

Bulletin d'information trimestriel

N° 33 – Décembre 2022

Sommaire

Elections présidentielles au Brésil

- Vie politique et institutionnelle
- Justice constitutionnelle
- Droits fondamentaux

La lettre ibérique et ibérico-américaine

de l'Institut d'études
ibériques et ibérico-
américaines - Droit et
politique comparés (IE2IA,
CNRS-UMR 7318 DICE)

Collège SSH - Avenue du
Doyen Poplawski - BP 1633
64016 PAU CEDEX
<http://ie2ia.univ-pau.fr>

Directeur de publication :
Olivier Lecucq

Rédacteur en chef :
Hubert Alcaraz

Rédacteurs :
Hubert Alcaraz, Antoine
Bourrel, Pauline Guelle,
Olivier Lecucq, Caupolicán
Mamolar Camarero, Jean-
Pierre Massias

Mise en page :
Claude Fournier

Mot du directeur

Chers lecteurs,

Le dernier numéro 2022 de la *Lettre ibérique* pouvait difficilement éviter de s'ouvrir par les élections présidentielles qui se sont déroulées au Brésil avec la victoire, sur le fil, de Luis Inácio Lula contre le président sortant Jair Bolsonaro, tant il vrai, ainsi que l'explique Jean-Pierre Massias dans un édifiant éditto, que cette victoire « vient clore un processus électoral d'une extrême tension et caractérisé par un affrontement sans concession entre deux approches radicalement différentes de la politique brésilienne ».

Nous franchirons ensuite l'Atlantique pour nous concentrer sur l'Espagne. Tour à tour, dans un mélange de thématiques intéressant les institutions politiques et les droits fondamentaux, il sera en effet question : de revenir sur la situation en Catalogne qui marquerait une sorte de « fin d'étape » ; de rendre compte, avec la loi de mémoire démocratique du 22 octobre, combien le devoir de mémoire en Espagne est un processus controversé et, en tout état de cause, long et difficile ; de présenter la loi du 6 septembre qui entend renouveler le traitement des violences sexistes et sexuelles (« seul un oui est un oui ») ; de souligner le revirement du Tribunal constitutionnel en matière de mandat d'arrêt européen ; et, enfin, de mettre l'accent sur un sujet plus administrativiste concernant la prise en compte de l'environnement lors des modifications des plans d'urbanisme.

En vous souhaitant ainsi une bonne lecture, nous tenons avant tout, au nom de tous les membres de l'IE2IA, à vous souhaiter, à toutes et tous, d'excellentes fêtes de fin d'année. ♦ O. L.

Edito

Victoire de Lula au Brésil !

La récente victoire de Lula lors des élections présidentielles au Brésil vient clore un processus électoral d'une extrême tension et caractérisé par un affrontement sans concession entre deux approches radicalement différentes de la politique brésilienne.

Si la victoire du candidat du parti des travailleurs au détriment du président sortant Jair Bolsonaro est en elle-même symbolique du retour de la gauche brésilienne au pouvoir et a été saluée dans beaucoup de capitales étrangères, elle n'en demeure pas moins extrêmement complexe et il est très délicat de pouvoir aujourd'hui donner toute

l'interprétation de ces résultats et plus globalement des conditions dans lesquelles sera gouverné le Brésil dans les années à venir. Les certitudes sont ici bien moins fortes que les interrogations.

Le combat entre les deux adversaires n'était pas qu'idéologique, il incarnait surtout une double interprétation de l'histoire contemporaine brésilienne au regard de la démocratie et du rapport à la volonté de rompre avec les années de dictature. Si la défaite de Bolsonaro marque une défaite de l'autoritarisme, il n'est pas certain que la victoire de Lula soit synonyme de celle de la démocratie.

A – La défaite de l'autoritarisme

Le premier enseignement de cette (courte) défaite du président sortant est – sans conteste – le symbole d'un rejet d'un exercice du pouvoir caractérisé par un discours – et une pratique – autoritaire et bien peu compatible avec les usages et les principes des démocraties libérales. Dans le contexte spécifique du Brésil contemporain, le mandat de l'ancien président fut le témoin et à bien des égards le symbole d'un discours et d'une pratique autoritaire du pouvoir montrant ainsi ses réserves devant la démocratisation.

Ce retour de l'autoritarisme se manifeste d'abord dans les conditions d'accès de Jair Bolsonaro à la magistrature suprême puisque l'élection qu'il remporte est elle-même la conséquence d'un « coup d'État juridique » opéré avec une apparence de légalité mais relevant en réalité de la manœuvre politique. Cette manœuvre fut exécutée en deux temps, l'ancien président fut d'abord accusé, condamné et incarcéré au terme d'un jugement qui fut immédiatement contesté puis annulé par la Cour suprême entraînant la mise en liberté de Lula après plusieurs mois de détention (et donc d'exclusion de fait de la vie politique et des élections). Le Tribunal suprême a notamment affirmé dans son jugement la partialité du juge Sergio Moro, celui-ci s'étant entendu avec des enquêteurs pour faire écarter Lula de l'élection présidentielle de 2018. Après avoir été acquitté en avril 2021 de sept des onze chefs d'accusation retenus contre lui, le comité des droits de l'homme de l'ONU conclut en 2022 que les droits du président Lula n'ont pas été respectés.

Ce fut ensuite le tour de la présidente en exercice (elle aussi issue du parti des travailleurs), Dilma Rousseff, d'être l'objet d'accusation de corruption puis d'une mesure de destitution parlementaire au terme d'une procédure conduite par un magistrat qui devait très rapidement intégrer l'équipe gouvernementale du président Bolsonaro. Ce coup d'État formellement juridique, à défaut d'être matériellement légal et que l'on a retrouvé dans un certain nombre de pays d'Amérique latine à la même époque visant exclusivement des présidents « de gauche », devait marquer le mandat du nouveau Président.

Durant les 4 années de sa présidence, Jair Bolsonaro fit ensuite régulièrement l'apologie de la dictature et remit en cause les apports de la transition démocratique brésilienne. Cette « nostalgie » d'un régime criminel s'est manifestée bien avant son élection puisque dès 2016, il déclarait à la radio *Jovem Pan* : « *L'erreur de la dictature a été de torturer sans tuer* ». Quelques semaines après, lors du vote de destitution de Dilma Rousseff, il dédiait son vote en faveur de la destitution au colonel qui était le chef du

Les certitudes sont ici bien moins fortes que les interrogations.

Le mandat de l'ancien président fut le témoin et à bien des égards le symbole d'un discours et d'une pratique autoritaire du pouvoir.

