

## Bulletin d'information trimestriel

N° 40 - Septembre 2024

### Sommaire

#### *La révolution des Œillets*

- Vie politique et  
institutionnelle
- Justice  
constitutionnelle
- Droits  
fondamentaux

### La lettre ibérique et ibéro-américaine

de l'Institut d'études  
ibériques et ibéro-  
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, Nicolas  
Aujard, Zérah Brémond,  
Damien Connil, Théo Jurat-  
Pentiadou, Olivier Lecucq,  
Dimitri Löhner

#### Mise en page :

Claude Fournier

## *Mot du directeur*

Chers lecteurs,

Dans ce numéro de rentrée universitaire, il sera d'abord question de célébrations dans la péninsule ibérique, à travers un édito faisant honneur aux 50 ans de la Révolution des Œillets qui, au Portugal, mit un terme au régime autoritaire de l'*Estado Novo*, et en tirant un bilan des 10 ans de règne de Felipe VI qui, finalement, a su « rénover une institution monarchique décriée » et « asseoir une légitimité personnelle contestée ».

Sur l'Espagne encore, seront également évoqués deux dossiers dont la lettre s'est plusieurs fois fait l'écho : le dossier catalan avec un nouvel épisode marquant tenant à l'adoption de « l'une des lois les plus controversées de l'histoire démocratique de l'Espagne », à savoir la loi d'amnistie en faveur de certaines de personnalités politiques et de militants poursuivis pour avoir pris une part active au processus indépendantiste catalan ; et le dossier concernant le Conseil général du pouvoir judiciaire dont le renouvellement a – enfin ! – fait l'objet d'un accord et met ainsi fin à une grave anomalie institutionnelle.

En matière politique toujours, il s'agira ensuite de franchir l'Atlantique pour, d'une part, faire un bilan des 6 premiers mois de la présidence de Javier Milei élu, comme on le sait, en décembre dernier, en posant la question de savoir si l'on va « vers la normalisation d'un président anormal », et, d'autre part, rendre compte des élections à bien des égards « historiques » qui se sont déroulées au Mexique en juin dernier et qui ont notamment, pour la première fois, permis l'élection d'une présidente, Claudia Sheinbaum.

Le présent numéro sera clôturé par l'évocation de deux décisions du Tribunal constitutionnel espagnol : la première, qui s'inscrit sur un terrain particulièrement sensible, la mémoire des crimes franquistes, dont il a été également plusieurs fois question dans la *Lettre ibérique*, a conduit la Haute juridiction à refuser, de nouveau, d'admettre la possibilité pour les victimes de la répression franquiste de porter plainte en raison des tortures qu'elles ont subies durant la dictature, le mur de l'impunité des crimes franquistes n'ayant donc toujours pas cédé malgré les appels en sens contraire réitérés jusqu'au sein même de la juridiction ; la seconde, sur un autre plan, porte sur le point de savoir si un étranger prétendant avoir subi des mauvais traitements dans le pays vers lequel il a été extradé peut mettre en cause devant une juridiction la responsabilité de l'État.

Bonne lecture ! ♦ O. L.

### *Le Portugal célèbre les 50 ans de la Révolution des Œillets*

La *Lettre ibérique et ibéro-américaine* ne pouvait pas ne pas revenir sur les événements portugais du 25 avril 1974. Date historique, dont on célèbre cette année le cinquantième anniversaire, elle marque le début de la Révolution des Œillets qui mit un terme au régime autoritaire de l'*Estado Novo*. Né d'un coup d'État organisé le 28 mai 1926 par un mouvement militaire nationaliste et antiparlementaire, ce régime autoritaire eut pour principal artisan António de Oliveira Salazar qui, jusqu'à son décès en 1968, gouverna sans partage le pays à la tête du conseil des ministres. Durant les six années qui suivirent, Marcelo Caetano poursuivit la politique autoritaire mise en œuvre jusqu'alors. Durant près de 50 ans, le Portugal afficha ainsi un refus viscéral de la démocratie. Le pouvoir y fut concentré entre les mains d'un seul homme, la répression de l'opposition permanente, les droits et libertés quotidiennement bafoués. On comprend dès lors la place prédominante qu'occupe, toujours aujourd'hui, la Révolution du 25 avril 1974 dans l'histoire et dans la culture collective du pays.

Dans les faits, un soulèvement orchestré par des officiers subalternes de toutes les casernes du pays, alors constitués en Mouvement des Forces Armées (MFA), parvient, en quelques heures seulement et presque sans aucune effusion de sang, à renverser la dictature. Dans les rues de Lisbonne, on assiste à des scènes de liesse entre les soldats et la population qui glisse des œillets couleur rouge dans les boutons et les canons des fusils des militaires. Le Président du Conseil, Marcelo Caetano, remet sa démission au général Spínola, une « Junte du salut national » est mise en place et le MFA se donne pour ambition de poser les bases d'un régime démocratique. La raison première de ce soulèvement militaire est connue : la guerre coloniale dans laquelle le Portugal est empêtré depuis 1961. Les événements du 25 avril permettent toutefois l'émergence d'autres revendications au sein de la population, notamment en faveur des droits et libertés. Divers mouvements sociaux se mettent place, les grèves se multiplient et des occupations d'usines et de terres agricoles s'organisent. Les partis politiques retrouvent, par ailleurs, une place centrale dans la vie publique. C'est singulièrement le cas du Parti communiste et du Parti socialiste dont le nombre de militants augmente de manière significative.

Sur le plan de l'analyse, certains aspects de la Révolution des Œillets demeurent, toujours aujourd'hui, l'objet de controverses et de discussions. Deux exemples en témoignent.

