



Bulletin d'information trimestriel

N° 3 – septembre 2014

Sommaire

La mort d'Adolfo Suárez

- 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)

UFR Droit, Economie et
Gestion - Avenue du
Doyen Poplawski - BP 1633
- 64016 PAU CEDEX
<http://ie2ia.univ-pau.fr>

Directeur de publication :
Olivier Lecucq

Rédacteur en chef :
Alfonso López de la Osa
Escribano

Rédacteurs :
Hubert Alcaraz, Pierre
Cambot, Damien Connil,
Olivier Lecucq, Dimitri
Lohrer

Mise en page :
Claude Fournier

Mot du directeur

L'abdication du Roi Juan Carlos le 18 juin constitue un événement majeur dans la vie de la société espagnole. Sans doute le moment choisi s'explique en partie par les affaires et autres scandales auxquels la monarchie s'est trouvée impliquée ces dernières années, mais ces affres ne doivent surtout pas faire oublier que Juan Carlos a été le premier artisan de la transition démocratique et un véritable vecteur de progrès social par la suite, et qu'en fin de compte, comme l'écrit Pierre Cambot, « c'est exactement au moment où l'Espagne doit se redécouvrir un vouloir vivre collectif que (le roi de la démocratie) a décidé qu'il était temps de tourner la page ». Et c'est bien naturellement que l'édito s'attache à rappeler ce parcours et ce moment exceptionnels. Il était bon aussi à cette occasion de préciser plus formellement la place de la Monarchie dans la Constitution du 27 décembre 1978, les modalités de succession au trône ainsi que les dispositions organiques rendant effective l'abdication du Roi.

De manière très hétéroclite, le lecteur trouvera également dans ce numéro d'autres sources d'intérêt avec quelques changements à la gauche du paysage politique espagnol, le dérapage assez affligeant d'un juge constitutionnel, la résolution d'un conflit de défense de l'autonomie locale, suffisamment rare pour éveiller la curiosité, ou encore la question du versement des pensions de réversion au profit des couples homosexuels avant la loi du 1^{er} juillet 2005 consacrant le mariage entre personnes de même sexe. Bonne lecture ! ♦ O.L.

Edito

Juan Carlos, le roi de la démocratie tourne la page

Juan Carlos 1^{er}, roi d'Espagne depuis le 22 novembre 1975, a abdicé le 18 juin 2014. Affaibli tant par l'âge et les ennuis de santé que par les scandales et affaires le concernant soit directement (chasse à l'éléphant, relation extraconjugale) soit indirectement (Scandale Noos dans lequel est impliqué son gendre et sa fille), le roi a donc choisi l'heure de sa sortie de la vie publique.

Les difficultés récentes rencontrées par le roi ne doivent toutefois pas occulter l'immense apport de celui-ci à la démocratie espagnole.

Rompant avec les tumultueux rapports que la démocratie et la monarchie avaient pu entretenir par le passé, Juan Carlos a su, par sa seule personne, réinterpréter la fonction royale en débarrassant la Couronne de son héritage politiquement réactionnaire et en recueillant l'adhésion de l'essentiel des acteurs socio-politiques espagnols.

Elevé depuis l'enfance dans l'ombre de Franco qui en fit son successeur, Juan Carlos était à la mort du Caudillo, un chef d'Etat sans relief. Cristallisant tout à la fois l'hostilité des monarchistes qui lui reprochait d'avoir usurpé le trône à son propre père et celle des courants libéraux qui dénonçait l'essence franquiste de sa fonction, Juan Carlos n'avait pas non plus la dimension historique de son prédécesseur.

Néanmoins, par une intelligence politique remarquable, Juan Carlos allait renverser tous les préjugés. Dès son discours d'investiture, il affirma qu'une « *étape nouvelle* » s'ouvrait pour l'Espagne et qu'il entendait être le « *roi de tous les espagnols* ».

La transformation de l'intérieur des institutions espagnoles était en marche.

Assisté de Torcuato Fernandez Miranda – qui avait été tuteur puis Professeur du futur roi – à la présidence des Cortes et d'Adolfo Suarez à la Présidence du Gouvernement, le roi pouvait alors entreprendre de réformer en profondeur la légalité franquiste tout en respectant les fondements de cette dernière.

C'est ainsi que la loi pour la réforme politique était adoptée par les Cortes franquistes le 18 novembre 1976 et soumise à référendum le 15 décembre 1976. Huitième loi fondamentale du régime, cette loi ne se présentait formellement que comme une simple modification de l'ordonnement juridique en place. Sur le fond, à l'inverse, elle recelait les ferments d'un changement radical de régime. Tout en abrogeant les principes de base de l'état franquiste et en suspendant le statut des pouvoirs étatiques, elle prévoyait, en effet, l'élection démocratique des nouvelles Cortes qui, à leur tour, étaient habilitées à procéder à une révision constitutionnelle.

Associée dans le même temps à la consécration d'un véritable pluralisme, parti communiste inclus, à la disparition de la censure, à la reconnaissance de la liberté syndicale ou encore à la dissolution du *movimiento nacional* (parti unique franquiste), cette profonde réforme des institutions franquistes permit le passage « *de la loi à la loi en passant par la loi* » selon la formule de Fernandez Miranda.