Jair Bolsonaro fit régulièrement l'apologie de la dictature.

renseignement sous la dictature, accusé d'au moins six assassinats sous la torture. « À la mémoire du colonel Carlos Alberto Brilhante Ustra, la terreur de Rousseff (...), je vote oui ! » (Madame Rousseff ayant été torturée elle-même par les militaires durant la dictature). Cette apologie de crime contre l'humanité devait se confirmer et trouver une expression plus officielle après son élection puisque le Président Bolsonaro devait dès 2019 ordonner la commémoration officielle de la date du coup d'État du 3 mars 1964 qui mit en place la dictature militaire pendant 21 ans et fut responsable d'un très grand nombre de violations des droits humains.

Enfin, le mandat de Jair Bolsonaro fut le témoin d'un très grand nombre de violation des droits reconnus par la constitution brésilienne.

Dans une enquête publiée par l'ONG Amnesty international en 2021, le bilan dressé par l'ONG est sans appel : « Le président Jair Bolsonaro a continué d'encourager des initiatives contraires aux besoins de la majeure partie de la population et néfastes pour l'environnement et la justice climatique. Par ses nombreuses déclarations dans lesquelles il fustigeait les militant·e·s et les défenseur·e·s des droits humains, il a en outre porté atteinte à la Constitution et à l'indépendance du pouvoir judiciaire » (<https://www.amnesty.org/fr/location/americas/south-america/brazil/report-brazil/>).

Dans les violations pointées par l'ONG, on peut notamment mettre en exergue l'augmentation radicale du nombre de personnes tuées par la police, notamment dans les classes sociales les plus défavorisées mais aussi les violations systématiques du droit des peuples autochtones. En août, l'Organisation des peuples indigènes du Brésil a déposé une plainte devant la Cour Pénale Internationale contre le président Jair Bolsonaro pour le crime de génocide. Toujours en août, 6 000 personnes indigènes issues de 176 groupes ethniques ont manifesté dans la capitale du pays, Brasilia, pour tenter de faire échec aux différents projets de loi hostiles aux populations autochtones qui étaient déposés devant le Congrès. Elles ont aussi réitéré leur opposition à la « thèse temporelle » qui était examinée par la Cour suprême et qui, si elle était approuvée, remettrait en cause la démarcation des territoires autochtones.

L'ensemble de ces « marqueurs » politiques indique clairement que, pour l'ancien président, il convenait de « réécrire » le sens de l'histoire politique du Brésil en opérant une rupture avec une lecture qui faisait de la démocratisation un point de repère cardinal (et incontestable) de la construction du régime politique brésilien. Au contraire, cette réhabilitation des valeurs et des pratiques autoritaires conduite par Bolsonaro conduisait à nier l'impact et la légitimité de la démocratisation de 1985. Le professeur Frédéric Louault a d'ailleurs qualifié l'ancien président de « négationniste » : « Il est un nostalgique de la dictature militaire, même s'il n'a pas participé à la répression contrairement à ce qu'affirment certains de ses opposants. En revanche, il considère que cette période fut un processus révolutionnaire et non une dictature ».

Toutefois, si la défaite de Bolsonaro marque un coup d'arrêt de cette logique, il n'est pas certain qu'il faille nécessairement célébrer la victoire de Lula, comme l'expression d'une « redémocratisation » du pays.

Pour l'ancien président, il convenait de « réécrire » le sens de l'histoire politique du Brésil en opérant une rupture avec une lecture qui faisait de la démocratisation un point de repère cardinal.

B – La victoire de la démocratie ?

La victoire de Lula, au-delà de sa marge réduite est sans conteste un évènement majeur qu'il convient de ne pas négliger. Toutefois, cette victoire reste fragile et avec elle tout le processus de reconstruction démocratique pourtant nécessaire après les années « Bolsonaro ». Loin d'être le retour triomphal du leader de la gauche après une « parenthèse » autoritaire, la victoire du candidat socialiste ne fait paradoxalement que souligner la fragilité démocratique du Brésil et l'intensité de la crise révélée par les années de pouvoir de Bolsonaro.

- Une victoire difficile

La victoire de Lula est finalement bien plus étroite que pouvaient laisser supposer les sondages qui prévoyaient un écart bien plus conséquent en faveur de la gauche et de son candidat pourtant auréolé du double prestige de ses mandats antérieurs et de sa position de victime d'un système judiciaire très lié au camp de J. Bolsonaro.

Le score du second tour est caractéristique de ce rapport de forces étriqué et finalement indécis. En effet, **Lula** a obtenu 50,90 % (60 345 999 suffrages) et **Bolsonaro** 49,10 % (58 206 354), soit une différence de 2,1 millions de suffrages.

Cette victoire serrée est finalement révélatrice à la fois de l'usure du parti des travailleurs et de son leader historique qui n'a pas réussi à autant mobiliser les électeurs et dont on a bien du mal à identifier -au sein de son propre parti- un successeur crédible aux yeux des Brésiliens. Lula et, à travers lui, la gauche brésilienne sortent très affaiblis de ces dernières années et, en dépit de l'impopularité croissante de son successeur, n'ont pas réussi à récupérer aux yeux des électeurs, leur crédit politique, considérablement entamé à la suite des scandales -notamment financiers- qui ont été révélés.

Ce score démontre également de la capacité de J. Bolsonaro en dépit de ses errances politiques et autoritaires à influencer profondément la société brésilienne, la défaite du président sortant ne semblant pas affecter la vitalité sociale des idées qu'il a portées. Ce constat est d'autant plus important que, projeté au-delà de cette séquence électorale, il porte en germe de futures victoires. Comme ont pu le relever un certain nombre d'observateurs, le bolsonarisme est « un monstre que nous allons devoir combattre un long moment ». Car il est devenu « une idée qui aura un héritage ». D'abord réaction conjoncturelle face aux scandales de corruption et à la politique de déstabilisation conduite par la droite brésilienne, l'appareil idéologique de Bolsonaro, fait de populisme et de revendication autoritaire, a finalement pénétré profondément le corps électoral brésilien, réussissant même à empiéter significativement dans des catégories sociales modestes qui étaient auparavant fortement mobilisées pour le soutien du Parti des Travailleurs. Ce « revirement » de tendance que l'on a pu observer dans d'autres États, notamment le phénomène Donald Trump aux USA, a été renforcé tout au long du dernier mandat présidentiel et peut considérablement affecter le sens de la vie politique brésilienne.

La victoire de Lula est finalement bien plus étroite que pouvaient laisser supposer les sondages.

