espagnol. Dans cette perspective, pour que le droit de l'union prévaille, l'habilitation prévue dans la Constitution elle-même (à l'article 93 CE) suffisait, moyennant une loi organique et sans besoin de réforme constitutionnelle, pour transférer aux organismes internationaux les "compétences dérivées de la Constitution".

Finalement, la question fut soumise par le gouvernement au Tribunal Constitutionnel, qui se prononça en déclarant que la ratification du Traité exigeait la réforme préalable de la Constitution, dans laquelle il suffisait de rajouter les mots "et passif" à côté de la reconnaissance de la possibilité de suffrage "actif" pour les étrangers dans les élections locales. Curieusement, ni le gouvernement ressentit le besoin de consulter le Tribunal Constitutionnel au sujet de la compatibilité d'aucun autre aspect du Traité avec la Constitution, ni le Tribunal ressentit non plus le besoin de répondre à des questions qui ne lui avaient pas été posées. En effet, l'autre droit électoral des citoyens européens consacré dans le Traité avec le droit de suffrage dans les élections locales – le droit de suffrage dans les élections au Parlement européen - n'a même pas été l'objet de déclaration du Tribunal Constitutionnel, et cela malgré le fait qu'à ce moment-là, et encore de nos jours, le suffrage dans les élections locales (pas dans les européennes) est la seule exception prévue par la Constitution en attribuant le droit de participation politique exclusivement aux espagnols.

Suite à la déclaration du Tribunal Constitutionnel, la réforme de la Constitution a été effectuée rapidement moyennant une procédure de lecture unique dans les deux chambres du parlement et pratiquement sans débat.

En définitive, par rapport aux réformes constitutionnelles importantes réalisées dans d'autres états membres à cause de l'adhésion à l'Union Européenne, ou à l'occasion des modifications successives des Traités européens, la seule réforme constitutionnelle effectuée en Espagne, jusqu'en 2011, fut la réforme très limitée de l'article 13 CE relative au suffrage local passif des étrangers. Et cela malgré les changements très importants qui ont eu lieu pendant tout ce temps au sein de l'Union.

Et non seulement cela: en 2005, lorsque le projet échoué de Constitution Européenne fut approuvé, le gouvernement espagnol, avant de procéder à la faire ratifier par le parlement (et la soumettre à un référendum), a demandé de nouveau l'avis du Tribunal Constitutionnel au sujet de la compatibilité du projet avec la Constitution espagnole. Dans sa déclaration, le Tribunal a établi que cette fois une réforme de la Constitution espagnole n'était pas nécessaire préalable à la ratification de la Constitution européenne, car il ne voyait aucune contradiction entre les deux.

## **L'EUROPE ET LA REFORME DE L'ARTICLE 135 CE (2011)**

Le 16 avril 2004, José Luis Rodríguez Zapatero obtint pour la première fois la confiance du Congrès des Députés et fut investi Président du gouvernement. Dans son discours d'investiture devant la Chambre il avait inclus une proposition de réforme constitutionnelle au programme du gouvernement qu'il voulait former. La réforme comprenait quatre points: l'abrogation de la préférence de l'homme sur la femme dans l'ordre de succession au Trône, une nouvelle régulation du Sénat comme chambre de représentation territoriale, la mention expresse dans le texte constitutionnel des dix-sept communautés autonomes et les deux villes autonomes qui avaient été établies en Espagne, et l'introduction dans la constitution, comme dans d'autres textes constitutionnels européens, d'une "clause Europe", donnant une légitimité constitutionnelle à l'intégration de l'Espagne dans l'Union Européenne.

Malgré le fait qu'aucune de ces réformes n'a provoqué la méfiance, sur le fond, des groupes politiques présents au parlement, aucune n'a pu être approuvée. L'impossibilité de susciter le consensus nécessaire autour de l'importance du projet empêcha qu'il puisse être approuvé. En 2008, quatre années plus tard, le Président du gouvernement lui-même admit l'échec de son initiative lorsqu'il demanda pour la deuxième fois la confiance parlementaire pour former un gouvernement. À cette occasion il reconnut qu'il ne pensait plus à la possibilité de réaliser la réforme constitutionnelle, qui était donc considéré comme rejetée.