Simultanément, convaincu de la nécessité d'asseoir la légitimité de son fils, Don Juan, père du roi, renonçait le 14 mai 1977 au trône qu'aurait dû lui offrir le respect des règles de succession. L'instauration franquiste se convertissait ainsi en restauration. Don Juan offrait, ce faisant, à Juan Carlos la légitimité traditionnelle qui lui faisait défaut jusque là.

La fonction royale fut naturellement préservée par l'assemblée constituante élue le 15 juin 1977 qui lui consacra le Titre II de la Constitution espagnole approuvée par référendum le 6 décembre 1978 à la majorité des 87,79 % des suffrages exprimés. A défaut d'être monarchistes, les espagnols manifestaient ainsi leur profond attachement au « *juan carlisme* ».

La légitimité traditionnelle du roi se voyait profondément confortée par la légitimité démocratique que lui reconnaissait la nouvelle norme fondamentale espagnole.

N'étant pourvu par la Constitution ni du pouvoir exécutif comme aux Pays-Bas (art. 42) ni du pouvoir législatif comme en Belgique (art. 37), le roi d'Espagne est néanmoins érigé au rang de Chef de l'Etat, « *symbole de son unité et de sa pérennité* » (art. 56). Il devient

« Réformer en profondeur la légalité franquiste tout en respectant les fondements de cette dernière ».

« La légitimité traditionnelle du roi se voyait profondément confortée par la légitimité démocratique que lui reconnaissait la nouvelle norme fondamentale espagnole ».

même « *l'arbitre et le modérateur du fonctionnement régulier des institutions (et) le plus haut représentant de l'État espagnol dans les relations internationales* ». Ce rôle de ciment de la société plurielle et centrifuge espagnole est conforté lors du serment du roi à l'occasion duquel celui-ci jure « *de faire observer la Constitution et la loi et de respecter les droits des citoyens et des communautés autonomes* » (art. 61).

Ces fonctions symboliques vont évidemment accéder à une dimension supérieure à l'occasion de la tentative du coup d'Etat militaire du 23 février 1981. Tandis que les chars étaient déployés dans certaines villes d'Espagne et que les parlementaires et le Gouvernement étaient pris en otage alors qu'ils se trouvaient dans les Cortes, Juan Carlos, vêtu de l'uniforme de Chef suprême des forces armées, prononça dans la nuit du 24 février une allocution télévisée par laquelle il confirmait l'attachement de la Couronne à la Constitution. Ramenant les militaires dissidents à la raison, Juan Carlos se posait là encore comme l'unique autorité disposant d'une influence de nature à fédérer les plus antagonistes des secteurs de la société espagnole.

Cette logique démocratique de l'action du monarque ne fut plus jamais démentie. C'est ainsi qu'il ne manifesta pas la moindre difficulté lorsqu'il s'agit de promulguer la loi sur le divorce de 1981, la loi sur l'organisation de l'enseignement en 1984, la loi dépénalisant partiellement l'avortement en 1985 ou encore la loi de 2005 sur le mariage homosexuel pourtant vouées aux gémonies par les secteurs les plus conservateurs de la société espagnole.

Politiquement, ensuite, ses rapports avec les premiers ministres successifs furent généralement cordiaux et, en aucune façon, tributaires de la couleur politique du locataire de la Moncloa. A l'échelle internationale, encore, il soutint la réintégration de l'Espagne dans le concert des nations démocratiques via l'adhésion à l'OTAN (1982) et l'intégration dans les communautés européennes (1986).

Socialement et économiquement, enfin, il accompagna la formidable mutation de la société espagnole qui, au tournant des années 80, s'est convertie en référence culturelle dans le même temps qu'elle rejoignait le niveau de richesse par habitant de ses voisins européens.

Par un effet miroir, toutefois, la fin du règne de Juan Carlos fait écho à la fin du rêve espagnol.

L'éclatement de la bulle immobilière et l'aggravation brutale du taux de chômage dépassant même les 26 % de la population active (55,5 % de chômeurs chez les moins de 25 ans) ramena l'Espagne dans le camp des pays d'émigration. Plus encore, associé à un très faible taux de natalité (1,3 enfants par femme mais 1,1 par femme espagnole), l'Espagne perd des habitants depuis 2012. Outre les ressortissants étrangers qui sont majoritaires à quitter le pays, les nationaux concernés par ce phénomène sont la plupart du temps jeunes et diplômés révélant par là un profond malaise du tissu économique espagnol. D'importantes réformes structurelles mettent, par ailleurs, à mal des ménages déjà très fortement endettés et confrontés à l'effondrement du marché immobilier.

« Ce rôle de ciment de la société plurielle et centrifuge espagnole est conforté lors du serment du roi à l'occasion duquel celui-ci jure de *faire observer la Constitution et la loi et de respecter les droits des citoyens et des communautés autonomes* (art. 61) ».

23 février 1981 : Tentative de coup d'Etat militaire.

« Par un effet miroir, toutefois, la fin du règne de Carlos fait écho à la fin du rêve espagnol ».

Socialement, ensuite, certaines fractures réapparaissent sous la forme de conflits de mémoire liés à la guerre civile ou à l'occasion des débats ouverts par le Gouvernement Rajoy pour réformer dans un sens très conservateur le droit de l'avortement.