Cette victoire serrée est finalement révélatrice à la fois de l'usure du parti des travailleurs et de son leader historique.

Le bolsonarisme est « un monstre que nous allons devoir combattre un long moment ».

- Une victoire menacée

La seconde limite à la victoire de Lula reste les menaces que semble faire peser l'attitude du président vaincu et de ses supporters sur la réalité et la pérennité des résultats. En effet, dès que le score du second tour a été définitivement annoncé, le camp du perdant a exprimé des réserves à reconnaître sa défaite.

Ces réserves furent d'abord symboliques avec le silence dans lequel Jair Bolsonaro a accueilli l'annonce de son échec. En effet, Bolsonaro est resté longuement silencieux, comme a pu le relever Daniela Arcanjo, le 31 octobre à midi, dans la *Folha de S. Paulo* : « Depuis 1989, date des premières élections organisées après la dictature militaire (1964-1985), le candidat présidentiel battu s'est toujours exprimé juste après le résultat officiel. Cette année-là, l'homme politique dans une telle situation était Luiz Inácio Lula da Silva (PT)... L'actuel chef de l'exécutif, Jair Bolsonaro (PL), a rompu cette tradition en allant se coucher sans reconnaître la victoire de son adversaire, confirmée par le TSE. A 22h06, les lumières du palais de l'Alvorada [son logement] se sont éteintes, sans déclaration aux partisans, ni visites d'alliés. Le président s'est isolé et n'a pas voulu recevoir de ministres, il n'a reçu que son candidat à la vice-présidence, Walter Braga Netto (PL) ».

Ce n'est finalement que le 1^{er} novembre, soit plusieurs jours après la proclamation des résultats, que Jair Bolsonaro a reconnu (de façon très indirecte en déclarant respecter la Constitution et en autorisant la transition) la victoire de son concurrent sans pour autant le féliciter comme le veulent les usages de la démocratie brésilienne.

À côté de cette violence symbolique, les supporters de Bolsonaro ont quant à eux exprimé, parfois violemment, leur volonté de refuser cette défaite et d'imposer violemment le maintien de leur candidat. À ce titre des propos, des rassemblements, des barrages et parfois même des actions des forces de sécurité ont pu faire craindre à un coup d'État.

Ainsi, pendant plusieurs semaines après les résultats, des manifestations appelant à la contestation violente de la victoire de Lula ont été organisées témoignant parfois de comportements irrationnels

(https://www.lemonde.fr/international/article/2022/11/25/au-bresil-les-etranges-agissements-des-soutiens-les-plus-radicaux-bolsonaro_6151505_3210.html).

Enfin, c'est sur le train judiciaire que le débat allait se porter puisque, le 22 novembre, évoquant des dysfonctionnements significatifs des machines permettant l'exercice du droit de vote, J. Bolsonaro déposait une requête visant à l'annulation des résultats de l'élection présidentielle. Ce recours fut finalement rejeté très rapidement par le Tribunal supérieur électoral. Au-delà de ces arguties et de ces comportements extrêmes (qui ont pu également être observés dans d'autres contextes avec la tentative d'occupation du capitole à Washington), c'est là encore le sens fondamental de la démocratisation brésilienne. En effet, pour une démocratie finalement assez récente, la notion d'alternance politique et la capacité d'absorption, par le système politique, sont des marqueurs très significatifs du niveau de démocratie atteint et de la consolidation de cette démocratisation. Là encore, tout comme concernant les déclarations pro-dictature

Reste les menaces que semble faire peser l'attitude du président vaincu et de ses supporters sur la réalité et la pérennité des résultats.

Pour une démocratie finalement assez récente, la notion d'alternance politique et la capacité d'absorption, par le système politique, sont des marqueurs très significatifs du niveau de démocratie atteint et de la consolidation de cette démocratisation.

de Bolsonaro, c'est la réalité de la démocratisation amorcée en 1985 qui se trouve fragilisée par cette instabilité.

- *Une victoire limitée*

La victoire du président Lula reste également fragile, car le paysage politique du Brésil qui ressort de cet ensemble d'élections reste complexe. La droite, en dépit de sa défaite présidentielle, a remporté un certain nombre de victoires électorales hautement symboliques et qui vont limiter considérablement la capacité du nouveau président à gouverner. Ainsi la droite a remporté la victoire dans quatorze circonscriptions, contre treize pour la gauche. Lors des élections parlementaires qui se déroulaient en même temps, les formations politiques favorables à l'ancien président ont considérablement progressé et c'est désormais face à une véritable cohabitation que se trouve confronté le président Lula. Même si les pratiques politiques spécifiques de la démocratie brésilienne pourraient contribuer à atténuer l'impact de cette cohabitation et donner des moyens d'actions au nouveau président, cette situation ajoute à la complexité et aux risques de déstabilisation. Ce nouvel équilibre est d'autant plus complexe à analyser qu'il porte en germe des significations finalement contradictoires. D'une part, il risque de déboucher sur un affrontement institutionnel qui pourrait conduire au blocage des institutions démocratiques et à des blocages fragilisant à la fois la stabilité gouvernementale et la consolidation démocratique pour ouvrir la voie à une période de chaos dont les conséquences dans le contexte brésilien pourraient s'avérer démocratiquement catastrophiques et faire craindre un nouveau coup d'État.

La large coalition voulue par Lula, les rapports de forces socio-politiques et la transformation d'une mobilisation démocratique en une dynamique sociale vont dessiner les contours d'une pratique gouvernementale, bien au-delà des discours.

Toutefois cette « cohabitation » peut également influencer positivement la démocratisation vu la nécessité de constituer des coalitions et de rechercher des compromis dans les décisions gouvernementales. Au lendemain de la victoire de Lula, Alexa Salomão, sur le site de la *Folha de S. Paulo*, donnait le point de vue d'économistes libéraux suite à ce premier discours : « Le discours de Lula a renforcé la perspective d'un gouvernement de coalition, avec un avenir plus stable pour le Brésil. C'est l'avis des économistes Arminio Fraga, ancien président de la Banque centrale, et Edmar Bacha, l'un des pères du Plan Real [plan de « stabilisation », face à l'hyperinflation, appliqué durant la gestion de Fernando Henrique Cardoso après son élection en 1994]. Tous deux sont des économistes libéraux associés au PSDB, mais ils ont exprimé leur soutien en faveur de Lula au second tour des élections ». La large coalition voulue par Lula, les rapports de forces socio-politiques et la transformation d'une mobilisation démocratique en une dynamique sociale vont dessiner les contours d'une pratique gouvernementale, bien au-delà des discours.