La problématique, d'une part, de la temporalité révolutionnaire. Selon les chercheurs, des divergences apparaissent au sujet des événements susceptibles de dater la fin du processus révolutionnaire. Certains retiennent le coup d'État avorté du 25 novembre 1975 dans la mesure où le MFA en sort discrédité ce qui conduit les officiers et les partis favorables à la démocratie pluraliste à prendre les rênes de l'exécutif. D'autres préfèrent la date du 25 avril 1976 relative à la promulgation de l'actuelle Constitution. Sur le plan juridique, cet événement annonce le retour de la démocratie et la fin de la période de

La Révolution des Œillets est le fait d'un soulèvement orchestré par des officiers subalternes. En quelques heures seulement et presque sans effusion de sang la dictature est renversée.

transition entre deux ordres constitutionnels. La révision constitutionnelle de 1982, enfin, est avancée par plusieurs auteurs car elle annonce la suppression du Conseil de la Révolution et de certaines références au processus révolutionnaire.

La question, d'autre part, de la nature des événements du 25 avril 1974. Certains souscrivent à la thèse de la révolution, compte tenu notamment de l'importante mobilisation populaire dans la rue et de la volonté de changement de la structure sociale, tandis que d'autres privilégient la qualification de coup d'État dans la mesure où la chute de la dictature est avant tout le fait des forces armées. Une voie médiane, par ailleurs défendue, consiste à affirmer que le 25 avril 1974 fut un coup d'État militaire qui a débouché sur une révolution.

Quoi qu'il en soit, les événements du 25 avril 1974 ont profondément marqué de leur empreinte le droit constitutionnel portugais. Le texte de 1976 et les débats constitutifs qui en ont permis l'élaboration en témoignent. La lecture de ces débats révèle l'importance d'une révolution dont le but premier a été le retour de la démocratie. Le choix des mots « Président de la République », « Assemblée de la République », « Conseil de la Révolution », « État de droit démocratique », « Droits, libertés et garanties fondamentaux » y trouve ses fondements. Le Préambule de la Constitution en souligne la mémoire : « Le 25 Avril 1974, couronnant la longue résistance du peuple portugais et exprimant ses sentiments profonds, le Mouvement des forces armées a renversé le régime fasciste. La libération du Portugal de la dictature, de l'oppression et de la colonisation a constitué une transformation révolutionnaire et a marqué le début d'un tournant historique pour la société portugaise. La Révolution a restitué aux Portugais les droits fondamentaux et les libertés essentielles. Exerçant ces droits et usant de ces libertés, les représentants légitimes du peuple se réunissent pour élaborer une Constitution qui réponde aux aspirations du pays ».

50 ans après, la Révolution des Œillets demeure un événement qui détermine le Portugal d'aujourd'hui, oriente le modèle institutionnel et guide la vie politique. Certes, au gré des révisions constitutionnelles, en particulier de 1982 et 1989, les références à la Révolution dans le texte constitutionnel se sont faites moins nombreuses. Les institutions directement révolutionnaires ont, pour certaines, disparues au profit d'autres telles le Tribunal constitutionnel ou le Conseil d'État. Mais l'essentiel reste l'affirmation de la démocratie et la garantie des droits. Au cours d'une session solennelle de commémoration du 25 avril au printemps dernier, le Président de l'Assemblée de la République, José Pedro Aguiar-Branco, a salué le courage des « capitaines d'avril » et l'esprit de la Révolution pour le Portugal d'aujourd'hui.

La Révolution des Œillets constitue un événement majeur de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle dont les conséquences sociales et démocratiques continuent de se prolonger aujourd'hui<sup>1</sup> : au Portugal et, plus largement, dans l'ensemble du monde lusophone. Le 25 avril dernier, le Président de la République portugaise, Marcelo Rebelo de Sousa, recevait les chefs d'État de l'Angola, du Cap-Vert, de la Guinée-Bissau, du Mozambique, de São Tomé-et-Principe et du Timor oriental dont l'indépendance est née aussi du 25 avril.

♦ D. L. et D. C.

<sup>1</sup> Pour un regard d'historien, v. V. Pereira, *C'est le peuple qui commande. La Révolution des Œillets 1974-1976*, éd. du Détour, 2023.

Certains aspects de la Révolution des Œillets demeurent, toujours aujourd'hui, l'objet de controverses et de discussions.

Les événements du 25 avril 1974 ont profondément marqué de leur empreinte le droit constitutionnel portugais.

50 ans après, la Révolution des Œillets demeure un événement qui détermine le Portugal d'aujourd'hui, oriente le modèle institutionnel et guide la vie politique.

## Quel bilan pour les 10 ans de règne de Felipe VI ?

L'année 2024 sonne comme l'heure du bilan pour les Bourbons d'Espagne. À l'heure où la Princesse des Asturies Leonor a fêté ses 18 ans lors d'une cérémonie solennelle aux *Cortes* afin de prêter serment à la Constitution de 1978, *Su Majestad* Felipe VI clôture les 10 premières années d'un règne mouvementé. L'entrée sur la scène officielle de l'héritière au trône appelle à dresser un tableau sans concession de la situation de la *Casa Real*.

En effet, au-delà d'être la célébration de l'avenir de la monarchie espagnole, ces deux événements marquent un tournant mettant en lumière les difficultés auxquelles ont été, sont et seront confrontés les membres de la famille royale. Plus que le bilan des 10 ans de règne de Felipe VI, c'est tout l'héritage de la monarchie et, notamment, de l'ancien Roi Juan Carlos qui est aujourd'hui remis sur le métier de l'histoire. Exactions financières, infidélités conjugales et débandades cynégétiques auront eu raison de celui qui est, encore aujourd'hui, considéré comme l'un des piliers de la Transition démocratique qui a permis de mettre fin à la dictature. Pourtant, c'est bien une monarchie délabrée et amochée que Juan Carlos a légué à son fils qui ne bénéficie pas de la même légitimité historique que lui.

