Fondation Jean-Charles-Bonenfant

L'ESPAGNE

Et ses communautés autonomes



MISSION EXPLORATOIRE

2021-2022

Crédit photo : Álvaro Bernal (licence libre de droit, Unsplash)

Boursiers-stagiaires



Véronique Boucher-Lafleur



Jérémy Dufour-DInelle



Gabrielle Jolioeur



Victoria Thân



Julianne Toupin



Crédit photo : Alevision (licence libre de droit, Unsplash)

REMERCIEMENTS

La mission exploratoire de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant nous a amené à découvrir la culture et les institutions espagnoles, mais également à porter un regard sur les nôtres. Notre séjour en Espagne a été une expérience de vie unique, stimulante et enrichissante.

La mission en Espagne a pu être réalisée grâce au soutien de plusieurs personnes. Nous tenons à remercier chaleureusement l'ambassadeur d'Espagne au Canada, M. Alfredo Martinez Serrano et son équipe pour l'organisation des activités à Madrid. De plus, nous sommes très reconnaissants du soutien du délégué général de la Catalogne en Amérique du Nord, M. Isidre Sala, pour son ouverture et son dévouement à nous organiser un programme intéressant à Barcelone. À cet effet, nous souhaitons souligner la précieuse collaboration de Mme Gemma Artigas Tellez du ministère de l'Action extérieure de la Catalogne dans l'organisation des rencontres et les suivis impeccables.

Par ailleurs, nous tenons à remercier grandement M. Alberto Lopez Basaguren, professeur en droit constitutionnel de l'Université du Pays basque, pour l'élaboration d'un programme enrichissant à Bilbao. Son soutien nous a permis d'effectuer plusieurs rencontres stimulantes. Enfin, nous remercions la direction du protocole de l'Assemblée législative du Pays basque pour leur accueil et l'organisation de la rencontre avec la présidente du Parlement. Finalement, nous remercions le Bureau du Québec à Barcelone pour leur appui institutionnel à notre mission.

Pour concrétiser notre projet, nous avons eu l'occasion de compter sur l'appui de nombreux partenaires. Nous remercions le conseil d'administration de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant, les Offices jeunesse internationaux du Québec, la Direction de l'accueil et de la mission éducative et la Direction des relations internationales et interparlementaires et du protocole de l'Assemblée nationale du Québec pour leur soutien.

> Gracias también a todas las personas que encontramos en España por haber compartido su conocimiento. El tiempo que ha tomado con nosotros para analizar una u otra faceta de nuestro tema de investigación, además de habernos ayudado a descubrir su país y cultura de origen, es muy apreciado. La hospitalidad y cordialidad de los Madrileños, los Bascos y los catalanes no están a punto de ser olvidadas.
>
> Gracias! Eskerrik Asko! Gràcies!

À vous, très cher lecteur et lectrice, merci de nous lire. Nous espérons que notre rapport de mission saura vous éclairer sur l'organisation politique de l'Espagne et susciter des réflexions intéressantes.

Personnes rencontrées

Madrid

- Sylvia Marti Sanchez, Sénat espagnol, 17 mai 2022
- Carlos Medina, ministère des Affaires étrangères, 17 mai 2022
- Wendy Drukier, Ambassadrice du Canada en Espagne, 17 mai 2022
- Maria Lopez, Congrès des députés, 18 mai 2022
- Ester Capella I Farré, Déléguée générale de la Catalogne à Madrid, 18 mai 2022

Bilbao et Vitoria-Gasteiz

- Alberto Lopez Basaguren, professeur de droit, 19 mai 2022
- Bakartxo Terejia, présidente du Parlement basque, 20 mai 2022
- Andoni Iturbe, secrétaire général du Parlement basque, 20 mai 2022
- Marian Elorza, secrétaire générale des Affaires extérieures du gouvernement basque, 20 mai 2022
- Sabino Torre Diez, conseiller à la présidence aux Affaires juridiques d'autogouvernement, 20 mai 2022
- Begona Perez de Eulate Gonzalez, directrice de l'Autogouvernement du gouvernement basque, 20 mai 2022
- Mikel Buzarko Samper, directeur général et José Maria Etxbarria, secrétaire général du PNV, 23 mai 2022
- Eva Domaika, journaliste à radio Cadena SER Euskadi, 23 mai 2022
- Juan Carlos Etxeberria, journaliste et présentateur national à la télévision EITB, 23 mai 2022
- Maddalen Iriarte, porte-parole de EH Bildu, Oihana Extebarrieta Legrand, députée du Parlement basque pour EH Bildu et Igor Zulaika, directeur des Relations internationales pour EH Bildu, 23 mai 2022
- Olatz Barriuso, journaliste pour El Correo, 24 mai 2022

Barcelone

- Carles Riera, député du Parlement catalan pour Candidature d'unité populaire (CUP), 25 mai 2022
- Meritzell Serret, députée du Parlement catalan pour Esquerra Republicana de Catalunya, 26 mai 2022
- Josep Rius et Ramon Tremosa, députés du Parlement catalan pour Junts per Catalunya, 26 mai 2022
- David Pérez et Salvador Illa Roca, députés du Parlement catalan pour le Parti socialiste de Catalogne, 26 mai 2022
- Xavier Arbos, professeur émérite de droit constitutionnel, 26 mai 2022
- Marc Sanjaume, professeur de science politique, 27 mai 2022
- Jordi Vilanova et Carlès Fité, Assemblea nacional catalana, 27 mai 2022
- Oscar Palau, journaliste pour El Punt Avi, 27 mai 2022
- Gerald Figueras, secrétaire général des Affaires étrangères du gouvernement de Catalogne, 30 mai 2022
- Alberto Balada I Abella, professeur au Collège des professionnels de la science politique et de la sociologie, 30 mai 2022
- Laura Forraster, secrétaire générale et Jordi Arrufat, chargé de projets pour Diplocat, 31 mai 2022
- Laura Borras, présidente du Parlement catalan, 31 mai 2022







Crédits photos :
Jorge Fernández Salas, Alexander Warin et Louise Schaad (licence libre de droit, Unsplash)

MISE EN CONTEXTE

La Fondation Jean-Charles Bonenfant offre la chance à chaque année à ses boursiers stagiaires d'étudier, dans une perspective comparative, certains traits du système parlementaire et politique d'un pays de leur choix. Pour plusieurs raisons, l'étude de l'Espagne et de ses communautés autonomes a été choisie à l'unanimité.

D'entrée de jeu, nous sommes très heureux d'avoir pu effectuer la mission, car la situation sanitaire liée à la pandémie de COVID-19 a longtemps maintenu ce projet sur la glace. L'amélioration de la situation sanitaire au niveau mondial et la réouverture des frontières nous a permis de réaliser la mission en toute sécurité à la fin du mois de mai 2022. En outre, nous avons choisi l'Espagne notamment en raison du haut taux de vaccination et de la situation sanitaire favorable du pays.

L'Espagne nous intéressait particulièrement en raison de son organisation politique, de l'intégration des communautés autonomes et de la dévolution de compétences de l'État central vers ces communautés. Afin d'avoir une vision globale des enjeux liés à cette décentralisation, nous avons décidé de visiter Madrid, capitale du pays, ainsi que deux communautés autonomes, soit le Pays basque et la Catalogne. Notre choix s'est porté sur ces deux communautés principalement en raison des particularités liées à leurs positions identitaires très affirmées, leurs langues minoritaires et leur histoire particulière. Elles constituaient ainsi des cas pertinents pour mener une comparaison avec la position du Québec au sein de la fédération canadienne.

Table des matières

- Introduction — p. 8
- Portrait de l'Espagne — p. 11
- Histoire de l'Espagne — p. 13
- Constitution espagnole — p. 14
- Institutions politiques — p. 18
- Partis politiques — p. 21
- Tribunal constitutionnel — p. 22
- Communautés autonomes — p. 24
  - Pays basque — p. 26
  - Catalogne — p. 34
- Paradiplomatie — p. 43
- Comparaison avec le Québec — p. 47
- Conclusion — p. 51
- Annexes — p. 53
  - Rencontres préparatoires — p. 53
  - Itinéraire — p. 54
  - Budget — p. 59
- Bibliographie — p. 61



Crédit photo : Unsplash (licence libre de droit, Unsplash)

INTRODUCTION

L'Espagne, telle que nous la connaissons aujourd'hui, a connu plusieurs grands bouleversements politiques au cours du dernier siècle qui ont eu des impacts profonds sur son régime politique. D'abord un État unitaire centralisé, le système politique espagnol est devenu décentralisé après la dictature de Francisco Franco en 1975. La chute de la dictature a mis fin au centralisme qui caractérisait le gouvernement espagnol depuis la Constitution de Cadiz de 1812 (Aja, 2001). Le projet d'un État décentralisé émerge alors pour répondre d'une part aux demandes d'autonomie politique formulées par des régions telles que la Catalogne et le Pays basque et d'autre part, pour créer un nouveau mode d'organisation territoriale du pouvoir politique (Aja, 2001). C'est ainsi qu'une nouvelle constitution est adoptée en 1978 pour codifier la transition vers la démocratie et établir un premier système provisionnel de gouvernement décentralisé (Pi-Suñer, 2010).

La Constitution de 1978 prévoit que l'Espagne demeure un État unitaire, mais qui comprend certains mécanismes de décentralisation vers les régions. Ainsi, la Constitution combine l'établissement d'un principe d'unité avec la reconnaissance d'un droit à l'autonomie, ce qui constitue un régime juridique unique (Vantol, 2010). Dans les années suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, les communautés autonomes sont créées. Elles constituent le premier palier politique et administratif du pays. En effet, l'article deux de la Constitution accorde le droit aux nationalités historiques et aux régions de se constituer en communauté autonome et donc, de se doter d'une autonomie politique. C'est ainsi que l'ensemble du territoire espagnol se constitue en communautés autonomes dans les premières années de la Constitution. Après l'adoption des statuts d'autonomie, les gouvernements et les administrations régionales sont créés suivi des premières élections démocratiques locales, régionales et nationales (Navarro et Barthélémy, 2008).

Ce système de décentralisation a été la solution retenue par le gouvernement central pour maintenir l'unité nationale, tout en préservant la diversité culturelle présente sur son territoire. L'Espagne a fait le choix en 1978 d'exclure un modèle de type fédéral. Contrairement à une fédération telle que le Canada, la création des communautés autonomes s'est faite par loi organique* plutôt que d'être prévue dans la constitution. De ce fait, même si les communautés autonomes ont le même statut juridique et les mêmes institutions politiques, il existe d'importantes disparités entre celles-ci quant à l'autonomie politique qui leur est accordée (Aja, 2001).



Crédit : Jacques Leclerc

*Une loi organique est une loi qui, sans être constitutionnelle, est relative à l'organisation du pouvoir.

Les communautés autonomes détiennent différentes compétences législatives qui peuvent être exclusives, partagées ou concurrentes entre les institutions régionales et le gouvernement central (Pi-Suñer, 2010). À l'inverse des régimes fédéraux, le partage des compétences entre les communautés autonomes et le gouvernement central n'est pas constitutionnalisé, car il a été réalisé par le biais des statuts d'autonomie qui sont des lois organiques. Comme toutes autres lois organiques espagnoles, les statuts d'autonomie ont ainsi été ratifiés à la majorité absolue de la chambre basse du Parlement espagnol à Madrid (Aja, 2001).

Aujourd'hui, l'Espagne est constituée de deux villes autonomes et de 17 communautés autonomes qui ont été créées entre 1979 et 1995. Parmi ces communautés, on retrouve la Catalogne et le Pays basque, qui sont tous les deux considérés comme des nationalités historiques. Du fait de leur histoire, de leur langue et de leur culture distinctes, il existe un très fort sentiment d'appartenance basque et catalan. Ces deux régions réclament donc davantage de pouvoirs politiques à Madrid depuis l'adoption de leurs statuts d'autonomie, tous deux adoptés en 1979. Sur papier, ces deux communautés sont souvent citées comment étant parmi les régions avec le plus d'autonomie politique.

À cet égard, il est pertinent de s'interroger sur la décentralisation et la façon dont elle s'exerce au sein des communautés autonomes. Le présent rapport s'intéressera aux questions de recherche suivantes :

Comment s'opérationnalise la décentralisation prévue dans le régime constitutionnel de 1978 ?

Quels sont les défis et les enjeux de cette décentralisation ?

Afin de répondre à ces questions, nous avons rencontré près d'une trentaine d'acteurs issus des milieux politiques, universitaires, journalistiques et administratifs qui nous ont permis de cibler des enjeux fondamentaux et d'en approfondir notre compréhension. L'exposé qui suit est donc le fruit de nos discussions avec ces différents acteurs lors de nos rencontres menées du 14 au 31 mai 2022.