Enfin, devant l'ensemble de ces difficultés, le spectre du séparatisme régional ressurgit sous l'influence des acteurs politiques catalans.

Pour autant, il serait faux de considérer que Juan Carlos a été poussé malgré lui hors du trône. Bien au contraire, c'est exactement au moment où l'Espagne doit se redécouvrir un vouloir vivre collectif que Juan Carlos a décidé qu'il était temps de tourner la page de sa génération « *pour une plus jeune prête à faire les réformes et à affronter les défis pour ouvrir une nouvelle ère d'espérance* ». A l'instar de l'équipe nationale de football, la monarchie espagnole avait juste besoin de se renouveler au moment où s'amorce un nouveau cycle social et économique.

Felipe VI, fils de Juan Carlos, incarne cette nouvelle page de la monarchie espagnole. Préparé de longue date à l'exercice de la fonction royale, sportif et polyglotte, mariée à une roturière ancienne journaliste et absent des tabloïds, le nouveau roi dispose d'une personnalité consensuelle qui doit lui permettre d'être, comme son père, le roi de l'unité espagnole.

Certes, le contexte est beaucoup plus difficile mais des motifs d'espérance demeurent.

Contrairement à ses voisins européens, l'Espagne, au prix de très importants efforts, est parvenue à améliorer sa compétitivité depuis le début de la crise. Par le faible niveau des salaires notamment, l'économie espagnole est redevenue attractive pour les investissements étrangers de la même façon qu'elle a gagné des parts de marché à l'exportation dans différents secteurs tels que celui de l'agroalimentaire ou de l'automobile.

La balance commerciale est aujourd'hui excédentaire et les prévisions de croissance sont revues à la hausse pour 2014 et 2015. Même le chômage connaît une légère décrue.

Si Juan Carlos a été le roi de la démocratie et du progrès social, il faut souhaiter à Felipe VI d'être celui du renouveau de l'Espagne... ♦ P.C.

« Felipe VI, fils de Juan Carlos, incarne cette nouvelle page de la monarchie espagnole ».

« Si Juan Carlos a été le roi de la démocratie et du progrès social, il faut souhaiter à Felipe VI d'être celui du renouveau de l'Espagne... ».

Vie politique et institutionnelle

Parmi les différents scandales ayant secoué la couronne, le plus fracassant concerne sans nul doute le gendre de Juan Carlos, Iñaki Urdangarin, mis en examen pour avoir détourné au moins 6 millions d'euros d'argent public jusqu'en 2007 au profit de la fondation Nóos, soi-disant lucrative, qu'il présidait.

L'institution de la monarchie dans la Constitution du 27 décembre 1978 : quelle place ? Quel processus de succession au trône ?

Appelée de leurs vœux par les défenseurs de la monarchie, l'accession au trône de Felipe VI le 19 juin 2014, à la suite de l'abdication motivée par le besoin de « renouveau » du pays du Roi Juan Carlos, offre l'occasion de s'intéresser à la procédure espagnole de succession au trône et, plus généralement, à la place de la monarchie dans la Constitution du 27 décembre 1978. Fait marquant de l'actualité institutionnelle et politique espagnole, cet évènement présente d'autant plus d'intérêt qu'il fait suite à une série de scandales financiers et d'affaires de corruption ayant récemment secoué la famille royale. Consacrée par le titre II de la Constitution espagnole, l'institution de la monarchie, préservée lors de la transition démocratique alors même qu'elle avait été

La fille cadette du Roi, l'infante Cristina, épouse d'Iñaki Urdangarin, s'était ainsi trouvée appelée à témoigner par le juge José Castro le 3 avril 2013. C'est la première fois qu'un membre direct de la famille royale espagnole devait répondre devant la justice.

Les contestations proviennent non seulement des séparatistes catalans, mais également du mouvement des indignés. C'est ainsi que Doris Benegas, avocate et indignée de renom, en appelle à un changement de régime : « La maison royale est impliquée dans des scandales de corruption. Pourquoi ne pas abolir la monarchie ? C'est l'occasion ou jamais. Dans l'histoire, on a bien mis dehors les Bourbons à deux reprises ! ».

Les femmes sont toutefois situées derrière leurs frères dans l'ordre de la succession, même si ceux-ci sont plus jeunes. Etant entendu que se trouve actuellement discutée l'idée de modifier la Constitution afin d'instaurer un système de succession par primogéniture stricte où la succession se ferait en faveur de la personne la plus âgée indépendamment de son sexe.

restaurée par Franco, se trouve ainsi contestée par une partie grandissante de la population espagnole qui en appelle à son abolition. Elle n'en demeure pas moins une pièce maîtresse de l'architecture institutionnelle et constitutionnelle espagnole.