C'est une monarchie délabrée et amochée que Juan Carlos a légué à son fils qui ne bénéficie pas de la même légitimité historique que lui.

Dès lors, le défi de Felipe VI, et de sa famille, est simple : remettre la monarchie espagnole sur les rails et dans le cœur de son peuple. Pour ce faire, deux chantiers majeurs ont été à mener pour le nouveau Roi, d'une part rénover une institution fortement décriée (I) et, surtout, asseoir une légitimité qui lui était contestée (II).

**I – Rénover une institution monarchique décriée**

Si la monarchie est, sans conteste, l'un des principaux traits de la Transition et de la démocratie espagnole qui en découle, tel ne fut pas toujours le cas. Elle reste, surtout, le projet de Francisco Franco. En effet, fervent monarchiste, celui qui se rêvait roi mais qui ne fut que *Caudillo*, désigne en 1969, son successeur en la personne de Juan Carlos de Bourbon, infant d'Espagne et petit-fils du dernier Roi Alphonse XIII renversé par la Seconde République.

Reste que, contre les projets nationalistes, à la mort de Franco, Juan Carlos lance le processus de démocratisation et s'en remet à l'Assemblée constituante qui propose que la nouvelle démocratie espagnole soit organisée sous la forme d'une monarchie. Ce projet sera définitivement adopté par le référendum constitutionnel du 6 décembre 1978. Après avoir obtenu la bénédiction du dictateur, le Roi reçoit l'onction populaire. Le rôle clé de Juan Carlos en tant que garant et protecteur des institutions lors du Coup d'État du 23 janvier 1981 parachève l'installation d'un monarque constitutionnel, père de la Nation espagnole démocratique. Si l'on ajoute à cela les actions menées par la très populaire Reine Sofia : suppression de la Cour, déménagement au Palais de la Zarzuela loin du faste du Palais d'Orient, etc. ; la monarchie semblait installée durablement dans le paysage institutionnel espagnol.

Néanmoins, celle-ci sera écornée par sa principale figure. Juan Carlos, sur la fin de son règne, n'en fait qu'à sa tête. Détournement de fonds, adultères à répétition et chasse à l'éléphant conduiront à son abdication. Loin d'être un seul choix personnel, il s'agit plutôt d'une sorte de dernière chance de sauver l'institution monarchique. Felipe VI reçoit ce cadeau empoisonné avec pour mission de redresser une institution largement mise à mal par celui qui l'avait incarnée pendant 40 ans. S'exilant aux Émirats arabes unis pour fuir ses poursuites judiciaires, l'ancien monarque laisse champ libre à son successeur pour restaurer la monarchie.

Felipe VI s'attelle avec énergie à ce chantier pharaonique avec le soutien de son épouse Letizia et de ses filles Leonor et Sofía. Prônant une vie austère et quasi monacale, le nouveau Roi réduit considérablement les dépenses de sa Maison pour mettre fin aux critiques qui veulent que la famille royale ait vécu le faste alors même que les Espagnols subissent de plein fouet la crise économique des années 2010. Cette réduction des dépenses passera par deux points essentiels. Tout d'abord, fidèle aux idées de sa mère, le Roi réduit la famille royale aux seuls membres directs : le Roi, la Reine consort, les deux princesses, l'ancien Roi et l'ancienne Reine toujours vivants. Ensuite, la mise en œuvre d'une totale transparence des finances et des dépenses de la Couronne permettra de redorer son blason largement terni.

Les efforts de la famille royale se sont avérés payants en ce que les opinions favorables envers la Couronne ont largement augmenté. En 2020, seulement 35 % des Espagnols se considéraient comme favorables à la monarchie contre 41 % qui souhaiteraient passer à la République si on leur en laissait le choix au cours d'un référendum visant à réviser la Constitution. Cependant, en 2023, un virage pro-monarchiste est pris puisque près de la moitié des citoyens espagnols (48 %) se revendiquent comme monarchistes et favorables à la Maison de Bourbon.

Felipe VI a rempli son premier pari, celui de rénover une institution fortement décriée et menacée par la fin de règne chaotique de son père. Néanmoins, son père bénéficiait tout de même d'une légitimité historique indéniable dont ne pouvait alors se prévaloir le Prince des Asturies.

## **II – Asseoir une légitimité personnelle contestée**

D'une certaine façon, Juan Carlos était la monarchie espagnole à lui seul. Ce n'est pas en 1978 qu'il est devenu Roi mais bien en 1981 lorsque son allocution lors du Coup d'État le transcende en véritable incarnation de la patrie contre les ennemis de la démocratie. Sa légitimité devenait alors entière au-delà du seul texte constitutionnel mais dans le cœur et la chair des peuples d'Espagne.

Felipe VI, lors de son arrivée au pouvoir, est perçu comme un homme timide et austère loin de l'aura et du charisme de son père. Coup du sort ou jeu du destin, c'est une allocution télévisée qui le rendra, lui aussi, des plus populaires auprès des Espagnols. Le 1<sup>er</sup> octobre 2017, les dirigeants catalans organisent un référendum afin que la Catalogne obtienne pleine indépendance et souveraineté. Les résultats s'avèrent positifs. Le 3 octobre suivant, après s'être fait discret, le Roi prend la parole à la télévision pour dénoncer ce qu'il qualifie de "déloyauté constitutionnelle" de la part des élites catalanes et du Gouvernement de la Communauté autonome. Il appelle les pouvoirs publics à

Le rôle clé de Juan Carlos en tant que garant et protecteur des institutions lors du Coup d'État du 23 janvier 1981 parachève l'installation d'un monarque constitutionnel

Prônant une vie austère et quasi monacale, le nouveau Roi réduit considérablement les dépenses de sa Maison

rétablir l'ordre constitutionnel, ce que le Tribunal constitutionnel fera par un arrêt du 17 octobre 2017 annulant la loi référendaire parce qu'adoptée selon des modalités illégales et contraires à la Constitution. Ce discours est largement salué par l'opinion publique qui considère que le monarque a saisi son rôle constitutionnel de chef de l'État et de garant des institutions comme le veut l'article 56 de la Constitution. Seuls les indépendantistes catalans, républicains par essence, considèrent ce discours comme honteux et contraire à l'esprit de la démocratie. Reste que Felipe VI s'impose comme un roi à la légitimité indéniable.