Portrait de l'Espagne



Crédit photo: Unsplash (licence libre de droit Unslash)

Informations générales

- **Capitale** : Madrid
- **Superficie** : 499 440 km2
- **Population totale** : 47 351 567 habitants
- **Monnaie** : euro
- **Langue officielle** : le castillan (l'espagnol)
- **Autres langues parlées** : le catalan, le galicien et le basque
- **Confession religieuse majoritaire** : catholique

Plus ultra (Plus loin)

-Devise nationale de l'Espagne

Politique

- **Système politique** : État unitaire
- **Régime politique :** monarchie constitutionnelle avec un gouvernement parlementaire
- **Système électoral** : mode de scrutin proportionnel plurinominal (par liste)
- **Système partisan :** multipartisme
- **Pays membre de l'ONU** : Depuis 1955
- **Chef d'État** : Depuis 2014, le Roi Felipe VI
- **Chef du gouvernement** : Depuis 2018, le président Pedro Sánchez du Parti socialiste ouvrier espagnol



Felipe VI
Roi



Pedro Sanchez
Président du gouvernement

Partis politiques représentés au Parlement espagnol depuis les élections du 10 novembre 2019 :

- Parti socialiste ouvrier espagnol (120 sièges)
- Parti populaire (89 sièges)
- Vox (52 sièges), Podemos (35 sièges)
- Gauche républicaine de Catalogne-Souverainistes (13 sièges)
- Autres partis (41 sièges)

Économie

- **Produit intérieur brut (PIB) :** 1 421 459 M ($USD)
- **Balance commerciale** : 38 683 M ($USD)

Géographie

- **Localisation géographique** : Sud-Ouest de l'Europe, sur la péninsule Ibérique
- **Pays limitrophes** : Portugal, territoire de Gibraltar (Royaume-Uni), France, Maroc et Algérie



Crédit photo: Unsplash (licence libre de droit Unslash)

Administration du territoire

- **Nombre de communautés autonomes** : 17
- **Nombre de villes autonomes** : 2
- **Nombre de provinces** : 50

Communautés autonomes et ses habitants

- Andalousie (8 501 450)
- Aragon (1 331 280)
- Asturies (1 013 018)
- Îles Baléares (1 219 423)
- Îles Canaries (2 244 423)
- Castille et León (2 387 370)
- Castille – La Manche
- (2 049 455)
- Catalogne (7 669 999)
- Estrémadure (1 057 999)
- Galice (2 696 995)
- Communauté de Madrid (6 752 763)
- Région de Murcie (1 513 161)
- Navarre (657 776)
- Pays basque (2 185 605)
- La Rioja (316 197)
- Communauté valencienne
- (5 045 885)
- Ceuta (83 502)
- Melilla (84 019)

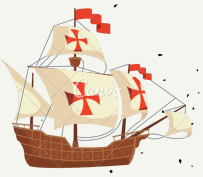
Sources: Institut de la Statistique de la Catalogne, CountryEconomy.com

Histoire de l'Espagne

1469 Mariage d'Isabelle de Castille et de Ferdinand II d'Aragon. Par le fait même, unification des royaumes d'Aragon et de Castille.



1700 Fin du « Siècle d'or » espagnol en raison de la mort de Charles II, sans héritier. Ce vide politique a entrainé une guerre entre les dynasties françaises et autrichiennes, connue sous le nom de guerre de Succession d'Espagne.



1712 Fin de la guerre de Succession. Phillipe V, de la dynastie des Bourbons, conserve le trône. La culture centralisatrice et absolutiste française se propage en Espagne, au grand dam des Catalans, plus en faveur de politiques décentralisatrices.



1812 Adoption d'une première Constitution de type libéral. L'Espagne s'éloigne de l'idéologie absolutiste française pour la première fois depuis un siècle.



1874 Fin de la troisième guerre carliste et création de la première République Espagnole. Alphonse XII, de la dynastie des Bourbons, est couronné roi d'Espagne, alors une monarchie constitutionnelle.



1931 Dans le contexte tumultueux du début du 20e siècle, marqué par la Première Guerre mondiale, la grippe espagnole et la crise économique, le roi et le premier ministre de l'époque partent en exil. Adoption d'une nouvelle constitution de type libérale qui accorde beaucoup d'autonomie au Pays basque et à la Catalogne.



1936 Début du soulèvement militaire et nationaliste orchestré par le général Francisco Franco. Début de la guerre civile espagnole (1936-1939) et de la dictature de Franco. Période au cours de laquelle les minorités, comme les Basques et le Catalans, sont persécutées.



1975 Mort de Franco et début de la transition vers la démocratie.



1978 Adoption de la Constitution toujours en vigueur à l'heure actuelle.



Crédit : Julianne Toupin

LA CONSTITUTION ESPAGNOLE



Crédit photo : Gary Ruiz (licence libre de droit, Unsplash)

Afin de bien comprendre comment s'opère la décentralisation prévue par le régime de 1978 vers les communautés autonomes, il convient d'abord de dresser un bref portrait de l'histoire de la Constitution espagnole ainsi que de ses principales composantes.

HISTOIRE DE LA CONSTITUTION

La Constitution de 1978, qui marque le retour à la démocratie, est inspirée de plusieurs modèles. Une partie de la Constitution actuelle s'est inspirée de la Constitution de 1931 — alors que d'autres sections sont basées sur les modèles allemand et italien, notamment en ce qui concerne l'organisation territoriale (Sénat, 17 mai 2022).

À la mort de Franco, le roi Juan Carlos se charge de nommer un premier ministre. Les institutions qui existaient pendant la dictature demeurent en place pour permettre au Parlement d'adopter une loi visant à le dissoudre et à en créer un nouveau, plus démocratique. C'est donc le nouveau Congrès et le nouveau Sénat ainsi créés qui adoptent la Constitution de 1978. Cette Constitution se voulait le reflet d'une société déjà plus moderne que ses institutions. La transition vers la démocratie s'est donc déroulée sans écueil majeur, d'autant plus que l'administration publique était déjà soumise aux principes de l'état de droit, malgré les lacunes démocratiques pré-1978 (Sénat, 17 mai 2022).



Visite du Sénat espagnol en compagnie de Mme. Sylvia Marti Sanchez, 17 mai 2022
Crédit photo : collection personnelle

ORGANISATION TERRITORIALE



Crédit photo : Victoria Thân

La Constitution excluait d'emblée un modèle fédéral au profit d'un modèle d'État unitaire. À cet effet, l'article deux de la Constitution de 1978 énonce expressément « l'unité indissoluble de la nation espagnole ». Ce choix peut être expliqué d'abord par l'unification historique du territoire par les Bourbons au 18e siècle au lendemain de la guerre de Succession, mais aussi en raison de l'échec d'un modèle fédéral en 1873 qui a causé la troisième guerre carliste (Sénat, 17 mai 2022). Il était cependant prévu que certaines régions puissent former des communautés autonomes et bénéficier d'une certaine autonomie (voir article 2, C1978).

L'organisation des structures de gouvernance et les compétences des communautés autonomes nouvellement formées sont prévues dans les statuts d'autonomie, comme le mentionne la Constitution (article 147, C1978). Ils sont adoptés par le Parlement de la communauté autonome concernée et par les Cortes Generales, avant d'être soumis à l'approbation de la population par voie de référendum.

Les Cortes Generales constituent le parlement bicaméral de l'Espagne. Il est composé de deux chambres, soit le Sénat et le Congrès des députés.

Aujourd'hui, toutes les communautés autonomes bénéficient plus ou moins des mêmes compétences, faisant ainsi du titre VIII de la Constitution une section désuète. En effet, le processus « lent » devant permettre à certaines régions de se constituer en groupes autonomes a été beaucoup plus utilisé que prévu en 1978 (Sénat, 17 mai 2022). Plusieurs acteurs rencontrés, notamment à Madrid, affirmaient ouvertement que l'État espagnol tente de faire disparaître les asymétries et recherche activement l'uniformité entre les différentes communautés autonomes, reflétant ainsi les principes centralisateurs de la Constitution de 1978 (Sénat, 17 mai 2022; Capella I Farré, 18 mai 2022; Parti nationaliste basque, 23 mai 2022).

Les pouvoirs législatif et exécutif des communautés autonomes agissent ensemble dans les champs de compétences qui leur sont délégués par la Constitution et prévus dans les statuts d'autonomie, dans le respect des lois basiques adoptées par Madrid et qui font office de lois-cadres. Ces ensembles de lois sont appelées « legislación básica ».

Chaque communauté autonome peut également s'organiser par province et par municipalité, déléguant ainsi une partie des pouvoirs, surtout de nature administrative. Les provinces sont un élément d'organisation important dans le système espagnol puisque ce sont, à l'origine, celles ayant des similarités ou des affinités qui se sont jointes pour former les communautés autonomes que nous connaissons aujourd'hui.

Processus de formation des communautés autonomes

Les trois nationalités dites « historiques », soit la Catalogne, la Galice et le Pays basque, devaient à l'origine bénéficier de plus de pouvoirs que les autres régions en plus d'avoir le droit de se constituer en communautés autonomes suivant une procédure plus rapide et simplifiée (art. 143 prg. 1 C1978).

La Constitution prévoyait que d'autres régions puissent se constituer en communautés autonomes, mais suivant une procédure plus complexe (art. 143 prg. 2 C1978). Celles-ci ne devaient pas, à l'origine, pouvoir bénéficier des mêmes pouvoirs que les « nationalités historiques ».



Visite du congrès des députés en compagnie de Mme. Maria Lopez, directrice des relations internationales, 18 mai 2022

Crédit photo : collection personnelle



Rencontre avec Mme. Ester Capella I Farré, déléguée générale de la Catalogne à Madrid, 18 mai 2022

Crédit photo : collection personnelle

Partage des compétences



Crédit: Julianne Toupin

Institutions politiques

Comme l'Espagne est une monarchie constitutionnelle, le chef de l'État espagnol est symboliquement le roi. Le système politique est de type parlementaire. Les élus, autant au Sénat qu'au Congrès, exercent le pouvoir législatif, tandis que le président et son gouvernement exercent le pouvoir exécutif.

Congrès des députés

Chambre basse



350 élus

Le mode de scrutin est proportionnel à listes fermées. Cela signifie que les électeurs votent d'abord et avant tout pour un parti, et non pour un candidat.

Les membres du Congrès des députés exercent les pouvoirs classiques qui incombent aux députés soit le contrôle de l'action gouvernementale et l'adoption des lois.

Les partis qui parviennent à former une coalition pour détenir une majorité absolue au Congrès peuvent former un gouvernement, à la tête duquel se trouve le président.

Crédit : Julianne Toupin

Sénat

Chambre haute



265 sénateurs

Il existe en Espagne deux modes d'élection des sénateurs. Ainsi, 208 sénateurs parmi les 265 sont élus par les électeurs de chaque province (art. 69 prg. 2 C1978). Les 57 autres sénateurs sont élus par les parlements des communautés autonomes (art. 69 prg. 5 C1978).

Le Sénat est une chambre de réflexion additionnelle dans l'exercice du pouvoir législatif. Il joue aussi un rôle de représentation régionale (art. 69 prg. 1 C1978).

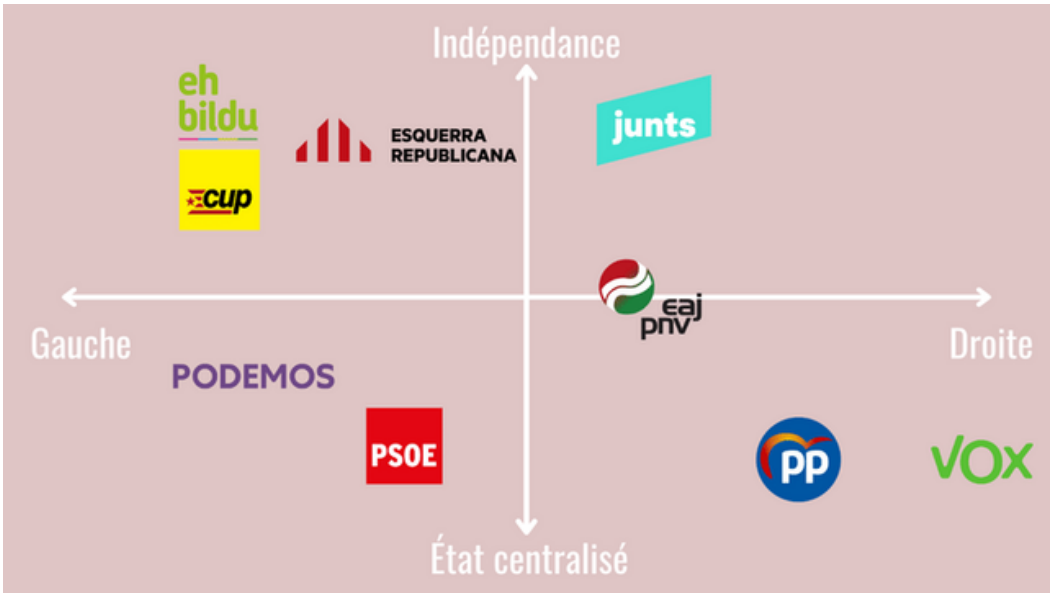
Le Sénat contrôle aussi l'action gouvernementale par une période de questions et par l'adoption de motions. À noter cependant que le gouvernement n'est responsable qu'à l'égard du Congrès.