Et pour cause ! Chef de l'Etat, symbole de son unité et de sa pérennité, le Roi d'Espagne, aux termes de l'article 56 de la Constitution du 27 décembre 1978, se présente comme l'arbitre et le modérateur du fonctionnement régulier des institutions ainsi que le plus haut représentant de l'Etat espagnol dans les relations internationales. Il jouit, à ce titre, de prérogatives diverses et variées, lesquelles s'expriment aussi bien à l'échelon national qu'international. A l'échelon national, le Roi, aux termes de l'article 62 de la Constitution, est ainsi compétent pour ratifier et promulguer les lois, convoquer et dissoudre les Cortès générales, nommer et révoquer les membres du gouvernement ou, encore, exercer le commandement suprême des forces armées. A l'échelon international, l'article 63 de la norme suprême le charge d'accréditer les ambassadeurs, d'exprimer le consentement de l'Etat à s'engager par des traités internationaux, de déclarer la guerre et de faire la paix avec l'accord préalable des Cortès générales. De prime abord étendues, de telles prérogatives demeurent toutefois assez formelles, pour ne pas dire purement honorifiques, dès lors que l'article 64 de la Constitution prévoit l'invalidité de tous les actes du titulaires de la Couronne, à l'exception de la nomination des membres civils et militaires de sa maison (article 65-2 de la Constitution), qui n'ont pas reçu le contreseing du Président du gouvernement ou des ministres compétents selon les cas. En contre partie la personne du Roi ou de la Reine jouissent de l'inviolabilité absolue et sont reconnus politiquement et juridiquement irresponsables (article 56 de la Constitution).

Organisée par l'article 57 de la Constitution, la succession au trône suit l'ordre régulier de primogéniture et de représentation. Il s'ensuit que la lignée antérieure est toujours préférée aux lignées postérieures, dans la même lignée le degré le plus proche au plus éloigné, dans le même degré l'homme à la femme et, dans le même sexe, l'aîné au cadet. Il s'agit par conséquent d'un processus de succession de type agnatique et non salique dans la mesure où il n'exclut pas les femmes de la succession. Lors de sa proclamation devant les Cortès générales, le roi, aux termes de l'article 61 du texte constitutionnel, prête serment de remplir fidèlement ses fonctions, d'observer et de faire observer la Constitution et la loi et de respecter les droits des citoyens et des communautés autonomes. Ce sont là des obligations et des devoirs que le Roi Felipe VI devra s'engager à tenir s'il souhaite asseoir une monarchie de plus en plus contestée. ♦ D.L.

L'adoption de la loi organique « rendant effective » l'abdication du Roi ou l'obscurité de l'alinéa 5 de l'article 57 de la Constitution du 27 décembre 1978

Laissons à l'histoire, et aux analyses à venir, le soin de peser les ombres et mérites d'un règne, dont la participation à la réussite de la Transition n'est pas le moindre des crédits. L'annonce faite par le monarque le 2 juin dernier a provoqué la mise en branle de l'engrenage constitutionnel relatif à la succession à la tête de l'Etat. Elle a également ouvert un processus qui a proposé une réponse normative à plusieurs questions, de nature fort diverse. C'est dans ce contexte que le renvoi par l'alinéa 5 de l'article 57 de la Constitution à une loi organique revêt une importance toute particulière.

Il suscite en lui-même, déjà, un certain nombre d'interrogations : lorsque la Constitution dispose qu'une loi organique devra « résoudre » « les problèmes résultant d'une abdication » (ou d'une renonciation) au trône, mais aussi « toute incertitude de fait ou de droit survenant dans l'ordre de succession à la Couronne », commande-t-elle au législateur organique l'encadrement de toute hypothèse entretenant un lien avec l'abdication ? Ou, au contraire, exige-t-elle que ce soit une loi organique qui formalise l'abdication et lui attribue sa pleine effectivité, c'est-à-dire spécifiquement lors de chaque abdication ? Il semble que le gouvernement ait retenu cette dernière conception, d'une relative déférence à l'égard de l'institution royale. En effet, depuis 1978, le législateur organique n'est jamais intervenu et aucune norme n'a vu le jour en cette matière. Evidemment, cela n'a pas interdit au Roi Juan Carlos de décider d'abdiquer, dans la mesure où l'article 57 prévoit l'hypothèse (l'abdication) et ses effets (la succession au trône dans l'ordre prévu par son alinéa 1). Ainsi, le 3 juin, c'est-à-dire le lendemain de l'annonce de la décision du monarque, le gouvernement a déposé devant les *Cortes generales* un projet de loi organique « rendant effective l'abdication de S.M. le Roi D. Juan Carlos I de Bourbon » et comprenant un seul article composé de deux paragraphes, le premier disposant que le Roi « abdique de la Couronne d'Espagne » et le second indiquant que cette abdication « sera effective au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi organique », c'est-à-dire le jour de sa publication au BOE. Ce faisant, le gouvernement a donc choisi d'adopter, non pas une loi organique encadrant l'hypothèse générale d'une abdication du monarque constitutionnel, mais une loi organique spécifique pour chaque abdication. Alors que la formule retenue, « autorisation », est contestable, l'exposé des motifs du projet de loi organique mentionne ce qui paraît être la raison principale d'un tel choix : l'existence de précédents, depuis 1837, « autorisant » l'abdication du Roi par le biais d'une loi spéciale des *Cortes*. L'emploi par l'alinéa 5 de l'article 57 du verbe « résoudre » supposerait, selon le rapport remis par le gouvernement à la présidence du Congrès des députés, une prise de décision « ferme et décisive », ce qui imposerait l'adoption d'une loi organique pour chaque abdication. A l'appui de cette appréciation, le ministère de la présidence invoque les débats constitutifs et le principe démocratique, la procédure législative d'adoption permettant de faire entrer cette décision personnelle du Roi dans le processus délibératif propre au régime parlementaire. De ce point de vue, on observera que l'opinion, défendue par certains, selon laquelle l'adoption d'une loi organique n'était pas nécessaire était peu convaincante : si l'absence de loi organique depuis 1978 ne privait pas de toute effectivité l'alinéa 5 de l'article 57, ainsi que l'annonce faite le 2 juin l'a démontrée, elle demeurerait problématique car une fois sa décision rendue publique par le Roi, aucune suite institutionnelle concrète n'était prévue pour la mise en œuvre de la succession au trône. En sens inverse, il paraissait peu opportun d'envisager l'adoption d'une loi organique visant à encadrer, de façon générale au delà du seul cas de Juan Carlos I de Bourbon, l'hypothèse d'une abdication : en effet, si depuis près de quarante ans un tel projet en vue de régler le processus de succession à la tête de l'Etat n'avait jamais vu le jour, une fois annoncée la décision ferme du Roi d'abdiquer, ni les circonstances (faites de crise économique, de mise en cause de l'unité territoriale et de désaffection à l'égard des institutions), ni le risque de différer la proclamation du nouveau chef de l'Etat jusqu'à la conclusion de la procédure législative, ne plaident en faveur d'un projet aussi ambitieux. C'était là, sans aucun doute, l'argument le plus déterminant en faveur de la solution retenue par le gouvernement. Le recours à la tradition