Dès lors, les semaines qui s'ouvrent au Brésil seront essentielles pour la reconstruction du système politique et de la démocratisation. ♦ **J.-P. M.**

En Catalogne: fin d'étape ? À la suite de la publication des résultats de la consultation interne de *Junts* le 8 octobre 2022, Jordi Sànchez, le secrétaire général de la formation, a tranché : « le procès est enfin arrivé à son terme ». Cette déclaration est d'autant plus révélatrice que M. Sànchez a été le premier dirigeant catalan emprisonné lors des événements ayant eu lieu en septembre et octobre 2017. En effet, la décision de 55% des militants de *Junts* de quitter le gouvernement catalan s'avère un tournant dans la politique catalane depuis le début du procès. Quoique contestée par une partie des *consellers*, M. Sànchez y compris, la rupture avec *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) met un terme à la coalition instable entre la droite et la gauche séparatiste, au pouvoir depuis 2015.

D'une part, nombreux sont ceux qui affirment que la donne a changé en Catalogne. Nul ne peut ignorer qu'une sensation de déception règne parmi les partisans indépendantistes lorsqu'ils ont constaté que le référendum du 1 octobre 2017 n'a mené à rien. Les désaccords au sein du gouvernement catalan sur plusieurs dossiers, au vu et au su de tous, avaient laissé entrevoir l'impossibilité de déterminer la feuille de route commune vers l'indépendance. ERC a prôné une position plus conciliatrice avec le gouvernement central de Pedro Sanchez bien que la dénommée « *mesa de dialogo* » soit au point mort. Face à ce possibilisme, les héritiers de *Convergència*, le parti de la bourgeoisie catalane et du Pacte du Majestic avec la droite du président Aznar, ont embrassé des positions plus radicales, voire trumpistes. Laura Borràs, présidente de *Junts*, a même nié « la légitimité politique et démocratique » du gouvernement minoritaire de Pere Aragonès. Dans ce contexte, il y a peu de doute que ERC aura besoin de s'appuyer sur les socialistes et les *comunes*, ouvrant la voie à une politique à géométrie variable inattendue dans la Catalogne du *procés*. Soit dit en passant, le PSOE, en contrepartie, compte sur le soutien d'ERC au Congrès des Députés pour les initiatives clés de la fin de la législature. De son côté, le président Pedro Sanchez observe comment sa politique d'apaisement, notamment la grâce gouvernementale aux dirigeants indépendantistes en particulier, a obtenu les résultats escomptés. « Je préfère la Catalogne de 2022 à celle d'octobre 2017 », a-t-il même reproché à Nuñez Feijoo, actuel leader du *Partido Popular*, le 18 octobre au Sénat.

En revanche, il ne conviendrait pas de tourner la page du *procés* si rapidement. Il est possible que la rupture s'explique par un calcul politique de l'ancien président Puigdemont. Si, comme l'indiquent les sondages, le *Partido Popular* et *Vox* l'emportaient sur la gauche lors des prochaines élections générales fin 2023, il va sans dire que l'affrontement politique en Catalogne serait inéluctable. Dans ce cas hypothétique, *Junts* serait prêt à exacerber les dissensions identitaires face au pactisme défailant d'ERC. Sans oublier le fait que de nombreux dirigeants indépendantistes sont en attente du *procés*. La sentence du Tribunal Suprême condamnant les leaders catalans en 2019 n'a été que la partie visible de l'iceberg. Il reste encore des dizaines de cadres intermédiaires accusés de délits de sédition, de malversation et de prévarication. Faute de l'amnistie exigée par ERC

Il reste encore en Catalogne des dizaines de cadres intermédiaires accusés de délits de sédition, de malversation et de prévarication.

Le gouvernement d'ERC ne compte que 31 députés dans le Parlement, une chambre où 135 y siègent.

et niée énergiquement par le PSOE, ces femmes et hommes politiques, dont la collaboration a été incontournable pour la célébration du référendum, ont été abandonnés à leur sort. L'éventuelle réforme du délit de sédition, aujourd'hui puni par le Code pénal espagnol de 10 à 15 ans d'emprisonnement pour les autorités publiques, aurait des conséquences bénéfiques pour Carles Puigdemont et Marta Rovira. Néanmoins, rien n'est prévu pour les accusés de détournement de fonds publics lors de l'organisation du référendum. Compte tenu de ce paysage judiciaire, il reste à voir si les nouvelles condamnations servent de carburant à la cause indépendantiste et si *Junts* est en mesure de capitaliser ce sentiment d'injustice.

Quoi qu'il en soit, les élections municipales de mai 2023 détermineront qui sera le gagnant du bras de fer entre *Junts* et ERC pour l'hégémonie dans le camp sécessionniste. Sans aucune doute, *Junts* torpillera les initiatives d'un gouvernement qui ne compte que 31 députés dans une chambre où 135 y siègent. Il n'en demeure pas moins que *Junts* se révèle un parti plus qu'habitué à exercer le pouvoir, ils ont notamment contrôlé la Generalitat depuis sa restauration en 1979 à l'exception des 7 ans du *Tripartit*. Rappelons qu'environ 250 cadres et postes de confiance de *Junts* ont perdu leur travail. Tout cela se répercutera sur les dynamiques internes d'une formation qui devient l'opposition. *Y fuera de la Generalitat hace mucho frío... ♦ C. M. C.*

L'Espagne aux prises avec son devoir de mémoire

Dans le domaine des transitions démocratiques, c'est-à-dire du passage d'un régime de gouvernance autoritaire ou dictatorial vers un régime de gouvernance démocratique, l'Espagne est connue pour avoir retenu, après la mort de Franco en 1975, un mode de transition singulier, au point qu'on ait pu, un temps, en faire un modèle du genre, celui du « pacte du silence ». En l'occurrence, et en résumé, ce pacte est l'expression d'un consensus entre les forces politiques de l'époque, franquistes et antifranquistes, d'installer la démocratie sans opérer de franche rupture avec le régime antérieur, autrement dit, d'opter pour un modèle de réconciliation sans justice transitionnelle considérant que cette dernière aurait inévitablement compromis le processus consensuel vers la démocratie (1). Le prix de la transition était ainsi de ne pouvoir concevoir une « *politique vers le passé* » (2) mais au contraire de prôner une politique de l'oubli, ce qui constitue, aux dires du grand historien de la Guerre civile espagnole, Paul Preston, l'élément clé du rétablissement de la démocratie en Espagne (3). Et, parmi d'autres mesures d'effacement du passé, c'est la loi d'amnistie du 15 octobre 1977 (4) qui scellera véritablement ce qu'on appelle donc le « pacte du silence » en décidant d'« *une amnistie pour les antifranquistes et une amnésie pour les franquistes* » (5).