Cette légitimité en tant que monarque à part entière se traduit également par la volonté de rupture avec l'image de son père. En rompant avec Juan Carlos, Felipe VI crée sa ligne et n'est plus simplement le successeur du premier roi constitutionnel. Pour ce faire, il décide en mars 2020 de ne pas accepter l'héritage de son prédécesseur pour faire preuve d'exemplarité. Felipe fait le choix de l'austérité plutôt que du scandale.

Il se veut un Roi moderne. Sa Majesté reçoit pour la première fois au Palais de la Zarzuela des représentants d'associations LGBT, il commande un audit indépendant des comptes de sa Maison afin de s'aligner avec les règles en vigueur sur la transparence de la vie publique, il interdit aux membres de sa famille de travailler pour des entreprises du secteur privé afin que ceux-ci se concentrent sur leur rôle institutionnel et ne puisse faire l'objet de dérives financières. Également, le Roi, le 30 novembre 2015, devient le premier souverain espagnol à rendre hommage aux Juifs séfarades victimes du décret de l'Alhambra et expulsés d'Espagne par les Rois catholiques à la suite de la *Reconquista*. Cette mesure symbolique s'est accompagnée d'une procédure juridique visant à octroyer la nationalité espagnole à plusieurs descendants de ces exilés.

Enfin, et surtout, dans un pays où la loi salique est toujours en vigueur, le monarque met en avant son héritière la Princesse des Asturies Leonor. En effet, le couple royal n'ayant eu de fils, leur fille succédera à son père le jour de sa disparition. Felipe prépare depuis plusieurs années sa fille à lui succéder, faisant d'elle une princesse très populaire. À titre d'exemple, et fait hautement symbolique, elle lira avec son père l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1978 lors des célébrations du 40<sup>ème</sup> anniversaire de son adoption. Avant même sa majorité, la princesse s'implique dans son rôle institutionnel en produisant une vidéo lors de la crise de la Covid-19 pour saluer l'action du personnel soignant au nom de la Couronne. Aujourd'hui, Leonor est majeure et se prépare à régner. Après avoir prêté serment de fidélité à la Constitution, elle a effectué sa première visite officielle ce 12 juillet 2024 pour rencontrer le Président de la République portugaise Marcelo Rebelo de Sousa. Premiers pas d'une princesse dans la cour des rois.

\* \* \* \*

L'historien Benoît Pellistrandi se demande si la monarchie est une promesse d'avenir ? Les partis à tendance républicaine sont aujourd'hui largement minoritaires dans le paysage politique espagnol, tant au niveau national que régional. Cependant, les socialistes toujours minoritaires devront probablement s'accommoder de ces mouvances (catalanes, basques, gauche radicale) afin de construire une majorité viable et durable. Une éventuelle réforme constitutionnelle est demandée par certaines franges de ces partis. La remise en cause de la monarchie sera-t-elle au programme ? On ne peut qu'en

En rompant avec Juan Carlos, Felipe VI crée sa ligne et n'est plus simplement le successeur du premier roi constitutionnel.

Il se veut un Roi moderne.

Les partis à tendance républicaine sont aujourd'hui largement minoritaires dans le paysage politique espagnol.

douter puisque la procédure de révision de l'article 167 de la Constitution nécessiterait un accord avec une droite encore viscéralement monarchiste. Nul ne sait de quoi l'avenir est fait mais une chose est sûre, après 10 ans de règne pour Felipe VI, l'avenir de sa Maison semble, quant à lui, bien assuré par une princesse populaire dont les charges ne cesseront de s'alourdir. ♦ T. J.-P.

### Amnistie, Saison 1, Season final

Après une gestation plus que douloureuse et parfois mouvementée de cinq mois et demi (dont cette *Lettre* s'est plusieurs fois fait l'écho), le Congrès des députés a finalement approuvé le 30 mai dernier l'une des lois les plus controversées de l'histoire démocratique de l'Espagne. Et pour cause : dans cette loi, l'exceptionnel le dispute à l'extraordinaire puisqu'elle amnistie rien moins que des centaines de personnalités politiques et de militants poursuivis pour avoir pris une part active au processus indépendantiste catalan. La loi a, d'ailleurs, été adoptée, lors d'une séance riche en tensions, grâce aux 177 votes favorables de la gauche et du nationalisme, face aux 172 voix contre, issues des rangs du *Partido Popular* (PP – principal parti d'opposition, représentant la droite conservatrice), du parti d'extrême-droite *Vox*, de la fédération *Coalición Canaria* (CC, fédération de partis nationalistes, régionalistes et insularistes) et de UPN (*Unión del Pueblo Navarro*). Ce texte mérite bien le qualificatif historique -pourtant si souvent rebattu- en particulier pour les groupes parlementaires qui se sont le plus vivement battus pour lui, et certains de leurs membres pouvant même bénéficier de la mesure.