Article unique. Abdication de Sa Majesté le Roi Juan Carlos I de Bourbon :

1. Sa Majesté le Roi Don Juan Carlos I de Bourbon abdique de la Couronne d'Espagne.

2. L'abdication sera effective à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi organique.

Disposition finale unique. Entrée en vigueur :

La présente loi organique entrera en vigueur au moment de sa publication au « Bulletin Officiel de l'Etat ».

BOE du jeudi 19 juin 2014, Sect. I, p. 46398.

constitutionnelle militait également dans ce sens puisque l'alinéa 5 de l'article 57 lui-même, en prévoyant l'adoption d'une loi organique ne faisait que recueillir cette pratique, comme du reste son alinéa 1 lorsqu'il mentionne la préférence de l'homme sur la femme dans l'ordre de succession au trône (qui figurait déjà dans la Constitution de 1812), des solutions historiques. Pour autant, contrairement à ce que paraissait soutenir le gouvernement cette fois, l'absence de vote d'une loi organique depuis 1978 ne semblait pas pouvoir priver d'effet l'alinéa 5 de l'article 57 et surtout pas soumettre l'abdication à une approbation préalable, comme en attestent également les débats constitutifs. A cet égard, rappelons que l'abdication est une décision absolument discrétionnaire du Roi, prise sur le fondement de motifs éminemment personnels, et ni le gouvernement ni les Cortes ne peuvent se substituer à lui ou conditionner cette initiative royale ; la Constitution ne prévoit l'intervention décisive du Parlement que dans la seule hypothèse de la constatation de l'incapacité du monarque lui interdisant d'exercer ses fonctions (art. 59, al. 2). Aussi, l'adoption d'une loi organique relative à chaque éventuelle abdication est-elle susceptible de soulever cette objection qu'un tel choix revient, en réalité, à conditionner la décision du monarque. Toutefois, et pour faire bonne mesure, soulignons que dans une démocratie parlementaire, le chef de l'Etat, par « courtoisie constitutionnelle », doit, au minimum, informer les autres pouvoirs constitués de son intention avant de rendre sa décision publique. Voilà une règle non écrite qui relève de l'esprit et de la loyauté propre à une monarchie parlementaire. Par conséquent, l'abdication du monarque et la proclamation du nouveau Roi ne devraient pas être conçus comme deux actes distincts mais, de façon plus cohérente, comme les deux étapes d'un acte unique : la succession au trône. La conciliation du principe monarchique et de la démocratie parlementaire réclame la recherche d'un équilibre difficile et délicat ; le gouvernement en place n'en a finalement retenu qu'une des conceptions admissibles.

◇ H.A.

Quelques changements à la gauche du paysage politique espagnol

Le PSOE traverse une période difficile. Il est peu de dire qu'il a subi de véritables **L**déroutes lors des dernières échéances électorales.

Laminé lors des élections locales du 22 mai 2011 où il a perdu notamment les communautés autonomes d'Aragon, des Asturies ou de Castille La Manche, il n'a pas été plus heureux lors des élections législatives du 20 novembre 2011 où il n'obtient que 28,7 % des voix pour 110 sièges soit son plus mauvais score depuis le retour de la démocratie. Notamment, il n'est arrivé en tête que dans les provinces de Barcelone et Séville. Les élections européennes du 25 mai 2014 confirmèrent cet effondrement puisque le PSOE n'a recueilli que 23 % des suffrages. Pour mémoire, le PSOE avait atteint, aux élections législatives de 2008, 43,84 % des voix et remporté 169 sièges. La chute est donc particulièrement brutale.

C'est dans ce contexte très délicat que, à des fins évidentes de renouveau, Pedro Sánchez Pérez-Castejón est désigné en juillet 2014 comme nouveau secrétaire général du PSOE. Ce jeune député madrilène (42 ans) aura donc la lourde tâche d'enrayer le déclin de son parti.

Corrélativement, les déçus du socialisme ont, au moins en partie, conforté une gauche moins conventionnelle.