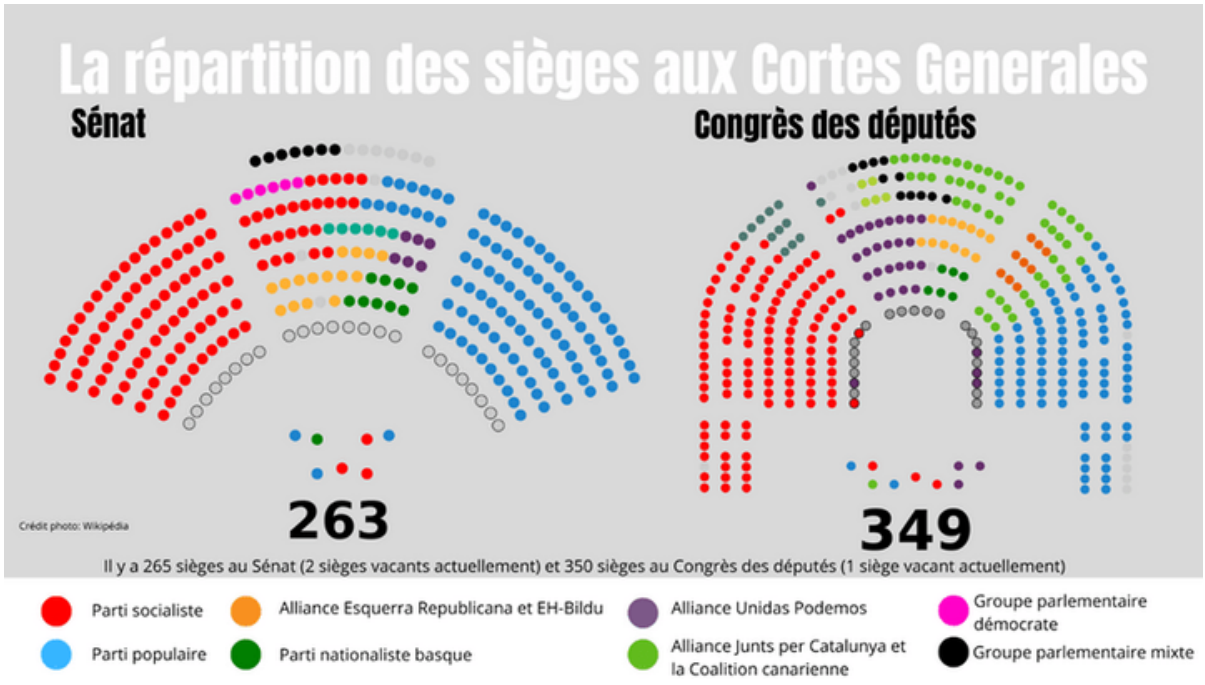
Crédit : Julianne Toupin


Crédit photo: Victoria Thân

PARTIS POLITIQUES

Le système de partis politiques en Espagne se caractérise d'une part par son intégration entre les paliers électoraux et d'autre part, par la superposition des clivages politiques gauche-droite et décentralisation-centralisation. Le schéma ci-dessous présente le positionnement des principaux partis politiques en Espagne et ceux rencontrés dans le cadre de la mission.





Crédits : Victoria Thân



Crédit photo : Tribunal constitutionnel de l'Espagne

TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL

Le Tribunal constitutionnel espagnol est le plus haut tribunal du pays. Ses fonctions et sa composition sont prévues au titre IX de la Constitution. Il bénéficie de larges pouvoirs, notamment en raison du contexte entourant l'adoption de la Constitution. Lors de la restauration de la démocratie (1978), il était important de rétablir des droits effectifs pour tous les citoyens. Ainsi, la Constitution prévoit non seulement une liste de droits fondamentaux, mais également divers moyens pour en assurer la protection et le respect (Tribunal constitutionnel, 18 mai 2022).

Le Tribunal a quatre principales fonctions :

1. Contrôler la constitutionnalité des lois ;
2. S'assurer du respect du partage des compétences ;
3. Arbitrer les conflits régionaux ;
4. Protéger les droits et libertés (recours d'Amparo) (art. 161 prg. 1 C1978). Il est intéressant de noter que les recours en droits et libertés correspondent à 99 % des dossiers du Tribunal (Tribunal constitutionnel, 18 mai 2022).

Pour ce qui du contrôle de la constitutionnalité des lois et des dispositions normatives, un recours peut être intenté directement par une liste limitative d'acteurs (président, députés, sénateurs, présidents des parlements, etc.) ou intenté indirectement par un juge ordinaire dans le cadre d'un autre recours (Tribunal constitutionnel, 18 mai 2022).

La Constitution prévoit également la possibilité pour le gouvernement espagnol de contester les dispositions et les résolutions adoptées par les parlements des communautés autonomes. L'article 161 de la Constitution précise seulement qu'une fois le recours intenté, la disposition en question est suspendue jusqu'à la décision finale du Tribunal, mais sans préciser les motifs sur lesquels le gouvernement peut contester la disposition.

Cour suprême du Canada

La Cour suprême du Canada est le tribunal de dernière instance dans notre système juridique. Tout comme le Tribunal constitutionnel, elle peut trancher des questions de droits et libertés, de partage des compétences et de contrôle de constitutionnalité des dispositions normatives adoptées au Canada.

Divers acteurs ont cependant le pouvoir de demander à la Cour de rendre un avis juridique sur certaines questions. La Cour rend ainsi des renvois. À titre d'exemple, elle a rendu en 2014 un renvoi sur la sécession du Québec.

D'autre part, il est entendu que la tendance jurisprudentielle de la Cour suprême du Canada est vers la décentralisation et l'autonomie des provinces. Cette tendance est expliquée par le contexte fédératif canadien et le partage des compétences rigide prévu dans la constitution canadienne.

Les pouvoirs du Tribunal

Le Tribunal constitutionnel espagnol bénéficie de larges pouvoirs. Il peut notamment annuler des lois et rendre des jugements interprétatifs, changeant ainsi l'interprétation des lois plutôt que de les déclarer inconstitutionnelles (Tribunal constitutionnel, 18 mai 2022). Avec une tendance jurisprudentielle très centralisatrice, certains acteurs rencontrés considèrent le Tribunal constitutionnel biaisé dans son analyse des conflits territoriaux et de compétences. La présidente du Parlement catalan a également laissé entendre que le Tribunal constitutionnel avait interdit que certains sujets comme l'autodétermination ou les prisonniers politiques fassent l'objet de débats au sein du Parlement catalan. Il s'agit d'une affirmation plutôt étonnante dans un État démocratique et où la souveraineté parlementaire a une place prépondérante. À cet effet, le parti politique Esquerra Republicana de Catalunya, rencontré en Catalogne, affirmait que :

> In Spain, the rule of law can be changed by a law – the balance between the different powers is broken. When the parliament approves a law and a judge can decide that the law is not legal – something is wrong. Parties in the opposition use the judges to go against the laws that are adopted democratically (Esquerra Republicana de Catalunya, 26 mai 2022).

Évidemment, il faut demeurer à l'affût du fait que les questions territoriales et de partage des pouvoirs sont très sensibles en Espagne — des intervenants en faveur d'une plus grande autonomie pour les communautés autonomes nous ont dit que le Tribunal constitutionnel est beaucoup trop puissant, centralisateur et même parfois antidémocratique. D'autres, plus en faveur de la préservation de l'unité nationale telle que prescrit par la Constitution, nous ont affirmé que le Tribunal ne fait qu'exercer les pouvoirs que la Constitution lui réserve.



LES COMMUNAUTÉS AUTONOMES : LES EXEMPLES DU PAYS BASQUE ET DE LA CATALOGNE

Crédit photo : José Maria Sava (licence libre de droit, Unsplash)



Comme mentionné plus haut, l'Espagne est formée de 17 communautés autonomes. Durant notre mission, nous avons eu la chance de visiter 2 de ces communautés, soit la Catalogne et le Pays basque. Ces communautés ont été sélectionnées en raison, notamment, de leurs particularités historiques, culturelles et linguistiques. L'opérationnalisation de la décentralisation vers ces communautés est donc d'autant plus intéressante à étudier compte tenu de leurs contextes particuliers. La section qui suit se veut une synthèse des principaux éléments ayant été décentralisés vers ces deux communautés autonomes, ainsi que des propos sur cette question recueillis lors de notre mission.

Crédit photo : Sam Williams (licence libre de droit, Unsplash)







PAYS BASQUE

La communauté autonome du Pays basque a été créée en 1979 lors de l'adoption de son statut d'autonomie appelé « Statut de Guernica ». Il s'agit du deuxième statut d'autonomie dont le Pays basque a disposé dans son histoire, le premier ayant été adopté en 1936 durant la deuxième République espagnole (Basaguren, 19 mai 2022). Cependant, le statut de 1936 a été éphémère puisqu'il a été révoqué par le régime franquiste quelques mois après son adoption. C'est lors de la restauration de la démocratie en 1978 que le processus pour ériger le Pays basque en communauté autonome a débuté afin de garantir son droit à l'autogouvernement (Basaguren, 19 mai 2022). Le statut de 1979 comprend plusieurs sections. Celles-ci seront discutées dans les prochaines pages.

LE STATUT DE GUERNICA ET LE PARTAGE DES COMPÉTENCES

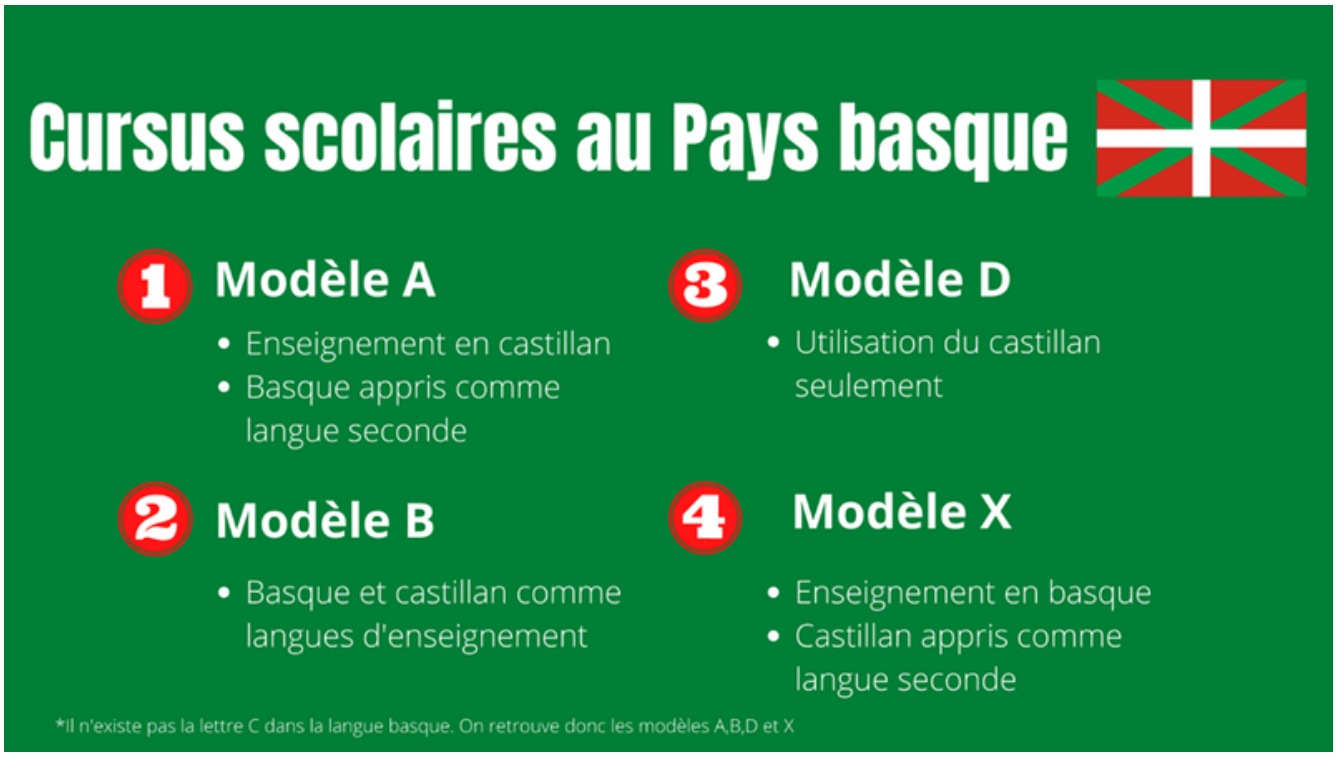
D'abord, le titre préliminaire de ce statut établit le Pays basque en tant que communauté autonome selon les frontières des territoires historiques de l'Alava, Guipuscoa et Biscaye. Le statut d'autonomie de 1979 reconnait les territoires historiques et leur droit à l'autogouvernement (art. 3, loi organique 3/1979). En plus de ces trois territoires, le statut prévoit également des dispositions transitoires permettant à la Navarre de rejoindre la communauté autonome si elle le désire. Ce titre établit également le basque et le castillan comme les deux langues officielles de la communauté.