A l'opposé, face à la joie des indépendantistes, *Vox* a, une fois de plus, versé dans la provocation, tentant par tous les moyens -et sans succès- d'interrompre la séance par des cris et des insultes à l'égard des membres du gouvernement. De son côté, le PSOE a, évidemment et opportunément, choisi de faire profil bas, laissant un député quasi inconnu assurer la présentation de la loi. Pedro Sánchez, pourtant chef du gouvernement, n'a même rejoint l'hémicycle que quelques minutes avant le vote, après la fin du discours du chef du PP, Alberto Núñez Feijóo. Ce dernier a tenté, quant à lui, de jouer les augures en affirmant que cette loi constituerait « l'acte de décès du PSOE », notamment car les juges allaient désormais en empêcher l'application. Les doutes à propos de l'attitude des magistrats ont également été formulés par les indépendantistes qui, pour autant, n'ont pas tous fait profil bas, loin de là, Míriam Nogueras, de *Junts*, claironnant que « la lutte continue » et qu'il ne s'agissait pas d'une « loi de pacification » mais d'une « loi de réparation ». Le porte-parole du groupe ERC (*Esquerra Republicana de Catalunya*) appelait, quant à lui, à poursuivre le mouvement avec l'organisation d'un référendum d'indépendance. Car si cette approbation met fin à de longues semaines de négociations, d'affrontements et de coups bas, elle ne règle pas la question de l'avenir de l'État des autonomies, pas davantage qu'elle ne présume de l'attitude d'un pouvoir judiciaire fortement politisé.

La loi organique d'amnistie pour la normalisation institutionnelle, politique et sociale en Catalogne, selon sa dénomination officielle, approuvée le 30 mai, n'a été publiée au

Le 12 novembre 2023, le projet de loi d'amnistie était enregistré au Congrès des députés.

Le 30 mai 2024, la loi organique d'amnistie pour la normalisation institutionnelle, politique et sociale en Catalogne est définitivement adoptée par 177 voix pour et 172 contre.

Bulletin officiel de l'État (BOE) que le 11 juin, c'est-à-dire après l'organisation des élections européennes, le gouvernement espérant ainsi éviter que cette échéance électorale ne soit perturbée par l'agenda politique national. La loi entend annuler toutes les procédures judiciaires et les condamnations liées aux événements qui se sont déroulés pendant le *procés* catalan, c'est-à-dire l'ensemble d'événements sociaux et politiques qui se sont déroulés à partir de 2012 dans la Communauté autonome de Catalogne dans le but de parvenir à l'autodétermination et à son indépendance par rapport au reste de l'Espagne et, en particulier, la consultation du 9 novembre 2014, le référendum du 1<sup>er</sup> octobre 2017 ou encore la déclaration unilatérale d'indépendance qui s'en est suivie. Selon certaines estimations, l'amnistie affecterait quelque 350 personnes impliquées dans des procédures judiciaires et 73 policiers poursuivis pour leurs actions lors du vote du référendum illégal sur l'indépendance de la Catalogne de 2017, ou durant les jours qui l'ont précédé ou qui l'ont suivi.

La chronologie ne doit pas être négligée car elle éclaire le tour qu'a pris l'adoption de ce texte autant que ses raisons d'être. À cet égard, rappelons que le 22 juin 2021, le précédent gouvernement de Pedro Sánchez, dont *Esquerra Republicana de Catalunya* était un des soutiens, a gracié les leaders indépendantistes catalans, en prison depuis plus de trois ans à la suite de leur condamnation, le 14 octobre 2019, par le Tribunal suprême espagnol pour sédition et détournement de fonds. Près d'un an et demi plus tard, le 11 novembre 2022, la bonne volonté du gouvernement et la volonté d'apaisement s'incarnaient, cette fois, dans la suppression du délit de sédition, remplacé par celui de désordre public aggravé, le délit de détournement de fonds, commis sans but lucratif, devenant quant à lui passible d'une peine maximale de quatre ans d'emprisonnement, alors qu'elle était jusque-là de douze ans.

Avec les élections générales du 23 juillet 2023, l'absence de majorité claire et l'échec d'Alberto Núñez Feijóo à se faire investir président du gouvernement, ont permis à Pedro Sánchez, grâce au soutien des sept députés du parti indépendantiste catalan *Junts*, d'être désigné une nouvelle fois chef du gouvernement. Évidemment, cette investiture et le soutien de *Junts* interviennent alors au prix d'une contrepartie consistant en une amnistie. En effet, à la fin du mois d'octobre 2023, Pedro Sánchez officialisait son changement de position à l'égard d'une amnistie, faisant valoir qu'elle était nécessaire dans « l'intérêt de l'Espagne et pour défendre la coexistence entre les Espagnols », au service de la résolution du conflit politique entre l'Espagne et la Catalogne. Le 2 novembre, Félix Bolaños, représentant du PSOE, et Oriol Junqueras, représentant d'*Esquerra Republicana de Catalunya*, signaient l'accord d'investiture de Pedro Sánchez, incluant, notamment, une loi d'amnistie et l'annulation de la dette de 15 milliards contractée par la *Generalitat* auprès de l'État espagnol.

La loi organique, outre un préambule (« exposé des motifs » selon l'expression espagnole), comporte 16 articles, répartis en trois titres, et trois dispositions finales. Selon l'exposé des motifs, cette loi organique « amnistie les actes déclarés ou qualifiés de délits ou de conduites déterminant une responsabilité administrative ou comptable, liés à la consultation organisée en Catalogne le 9 novembre 2014 et au référendum du 1<sup>er</sup> octobre 2017 (...), qui ont été réalisés entre le 1<sup>er</sup> novembre 2011, année où les événements du processus indépendantiste ont commencé à se dérouler, et le 13 novembre 2023 ».