Le prix de la transition était de ne pouvoir concevoir une « *politique vers le passé* » mais au contraire de prôner une politique de l'oubli.

Mais la mémoire traumatique ne s'efface pas lorsque les blessures du passé sont profondes et encore vivaces, et quelles que soient les bonnes raisons du voile jeté sur les souvenirs douloureux, ces derniers ne disparaissent pas. Ils exigent au contraire l'élaboration d'un processus de reconnaissance des crimes et exactions du passé et de réparation envers les victimes et leurs descendants, de manière à suivre dans la mesure du possible les célèbres « principes Joinet » : le droit de savoir, le droit à la justice et le

droit à la réparation, qui constituent la trilogie de la justice transitionnelle et, en définitive, les conditions d'une véritable réconciliation nationale post dictature.

C'est précisément à cette entreprise mémorielle que s'attelle la loi de mémoire démocratique qui a été adoptée par le Parlement espagnol le 19 octobre 2022 (6). Fort de plusieurs pages, le Préambule de ce texte majeur expose, de manière assez magistrale, les motifs pour lesquels l'Espagne doit explorer officiellement son passé traumatique, « savoir », et en tirer toutes les conséquences en termes de « justice » et de « réparation ». Morceaux choisis : « L'histoire ne peut se construire sur l'oubli et le silence des vaincus. La connaissance de notre passé récent contribue à assoir notre vie commune sur des bases fermes, en nous préservant de répéter les erreurs du passé. La consolidation de notre ordre constitutionnel nous permet aujourd'hui d'affronter la vérité et la justice sur notre passé. L'oubli n'est pas une option pour une démocratie » ; « ... cette loi entend préserver et maintenir la mémoire de victimes de la Guerre et de la dictature franquiste, à travers la connaissance de la vérité, entendue comme un droit des victimes, l'établissement de la justice, la volonté de réparation et l'établissement d'un devoir de mémoire incombant aux pouvoirs publics, afin d'éviter la répétition de toute forme de violence politique ou de totalitarisme » ; «... il s'agit de solder une dette de la démocratie espagnole envers son passé et de promouvoir un discours commun basé sur la défense de la paix, le pluralisme et la condamnation de toute forme de totalitarisme politique mettant en péril le bénéfice effectif des droits et libertés inhérents à la dignité humaine. Et, à ce titre, elle constitue aussi un engagement pour le futur, en défendant la démocratie et les droits fondamentaux comme paradigme commun et horizon indépassable de notre vie publique, de notre coexistence et de notre conscience citoyenne ».

A vrai dire, la démarche mémorielle volontariste des gouvernements (de gauche) espagnols avait déjà été largement engagée avant l'adoption de cette loi de mémoire démocratique. Le Préambule de cette dernière, encore, insiste d'ailleurs sur le fait que : « La construction d'une mémoire commune n'est pas un projet nouveau dans la société espagnole », et il énumère, avec force de détails, les diverses initiatives de nature symbolique, mémorielle et économique qui ont été menées à partir des années 80 pour faire la lumière sur les exactions et autres horreurs de la Guerre civile et du régime de Franco et pour considérer la souffrance des victimes. Mention particulière est, à cet égard, faite de la première grande Loi de Mémoire historique du 26 décembre 2007 qui, impulsée par le gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero, a tiré et généralisé les conséquences du devoir de reconnaissance des victimes du franquisme et d'un droit individuel et collectif à la réparation, tout en déclarant *ex lege* illégitimes les organes de répression du franquisme.

Dans ces conditions, pourquoi une nouvelle loi ? Le Préambule de la loi de 2022, toujours, le justifie fort bien. Trois raisons principales, et connexes, sont mises en évidence. *Ergo*, parce qu'à partir du moment où le Parti populaire a recouvré le pouvoir, sous les X^{ème} et XI^{ème} législatures (soit de 2011 à 2016), l'entreprise fut « abruptement et de manière injustifiée » interrompue, notamment quant au soutien financier apporté aux actions mémorielles, et qu'il importe par conséquent de réactiver les instruments initialement conçus. *Secundo*, parce que ces instruments, quoique remarquables, n'en restent pas moins insuffisants pour créer les conditions d'une véritable œuvre de

La mémoire traumatique ne s'efface pas lorsque les blessures du passé sont profondes et encore vivaces.

L'Espagne doit explorer officiellement son passé traumatique, « savoir », et en tirer toutes les conséquences en termes de « justice » et de « réparation ».

La démarche mémorielle volontariste des gouvernements (de gauche) espagnols avait déjà été engagée.

connaissance, de justice et de réparation de tous les préjudices causés par le coup d'Etat, la Guerre civile et le régime de Franco. *Tertio*, et l'exposé liminaire des motifs de la loi y insiste fortement, parce que l'Espagne doit – enfin – se conformer au large mouvement du droit international auquel elle est partie et qui est destiné à faire de la transition démocratique un lieu de connaissance et de réparation du passé traumatique selon les préceptes enseignés par Louis Joinet, l'Espagne ayant été, à maintes reprises et encore récemment, l'objet de réprobations de la part d'instances internationales de défense des droits de l'homme jugeant insuffisante et largement incomplète son action en ce domaine (7).

Aussi, après plusieurs actes pris en ce sens depuis l'investiture du président Pedro Sánchez en 2018, la loi de mémoire démocratique s'emploie à réactiver globalement le processus mémoriel en confortant les leviers existant et en développant de nouveaux instruments. Sans doute, certaines voix se sont élevées pour considérer que le législateur n'était pas allé assez loin dans cette volonté de vérité et de justice et qu'il aurait fallu également remettre en cause la loi d'amnistie de 1977 et, avec elle, l'irresponsabilité pénale des leaders et activistes franquistes. Pour le PSOE cependant, c'était là franchir une ligne rouge compromettant l'acquis démocratique de 78, et il faut bien avouer que les nombreux dispositifs de la loi s'avèrent, au total, conséquents et suffisamment fermes pour espérer que leur mise en œuvre contribue à solder, sinon définitivement, en tout cas de manière significative, la dette démocratique à l'égard des victimes de la dictature et, plus largement, en considération du devoir de mémoire que cette sombre et longue période de l'histoire espagnole exige.

Pas moins de 65 articles s'y attèlent en effet, et ne pouvant évidemment les présenter de manière précise et exhaustive dans le cadre de cette brève, il ne sera fait mention que des cinq principaux volets qu'ils composent.