Crédits photos :
Joanes Andueza, Numan Torres et Ultrash Rico (licence libre de droit, Unsplash)

L'article 6 du statut d'autonomie garantit une série de droits linguistiques aux locuteurs basques et castillans tels que l'utilisation des deux langues officielles dans les institutions communes de la communauté, l'interdiction de la discrimination basée sur la langue et le droit de connaître et d'utiliser les deux langues officielles. Ce titre se termine avec un ensemble de droits et devoirs politiques qui sont garantis aux citoyens par les institutions publiques de la communauté autonome.

Ensuite, le premier titre du statut d'autonomie de Guernica établit les champs de compétences de la communauté autonome. L'article 10 (loi organique 3/1979) énumère un ensemble de compétences qui sont exclusives à la communauté autonome telles que l'aménagement du territoire, le logement, la culture, les services sociaux, l'agriculture, le tourisme, les transports, etc. Quant aux articles suivants, ceux-ci traitent des compétences partagées avec l'État espagnol et des compétences administratives du Pays basque (Iturbe, 20 mai 2022). D'une part, les compétences administratives constituent des secteurs d'activités dans lesquels la communauté autonome est responsable de mettre en application et d'exécuter les lois ordinaires ou organiques promulguées par l'État espagnol. Il s'agit entre autres du travail, de la sécurité sociale et des prisons (ministère de l'Action extérieure, 20 mai 2022). D'autre part, les compétences partagées constituent des secteurs d'activités pour lesquels l'État espagnol et la communauté autonome peuvent légiférer.

En matière d'éducation, les deux paliers de gouvernement ont compétence pour légiférer. C'est par le biais d'un accord bilatéral que le Pays basque s'est doté d'un système éducatif qui intègre les particularités linguistiques et culturelles de la région. Il existe quatre différents cursus scolaires :



Crédit : Victoria Thân

Aujourd'hui, la majorité des enfants basques fréquentent des écoles qui suivent le modèle D d'enseignement. Il y a donc de plus en plus d'enfants qui apprennent le basque à l'école, ce qui contribue fortement à la normalisation de la langue au sein de la société (Iturbe, 20 mai 2022).

Pour ce qui est des autres champs de compétences qui ne sont pas inclus dans le statut d'autonomie, l'article 20 stipule que l'État espagnol pourra transférer ou déléguer d'autres matières à la demande du Parlement basque. Ce processus requiert une réforme du statut d'autonomie et par conséquent, l'approbation du Parlement basque et du Parlement espagnol (Basaguren, 19 mai 2022).

Malgré la liste de compétences exclusives relevant de la communauté autonome, plusieurs pouvoirs n'ont toujours pas été transférés au Pays basque à ce jour. La décentralisation prévue dans le statut de Guernica n'est pas encore complétée, et ce, près de 40 ans après son entrée en vigueur (Parti nationaliste basque 23 mai 2022 ; Basaguren, 19 mai 2022). Le gouvernement basque est en négociation perpétuelle avec l'État espagnol depuis l'entrée en vigueur du statut. Par exemple, le gouvernement basque négocie avec l'État espagnol pour que la compétence sur les côtes littorales, la gestion des chemins de fer, l'immigration et la sécurité sociale soient transférées à la communauté autonome (ministère de l'Action extérieure, 20 mai 2022 ; Barriuso, 23 mai 2022). C'est de cette façon que le gouvernement basque a récemment obtenu la compétence de la gestion des prisons après plusieurs années de négociations avec Madrid. Puisque le partage des compétences n'est pas clairement défini entre la communauté autonome et l'État espagnol, cela occasionne plusieurs conflits entre les gouvernements. La plupart des litiges de compétences se règlent devant le Tribunal constitutionnel (Domaika, 23 mai 2022 ; EH Bildu, 23 mai 2022).



Rencontre avec Eva Domaika, journaliste à la radio Cadena SER Euskadi, 23 mai 2022
Crédit photo : Collection personnelle



Rencontre avec Olatz Barriuso, journaliste pour El Correo, 24 mai 2022
Crédit photo : Collection personnelle

LES TERRITOIRES HISTORIQUES

Les institutions politiques de chaque territoire historique sont détaillées dans le chapitre IV du deuxième titre du statut d'autonomie. En vertu du système de fueros* hérité du Moyen-Âge, chaque territoire historique a droit son autonomie interne. Cette section constitue ainsi une reconnaissance explicite des droits historiques des trois territoires composant le Pays basque (Iturbe, 20 mai 2022). Chaque territoire historique a son propre parlement et sa députation forale qui constitue l'organe exécutif. Le système politique du Pays basque est alors constitué de trois paliers politiques et électoraux : la communauté autonome, les territoires historiques et les municipalités.

*Les fueros constituent le droit coutumier hérité du Moyen-Âge au Pays basque.

C'est en vertu du statut d'autonomie que la communauté basque s'est dotée d'une loi en 1983 pour régir les relations entre les institutions communes de la communauté autonome et les institutions forales des territoires historiques. Cette loi prévoit le partage des compétences entre la communauté autonome et les députations forales (Iturbe, 20 mai 2022). Il est à noter que les pouvoirs des territoires historiques ont été délégués par la communauté autonome. À titre d'exemple, les territoires ont une compétence législative sur les routes et sur la gestion des déchets. Une commission d'arbitrage a d'ailleurs été créée afin de régler les conflits de compétences entre la communauté autonome et les territoires (ministère de l'Action extérieure, 20 mai 2022). Les parlements des territoires historiques peuvent également soumettre des projets de loi au Parlement de la communauté autonome (Iturbe, 20 mai 2022).



Rencontre avec Alberto Lopez Basaguren, professeur en droit constitutionnel à l'Université du Pays basque, 19 mai 2022



Rencontre avec Bakartxo Tejeria Otermin, présidente du Parlement basque, et Antoni Iturbe, secrétaire général du Parlement, 20 mai 2022

Crédit photo : Direction du protocole du Parlement basque

LES INSTITUTIONS POLITIQUES

Conformément aux articles 25 à 28 (loi organique 3/1979), le Parlement basque est responsable du pouvoir législatif. Il est composé d'un nombre égal de représentants provenant de chaque territoire historique. En outre, c'est le seul Parlement parmi toutes les communautés autonomes de l'Espagne à avoir une telle représentation. Le Parlement basque est ainsi composé de 75 députés, soit 25 députés pour chaque territoire historique afin de respecter la tradition forale (Iturbe, 20 mai 2022). Les circonscriptions électorales correspondent aux trois territoires historiques. Les députés sont élus pour un mandat de quatre ans au scrutin proportionnel dans leur territoire historique. Pour ce qui est du pouvoir exécutif, celui-ci est assumé par le gouvernement et le président de la communauté autonome. Ces deux organes sont responsables devant le Parlement basque. Le président est désigné parmi les membres du Parlement et c'est lui qui choisit les membres du gouvernement. Le pouvoir judiciaire est exercé au Pays basque selon les modalités de la loi organique du pouvoir judiciaire (art. 34-35, loi organique 3/1979).

AUTONOMIE FISCALE

Tout comme la communauté autonome de la Navarre, le Pays basque a son autonomie fiscale due à des raisons économiques reliées au système foral. Le Pays basque a maintenu son autonomie fiscale à travers les différents régimes politiques que l'Espagne a connus, incluant la période de la monarchie absolue et celle de la dictature franquiste (Basaguren, 19 mai 2022). C'est cette continuité historique du système foral qui a permis au Pays basque et à la Navarre d'obtenir leur autonomie fiscale lors de la transition démocratique de 1978 contrairement à d'autres communautés autonomes comme la Catalogne.

Le statut de Guernica aborde la question fiscale aux articles 40 à 45. L'article 40 souligne que le Pays basque aura ses propres finances autonomes, tandis que l'article 41 établit la relation fiscale entre l'État espagnol et le Pays basque. Il s'agit du « concierto económico ». Les modalités de cette relation se retrouvent dans la « Loi sur le concierto económico » adoptée par le Parlement espagnol en 1981. L'adoption de cette loi est le fruit de négociations bilatérales entre l'État espagnol et le Pays basque (Basaguren, 14 juin 2022). Or, l'État espagnol ne peut modifier cette loi de façon unilatérale (Domaika, 23 mai 2022).

Par ailleurs, ce sont les députations forales qui sont responsables de collecter les taxes et les impôts (Basaguren, 19 mai 2022). La Loi sur le « concierto económico » établit que ce sont 6,24 % de l'ensemble des impôts qui doivent être transférés à l'État espagnol pour financer ses champs de compétences. Ce pourcentage correspond au poids économique du Pays basque dans l'économie espagnole (ministère de l'Action extérieure, 20 mai 2022). Ensuite, c'est le Conseil basque des finances publiques qui s'occupe de répartir l'argent restant entre la communauté autonome et les territoires. Les municipalités sont financées par le budget des territoires étant donné qu'elles relèvent de leur champ de compétence (ministère de l'Action extérieure, 20 mai 2022).

Le « concierto económico » est donc un levier important pour le Pays basque dans ses négociations avec l'État espagnol pour le transfert des compétences prévues dans le statut d'autonomie. En cas d'impasse politique, le gouvernement basque utilise fréquemment cet outil pour faire avancer les discussions et conclure un accord (ministère de l'Action extérieure, 20 mai 2022).

Rencontre avec Mikel Buzarko Samper, directeur général du Parti national basque, et José Maria Etxebarria, secrétaire général du parti, 23 mai 2022



Crédit photo : Collection personnelle



Crédit photo : Collection personnelle

Rencontre avec Maddalen Iriarte, porte-parole du parti EH Bildu, Oihana Extebarrieta Legrand, députée du parlement basque pour EH Bildu, et Igor Zulaika, directeur des relations internationales du parti, 23 mai 2022

TENTATIVES DE RÉFORMES DU STATUT D'AUTONOMIE BASQUE

Depuis son adoption en 1979, aucune réforme du statut d'autonomie n'a été fructueuse puisqu'il est impossible d'obtenir un consensus entre les partis politiques (Barriuso, 24 mai 2022). À cet égard, la tentative de réforme la plus marquante est sans doute celle du plan Ibarretxe dans les années 2000.

Le plan Ibarretxe était un projet de réforme du statut d'autonomie de la communauté basque lancé en 2004 par Juan José Ibarretxe, président du gouvernement basque entre 1999 et 2009. Ce projet de réforme comprenait quatre grandes composantes :

1. La reconnaissance de la nation basque ;
2. La relation bilatérale avec Madrid ;
3. L'ajout de garanties politiques pour le transfert des compétences ;
4. La participation directe du Pays basque au sein des institutions européennes (Domaika, 23 mai 2022).

Ce projet de réforme visait à transformer le statut d'autonomie en « concierto económico » afin que la relation entre le Pays basque et Madrid soit bilatérale, sans avoir besoin de passer par les institutions nationales et les autres communautés autonomes. Or, plusieurs éléments du projet de réforme auraient nécessité une réforme de la Constitution pour être mis en œuvre telle que la reconnaissance du Pays basque comme une nation (Domaika, 23 mai 2022). Le gouvernement d'Ibarretxe prévoyait également de tenir un référendum sur le projet de réforme et le futur du Pays basque en cas de blocage du processus au Parlement espagnol (Iturbe, 20 mai 2022). Cependant, le référendum n'a jamais eu lieu puisque le Plan Ibarretxe a été rejeté par le Congrès des députés.

En 2019, plusieurs partis politiques basques, dont EH Bildu et le Parti nationaliste basque (PNV), ont rédigé un projet conjoint de réforme du statut d'autonomie en collaboration avec un groupe d'experts constitutionnels (Basaguren, 19 mai 2022 ; EH Bildu, 23 mai 2022). Ce projet met de l'avant le principe démocratique selon lequel ce sont les citoyens et les citoyennes du Pays basque qui doivent décider de leur futur politique. Il inclut également un système de garanties politiques pour éviter les ingérences de l'État espagnol dans leurs champs de compétences. Cette proposition respecte également le cadre constitutionnel espagnol (EH Bildu, 23 mai 2022). Or, ce projet de réforme a été mis sur la glace dans les dernières années dues à la pandémie.

Rencontre avec Juan Carolos Etxeberria, journaliste et présentateur national à la télévision EITB, 23 mai 2022

Crédit photo : Collection personnelle



Crédit photo : Direction du protocole du Parlement basque





Crédit photo : Joanes Andueza (licence libre de droit Unsplash)

NATIONALISME BASQUE

*L'euskara est la langue basque.

Crédit photo: Unsplash (licence libre de droit Unslash)

Les Basques ont une identité nationale bien affirmée, autant au sein de l'Espagne qu'à l'international en raison de leurs particularités culturelles, linguistiques et historiques. Plusieurs éléments sont au cœur du nationalisme basque tels que l'euskara*, les députations forales et leur autonomie fiscale.

Ce nationalisme continue de s'exprimer aujourd'hui avec les demandes croissantes d'autonomie politique de la communauté autonome du Pays basque envers l'État espagnol. Plusieurs acteurs politiques du Pays basque sont même d'avis que l'État espagnol tente de récupérer certaines des compétences déjà cédées à la communauté autonome à l'aide de décrets, de la « legislación básica » ou des jugements rendus par le Tribunal constitutionnel. Dans ce contexte, le nationalisme basque s'exprime aujourd'hui pour obtenir une reconnaissance nationale et un nouveau statut d'autonomie (Domaika, 23 mai 2022).