Désormais, il revient donc aux juges, chargés d'affaires susceptibles d'être affectées par la mesure de clémence, de déterminer si le texte leur est applicable. L'application de la loi a, d'ailleurs, d'ores et déjà ouvert une guerre au sein du ministère public entre le procureur général de l'État, Álvaro García Ortiz, et les quatre procureurs devant le Tribunal suprême chargés des poursuites contre, notamment, l'ancien président de la Généralité, Carles Puigdemont, et son ancien vice-président Oriol Junqueras. Déjà lors de la procédure d'adoption de la loi, plusieurs voix s'étaient élevées pour soutenir que l'amnistie était contraire à la Constitution, à l'État de droit et à la séparation des pouvoirs. Le 12 novembre, le PP avait rassemblé des centaines de milliers de personnes dans les cinquante capitales provinciales et Vox encourageait les rassemblements devant le siège du PSOE, rue Ferraz à Madrid. Dès lors, il est à craindre qu'une fois de plus, tant par le biais de recours directs que d'actions plus indirectes, l'affaire n'aboutisse devant le juge constitutionnel espagnol, le Tribunal constitutionnel se voyant contraint de trancher, alors même que l'affaire a déjà été exportée jusqu'à la Cour de justice de l'Union européenne par la Cour des comptes espagnole par la voie d'une question préjudicielle. Autant dire que loin d'être un simple long métrage, l'amnistie est un véritable *drama* qui va connaître de nombreuses saisons. ♦ H. A.

### La suite, pas la fin !

Avec un peu plus de cinq ans et demi de retard, le PSOE (*Partido socialista obrero español*, actuellement au pouvoir à la tête d'un gouvernement de coalition) et le PP (*Partido Popular*) se sont enfin mis d'accord le 25 juin dernier sur le renouvellement du Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ) -dont le mandat était caduc depuis tout aussi longtemps-. Après des années de retards et de blocages, il a fallu la médiation de la Commission européenne pour parvenir à trouver une solution. Depuis plusieurs mois, l'Union européenne soulignait, en effet, pour la condamner, la politisation de la justice espagnole. Car le Conseil général du pouvoir judiciaire aurait dû être renouvelé le 4 décembre 2018, à l'expiration du mandat de cinq ans prévu par l'article 122 de la Constitution. À l'exception de remarquables démissions en forme de protestations (celle de Carlos Lesmes, en octobre 2022, alors président du CGPJ, et celle, en mars 2023, de Concha Sáez), les membres de cet organe sont en fonction depuis décembre 2013. C'est une grave anomalie institutionnelle, qui prend, ainsi, fin. C'est une excellente nouvelle. Avec un CGPJ à la composition renouvelée, c'est l'une des plus importantes hypothèques sur l'État de droit qui vient enfin d'être levée.

Jusqu'à aujourd'hui, le PP se refusait à toute négociation dans le but de maintenir intacte la composition du Conseil, dominé par une majorité conservatrice. L'accord est très proche de celui qui aurait dû être signé il y a un an et demi, lorsque le parti conservateur avait finalement fait marche arrière. À l'époque, son leader, Alberto Núñez Feijóo, avait cédé aux pressions de certains des membres du parti – en particulier de la présidente de la Communauté de Madrid, Isabel Díaz Ayuso, opposée à tout déblocage – mais aussi de son partenaire et concurrent à l'extrême droite, Vox. Reste pour le CGPJ dans sa nouvelle composition à élire son président, qui est automatiquement et également le président du Tribunal suprême. En effet, contrairement à ce qui était jusqu'à

Le 25 juin, PSOE et PP ont signé un accord portant sur le renouvellement du Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ)

aujourd'hui l'usage, ce nom n'a pas été compris dans la négociation politique ayant abouti à l'accord du 25 juin. Il prévoit, en revanche, sur proposition du Parti Populaire, la nomination de José María Macías, actuellement membre du CGPJ, afin de pourvoir le siège laissé vacant au sein du Tribunal constitutionnel par le départ pour raisons de santé en juillet 2022 d'Alfredo Montoya. Au-delà, ce sont, néanmoins, de nombreux organismes qui demeurent également en attente de renouvellement, qu'il s'agisse de la Banque d'Espagne, de la CNMC ou de la RTVE.

Parallèlement à cet accord et pour préparer l'avenir, PSOE et PP ont accepté d'envisager une réforme de la loi organique relative au pouvoir judiciaire afin d'introduire certains changements dans le système actuel. Car, ne nous y trompons pas, beaucoup reste encore à faire pour rétablir une situation de pleine normalité institutionnelle au sein du Conseil. Ainsi, dans les six mois suivant sa prise de fonction, le « nouveau » Conseil général du pouvoir judiciaire devra réaliser une étude sur les systèmes européens de désignation des membres d'organes similaires et approuver, aux trois cinquièmes des membres nouvellement nommés, une proposition de réforme.

L'accord signé envisage, ainsi, une réforme du système de désignation des 12 membres du Conseil issus du pouvoir judiciaire. Le système actuel, qui attribue le pouvoir de nomination au Congrès des députés et au Sénat -à une majorité des trois cinquièmes- a été une source constante de critiques depuis sa mise en place. Il a également suscité le mécontentement du pouvoir judiciaire, qui a exigé de récupérer le pouvoir de nommer ces 12 membres, pouvoir qui lui a été retiré en 1985. L'Espagne se rallierait ainsi à la règle dominante en Europe qui veut que certains des membres des Conseils de la magistrature, en particulier ceux d'origine judiciaire, soient élus par leurs pairs. Il y a là un mécanisme essentiel de neutralisation du danger de politisation d'une institution dont tous les membres sont, pour l'heure, désignés par le Parlement. Mais une éventuelle réforme reste aux mains des acteurs politiques. Or, en Espagne, la vie politique est extraordinairement polarisée qui, de façon inédite, a ignoré la participation des forces minoritaires à la conclusion de cet accord, y compris celle des partenaires du gouvernement, renouant ainsi avec ce vice bien installé de la *lottizzazione* des postes. Alors que le CGPJ a été conçu afin de garantir la non-ingérence du pouvoir politique dans la gestion du pouvoir judiciaire, c'est sur le manque flagrant d'indépendance des membres de cet organe que cet épisode a mis une lumière crue. En l'absence de réforme et de volonté réelle de changement, l'expérience désastreuse des cinq années écoulées ne manquera pas de se reproduire.. ♦ H. A.