Et pourtant, ce fut lors de son deuxième mandat comme Président du gouvernement que la seconde, et pour le moment la dernière, réforme de la Constitution de 1978 allait être réalisée. Cette réforme de septembre 2011 a été aussi conditionnée, de façon claire, par "l'Europe".

Certes, la scène politique de 2011 était difficile à imaginer quelques années auparavant: l'aggravation de la crise bancaire internationale avait eu des conséquences dramatiques pour tous les états membres de l'Union, surtout dans les pays qui avaient adopté l'euro comme monnaie commune, certains desquels, soumis à la grande pression des taux d'intérêts très élevés qu'ils devaient payer pour leur dette souveraine, ont été ou bien "sauvés" par les institutions européennes ou les autres états membres, ou bien obligés d'établir de nouveaux gouvernements de caractère technocrate comme unique voie pour mettre en place des mesures d'ajustement draconiennes. Dans ce contexte de crise économique internationale, le Président du gouvernement, terriblement affaibli, annonça en juillet 2011 qu'il allait dissoudre le Parlement en septembre et convoquer des élections générales anticipées. Mais quelques semaines avant la dissolution prévue

du parlement, le gouvernement annonça par surprise une réforme constitutionnelle, avec le soutien du groupe majoritaire de l'opposition.

La réforme allait complètement changer le sens de l'article 135 CE, introduisant dans la Constitution une clause de stabilité budgétaire dans les termes exigés par l'Union européenne, clause qui serait appliquée non seulement au budget général de l'état espagnol mais aussi aux communautés autonomes et aux gouvernements locaux, qui jusqu'à ce moment avait joui d'une grande autonomie financière pour la gestion de leurs propres budgets.

Selon le nouvel article 135 CE, le principe de "stabilité budgétaire" est applicable aux actions de toutes les administrations publiques espagnoles. L'état est autorisé à établir, moyennant une loi organique, le déficit structurel maximum permis à l'État et aux Communautés Autonomes, et les entités locales doivent présenter un équilibre budgétaire. Le nouvel article stipule aussi que le paiement des crédits de la dette publique de toutes ces administrations profitera d'une priorité absolue.

L'insertion dans la Constitution du mandat de stabilité budgétaire a été la conséquence de la pression des autorités de l'Union Européenne, de certains de ses membres les plus importants (en particulier l'Allemagne) et des organismes financiers internationaux, qui ont dicté cette politique d'ajustement face au risque que la crise financière de certains des états membres de l'union qui partagent une monnaie commune puissent contaminer toute l'Europe.

En outre de l'inclusion dans la Constitution elle-même des mesures demandées par l'Europe, la réforme constitutionnelle a établi le principe de subordination de la politique fiscale espagnole aux desseins de l'Union, introduisant pour la première fois une mention expresse de l'Union Européenne dans le texte constitutionnel. Donc, le nouvel article 135 CE précise que le déficit structurel de l'État et des Communautés Autonomes ne peut pas dépasser les marges établies par l'Union Européenne pour ses états membres et que l'ensemble de la dette publique espagnole ne peut pas dépasser la valeur de référence établie dans le Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne.

Non seulement l'influence européenne a-t-elle conditionné les nouveaux principes financiers de la Constitution et réussi, pour la première fois, à ce que la Constitution transfère expressément à l'Union des décisions de politique financière qui jusque-là était confiée aux gouvernements et parlements de la nation et des Communautés Autonomes. En outre, elle a imposé un rythme insolite au propre processus de mise en marche de la réforme, qui fut proposée, débattue, approuvée et est entrée en vigueur en un temps record.

En effet, la proposition de cette “réforme express” a été déposée au Congrès vendredi 26 août 2011, et six jours plus tard, le 2 Septembre, elle avait été débattue et approuvée. Au Sénat la formalité a été plus rapide (seulement cinq jours) et bien qu’il ait fallu attendre quinze jours de plus pour que la réforme entre en vigueur, cela a été du tout simplement au fait que la Constitution établit ce délai au cas où une dixième des membres d’une des deux chambres du parlement exige un referendum. Comme le nombre de membres n’a pas été suffisant, le referendum n’a pas été convoqué.