Depuis l'échec du Plan Ibarretxe, la population est moins réceptive aux discussions portant sur le statut d'autonomie et sur un éventuel référendum. Le référendum de 2017 en Catalogne a d'ailleurs exacerbé ce sentiment, la population basque ne souhaitant pas vivre une situation similaire (Barriuso, 24 mai 2022). Ces questions ont été mises de côté par les partis politiques. Certains intervenants rencontrés au Pays basque nous ont même affirmé que la réforme d'Ibarretxe aurait même entrainé un déclin du nationalisme au sein de la population basque (Barriuso, 24 mai 2022 ; Domaika, 23 mai 2022).







Crédits photos:
Unsplash, Daniel Bonilla et Lucas Gallone (licence libre de droit, Unsplash)

CATALOGNE

C'est en 1932 que le premier statut d'autonomie a été adopté par le Parlement espagnol. Toutefois, la Généralité sera de nouveau suspendue en 1939 lors de la victoire des troupes franquistes dans la guerre civile. La Catalogne redeviendra une communauté autonome seulement après l'adoption de la nouvelle constitution en 1978.

LE STATUT D'AUTONOMIE DE 1979

Le statut d'autonomie de la communauté autonome de la Catalogne a été adopté en 1979 par le Parlement espagnol. La première section du statut d'autonomie désigne la Généralité comme l'institution responsable politiquement de l'autogouvernement de la Catalogne (art. 1, loi organique 4/1979). L'article 2 du statut d'autonomie divise le territoire en quatre provinces administratives : Barcelone, Gérone, Lérida et Tarragone. L'article 3 élève le catalan et le castillan au rang de langues officielles de la communauté autonome. Cette section du statut d'autonomie se conclut avec des dispositions concernant le drapeau officiel, l'organisation territoriale et le droit civil catalan.

Le premier titre du statut d'autonomie énonce les compétences exclusives de la Généralité à l'article 9. Parmi celles-ci, on retrouve le droit civil catalan, la culture, le patrimoine, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, le tourisme, les transports, la pêche, les travaux publics, etc. Au total, la Généralité est responsable de 34 champs de compétences. En plus de ces compétences, l'article 13 reconnait à la Généralité le pouvoir de créer une police communautaire et de maintenir l'ordre public. C'est ainsi que le service de police Mosso d'esquadra a été créé par la Généralité en 1983 (ministère de l'Action intérieure, 30 mai 2022). Plusieurs de ces compétences recoupent celles du statut d'autonomie de la communauté du Pays basque. Les compétences exclusives signifient que « la Généralité dispose du pouvoir législatif réglementaire, d'exécution matérielle et de contrôle » sur ces matières et que l'État espagnol « ne peut intervenir en ces domaines d'aucune manière » en théorie (Camilleri et Galiay, 1980, p. 1036).

En marge de ses compétences exclusives, la Catalogne détient également des compétences qui sont partagées entre la Généralité et l'État espagnol et des compétences administratives. L'éducation constitue un exemple de compétence partagée puisque l'État espagnol détient également le pouvoir de mettre en place un secteur d'enseignement au même titre que la Catalogne (Camilleri et Galiay, 1980). La santé constitue une autre compétence partagée. C'est l'État qui est responsable d'élaborer les principes généraux qui guident le système de santé, mais c'est la Généralité qui est chargée de mettre en œuvre et d'administrer les services de santé (art. 17, loi organique 4/1979 ; ministère de la Santé, 27 mai 2022).

Parmi les compétences administratives, la Généralité est entre autres responsable d'exécuter la législation de l'État espagnol dans plusieurs domaines d'activité comme la législation du travail, la propriété intellectuelle, la gestion de certains aéroports et toute autre matière (art. 11, loi organique 4/1979).

Étude de cas : la langue et l'éducation



Rencontre avec Marc Sanjaume, professeur de sciences politiques à l'Universitat Pompeu Fabra, 27 mai 2022

Crédit photo : Collection personnelle

Le catalan est seulement reconnu comme une langue officielle au sein de la communauté autonome, puisque l'État espagnol ne reconnait que le castillan comme langue officielle du pays. Cette situation se reflète particulièrement dans le système de justice dans lequel on compte très peu de juges qui sont d'origine catalane (Palau, 27 mai 2022). La position sociale, culturelle et politique du castillan demeure donc supérieure à celle du catalan pour ces raisons (Sanjaume, 27 mai 2022). C'est en partie pour protéger la langue que le catalan a été déclaré comme la langue d'usage dans les écoles dans les années 80. La Catalogne s'est d'ailleurs basée sur le modèle linguistique québécois pour ériger son propre modèle d'enseignement du catalan (Sanjaume, 27 mai 2022).

Comme mentionné précédemment, le statut d'autonomie de la Catalogne reconnait deux langues officielles pour la communauté autonome : le castillan et le catalan. Malgré cette égalité juridique entre les deux langues, le catalan demeure la langue minoritaire de la Catalogne (Junts per Catalunya, 26 mai 2022). Deux causes expliqueraient cette situation : la croissance rapide de la population catalane dans les dernières décennies dues à l'immigration (Junts per Catalunya, 26 mai 2022) et le faible taux de natalité (ministère de la Santé, 27 mai 2022). Par exemple, il existe un test obligatoire de castillan pour les immigrants qui arrivent en Espagne, mais il n'existe aucune exigence similaire pour la connaissance des langues régionales (Sanjaume, 27 mai 2022). Les personnes unilingues catalanes ont donc une mobilité sociale beaucoup plus faible que celles détenant des connaissances dans les deux langues (Palau, 27 mai 2022).



Rencontre avec Xavier Arbos, professeur de droit constitutionnel à l'Universitat de Barcelona, 26 mai 2022

Crédit photo : Collection personnelle

L'enseignement du catalan et du castillan dans les écoles catalanes : une épineuse problématique

Jusqu'à tout récemment, le catalan était la langue d'enseignement de toutes les matières dans les écoles catalanes, sauf bien sûr le castillan, qui était enseigné comme langue secondaire, à l'image du modèle linguistique des écoles québécoises.

Cependant, une décision du Tribunal constitutionnel, datant de décembre 2021, a confirmé une décision du Tribunal supérieur de Catalogne, prise en novembre 2020, qui imposait aux écoles catalanes au moins 25 % heures de cours en castillan.

Il s'agit évidemment d'une décision controversée qui a grandement fait réagir en Catalogne. Il sera intéressant de surveiller les répercussions de cette décision et les moyens que pourrait éventuellement prendre le gouvernement catalan pour ne pas respecter la décision.



España

ANDALUCÍA · CATALUÑA · COMUNIDAD VALENCIANA · GALICIA · MADRID · PAÍS VASCO · ÚLTIMAS NOTICIAS

INMERSIÓN LINGÜÍSTICA >

La negativa de la Generalitat a aplicar el 25% del castellano en las aulas reabre la batalla judicial

La decisión del Govern de alegar "imposibilidad legal" para no aplicar la sentencia fractura la relación con los socialistas y agita a la derecha, que anuncia recursos al Constitucional y peticiones de suspender la autonomía

JOSÉ MARCOS | ELSA GARCÍA DE BLAS | IVANNA VALLESPÍN

Madrid / Barcelona - 31 MAY 2022 - 22:40 CDT

404

Article de presse du journal espagnol *El Pais*, 31 mai 2022



LA VANGUARDIA

Política

POLÍTICA / ELECCIONES ANDALUCÍA SUSCRÍBETE

Le Bal de la Reine : UNE EXPÉRIENCE BRIDGERTON

Le bal de la saison est maintenant ouvert!

ACHETEZ VOS BILLETS

A Bridgerton Experience

Laissez-vous transporter dans la Régence anglais avec des décors à couper le souffle

A Bridgerton Experience

Acheter

EL MODELO EDUCATIVO

Los partidos ultiman la doble vía para responder a la sentencia del 25% de castellano

- ERC y Junts creen que el acuerdo por el catalán junto al PSC y los comunes es cuestión de horas
- Las formaciones preparan una respuesta a la imposición de porcentajes mediante una ley en el Parlament y un decreto ley desde el Govern

Josep Rius (JxCat), Mònica Sales (JxCat) y Marta Vilalta (ERC) en el Parlament hace unos días. (Marta Sierra / ACN)

ÀLEX TORT, LUIS B. GARCÍA

BARCELONA

23/05/2022 14:33 | Actualizado a 23/05/2022 19:11

Article de presse du journal catalan *La Vanguardia*, 23 mai 2022

FISCALITÉ

Contrairement au Pays basque et à la Navarre, la Catalogne, tout comme les autres communautés autonomes, ne dispose pas de son autonomie fiscale. C'est l'État espagnol qui s'occupe de prélever l'ensemble des taxes et des impôts et ensuite de redistribuer l'argent aux communautés autonomes. Dans le cas de la Catalogne, l'État transfère une enveloppe d'argent dédiée à la communauté autonome et une seconde pour financer les municipalités (Candidature d'unité populaire, 25 mai 2022). Les communautés autonomes sont donc dépendantes de l'État espagnol pour leur financement. De ce fait, plusieurs considèrent que la situation fiscale du Pays basque est meilleure que celles des autres communautés autonomes (Basaguren, 19 mai 2022).

La raison expliquant cette asymétrie entre les communautés autonomes a des racines historiques. Effectivement, le Pays basque et la Navarre sont les deux seules régions qui bénéficiaient d'un système fiscal autonome avant la promulgation de la constitution de 1978 (Balada, 30 mai 2022). Puisque la Catalogne n'a jamais bénéficié d'un système fiscal équivalent dans son histoire, il n'y a pas eu d'offre pour un « concierto económico » catalan de la part de l'État espagnol (Balada, 30 mai 2022). De surcroit, le poids économique du Pays basque est nettement inférieur à celui de la Catalogne, ce qui rendait l'option du « concierto económico » basque viable au sein de l'État espagnol (Balada, 30 mai 2022 ; Sanjaume, 27 mai 2022).

INSTITUTIONS POLITIQUES

La deuxième section du statut d'autonomie établit les institutions politiques de la Généralité, à savoir le Parlement, le président de la Généralité et le gouvernement (art. 29, loi organique 4/1979).

Le parlement est monocaméral et constitue l'Assemblée législative de la Catalogne. Les 135 députés sont élus pour un mandat de 4 ans par un mode de scrutin proportionnel (art. 31.1, loi organique 4/1979).

Le président de la Généralité et le conseil exécutif forment le pouvoir exécutif de la Généralité. Le président est élu parmi les membres du Parlement, ce pour quoi il est responsable devant cette institution (art. 36.4, loi organique 4/1979). C'est au président de la Généralité qu'incombe la tâche de désigner le conseil exécutif ou les membres du gouvernement. Tout comme le président, les membres du gouvernement sont responsables auprès du Parlement, mais ne doivent pas obligatoirement être député pour devenir ministre (art. 37, loi organique 4/1979).



Rencontre avec Laura Borras, présidente du Parlement de la Catalogne, 31 mai 2022

Crédit photo : Collection personnelle



Réforme du statut d'autonomie de 2006

Le statut d'autonomie de 1979 a été remplacé par un nouveau statut en 2006. Cette réforme venait répondre à plusieurs demandes politiques de la Catalogne comme celles d'un financement plus équitable de la communauté autonome, la reconnaissance de l'identité catalane et l'encadrement de la « legislación básica » de l'État espagnol (Arbos, 26 mai 2022).

Pour ce faire, la procédure prévue à l'article 56 du statut de 1979 a été utilisée. C'est donc la Généralité qui a initié le processus de réforme en 2003. La proposition a ensuite été approuvée par la majorité absolue du Parlement de la Catalogne. Par la suite, le projet de réforme a été envoyé au Parlement espagnol afin qu'il soit également approuvé à la majorité absolue du Congrès des députés. Finalement, un référendum a été organisé par l'État espagnol afin de faire approuver la réforme à la population de la communauté autonome (Balada, 30 mai 2022).

Peu après la promulgation du nouveau statut d'autonomie en juillet 2006, un recours a été présenté auprès du Tribunal constitutionnel par le Parti populaire espagnol (Parti des socialistes de Catalogne, 26 mai 2022). Ce n'est qu'en 2010 que le Tribunal a rendu sa décision. Il a invalidé plusieurs articles du nouveau statut pour cause d'inconstitutionnalité (Assemblea nacional catalana, 27 mai 2022). Cette décision judiciaire a été fortement contestée par plusieurs partis politiques, associations et mouvements citoyens en Catalogne. De nombreuses manifestations ont d'ailleurs été organisées par la société civile pour contester la décision (Assemblea nacional catalana, 27 mai 2022). C'est également l'un des éléments déclencheurs de la montée du mouvement indépendantiste en Catalogne dans les années subséquentes (Esquerra Republicana de Catalunya, 26 mai 2022).