Le mandat du CGPJ était caduc depuis plus de 5 ans

L'accord prévoit également que José María Macías, jusqu'alors membre du CGPJ, est nommé membre du Tribunal constitutionnel

*Javier Milei*

*vers la normalisation d'un président anormal ?*

**L**e 10 décembre 2023, Javier Milei devenait président de la Nation argentine, à l'issue d'une élection présidentielle l'ayant vu triompher du Ministre de l'économie péroniste sortant, Sergio Massa. Héritant d'une situation économique particulièrement inquiétante, avec une inflation galopante ayant dépassé les 200 % en 2023, il promettait des remèdes chocs inspirés par la doctrine anarcho-capitaliste qu'il

défend (rappelons qu'il se qualifiait lui-même de « général AnCap », super-héros des temps modernes prêt à sauver l'homme capitaliste de l'État...). [Nous avons ainsi titré notre éditorial dans la Lettre ibérique n° 38 « Massacre à la tronçonneuse en Argentine »...](#)

Depuis, la tronçonneuse, chère au Président, semble avoir plus ou moins fonctionné, mais avec un nécessaire effort de « modération », mot totalement absent du vocabulaire du candidat, mais auquel le président a dû se résoudre afin d'obtenir le soutien parlementaire et gubernatorial nécessaire à la mise en œuvre de ses réformes.

Au Congrès tout d'abord, la très controversée « ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos », dite loi Bases, a finalement été approuvée grâce à une alliance entre la minorité du parti de la *Libertad Avanza* (parti du Président) et l'opposition dite « dialoguiste » (en pratique, tous les partis non péronistes de la droite et du centre). Cette loi – [la ley 27742](#) – vient notamment permettre la privatisation d'un certain nombre d'entreprises publiques, déréguler le marché du travail en permettant la régularisation du travail informel et intégrer des mesures de faveur pour les entreprises apportant d'importants investissements. Par ailleurs, la loi déclare l'état d'urgence publique en matière administrative, économique, financière et énergétique pour une durée d'un an, conférant à ce titre au président le pouvoir de prendre les mesures qui s'imposent pour y faire face. Cependant, comme [le souligne Véronica Smink pour la BBC dans son analyse du texte](#), l'adoption de cette loi le fut au prix de certaines concessions. D'abord dans son ambition générale, puisque d'un premier projet de 600 articles permettant une dérégulation de nombreux secteurs d'activité, le texte finalement voté en compte un peu plus de 200. Ensuite, la portée de certaines mesures a finalement été réduite. Les pouvoirs confiés au Président dans le cadre de l'état d'urgence sont encadrés par la loi, certains organismes publics ne pouvant être dissous ou voir leur financement retiré et l'ensemble des mesures adoptées dans ce cadre seront soumises à une commission de contrôle parlementaire. Le champ des entreprises publiques privatisables a par ailleurs été limité comparativement à ce qui était prévu initialement, passant de 41 à 6. Il est enfin notable de souligner que, face au défi de l'endettement et à la nécessité de [donner des gages au FMI](#), le projet comporte également une réforme fiscale conduisant au relèvement de l'impôt sur le revenu, alors même que [la doctrine économique défendue par Javier Milei l'avait conduit à affirmer qu'avant d'augmenter un impôt, il se couperait un bras](#). Aussi, la victoire législative du Président apparaît finalement comme une « demi-victoire » [comme le souligne le journaliste Guido Burdman pour France24](#).

Ainsi, cette loi qui était censée incarner pleinement la ligne politique « révolutionnaire » du Président Milei se sera avérée au final comme un exercice de compromis tenant compte à la fois des exigences de l'opposition dialoguiste au Congrès et de la nécessité de rassurer les créanciers de l'Argentine, en premier lieu le FMI... Cette tendance à la normalisation du président anormal paraît s'être confirmée dans l'effort mené en direction des gouverneurs des différentes provinces du pays avec [la signature du « Pacte de Mai »](#) le 9 juillet 2024, jour de la fête nationale. Ce pacte, qui entend « remettre le peuple sur le chemin du développement et de la prospérité » fut conclu entre le Président et 18 des 24 gouverneurs des provinces argentines. Ce court texte, non contraignant juridiquement, consacre 10 priorités reflétant le programme du Président,

La tronçonneuse semble avoir plus ou moins fonctionné, mais avec un nécessaire effort de « modération », afin d'obtenir le soutien parlementaire et gubernatorial nécessaire à la mise en œuvre de ses réformes.

La très controversée « ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos », dite loi Bases, a finalement été approuvée.

Au prix de certaines concessions d'un premier projet de 600 articles, le texte finalement voté en compte un peu plus de 200.

La victoire législative du Président apparaît finalement comme une « demi-victoire ».

parmi lesquelles on retrouve notamment l'inviolabilité de la propriété privée, l'exigence d'équilibre budgétaire, la baisse des dépenses publiques, la réduction de la pression fiscale, la réforme du travail afin de promouvoir le travail formel ou encore le développement, en accord avec les provinces, de l'exploitation des ressources naturelles. De manière générale, ces priorités paraissent se retrouver dans la loi Bases, bien que l'on puisse déceler certaines contradictions dans le processus de régularisation du travail informel et dans la réforme fiscale que comprend cette loi. On notera de surcroît qu'outre certains engagements politiques sans valeur contraignante, le pacte de Mai ne vient, [comme le souligne la politiste Lara Goyburu citée par le Monde](#), qu'engager les gouverneurs à respecter la loi, dans la mesure où la plupart des points du Pacte découlent plus ou moins directement de l'application de la Constitution. Un élément doit enfin retenir l'attention dans la manière dont la négociation de ce pacte a eu lieu : intitulé Pacte de Mai, Javier Milei souhaitait initialement que sa conclusion ait lieu le 25 mai, jour anniversaire de la première insurrection contre l'Espagne. Finalement signé en juillet, cela démontre le temps qu'il a fallu au Président pour négocier le pacte, suivant en cela le chemin de la politique traditionnelle, la ratification des gouverneurs s'étant faite au prix d'un engagement de l'État à reprendre le versement des dotations aux provinces.