C'est ainsi que Izquierda Unida – coalition dominée par le parti communiste – a connu un sursaut inattendu lors des élections de novembre 2011 en remportant 9 sièges supplémentaires pour un total de 11 députés.

Les élections européennes, pour leur part, ont indiscutablement été marquées par le succès d'un nouveau parti politique – Podemos – qui se présente comme étant une alternative citoyenne aux partis politiques institutionnels. Projeté sur le devant de la scène politique en obtenant 5 sièges et en devenant ainsi la quatrième formation espagnole, cette soudaine apparition – qui s'inscrit malgré tout dans la droite ligne du mouvement contestataire des indignés – a suscité un certain émoi au sein de la classe politique espagnole. Les attaques directes contre Pablo Iglesias, dirigeant de ce parti, ou les rumeurs de financement occulte en provenance du Venezuela révèlent l'inconfort des partis traditionnels qui peinent à offrir de l'espoir et des solutions crédibles aux espagnols confrontés à des difficultés sociales et économiques sans précédent durant l'ère démocratique. ◇ **P.C.**

Justice constitutionnelle

Dérapage au Tribunal constitutionnel

Le Tribunal constitutionnel espagnol occupe régulièrement les premières pages de la presse nationale. S'il n'est pas rare que les affaires sensibles sur lesquelles il doit se prononcer soient responsables de ce regain d'exposition médiatique, de plus en plus ce sont des événements triviaux, souvent davantage dignes des faits divers que des rubriques juridiques, qui nourrissent l'intérêt des médias et la désaffection de l'opinion. Dernier rebondissement en date, venant s'ajouter aux difficultés politiques récurrentes de désignation des nouveaux membres lors des renouvellements par tiers du Tribunal, c'est l'état d'ébriété d'un magistrat constitutionnel qui a largement retenu l'attention. Enrique López y López, magistrat du Tribunal constitutionnel, a été arrêté au matin du 1^{er} juin 2014, en plein centre de Madrid, au volant d'une moto avec un taux d'alcoolémie quatre fois supérieur au taux admis en Espagne. Conduisant sans casque, il venait de griller un feu de signalisation devant un véhicule de la police nationale. Poursuivi pour délit contre la sécurité publique, Enrique López, qui avait été nommé au sein du Tribunal sur proposition du gouvernement de Mariano Rajoy en juin 2013, après six ans d'opposition du Parti socialiste, n'a pas nié les faits et a démissionné de son poste de magistrat à la cour constitutionnelle le 2 juin. Afin de le remplacer, le gouvernement a proposé la nomination d'Antonio Narváez Rodríguez, jusque là membre du ministère public devant le Tribunal suprême, qui est entré en fonction le 8 juillet 2014. A côté des dysfonctionnements et des scandales politiques qui l'entourent, tels que demandes de récusation, retards réguliers dans son renouvellement, et après la nomination de rien moins qu'un président militant politique actif dissimulant son affiliation au Parlement, la cour constitutionnelle espagnole doit faire face à un nouveau dérapage. Comment ne pas le regretter, sur un plan général, d'autant plus que, plus particulièrement, en 2013 le renouvellement de ses membres était intervenu sans retard. ◇ **H.A.**

« Poursuivi pour délit contre la sécurité publique, Enrique López, qui avait été nommé au sein du Tribunal sur proposition du gouvernement de Mariano Rajoy en juin 2013, après six ans d'opposition du Parti socialiste, n'a pas nié les faits et a démissionné de son poste de magistrat à la cour constitutionnelle le 2 juin ».

Le Tribunal constitutionnel se prononce sur un conflit en défense de l'autonomie locale (STC 95/2014 du 12 juin 2014)

Saisi d'un conflit en défense de l'autonomie locale, le Tribunal constitutionnel a, par sa décision du 12 juin 2014 (STC 95/2014), rejeté la demande présentée par la commune de Covalada. Cette dernière estimait qu'une loi adoptée en mars 2010 par la Communauté de Castilla y León à propos d'un Parc naturel portait atteinte à l'autonomie des collectivités locales protégée par la Constitution.

La décision mérite surtout d'être signalée tant il est rare que le Tribunal constitutionnel espagnol soit saisi d'un tel recours. Depuis l'introduction de ce chef de compétence en 1999, la juridiction constitutionnelle n'a rendu que 7 arrêts (*sentencias*). L'arrêt du 12 juin 2014 a donc été l'occasion pour le Tribunal constitutionnel de rappeler certains des éléments caractéristiques du conflit en défense de l'autonomie locale.