Pour plusieurs, cette décision du Tribunal constitutionnel a créé un blocage entre la Catalogne et Madrid dans les négociations d'autonomie politique. Le statut ayant été approuvé par les deux Parlements et également par la population lors du référendum de 2006, la décision du Tribunal a été très mal accueillie par plusieurs acteurs qui y ont vu une ingérence du pouvoir judiciaire dans le processus démocratique (Esquerra Republicana de Catalunya, 26 mai 2022). Cette situation illustre la balance du pouvoir déséquilibrée entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire en Espagne ainsi que la tendance centralisatrice du Tribunal constitutionnel (Arbos, 26 mai 2022).

Rencontre avec Albert Balada i Abella, professeur au Collège des professionnels de la science politique et de la sociologie de la Catalogne, 30 mai 2022



Crédit photo : Collection personnelle

Rencontre avec Oscar Palau, journaliste pour El punt Avi, 27 mai 2022



Crédit photo : Collection personnelle



Rencontre avec Josep Rius et Ramon Tremosa, députés pour Junts per Catalunya, 26 mai 2022

Crédit photo : Junts per Catalunya



Rencontre avec David Pérez et Salvador Illa Roca, députés pour le Parti socialiste de la Catalogne, 26 mai 2022

Crédit photo : Collection personnelle

Rencontre avec les partis politiques

Rencontre avec Meritxell Serret, députée pour Esquerra Republicana de Catalunya et ancienne ministre de l'Agriculture del a Catalogne, 26 mai 2022

Crédit photo : Gerard Magrinyà



Rencontre avec Carles Riera, député pour Candidature d'unité populaire (CUP) , 25 mai 2022

Crédit photo : Collection personnelle





Rencontre avec Jordi Vilanova et Carles Fité, membres de la direction de l'Assemblée nationale catalane

Crédit photo : Collection personnelle



Rencontre avec Laia Gaston Massuet, conseillère à la direction des relations internationales de Mossos d'Esquadra, 30 mai 2022

Crédit photo : Collection personnelle

NATIONALISME CATALAN

Le nationalisme catalan a des racines historiques profondes qui remontent à la suppression de la Généralité en 1714 (Arbos, 26 mai 2022). Cette suppression de l'État catalan à la suite de la guerre de Succession représente pour les nationalistes et les indépendantistes une violation de l'autonomie et de la souveraineté historique de la Catalogne (Assemblea nacional catalana, 27 mai 2022). En plus de cette dimension historique, le nationalisme catalan repose sur une dimension culturelle et linguistique associée à la langue catalane, ainsi qu'une dimension économique en raison du sous-financement de la communauté autonome (Junts per Catalunya, 26 mai 2022). L'absence d'une autonomie fiscale pour la Catalogne est source de mécontentement, car elle ne leur permet pas de développer pleinement leurs institutions (Sanjaume, 27 mai 2022).

Comme le Pays basque, la Catalogne revendique davantage d'autonomie politique auprès de Madrid depuis l'entrée en vigueur de son statut d'autonomie en 1979. Plusieurs acteurs rencontrés en Catalogne constatent que la relation est inégale entre Madrid et la Catalogne entre autres due à la « legislación básica » de l'État et aux larges pouvoirs du Tribunal constitutionnel.

Certains événements dans les dernières années ont fait grandir le mouvement nationaliste et le mouvement indépendantiste tels que la crise économique de 2008, la réforme du statut d'autonomie de 2006 et le jugement subséquent du Tribunal constitutionnel sur celui-ci (Serret, 26 mai 2022). Ces éléments ont contribué activement à l'élection d'un gouvernement indépendantiste en 2015, suivi du référendum d'autodétermination en 2017.

Depuis le référendum, il y a un blocage entre l'État espagnol et la Catalogne quant aux discussions portant sur l'autonomie de la Catalogne. Même si l'élection du gouvernement espagnol de Pedro Sanchez a assaini les relations entre l'État central et la Catalogne, force est donc de constater que l'impasse subsiste toujours.

LA PARADIPLOMATIE



Crédit photo: Kyle Glen (licence libre de droit, Unsplash)

Les relations internationales sont, en théorie, une compétence exclusive de l'État espagnol en vertu de l'article 149.1.3 de la Constitution. Dans une série de décisions rendues par le Tribunal constitutionnel à partir de la fin des années 80, l'expression « relations internationales » a cependant été définie et sa portée précisée. La tendance jurisprudentielle qui était à l'origine très centralisatrice sur la question a graduellement évoluée en faveur des initiatives régionales (Diplocat, 31 mai 2022; Paquin, 2003).



Rencontre avec Laura Foraster, secrétaire générale, et Jordi Arrufat, chargé de projets pour DIPLOCAT. 30 mai 2022
Crédit photo : DIPLOCAT

FONDEMENTS LÉGAUX

PARA-DIPLOMATIE

1984

Le Tribunal constitutionnel juge légal pour le Pays basque d'avoir ouvert une délégation à Bruxelles, permettant ainsi à d'autres communautés autonomes d'inaugurer des représentations à l'étranger.

1989

Le Tribunal rend un jugement contenant un obiter dictum du Magistrat Diaz Eimil affirmant le prolongement des compétences internes des communautés autonomes sur la scène internationale. Il rend aussi un jugement restreignant la portée des termes « relations internationales » de l'article 149.1.3 C1978.

1991

Le Tribunal précise que la Catalogne avait le droit de faire la promotion de sa culture à l'extérieur.

1993

En 1993, un jugement a également restreint le recours à l'article 149.1.3 par l'État espagnol, en précisant que ce n'est pas parce qu'une politique d'une communauté autonome a une dimension internationale qu'il y a ingérence dans la compétence exclusive en matière de « relations internationales ».

2006

Certaines dispositions (art. 184, 193 et 200) des nouveaux statuts d'autonomie de la Catalogne concernent son droit de maintenir des relations et des activités sur la scène internationale.

2014

Le Parlement de la Catalogne adopte une loi sur l'action extérieure.

2016

La Catalogne met sur pied son département des affaires extérieures, dont la légalité est confirmée dans le jugement rendu par le Tribunal constitutionnel la même année.



Crédit: Julianne Toupin

Catalogne

La Catalogne développe son réseau extérieur depuis près de 40 ans, notamment grâce à son département de l'Action extérieure. Par ailleurs, une partie des activités extérieures est prise en charge par l'organisation Diplocat, dont la mission est de relier la Catalogne au reste du monde. Diplocat offre donc son support à la société civile et à divers organismes qui ont des projets ayant le potentiel de faire rayonner la Catalogne à l'international (Diplocat, 31 mai 2022).



Rencontre avec Gerard Figueras, secrétaire général des Affaires étrangères de la Catalogne, et son équipe, 30 mai 2022
Crédit photo : Département de l'Action extérieure de la Généralité de la Catalogne

La première représentation formelle de la Catalogne était au sein de l'Union européenne, afin de pouvoir garder un œil sur les travaux qui concernent ses intérêts. La Catalogne a par la suite ouvert 12 représentations à l'étranger soit des délégations, des bureaux et des envoyés spéciaux, selon l'importance stratégique de la région couverte. Ces représentations sont pour la plupart en Europe, en Amérique latine, dans le nord de l'Afrique et en Amérique du Nord.

Les relations internationales dans le contexte de la fédération canadienne

La conduite des relations internationales peut être qualifiée de compétence partagée au Canada. Même si le gouvernement fédéral est la seule entité capable de signer des traités, plusieurs provinces et notamment le Québec ont développé un champ d'action très vaste sur la scène internationale. Le Conseil privé de Londres a d'ailleurs confirmé dans une décision en 1947 que le gouvernement fédéral ne pouvait pas engager les provinces par des traités internationaux qui concernent leurs compétences exclusives. Cette décision est devenue le fondement légal de l'action internationale des provinces qui souhaite exercer de telles activités.

Aujourd'hui, le Québec a un ministère des Relations internationales très actif, un réseau de 34 représentations dans 19 pays et des représentations permanentes dans 2 organisations multilatérales soit l'OIF et l'UNESCO.

Pays basque

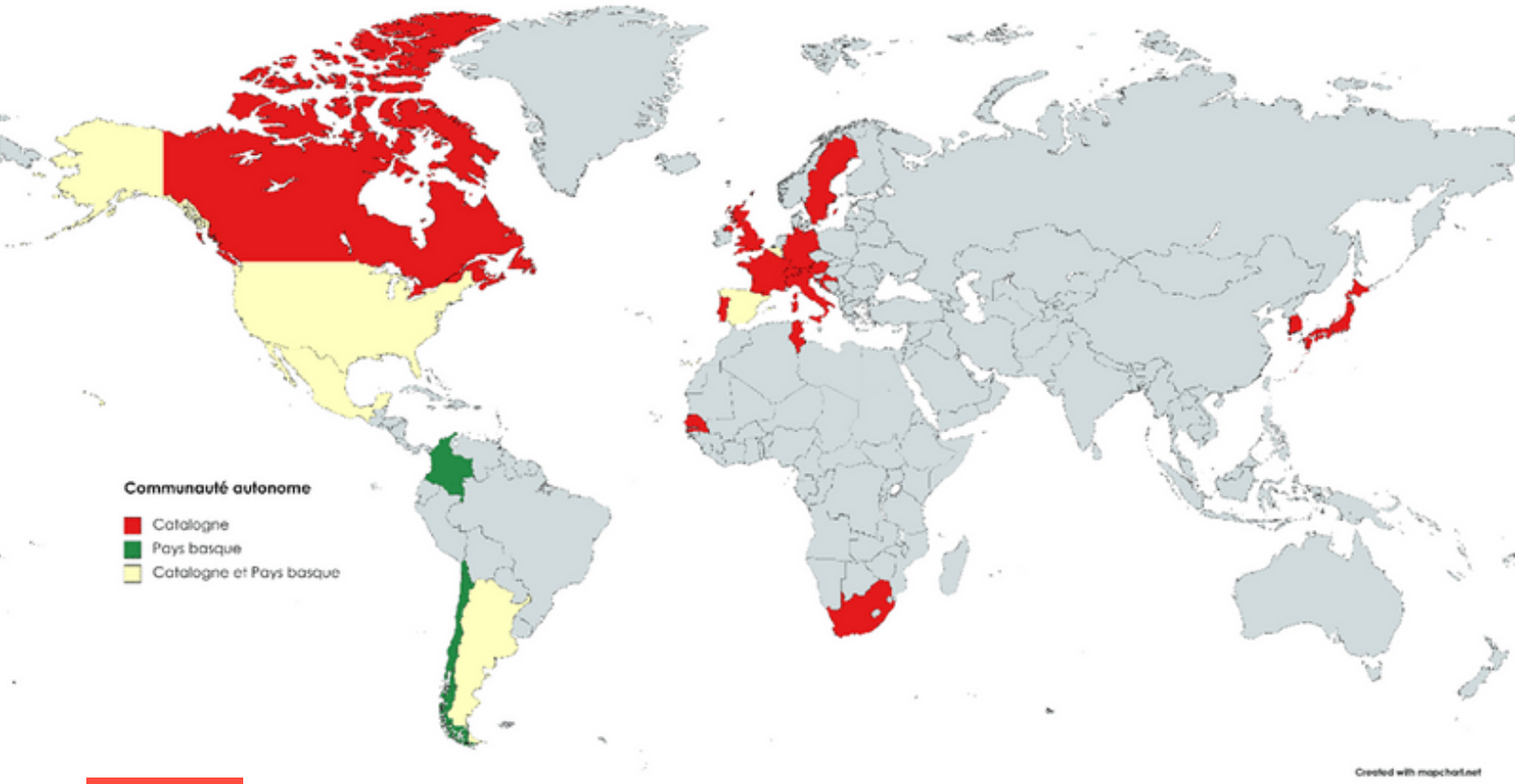
Le Pays basque a débuté ses activités extérieures très tôt après l'adoption de son statut d'autonomie par l'ouverture d'une délégation à Bruxelles. Aujourd'hui, le Pays basque a plusieurs délégations, notamment en Europe, mais aussi dans des pays d'Amérique Latine et à New York. La communauté autonome a développé une nouvelle stratégie d'internationalisation en quatre axes, organisée sous forme de plans sectoriels qui toucheront les activités de tous les ministères (ministère des Affaires extérieures, 20 mai 2022).



Rencontre avec Marian Elorza, secrétaire générale des Affaires extérieures du Pays basque, Sabino Torre Diez, conseiller à la présidence aux affaires juridiques d'autogouvernement, et Begona Pérez de Eulate Gonzalez, directrice de l'autogouvernement basque, 20 mai 2022

Crédit photo : Collection personnelle

Réseau des délégations de la Catalogne et du Pays basque à l'international



Crédit: Victoria Thân, carte créée à l'aide de mapchart.net

COMPARAISON AVEC LE QUÉBEC



Crédit photo : Wikimédia

TABLEAU 1 : Comparaison entre le Québec, la Catalogne et le Pays basque

	Québec	Catalogne	Pays basque
Population	8 604 495	7 660 530	3 106 759
Superficie	1 667 712 km²	31 950 km²	20 664 km²
PIB/hab (USD, à PPA)	44 630 $	29 032 $	31 719 $
% du PIB au sein de leur pays	19,0 %	19,0 %	6,0 %
Statut juridique	Province	Communauté autonome	Communauté autonome
Suffrage	Scrutin uninominal majoritaire à un tour	Scrutin plurinominal et proportionnel	Scrutin plurinominal et proportionnel
Langue officielle	Français	Catalan, castillan et aranais	Basque et castillan
Âge médian	42,7	43,2	46,7
Taux de croissance de la population	1,29 %	2,43 %	5,53 %
Taux de natalité	1,52 10 %	1,30 7,64 %	1,25 6,73 %
Taux de chômage	4,6 %	10,2 %	8,7 %
Indice de développement humain	0,910	0,897	0,903

Sources : Institut de la Statistique du Québec, Gouvernement du Québec, Institut de la Statistique de la Catalogne, CountryEconomy.com et Tourisme Euskadi.