Un des groupes parlementaires du Congrès a interjeté un recours d’inconstitutionnalité au Tribunal Constitutionnel, alléguant que la réforme constitutionnelle moyennant une procédure d’urgence et de lecture unique, avec de si courts délais, portait atteinte à leur *ius ad officium* en tant que parlementaires. Pourtant, le Tribunal Constitutionnel a considéré que la plainte était si peu importante qu’une décision sur le fond de la question n’était pas nécessaire, et n’a pas admis le recours, confirmant de cette manière la réforme.

## CONCLUSION

“L’Europe” et les arguments fondés sur l’eupéisme ont joué un rôle très important dans les trois processus constitutionnels qui ont eu lieu en Espagne depuis la chute du franquisme, c’est à dire dans le processus constituant qui aboutit à l’approbation de la nouvelle Constitution de 1978 et dans ses deux uniques réformes jusqu’à présent, celle de 1992 et celle de 2011. Tous les trois ont été, d’une manière ou d’une autre, influencés, conditionnés ou même déterminés par l’idée européenne.

Pendant la transition, l’identification entre l’eupéisation de l’Espagne et la démocratie, présente dans l’opinion publique espagnole cultivée depuis au moins la fin du 19ème siècle, convertit l’ouverture vers l’Europe en un des signes d’identité de la nouvelle constitution de 1978. Par la suite, dans un contexte juridique de grande rigidité constitutionnelle, la difficulté politique à créer de nouveau le consensus atteint pendant la transition à la démocratie et la crainte de rouvrir les sujets qui n’avaient pas été complètement résolus lors du processus constituant ont bloqué pendant des années des réformes constitutionnelles nécessaires. Seul le besoin de s’adapter aux principes européens, d’abord avec l’approbation du Traité de Maastricht (1992), et plus récemment, en allant au-devant de la signature du Traité de stabilité, coordination et gouvernance du mois de mars 2012, a réussi à faire fructifier en Espagne des projets de réformes constitutionnelles, qui pourtant ne s’adressent pas encore aux autres problèmes internes d’une importance au moins égale.

En Espagne, accomplir les exigences européennes semble être le seul moyen de susciter le consensus politique suffisant pour réformer la Constitution.

Pourtant, il y a des différences claires entre ces trois processus, de même qu'il existe une différence entre l'idée de l'Europe qui prédominait dans l'opinion publique espagnole de 1978 et celle qui existe de nos jours, trente-cinq ans plus tard.

Déjà pour la réforme de 1992 et surtout pour la plus récente de 2011, le simple appel à l'Europe comme argument d'autorité n'a pas été suffisant pour empêcher la naissance de positions critiques envers la réforme, qui certes existaient pendant la transition mais beaucoup moins et seulement par rapport avec ce que nous avons dénommés auparavant l'argument européen comme source d'expérience. Contrairement à ce moment-là, ce qui est en jeu à présent c'est l'argument européen comme source de légitimité.

Au moins un paradoxe important peut être observé dans tout ce processus: l'impossibilité d'incorporer dans le texte de la Constitution espagnole, que cela soit dans la version originale de 1978, avec la succincte réforme de 1992, ou à la suite de l'initiative échouée de 2004, une mention expresse de l'Union Européenne. Cette incorporation a dû attendre jusqu'à la réforme de 2011, et pour l'instant elle est toujours la seule.

À présent, l'Europe avec laquelle les espagnols identifiaient il y a quelques années la liberté et leurs aspirations démocratiques a trouvé une place dans le texte de la Constitution Espagnole. Mais seulement en tant que gardienne de la stabilité budgétaire.

## **BIBLIOGRAPHIE**

Les grandes démocraties, Constitutions des Etats-Unis, de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie, Textes présentés par Ferdinand Mélin-Soucramanien, Armand Colin, Dalloz 2005.

L'Union européenne après le Traité de Lisbonne (ratifié par la France le 14 février 2008), Gualino, Paris 2008.