Le Tribunal rappelle, d'abord, que ce type de recours ne peut viser qu'une « disposition ayant force de loi » (au sens de l'expression espagnole « *rango de ley* »). Cette exigence est prévue par l'article 75 *bis* de la Loi organique relative au Tribunal constitutionnel (LOTC) et le juge l'avait souligné dans sa décision STC 240/2006 du 20 juillet 2006. Le Tribunal rappelle, ensuite, en s'appuyant sur les dispositions de l'article 75 *ter* LOTC que peuvent tenter une telle procédure la commune ou la province destinataire unique de la loi mais aussi, lorsque plusieurs collectivités sont concernées, soit 1/7^e des communes visées représentant au moins 1/6^e de la population, soit la moitié des provinces concernées représentant la moitié de la population. Le Tribunal insiste, enfin, sur l'objet de la procédure. Ce recours n'a qu'un but : la défense de l'autonomie locale garantie par la Constitution. Il s'agit d'une voie de recours spécifique et aucun autre motif d'inconstitutionnalité ne peut être invoqué. Autrement dit, le recours ne peut être fondé que sur la violation de l'autonomie locale telle qu'elle est protégée par les articles 137, 140 et 141 de la Constitution espagnole et que le Tribunal définit, dans sa jurisprudence (v. not. STC 159/2001 du 5 juillet 2001, STC 51/2004 du 13 avril 2004, STC 240/2006 du 20 juillet 2006), comme « une garantie institutionnelle des éléments essentiels [à l'autonomie des entités locales] » que doit respecter le législateur aussi bien au niveau étatique qu'au niveau des communautés autonomes. En particulier, le Tribunal s'attache au pouvoir de décision des organes représentatifs des collectivités (STC 121/2012 du 5 juin 2012, FJ 5).

Au regard des circonstances de l'espèce, le Tribunal estime que la loi adoptée en 2010 par la Communauté autonome n'est pas contraire à la Constitution dès lors qu'elle répond à un but d'intérêt général et qu'elle prévoit la participation des collectivités locales concernées. Si des limites à l'exercice des compétences de ces dernières sont posées, elles ne proviennent pas de la loi mais d'autres dispositions susceptibles quant à elles, précise le Tribunal, de recours devant les juridictions ordinaires. ♦ **D.C.**

Le Tribunal constitutionnel a, en juillet 2004, eu de nouveau l'occasion de se prononcer dans le cadre d'un conflit en défense de l'autonomie locale (STC 132/2014).

Le Tribunal apporte ici de nouvelles précisions quant aux entités susceptibles d'exercer un tel recours devant la juridiction constitutionnelle. Il retient une interprétation souple de la collectivité destinataire unique de la loi contestée (art. 75 *ter* 1a.) et fait référence à sa décision du 11 mars 2014 afin de bien distinguer l'intérêt à agir des entités locales devant le juge constitutionnel de leur intérêt à agir devant la juridiction administrative.

Le Tribunal revient également sur le délai dans lequel les collectivités peuvent agir : un mois en vertu de l'article 75 *quater* 2 LOTC.

Le Tribunal insiste particulièrement, comme il l'a fait dans sa décision 95/2014 sur l'objet très spécifique du conflit en défense de l'autonomie locale.

Droits fondamentaux

Pension de réversion et couples homosexuels

Depuis que la loi du 1^{er} juillet 2005 a consacré en Espagne la possibilité pour les personnes de même sexe de contracter mariage, la question de la discrimination en fonction de l'orientation sexuelle au regard des droits des époux n'a plus lieu d'être, en particulier s'agissant du droit au bénéfice d'une pension de réversion en faveur du conjoint survivant, la loi générale de la Sécurité sociale, dans sa rédaction de 2007, offrant à cet égard les mêmes conditions à tous les couples mariés sans distinction, cela va sans dire, de genre. Dans l'affaire du 10 juin 2014, le Tribunal constitutionnel était cependant appelé à se placer sous l'empire de la législation antérieure à 2005, à l'époque donc où le mariage n'était ouvert qu'aux seuls couples hétérosexuels, et à répondre au point de savoir si cette législation ne contrariait pas le principe de non discrimination à raison de l'orientation sexuelle en réservant au seul conjoint marié la possibilité de disposer d'une pension de réversion à la suite du décès de son conjoint.

En l'occurrence, par la voie d'un recours d'*amparo*, le requérant, homosexuel, faisait valoir l'inconstitutionnalité du refus qui avait été opposé à sa demande de pension de réversion alors qu'il pouvait faire valoir une communauté de vie d'une quarantaine d'années avec son compagnon décédé en 2002. En reconnaissant, dans sa version de l'époque, le bénéfice de cette pension uniquement au conjoint survivant, la loi générale de la Sécurité sociale introduisait en effet, selon lui, une différence de traitement entre les couples homosexuels et les couples hétérosexuels, et par conséquent une discrimination en fonction de l'orientation sexuelle incompatible avec les exigences de l'article 14 de la Constitution. Le grief était suffisamment sérieux pour que le Tribunal constitutionnel formule une question interne de constitutionnalité dont la résolution par l'arrêt rapporté était d'autant plus attendue qu'un nombre important d'*amparo* en instance présentait la même argumentation.