Les ressemblances entre la Catalogne, le Pays basque et le Québec sont nombreuses. En effet, les Catalans et les Basques sont des minorités culturelles et linguistiques au sein de l'Espagne, au même titre que le Québec au sein du Canada. De plus, ils ont chacun une identité forte qu'ils affirment à l'international à travers leur réseau de représentation. Enfin, ils ont chacun une stratégie de renforcement de leurs compétences et de maximisation de leur autonomie politique menée à travers des moyens politiques, démocratiques et institutionnels. Le tableau ci-dessus fait d'ailleurs ressortir plusieurs de ces ressemblances.

Cependant, si de prime abord, nous trouvions qu'il y avait beaucoup de ressemblances entre ces trois entités, nos discussions avec différents intervenants ont aussi fait ressortir les différences entre le Québec par rapport à la Catalogne et au Pays basque. En voici une brève synthèse.

La première et plus importante différence réside évidemment dans l'organisation politique et juridique de l'Espagne, un État unitaire décentralisé, par rapport au Canada, un État fédéral. Ainsi, le statut d'État fédéré du Québec au sein du Canada lui permet de disposer de compétences exclusives qui sont garanties par la Constitution canadienne. Quant à elles, les compétences dévolues à la Catalogne et au Pays basque ne relèvent pas de la Constitution espagnole, mais bien des statuts d'autonomie, qui sont des lois organiques. En outre, bien que les statuts d'autonomie permettent aux communautés autonomes de légiférer dans plusieurs domaines, elles doivent le faire dans le cadre de la « legislación básica », qui permet à l'État central de dresser un cadre normatif large dans les champs de compétences des communautés autonomes (Arbos, 26 mai 2022).

L'autonomie fiscale est également un élément de différence très important et a été soulevée par plusieurs acteurs que nous avons rencontrés. Comme déjà mentionné, le Pays basque, au même titre que les provinces canadiennes, dispose de la capacité de prélever des impôts grâce au « concierto económico ». La situation financière du Pays basque au sein de l'Espagne est donc très avantageuse, contrairement à celle de la Catalogne qui ne dispose pas de cette importante compétence. De plus, la Catalogne est une région très riche, représentant environ 19 % du PIB total de l'Espagne. La viabilité économique d'une Catalogne souveraine n'est donc presque jamais remise en doute, alors que c'est un argument qui revient souvent concernant le Québec. En outre, alors que le Québec reçoit plus de la péréquation que sa part de contribution, c'est plutôt l'inverse pour la Catalogne. En effet, la Catalogne est la 3e communauté autonome en matière de captation d'impôt et la 14e en matière de retour, créant ainsi un déficit fiscal souvent dénoncé lors de notre séjour dans la communauté (Junts per Catalunya, 26 mai 2022 ; Esquerra Republicana de Catalunya, 26 mai 2022 ; Sanjaume, 27 mai 2022).

De plus, alors que le français est l'une des deux langues officielles du Canada et dispose de protections constitutionnelles, les langues minoritaires que sont le catalan et le basque ne bénéficient pas de telles protections, bien qu'elles soient les langues « co-officielles » de l'Espagne. Par exemple, les fonctionnaires qui offrent des services de l'État espagnol au Pays basque et en Catalogne n'ont pas l'obligation de parler l'une de ces langues minoritaires. De plus, alors que le français est enseigné comme deuxième langue partout au Canada, le catalan et le basque sont principalement enseignés et parlés qu'en Catalogne et au Pays basque. La Catalogne applique également une politique d'éducation linguistique depuis les années 80 qui obligent l'éducation primaire et secondaire entièrement en catalan, alors que le castillan est enseigné comme langue seconde.

La situation est plus compliquée au Pays basque, où il existe divers modèles d'enseignement dans lesquels la langue basque occupe une place plus ou moins prépondérante. En conséquence, environ 20 % de la population basque parle la langue basque (EH Bildu, 23 mai 2022), tandis qu'environ 60 % de la population catalane parle couramment le catalan et que 75 % de la population catalane comprend la langue (Esquerra Republicana de Catalunya, 26 mai 2022). En comparaison, la situation du français au Québec est nettement meilleure que celle du basque et du catalan en raison, entre autres, de plusieurs politiques linguistiques pour favoriser l'affichage en français dans l'espace public et la création d'un réseau d'éducation entièrement en français.

La position géographique centrale du Québec au sein du Canada est aussi un élément différentiateur important, comme relevé par le professeur Marc Sanjaume lors de notre rencontre. En effet, ce dernier nous a expliqué que la Catalogne et le Pays basque avaient une situation géographique en périphérie de Madrid, centre politique et géographique du pays, ce qui contribue à créer un « nationalisme de périphérie » qui n'est pas observé au Québec. Dans une même optique, le professeur Sanjaume nous a expliqué que les Canadiens français ont occupé une place centrale dès le début de l'histoire du Canada puisque le Québec était l'une des quatre provinces fondatrices de la fédération canadienne. De nombreux politiciens québécois ont marqué la politique fédérale canadienne et ont occupé d'importants postes stratégiques, notamment celui de premier ministre du Canada. À l'opposé, la Catalogne et le Pays basque n'ont pas ce statut de « nation fondatrice » que le Québec a au sein du Canada. Selon le professeur Sanjaume, aucun politicien d'origine basque ou catalane n'a occupé le poste de premier ministre de l'Espagne, et il serait « impensable » qu'une telle chose se produise un jour. Il ajoute que la plupart des principaux ministères espagnols ne sont jamais dirigés par des ministres d'origine basque ou catalane.

Enfin, le contexte politique est évidemment très différent entre ces trois entités. Au Québec, la question de l'indépendance et d'un éventuel référendum n'occupe plus de position centrale dans l'actualité depuis plusieurs années, tandis que le référendum catalan et la crise politique qui s'ensuivit datent de 2017, soit à peine cinq années. La question du référendum et de l'indépendance de la Catalogne est donc encore bien présente dans l'actualité politique catalane et même espagnole. La situation est différente au Pays basque. En effet, plusieurs intervenants nous ont expliqué que le Pays basque était plutôt dans une recherche de compromis avec l'État central, qualifiant ainsi la stratégie politique du gouvernement basque de « nationalisme extrêmement modéré » (Domaika, 23 mai 2022), notamment en raison du stigmate laissé par le terrorisme de l'ETA. D'ailleurs, selon d'importants sondages menés auprès des citoyens basques, le sentiment nationaliste est présentement au niveau le plus bas jamais atteint (Domaika, 23 mai 2022).

CONCLUSION







Le présent rapport nous a permis de répondre à notre question de recherche, soit d'étudier de quelles façons la décentralisation prévue dans le régime constitutionnel de 1978 s'opérationnalise vers les communautés autonomes, ainsi que les défis et enjeux qui y sont reliés. Les nombreux acteurs rencontrés lors de notre séjour nous ont notamment permis de développer une compréhension globale des multiples enjeux associés à cette décentralisation.

Nous avons réalisé au cours de notre mission que les opinions divergeaient grandement quant à la réelle portée de la décentralisation, à savoir si elle est politique ou simplement administrative. Les opinions diffèrent selon l'interlocuteur. D'une part, les partisans d'une plus grande autonomie pour la Catalogne et le Pays basque nous ont affirmé que la décentralisation est essentiellement administrative, notamment en raison de l'important pouvoir de Madrid de légiférer à travers la « legislación básica ». Le professeur Marc Sanjaume a même affirmé que si toutes les lois catalanes étaient suspendues du jour au lendemain, la Catalogne pourrait tout de même fonctionner en raison des lois espagnoles qui régissent étroitement la majorité des aspects de la société catalane.

Rencontre avec Wendy Drukjer, ambassadrice du Canada en Espagne, 17 mai 2022

Rencontre avec les stagiaires du Parlement de la Catalogne, 25 mai 2022

Visite du Musée Reina Sofia avec Andrew Shields, 15 mai 2022

Crédit photo : Collection personnelle

D'autre part, d'autres acteurs rencontrés ont affirmé que la Catalogne et le Pays basque jouissaient d'une « immense autonomie », certains affirmant même qu'ils avaient plus d'autonomie que certains états fédérés, tels que les länder allemands. Selon ces intervenants, la décentralisation opérée vers les communautés autonomes est réellement politique.

Les opinions quant à la symétrie ou l'asymétrie de la décentralisation divergent également. Il est indiscutable qu'il existe une asymétrie entre le Pays basque et la Navarre par rapport aux autres communautés autonomes en raison du « concierto económico » . À l'exception de cet aspect, la décentralisation semble assez symétrique. En effet, la plupart des communautés autonomes disposent aujourd'hui de pouvoirs relativement similaires qui leur ont été transférés par le biais de leur statut d'autonomie dans des domaines de compétences tels que la santé, l'éducation et la culture. Par ailleurs, plusieurs acteurs rencontrés en Espagne nous ont affirmé que l'État espagnol cherchait à créer un système plus symétrique entre les communautés en utilisant notamment la « legislación básica » (Sénat, 17 mai 2022 ; Capella I Farré, 18 mai 2022 ; Parti nationaliste basque, 23 mai 2022). Ce dernier aspect représente le principal enjeu identifié par la majorité des intervenants catalans rencontrés.

Que réserve l'avenir pour les communautés autonomes d'Espagne ? Plusieurs acteurs rencontrés nous ont fourni des pistes de réflexion diverses pour une éventuelle réforme du système politique espagnol. En ce qui concerne la Catalogne, pour certains, un référendum est inévitable dans un horizon rapproché, alors que pour d'autres, la voie à emprunter serait plutôt une autre réforme du statut d'autonomie. D'autres acteurs nous ont mentionné souhaiter une transition vers un régime fédéral, citant souvent en exemple la position du Québec dans la fédération canadienne. En ce qui concerne le Pays basque, les opinions sont un peu plus homogènes ; pour la majorité des intervenants rencontrés, une autonomie augmentée ne se fera pas sans l'appui de l'État central, avec qui le gouvernement basque a beaucoup collaboré dans les dernières années. Une réforme du statut d'autonomie du Pays basque a cependant souvent été soulevée par les intervenants, car ce statut a été adopté avant l'entrée de l'Espagne dans l'Union européenne. De surcroit, au Pays basque comme en Catalogne, plusieurs intervenants ont mentionné qu'ils souhaiteraient une plus grande implication de l'Union européenne, par exemple, en adoptant une loi sur la clarté référendaire qui viendrait ériger le cadre dans lequel un référendum pourrait se tenir au sein des États membres de l'Union. De plus, la montée des partis d'extrême droite dans la majorité des communautés autonomes ainsi qu'au Parlement central devra être surveillée étroitement, puisque ces nouveaux joueurs pourraient bien changer le visage de la politique espagnole.

En terminant, notre mission exploratoire fut un moment incroyablement enrichissant, tant sur le plan humain qu'intellectuel. La générosité, la gentillesse et l'ouverture de tous les intervenants rencontrés nous ont profondément marqués. L'Espagne et ses communautés autonomes occuperont pour toujours une place spéciale dans nos souvenirs, et nous espérons que ce rapport vous aura transmis un tant soit peu toute la fascination que nous avons développée pour ce pays riche, complexe et magnifique.