En premier lieu, la loi s'ouvre par une condamnation expresse et solennelle du coup d'Etat du 18 juillet 1936 et de la dictature *golpista* qui s'en est suivie, et par une déclaration d'illégalité du régime franquiste dans son intégralité, ce qui justifie aussi, un peu plus loin dans le texte, que soient pareillement déclarés illégaux, illégitimes ou nuls, les organes judiciaires et administratifs ayant servi sous Franco à des fins politiques et idéologiques ainsi que toutes les résolutions, sanctions et peines auxquelles ils ont donné lieu. En deuxième lieu, un large panel de mesures concerne le droit des victimes, s'agissant, pêle-mêle, des possibilités de reconnaître un droit à réparation, de rechercher, de localiser et d'identifier les disparus, de la constitution d'un Registre de victimes et d'une banque ADN, de l'accès aux archives, à quoi s'ajoute notamment la création d'un procureur spécialisé dans les enquêtes publiques en matière de violations des droits de l'homme commises durant les périodes incriminées. En troisième lieu, un ensemble de prescriptions vise à supprimer de l'espace public, ou à supprimer tout court, les symboles, les éléments et les actes contraires à la mémoire démocratique (avec, par exemple, la nouvelle dénomination de la *Valle de los Caídos* en *Valle de Cuelgamuros* qui devient un cimetière civil où seuls pourront reposer les restes des personnes victimes de la guerre, à quoi il faut rattacher la révision ou la suppression de distinctions ou de titres nobiliaires (comme il va notamment de l'annulation de 37 titres de ducs, marquis et comtes décernés par Franco). En quatrième lieu, une batterie d'infractions pénales est introduite en vue de condamner les comportements et les actions faisant obstacle ou portant

L'Espagne doit – enfin – se conformer au large mouvement du droit international auquel elle est partie et qui est destiné à faire de la transition démocratique un lieu de connaissance et de réparation du passé traumatique.

La loi de mémoire démocratique s'emploie à réactiver globalement le processus mémoriel en confortant les leviers existant et en développant de nouveaux instruments.

atteinte à l'entreprise de mémoire démocratique qui est ainsi poursuivie, avec par exemple la création d'une sorte de délit de propagande et de protection mémorielle à l'encontre de quiconque exalterait le régime de Franco ou, en sens inverse, de quiconque porterait atteinte aux lieux de célébration et de défense du devoir de mémoire démocratique. En quatrième lieu, plusieurs dispositions consistent à défendre et à soutenir le « mouvement mémoriel », notamment grâce aux aides apportées aux associations œuvrant à cette fin et à l'établissement d'un Registre des entités de mémoire démocratique. En cinquième et dernier lieu, la loi institue deux journées de commémorations : le 31 octobre comme jour de souvenir et d'hommage à toutes les victimes, dont on vient de fêter la première édition, et le 8 mai comme jour de mémoires aux exilés.

A n'en pas douter, cette loi fera ainsi date et elle permettra à l'Espagne de rejoindre le cercle des Etats démocratiques ayant fait l'effort d'assumer leur passé autoritaire et traumatique pour panser les blessures et favoriser la réconciliation, voire la communion, nationales, dans le sens prescrit par un droit international particulièrement riche en la matière.

Ce n'est pourtant pas l'avis de la frange politique espagnole qui se situe à droite de l'échiquier politique et qui a fait connaître sa désapprobation, voire son opprobre, à l'encontre de cette nouvelle loi mémorielle. A l'extrême droite, c'était attendu et deux phrases d'un partisan de cette mouvance résument la position : « la Loi de Mémoire [est] pensée pour opposer de nouveau les espagnols » ; elle « est une irresponsabilité destinée à perpétuer l'infâme démolition de la Transition et la réconciliation nationale » (8). Mais du côté de la droite traditionnelle, la réaction n'est guère moins acerbe car, si on s'en tient aux déclarations d'Alberto Núñez Feijóo, le leader du Parti Populaire, la loi de Mémoire démocratique « est une loi idéologique qui réouvre les rancœurs de la Guerre civile » et il a averti qu'il y dérogerait (en cas de retour au pouvoir) parce qu'elle « porte atteinte à l'esprit de la Transition ». Position constante donc de la droite traditionnelle puisqu'on se souvient que le président Mariano Rajoy, sitôt arrivé au pouvoir en 2012, prévenait qu'il ne destinerait aucun euros à l'application de la loi mémorielle de 2007, y compris s'agissant de l'exhumation des disparus.

Autant dire que l'entreprise mémorielle est loin de se faire à l'unisson et que les conditions d'une parfaite réconciliation nationale sur cette base mettront sans doute encore un peu de temps à être pleinement réunies en Espagne. ♦ O. L.

Cette loi fera ainsi date et elle permettra à l'Espagne de rejoindre le cercle des Etats démocratiques ayant fait l'effort d'assumer leur passé autoritaire et traumatique pour panser les blessures et favoriser la réconciliation.

-
1. Pour une présentation plus fouillée de la transition démocratique espagnole (voir O. Lecucq, « La transition espagnole », *Encyclopédie des processus de transition*, accessible sur le site web de l'IFJD Institut Louis Joinet).
 2. AA VV, *Las políticas hacia el pasado. Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias*, Itsmo, Ciencia política, 2002.
 3. Paul Preston, « Venganza y reconciliación : la Guerra Civil española y la memoria histórica », in *La voluntad del humanismo. Homenaje a Juan Marichal*, coord. Christopher Maurer y Biruté Ciplijauskaitė, Anthropos, 1990, p. 71.
 4. Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, *BOE-A-1977-24937*.
 5. Danielle Rozenberg, « Le "pacte d'oubli" de la transition démocratique en Espagne. Retours sur un choix politique controversé », disponible à l'adresse : www.cairn.info/revue-politix-2006, p. 178.
 6. Ley 20/2022 de Memoria Democrática, *BOE-A-2022-17099*.
 7. Voir en particulier le rapport de Pablo De Greiff, de juillet 2014, rédigé dans le cadre d'une mission de l'ONU.
 8. Selon les mots, à titre d'exemple, d'un éditorial du journal *El Debate* (8/10/2022).

Solo sí es sí

Après plus d'un an de travaux au sein du Parlement espagnol et au terme d'un intense débat social et politique, le Congrès des députés a approuvé définitivement, à une large majorité, la loi organique 10/2022 du 6 septembre de garantie intégrale de la liberté sexuelle. Cette loi, dite aussi « seul un oui est un oui », entend renouveler le traitement des violences sexistes et sexuelles en Espagne. Toutefois, avec son entrée en vigueur le 7 octobre dernier, le texte a ravivé une partie des controverses qui avaient présidé à son adoption et les craintes d'une partie de la société quant à la manière dont la dénonciation des viols et la poursuite des crimes sexuels pourraient se trouver modifiées.