En substance, le Tribunal rappelle en premier lieu que, si la Constitution ne place pas le mariage et la communauté de vie extramatrimoniale sur un pied d'égalité et admet ce faisant que cette différence puisse légitimement être prise en considération à l'instant pour le législateur de réglementer les pensions de réversion au détriment des couples non mariés (v. arrêt 184/1990 du 15 nov., FJ 3), cette circonstance n'interdit pas au juge d'examiner la constitutionnalité de la limite posée à la liberté de se marier. A cet égard, le Tribunal considère, en deuxième lieu, que la Constitution confère au législateur une liberté de choix quant à la configuration du mariage en lui permettant de le restreindre aux seuls couples hétérosexuels ou au contraire d'en ouvrir l'accès aux couples de même sexe, étant entendu que ce large pouvoir d'appréciation prévaut aussi s'agissant de la détermination du régime des prestations sociales attachées à l'union matrimoniale ; de sorte qu'il était loisible au législateur d'exclure les couples homosexuels de la sphère matrimoniale en retenant à l'époque une conception traditionnelle du mariage basée sur l'idée que les unions homosexuelles et hétérosexuelles avaient une fonction distincte au sein de la société, et partant de les exclure également, comme il allait pour tous les couples de fait, du champ de la protection sociale bénéficiant aux seuls conjoints. Le Tribunal conclut, en troisième et dernier lieu, en précisant que cette latitude constitutionnelle laisse en définitive au législateur le soin de définir, au fur et à mesure

Voir aussi les recours d'*amparo* :

- Recurso núm. 6704-2004, sentencia 93/2014 de 12 de junio de 2014.

- Recurso núm. 1326-2007, sentencia 115/2014 de 8 de julio de 2014.

des changements sociaux, le moment où il apparaît opportun d'étendre la pension de réversion à d'autres situations, ce que, note le juge constitutionnel, le législateur a d'ailleurs choisi de faire, avec la loi du 7 décembre 2007, en élargissant le bénéfice de cette prestation, sous certaines conditions, aux couples de fait dont la communauté de vie est stable.

« Il paraît délicat, et à vrai dire fort peu souhaitable, pour un juge constitutionnel de fixer les termes de la « bonne » configuration du mariage à partir du moment où la Constitution protège au mieux, comme il en va en Espagne, la seule union matrimoniale d'un homme et d'une femme dans le cadre plus général de la protection de la famille ».

Cette solution n'a pas emporté la conviction des quatre magistrats qui ont formulé une opinion dissidente en regrettant, au principal, que le Tribunal n'ait pas suffisamment tenu compte de la situation des couples homosexuels qui, avant 2005, étaient empêchés de contracter mariage et qui ne pouvaient par conséquent pas se voir valablement opposer l'argument selon lequel le législateur était en droit, s'agissant des prestations sociales comme la pension de réversion, de distinguer entre les couples mariés et ceux qui avaient choisi volontairement l'union libre, compte tenu au surplus de la finalité de la pension de réversion. L'argumentation du Tribunal n'en reste pas moins compréhensible à bien des égards tant il paraît délicat, et à vrai dire fort peu souhaitable, pour un juge constitutionnel de fixer les termes de la « bonne » configuration du mariage à partir du moment où la Constitution protège au mieux, comme il en va en Espagne, la seule union matrimoniale d'un homme et d'une femme dans le cadre plus général de la protection de la famille. ♦ O.L.

ANNONCE COLLOQUE 13 NOVEMBRE 2014

IEZIA : INSTITUT D'ÉTUDES IBÉRIQUES ET IBÉRICO-AMÉRICAINES
DROIT ET POLITIQUE COMPARÉS (CNRS-UMR 7318)

COLLOQUE INTERNATIONAL

**ÉTAT,
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DROITS SOCIAUX**

Étude de droit comparé



**JEUDI 13 NOVEMBRE
2014**

Palais Beaumont - PAU
Auditorium Lamartine



MATIN

9h00 **Allocution d'accueil : Mohamed AMARA**
Président de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour
Ouverture : Olivier LECUCCQ
Professeur de droit public à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour - Directeur de l'IEZIA

**L'ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
EN FAVEUR DES DROITS SOCIAUX**

9h30 **L'activisme des collectivités territoriales en matière de droits sociaux**

- **Italie** **Renato Balduzzi**
Professeur à l'Université catholique de Milan, ancien ministre, président de la Commission parlementaire pour les questions régionales
- **Espagne** **Manuel Medina Guerrero**,
Catedrático de derecho constitucional en la Universidad de Sevilla
- **France** **Antoine Bourrel**
Maître de conférences en droit public à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

10h45 **Pause**

11h15 **L'exemple du droit à la protection de la santé des étrangers**

- **Italie** **Caterina Severino**
Maître de conférences en droit public HDR à l'Université du Sud Toulon-Var
- **Espagne** **Miryam Rodríguez-Izquierdo Serrano**
Profesor de derecho constitucional en la Universidad de Sevilla
- **France** **Hubert Alcaraz**
Maître de conférences en droit public à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

12h30 **Déjeuner**

APRÈS-MIDI

**LA RECHERCHE DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES TERRITOIRES
EN MATIÈRE DE DROITS SOCIAUX**

14h30 **La coopération entre les échelons territoriaux**

- **Italie** **Roberto Louvin**
Professeur à l'Université de Calabre, président de l'International University College de Turin, ancien président de la Région Val d'Aoste
- **Espagne** **Abraham Barrero Ortega**
Profesor titular de derecho constitucional en la Universidad de Sevilla
- **France** **Pierre Cambot**
Professeur de droit public à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

15h45 **Pause**

16h00 **L'égalité financière entre les territoires**

- **Italie** **Andrea Morrone**
Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Bologne
- **Espagne** **Fernando Alvarez-Ossorio Micheo**
Profesor titular de derecho constitucional en la Universidad de Sevilla
- **France** **Philippe Terneyre**
Professeur de droit public à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

Synthèse : Jean Gourdou
Professeur de droit public à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour - Directeur de Pau Droit Public