Rencontres préparatoires

Date	Personnes rencontrées
13 octobre 2021	**Marina Gonzalez** Ancienne vice-consule honoraire de l'Espagne à Québec et professeure en espagnol à l'école secondaire De Rochebelle
8 décembre 2021	**Anne-Marie Pilote** Ex-stagiaire Bonenfant et observatrice lors du référendum de 2017 en Catalogne
17 janvier 2022	**Boris Proulx** Journaliste pour Le Devoir ayant couvert le référendum de 2017 en Catalogne
18 janvier 2022	**Karine Gaudreault** Responsable de la péninsule ibérique pour la Direction des relations interparlementaires (DRIIP) de l'Assemblée nationale du Québec
3 février 2022	**Stéphane Bergeron** Député de Montarville pour le Bloc québécois et observateur lors du référendum de 2017 en Catalogne
8 février 2022	**Maria Consol Perarneau** Guide et traductrice lors de plusieurs voyages en Espagne de députés québécois
9 février 2022	**Éric Montigny** Professeur de sciences politiques à l'Université Laval
22 février 2022	**Guy Laforest** Ancien professeur de sciences politiques à l'Université Laval, présentement professeur à l'ENAP
24 février 2022	**Manon Massé** Députée de Sainte-Marie–Saint-Jacques pour Québec Solidaire et observatrice lors du référendum de 2017 en Catalogne
28 février 2022	**Anne-Christinne Bélanger** Chef de pupitre Italie et péninsule ibérique pour le MRIF
3 mars 2022	**Marc Sanjaume-Calvet** Professeur de sciences politiques à l'Université Pompeu Fabra de Barcelone
12 mai 2022	**Alfredo Martinez Serrano** Ambassadeur d'Espagne au Canada



Rencontre avec Isidre Sala, délégué général de la Catalogne en Amérique du Nord, 28 février 2022

Crédit photo : Collection personnelle



Rencontre avec Alfredo Martinez Serrano, ambassadeur d'Espagne au Canada, 12 mai 2022

Crédit photo : Collection personnelle

Itinéraire de la mission

Québec

13 mai 2022

14 h : Départ de Québec vers l'aéroport Montréal-Trudeau en autobus
21h 55 : Vol Montréal-Paris avec Air France AF0349



Madrid

14 mai 2022

10 h 50 : Arrivée à l'aéroport Paris Charles-de-Gaulle
14 h 55 : Vol Paris-Madrid
17 h : Arrivée à Madrid
19 h 30 : Arrivée au AirBNB

15 mai 2022

10 h : Visite guidée du musée Reina Sofia avec un accent sur l'histoire de l'Espagne

16 mai 2022 (jour férié)

17 mai 2022

9 h 30-11 h 00
Visite guidée du Sénat et discussion avec Mme Sylvia Marti Sanchez, directrice des relations internationales pour le Sénat espagnol

12 h 15-13 h 30
Rencontre avec M. Carlos Medina, directeur général adjoint pour l'Amérique du Nord pour le ministère des Affaires Étrangères, Union européenne et Coopération de l'Espagne et M. Enrique Lopez-Alascio, chef de section

15 h-16 h 00
Rencontre avec Mme Wendy Drukier, ambassadrice du Canada en Espagne

18 mai 2022

9 h-10 h 30
Visite guidée du Tribunal constitutionnel de l'Espagne et discussion en compagnie de M. Ignacio Ulloa Rubio, juriste et professeur de droit constitutionnel

11 h-12 h 30
Visite guidée du congrès des députés et discussion en compagnie de Mme Maria Lopez, directrice des relations internationales

18 h-18 h 45
Rencontre avec Ester Capella I Farré, déléguée générale de la Catalogne à Madrid et ancienne ministre de la Justice de Catalogne, sénatrice et députée

Bilbao

19 mai 2022

9 h : Départ du AirBNB
11 h 50 : Vol Madrid-Bilbao
12 h 55 : Arrivée à Bilbao
15 h : Arrivée au AirBNB
19 h-21 h 00 : Rencontre avec Alberto Lopez Basaguren, professeur de droit constitutionnel





Vitoria-Gasteiz

20 mai 2022

9 h
Rencontre avec la présidente du Parlement basque, Mme Bakartxo Tejeria Otermin

9 h 30-10 h 30
Rencontre avec le Secrétaire général du Parlement basque, M. Andoni Iturbe

10 h 30-11 h 30
Période de questions au Parlement basque

13 h-15 h 00
Rencontre avec Marian Elorza, secrétaire générale des Affaires extérieures, M. Sabino Torre Diez, conseiller à la présidence aux affaires juridiques d'autogouvernement et Mme Begona Pérez de Eulate Gonzalez, directrice de l'autogouvernement du gouvernement basque

San Sebastian

21 mai 2022

Visite de San Sebastian

Bilbao

22 mai 2022

Visite de Bilbao

23 mai 2022

10 h-11 h 30
Rencontre avec Mikel Buzarko Samper, directeur général du Parti national basque (PNV) et José Maria Etxebarria, secrétaire général du PNV

12 h 30-13 h 30
Rencontre avec Eva Domaika, directrice du contenu et journaliste à la radio Cadena SER Euskadi

15 h-16 h 00
Rencontre avec Juan Carlos Etxeberria, journaliste et présentateur national à la télévision EITB

17 h-19 h 00
Rencontre avec Maddalen Iriarte, porte-parole du parti EH Bildu, Oihana Extebarrieta Legrand, députée du parlement basque pour EH Bildu et Igor Zulaika, directeur des relations internationales pour EH Bildu



24 mai 2022

11 h 30-12 h 30
Rencontre avec Olatz Barriuso, journaliste pour El Correo

17 h 45-19 h 00
Vol Bilbao-Barcelone

20 h 30
Arrivée AirBNB Barcelone

Barcelone

25 mai 2022

10 h-11 h 00
Période de questions au Parlement de Catalogne

13 h-14 h 30
Visite guidée du Parlement basque en compagnie d'un historien

16 h-17 h 00
Rencontre avec Carles Riera, député au Parlement catalan pour le parti Candidature d'unité populaire (CUP)

17 h-19 h 00
5 à 7 avec les stagiaires du Parlement de Catalogne

26 mai 2022

10 h-10 h 45
Rencontre avec Mme Meritzell Serret, députée pour le parti Esquerra Republicana de Catalunya et ancienne ministre de l'Agriculture pour la Catalogne

11 h-11 h 30
Rencontre avec MM. Josep Rius et Ramon Tremosa, députés pour Junts per Catalunya

11 h 45-12 h 15
Rencontre avec MM. David Pérez et Salvador Illa Roca, députés au Parlement de Catalogne pour le Parti socialiste de Catalogne

17 h-18 h 30
Rencontre avec M. Xavier Arbos, professeur de droit constitutionnel à l'Universtitat de Barcelona

27 mai 2022

9 h 30-10 h 30
Rencontre avec M. Marc Sanjaume, professeur de sciences politiques à l'Universitat Pompeu Fabra

12 h-13 h 30
Rencontre avec Mme Jilian Reynolds, Mme Cristina Casanovas-Guitart et Dr Josep Antoni Pujante Conesa du ministère de la Santé de Catalogne

14 h 30-16 h 00
Rencontre avec Jordi Vilanova et Carles Fité de l'Assemblée nationale catalane

16 h 30-17 h 30
Rencontre avec Oscar Palau, journaliste pour El Punt Avi

Girone

28 mai 2022

Visite de Girone

Barcelone

29 mai 2022

Visite de Barcelone



30 mai 2022

10 h-11 h 30
Rencontre avec Laia Gaston Massuet, conseillère à la direction des relations internationales, et visite de Mossos d'Esquadra

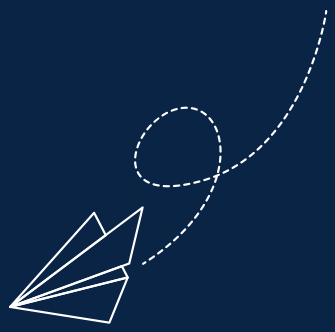
13 h-13 h 30
Rencontre avec M. Gerard Figueras, secrétaire général des Affaires étrangères du gouvernement de Catalogne

16 h 15-17 h 15
Rencontre avec M. Albert Balada i Abella, professeur au Collège des professionnels de la science politique et de la sociologie

31 mai 2022

13 h-14 h 00
Rencontre avec Mme Laura Foraster, secrétaire générale et Jordi Arrufat, chargé de projets pour DIPLOCAT

16 h 30-17 h 15
Rencontre avec Mme Laura Borras, présidente du Parlement de Catalogne



Québec

1er juin 2022

9 h 50 : Vol Barcelone-Paris
11 h 45 : Arrivée à Paris Charles-de-Gaulle
16 h 10 : Vol Paris-Montréal
17 h 45 : Arrivée à Montréal
19 h-22 h 00 : Bus Montréal-Québec

Budget

Global

Catégorie	Dépenses prévues	Dépenses finales	Revenus prévus
Transport	6 500 $	6 602,22 $	
Hébergement	4 250 $	3 982,01 $	
Indemnités compensatoires		526,50 $	
Nourriture	7225 $	7 434,16 $	
Autres	1075 $	538,21 $	
Fondation Jean-Charles-Bonenfant			(15 000 $)
Bourse LOJIQ			(3 909,58 $)
Total	**– (18 568,11)**	**– (19 083,10)**	**+ (18 909,58 $)**
Total sans les indemnités compensatoires		**– (18 557,6)**	**+ (18 909,58)**
Balance			**+ 351,98**

Transports

Transport	Dépenses prévues	Dépenses finales	Notes
Billets d'avion Canada-Espagne	5 000 $	4 847,80 $	1 bagage inclus
Transport en commun Madrid, Barcelone, Bilbao	500 $	617,42 $	Inclus trajets de l'aéroport vers centre-ville, déplacements en métro/bus/taxi
Avion Madrid-Bilbao **Bilbao-Barcelone (bagages inclus)**	1 000 $	1 137 $	
Total	**6 500 $**	**6 602,22**	

Budget

Hébergement

Hébergement	Dépenses provisoires	Dépenses finales
Madrid 5 nuits AirBNB	1 250 $	1110,86 $
Bilbao 5 nuits AirBNB	1 250 $	1101,33 $
Barcelone 8 nuits AirBNB	1 750 $	1769,82 $
Indemnités compensatoires 18 nuits	-	526,50 $
Total (18 nuits)	**4 250 $**	**4 508,51 $**

Réclamations et autres

Nourriture	Dépenses prévues	Notes
18 jours complets à 80 $ par personne	7 180,20 $	Calculé sur un per diem quotidien de 59 euros = 80 $ (Source Secrétariat du Conseil du Trésor : https ://www.rpg.tresor.qc/pdf/6-1-1-8.pdf, page 14)
Souper aéroport MTL 13 mai	107,75 $	
Journée du retour 1er juin	231,25 $	
Total	**7 519,2 $**	

Autres	Dépenses prévues	Dépenses finales	Notes
Téléphone	50 $	55,56 $	
Assurances	250 $	246,44 $	
Cadeaux	100 $	111,21 $	
Imprévus	500 $	0 $	
Adhésion LOJIQ	0 $	125 $	
Total	**1075 $**	**538,21 $**	

Bibliographie

Sources documentaires

- Aja, Eliseo. (2001). Spain: Nation, Nationalities, and Regions. Dans J. Loughlin (dir.), Subnational democracy in the European Union: challenges and opportunities (p.229-254). Oxford University Press.
- Camilleri, Gérard, et Claude Galiay. (1980). Le statut d'autonomie de la Catalogne. Revue française de science politique, 30 (5), 1012-1047. https://doi.org/10.3406/rfsp.1980.393925
- Basaguren, Alberto. (2016). The Parliament of the Basque Country and the National Issue: The Weaknesses of a Strong Identity. Dans G. Laforest et A. Lecours (dir.), The Parliaments of Autonomous Nations (p. 10-43). McGill-Queen's University Press.
- Navarro, Carmen et Claire Barthélémy. (2008). II. La réforme des collectivités locales en Espagne. Dans Annuaire des collectivités locales, (p. 209-224).
- Pi-Sunyer, Viver C. (2010). The transition to a decentralized political system in Spain. Forum of Federations, Ottawa.
- Pi-Sunyer, Viver C. et Mireia Grau Creus. (2016). The Catalan Parliament's Contribution to the Consolidation and Development of Self-Government and the Defence of Catalonia's National Identity. Dans G. Laforest et A. Lecours (dir.), The Parliaments of Autonomous Nations (p. 10-43). McGill-Queen's University Press.

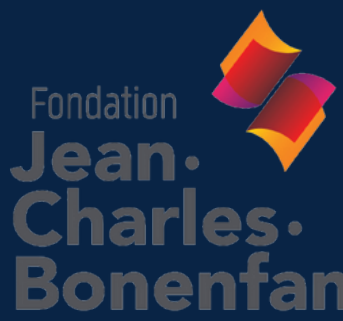
Lois

- Estatuto de Autonomia de Cataluña. Jefatura del Estado. (1979, 22 décembre). https://www.boe.es/eli/es/lo/1979/12/18/4
- Estatuto de Autonomia para el Pais Vasco. Jefatura del Estado. (1979, 22 décembre). https://www.boe.es/buscar/pdf/1979/BOE-A-1979-30177-consolidado.pdf
- Constitution Espagnole. Jefatura del Estado. (1978, 27 décembre). 2014-0206_Frances.indd (boe.es)

Articles

- Tort, Alex, et Garcia, Luis. (2022, 23 mai). Los partidos ultiman la doble vía para responder a la sentencia del 25% de castellano. La Vanguardia. https://www.lavanguardia.com/politica/20220523/8287278/partidos-ultiman-doble-responder-sentencia-25-castellano.html
- Marcos. José. (2022, 31 mai). La negativa de la Generalitat a aplicar el 25% del castellano en las aulas reabre la batalla judicial. El Pais. https://elpais.com/espana/2022-06-01/la-negativa-de-la-generalitat-a-aplicar-el-25-del-castellano-en-las-aulas-reabre-la-batalla-judicial.html

Crédits photos: toutes les images utilisées sont libres de droits et proviennent de la banque du site https://unsplash.com/
Les photos tirées des collections personnelles ont été prises durant la mission



1020, rue des Parlementaires, 7e étage
Québec (Québec) G1A 1A3
Téléphone : 418 643-1992, poste 70893
Télécopieur : 418 644-3593
fondationjcb@assnat.qc.ca