Pour le comprendre, rappelons que cette loi trouve son origine dans une terrible affaire, dite « *La Manada* » (« la meute » en français), qui a ému toute l'Espagne. Les faits de violences sexuelles sont graves, sordides. Ils aboutissent, d'abord, à l'intervention du juge qui laisse une partie de l'opinion publique indignée. En effet, ce sont 9 ans de prison qui sont infligés à cinq hommes reconnus coupables d'abus sexuel, sur une jeune femme de 18 ans lors des fêtes de la *San Fermín* en 2016. Outre qu'ils avaient agi en groupe, ils avaient filmé leurs actes et, tout en s'en vantant, les avaient diffusés sur un groupe de messagerie. La peine, considérée par beaucoup trop faible au regard de la gravité des actes et des circonstances, en même temps que la « simple » qualification d'abus sexuel (délit et non crime) retenue par les premiers juges saisis, avaient déclenché une mobilisation citoyenne sans précédent, que l'intervention du Tribunal suprême, en 2019, n'était pas parvenue à apaiser : la cour suprême espagnole alourdissait la peine, la portant à 15 ans, tout en revenant également sur la qualification des faits désormais considérés non pas comme un abus mais bel et bien comme un véritable viol, qui plus est en réunion. Les défaillances, flagrantes, du traitement pénal des violences faites aux femmes avaient alors été brutalement révélées par cette affaire. A cet égard, la distinction dans le droit pénal espagnol entre, d'un côté, abus sexuel et, de l'autre, agression sexuelle, exigeait pour que l'agression puisse être qualifiée de viol la constatation de violence ou d'intimidation. Puisqu'en l'espèce, la jeune femme avait été bloquée et n'avait pas résisté, tant l'*Audiencia Provincial* que le Tribunal supérieur de justice de la Navarre n'avaient pas retenu le viol mais l'abus. Poussé par l'opinion publique, le législateur n'avait pas d'autre choix que de prendre ses responsabilités et d'intervenir. D'ailleurs, la composition de la Commission de codification du système pénal, existante mais dormante jusque-là, illustre le malaise bousculant la société espagnole, puisqu'aucune femme ne figurait parmi ses vingt membres. Avec une composition rééquilibrée par le gouvernement socialiste nouvellement en place (15 femmes et 13 hommes), la Commission a rendu un rapport qui a servi de base à la loi finalement adoptée.

Cette nouvelle loi non seulement supprime la distinction entre abus et agression mais modifie également complètement la philosophie de l'ordre juridique en la matière en faisant du consentement explicite l'axe central du dispositif pénal en matière de violences sexistes et sexuelles. Leur traitement pénal ne se fonde plus sur un « non » qui doit être

La loi organique 10/2022 du 6 septembre de garantie intégrale de la liberté sexuelle est entrée en vigueur le 7 octobre 2022

Le consentement explicite est désormais au cœur du traitement pénal des violences sexistes et sexuelles

un non originel mais sur l'idée selon laquelle « seul un oui est un oui » (*solo sí es sí*). De sorte que c'est l'absence de consentement exprès qui définit le délit d'agression ou de violence sexuelle. Avec cette loi, l'ordre juridique espagnol entend que les procédures pénales en la matière cessent de s'articuler autour de la responsabilité présumée de la victime dans sa propre agression. La qualification pénale ne dépendra pas de son attitude ou de sa capacité à résister ou à affronter son agresseur mais de la conduite de l'agresseur, c'est-à-dire de l'existence ou pas d'un consentement. Pour que le délit ne soit pas constitué, il faut désormais que le consentement soit clair et exprès : « Le consentement n'est réputé exister que lorsqu'il a été donné librement par des actes qui, compte tenu des circonstances de l'espèce, expriment clairement la volonté de la personne » de participer à l'acte sexuel. Il n'est pas toujours facile de déterminer le consentement compte tenu de la variété de situations possibles, mais les progrès de la loi sont considérables au regard de l'impuissance dans laquelle se trouvaient auparavant de nombreuses victimes qui ne pouvaient pas prouver le crime. La loi met, en outre, en place un parcours complet de protection, d'assistance et de réparation pour les victimes.

A côté des violences sexuelles, le nouveau texte traite également des mutilations génitales, des mariages forcés, de la traite des femmes et de l'incitation à la prostitution. Il envisage, par ailleurs, de nouvelles formes d'agression, comme la soumission chimique, qui est criminalisée en tant que circonstance aggravante, ou les agressions sexuelles, de plus en plus fréquentes via Internet. Toute promotion de la prostitution est considérée illicite et le droit de séjour et le droit au travail des personnes en situation irrégulière est reconnu, dans le cadre d'un régime d'autorisation exceptionnel mis en place par la loi sur les étrangers. La loi prévoit, enfin, l'assistance pleine et entière aux victimes de délits sexuels et un certain nombre de mesures pour améliorer la prévention et la détection de ces cas. ♦ H. A.

La responsabilité de l'État espagnol dans l'émission du MAE

Le tribunal constitutionnel décide que le détenu a vu son droit fondamental à la tutelle judiciaire effective violé lors de sa détention par les autorités britanniques.

Par une note informative (n° 80/2022) du 26 septembre 2022, le Tribunal constitutionnel espagnol révisait sa jurisprudence relative à la responsabilité de l'État dans l'application du mandat d'arrêt européen (MAE). En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004 cette « procédure judiciaire transfrontalière simplifiée de remise aux fins de l'exercice de poursuites pénales ou de l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté » supplante ainsi les mesures d'extraditions entre les pays de l'Union européenne (UE). La création du MAE dans le but « d'accélérer la coopération judiciaire » (décision cadre 2002/584) favorise néanmoins une pratique de surveillance mutuelle des états et fragilise certaines relations interétatiques. Dans l'affaire étudiée par le TC (recours d'*amparo* 2100/2021), l'État espagnol est sommé par la plus haute norme juridique interne d'indemniser une personne détenue à l'étranger dans le cadre de l'émission d'un MAE.

Le recours d'*amparo*

Selon cet arrêt du Tribunal constitutionnel espagnol (*Sentencia* 113/2022) il est contraire au droit à la tutelle judiciaire effective de refuser la responsabilité de l'Etat pour

Art. 121 CE « Les dommages causés par une erreur judiciaire, ainsi que ceux résultant du fonctionnement anormal de l'administration de la justice, donnent droit à réparation, conformément à la loi ».

le temps passé en prison à l'étranger durant l'exécution d'un mandat d'arrêt européen de détention et de remise émis par un tribunal espagnol si les actions pénales à l'encontre de la personne recherchée sont classées. Cette décision intervient à la suite du recours d'*amparo* engagé à l'encontre de la décision prise par les juges du contentieux-administratif de l'*Audiencia Nacional*. Le requérant était accusé de terrorisme par les juridictions espagnoles et détenu au Royaume-Uni. Dans cette affaire, le requérant demandait, *via* le recours d'*amparo*, que la responsabilité de l'État espagnol soit engagée et que celui-ci indemnise sa détention au Royaume-Uni au regard du classement de son affaire. Alors que l'*Audiencia Nacional* refusait cette indemnisation, le Tribunal constitutionnel applique le droit à la tutelle judiciaire effective (art. 24.1 CE). Ainsi les conséquences de l'émission du MAE, après classement sans suite de cette affaire de terrorisme, relèvent de la responsabilité de l'État émetteur.

Une limite à l'émission du MAE

L'arrêt du Tribunal constitutionnel met en lumière la responsabilité de l'État dans l'erreur judiciaire commise par ses propres juridictions dans le cadre du MAE. En effet, dans cette affaire les autorités britanniques soutiennent que la personne recherchée par l'Espagne ne peut matériellement avoir participé aux actions terroristes qui lui sont imputées. Pourtant, le MAE délivré par l'Espagne conduit à la détention du suspect alors que celui-ci se trouve sur le territoire britannique. Le temps passé par ce dernier en prison par le requérant au Royaume-Uni n'est pas jugé comme « raisonnable » et remet en cause le fondement de cette décision. En ce sens, l'article 24.1 CE permet au requérant d'être indemnisé au regard d'un mauvais raisonnement des autorités espagnoles. ♦ P. G.

Droits fondamentaux

Conditions de modification des plans d'urbanisme et évaluation environnementale

La décision *Asociación para la Defensa de la Naturaleza, el Medio Ambiente y la Biodiversidad. Pirineos 2.0*, rendue en cassation par le Tribunal suprême le 11 juillet 2022, apporte d'utiles précisions sur les conditions entourant la modification d'un « Plan general de Ordenación Urbana (PGOU) », l'équivalent espagnol du plan local d'urbanisme français.

L'influence du droit de l'Union européenne

L'une des questions qui était posée au Tribunal suprême était, en effet, de savoir dans quelle mesure la modification isolée du PGOU doit être précédée d'une évaluation environnementale. Un bref rappel du cadre juridique applicable, d'origine européenne, s'impose avant d'en venir aux faits de l'affaire.

Outre les projets de diverse nature (construction, travaux, installations, etc.), le droit de l'Union européenne soumet à évaluation environnementale, préalablement à leur adoption, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement. Les dispositions de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ont été

transposées en France dans le code de l'environnement aux articles L. 122-4 et suivants, ainsi que dans le Code de l'urbanisme (art. R. 104-11 et s.). Il résulte de ces dispositions que si l'élaboration des plans locaux d'urbanisme est systématiquement soumise à une évaluation environnementale, leur révision n'exige une telle évaluation que dans certains cas, notamment lorsque la révision permet la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000.

En Espagne, les mêmes principes sont naturellement à l'œuvre dès lors qu'il s'agit de transposer la directive européenne. En l'occurrence, le régime de l'évaluation environnementale des plans et programmes est organisé par l'article 6 de la loi du 9 décembre 2013 relative à l'évaluation environnementale. Cet article définit « l'évaluation environnementale stratégique » (en espagnol : Evaluación Ambiental Estratégica – EAE) qui s'applique à l'élaboration des PGOU comme à leurs modifications selon des procédures et des conditions néanmoins différentes (distinction entre la procédure ordinaire et la procédure simplifiée). L'arrêt du Tribunal suprême s'inscrit, ainsi, dans ce cadre juridique et avait pour principal intérêt de préciser le champ d'application de l'évaluation environnementale lors de l'évolution d'un PGOU.

Saisi par l'association de défense de la nature Pirineos 2.0, le Tribunal devait se prononcer sur la conformité à l'article 6 de la loi de 2013 de la décision du conseil provincial d'urbanisme de Huesca (département du développement territorial, de la mobilité et du logement du gouvernement d'Aragon) du 29 novembre 2017 qui approuvait définitivement la modification isolée numéro 13 du PGOU de Sallent de Gállego.

La question se posait de savoir si une modification isolée d'un PGOU, affectée par des risques géomorphologiques, entre dans le champ d'application de l'évaluation environnementale stratégique de l'article 6 ou si elle doit seulement être soumise à une étude détaillée des risques géomorphologiques.

La modification litigieuse portait sur une « unité d'exécution » (instrument d'urbanisme de base dans lequel le terrain est divisé aux fins de la réalisation des différentes actions de transformation de l'urbanisme) qui faisait partie des terrains urbains non consolidés dans le PGOU initial et permettait ainsi de poursuivre leur développement.

En l'espèce, un rapport environnemental, émis par l'Institut aragonais de gestion de l'environnement, concluait de ne pas soumettre à la procédure ordinaire d'évaluation stratégique environnementale la modification relative à l'unité d'exécution litigieuse (dans le cœur de Formigal) dès lors qu'une étude détaillée des risques géomorphologiques dans les environs de l'unité d'exécution devait être réalisée, dont les résultats devaient permettre les développements urbanistiques prévus ou leur limitation. *A contrario*, on pouvait considérer que la modification devait être soumise à évaluation environnementale stratégique si elle était de nature à affecter le plan partiel de la zone Estacho-Lanuza.

La loi espagnole du 9 décembre 2013 sur l'évaluation environnementale

Modification d'une unité d'exécution

Une solution rigoureuse

Écartant cette approche restrictive du champ d'application de l'évaluation environnementale stratégique, le Tribunal annule la modification. Sa décision met, ainsi, en évidence le fait qu'une unité d'exécution qui répond aux caractéristiques d'un terrain urbain non consolidé et qui est délimitée dans le PGOU au travers d'une modification isolée, ne peut pas être artificiellement détachée de la modification du Plan Partiel du secteur Estacho-Lanuza dans le seul but d'éviter la procédure d'évaluation environnementale stratégique en lui substituant une étude détaillée des risques géomorphologiques. Cette dernière est, en effet, insuffisante pour permettre d'adapter, en fonction de ses résultats, l'urbanisation prévue ou la limiter. **♦ A. B.**