En dépit de cette normalisation manifeste d'un Président contraint à vivre avec des institutions qu'il exècre, Javier Milei n'a pas manqué d'occasions au cours de ces premiers mois de mandat de rappeler au monde son caractère totalement iconoclaste. Se qualifiant comme étant, avec Donald Trump, [« l'un des hommes politiques les plus importants du monde »](#), sa présidence n'a pourtant pas manqué de brutalité, la tronçonneuse ayant bien fonctionné. [Menace de suppression des aides sociales pour les manifestants](#), licenciement brutal et massif de fonctionnaires, [processus désormais mené suite à l'adoption de la loi Bases par un « ministre de la dérégulation et de la transformation de l'État »](#), [démantèlement du ministère des Droits des femmes](#)... Mais le summum semble avoir été atteint avec le scandale de l'aide alimentaire laissée pourrir dans les entrepôts de l'immense ministère du Capital humain. Né de la fusion des ministères de l'Éducation, du Travail, du Développement social et de la Culture, ce ministère avait hérité de la charge de distribuer ces aliments aux plus pauvres à un moment où plus de 50 % de la population se trouve aujourd'hui en situation de pauvreté... Après avoir nié détenir ces stocks, [le gouvernement a finalement reconnu leur existence et accepté de les distribuer, mais parfois trop tard, la date de péremption ayant été dépassée](#)... Plusieurs analyses à ce stade sont permises : incompétence d'un gouvernement mal préparé à administrer un État en situation de grave crise économique et sociale comme le souligne le politologue Francisco Longa pour Le Monde ? Ou volonté de neutraliser les mouvements sociaux [comme le souligne le même chercheur](#) ? De là à penser que le Président entend utiliser la faim comme une arme contre ces opposants, il n'y a qu'un pas... En dépit de ce scandale, le Président persiste à considérer sa Ministre du capital humain Sandra Pettovello comme la meilleure ministre de l'histoire... Si le déni en politique n'avait rien d'anormal, alors le Président Milei serait bien en voie de normalisation...dans son monde à lui !. ♦ Z. B.

Cette tendance à la normalisation du président anormal paraît s'être confirmée dans l'effort mené en direction des gouverneurs des différentes provinces du pays avec la signature du « Pacte de Mai ».

Ce court texte, non contraignant juridiquement, consacre 10 priorités reflétant le programme du Président.

Le pacte de Mai ne vient qu'engager les gouverneurs à respecter la loi.

En dépit de cette normalisation manifeste d'un Président contraint à vivre avec des institutions qu'il exècre, Javier Milei n'a pas manqué d'occasions au cours de ces premiers mois de mandat de rappeler au monde son caractère totalement iconoclaste.

Le summum semble avoir été atteint avec le scandale de l'aide alimentaire laissée pourrir dans les entrepôts de l'immense ministère du Capital humain.

## Élections historiques au Mexique

**H**istoriques, les élections qui se sont déroulées le 2 juin 2024 au Mexique, le sont assurément et à plus d'un titre.

Par l'envergure du processus électoral d'abord puisqu'il s'agissait, pour près de 100 millions de Mexicains, de voter pour désigner le président de la République (en un tour de scrutin), les représentants à la Chambre des députés (soit 500 sièges répartis selon le scrutin uninominal pour 300 d'entre eux et le scrutin de liste pour 200), les sénateurs (le Sénat étant composé pour sa part de 128 sièges également répartis selon le scrutin uninominal pour 96 sièges et le scrutin de liste pour les 32 autres), les gouverneurs de neuf États fédérés sur les 32 que compte le Mexique, ainsi que de nombreuses localités disséminées un peu partout sur le territoire. Au total, ce sont plus de 20 000 mandats qui ont été mis en jeu durant ce scrutin d'une ampleur inédite dans l'histoire du pays et tout cela le même jour dans six urnes différentes !

Par les résultats ensuite puisque, pour la première fois, c'est une femme qui est élue, Claudia Sheinbaum. Sans doute, sondages à l'appui, pouvions-nous prédire le succès de cette candidate qui se présentait comme la successeuse « officielle » du président sortant, Andres Manuel Lopez Obrador (dit AMLO), lequel disposait d'une côte de popularité certaine en raison des bons résultats, d'ordre économique et social tout au moins, enregistrés au cours des deux dernières années de son mandat unique (sexennat non renouvelable), et léguait par conséquent à son égérie un capital et une dynamique indéniables. Mais c'est à un véritable triomphe que nous avons assisté. Outre l'élection éclatante de Mme Sheinbaum (61,7 % des suffrages contre 28,15 % en faveur de sa principale concurrente, Xóchiti Gálvez, et 10,58 % pour le 3<sup>ème</sup> candidat, Jorge Alvarez Máynez), le scrutin parlementaire a donné lieu à une écrasante victoire de la coalition de gauche qu'elle menait (coalition nommée *Continuons de faire l'histoire* regroupant MORENA- Mouvement de régénération nationale, le Parti vert écologiste et le Parti du travail) face à la coalition de droite dirigée par Mme Gálvez (*Force et cœur pour le Mexique* regroupant quant à elle le Parti action nationale, le Parti révolutionnaire institutionnel et le Parti de la révolution démocratique) et face au *Parti Mouvement citoyen* de M. Alvarez Máynez. Qu'on en juge : la coalition *Continuons de faire l'histoire* emporte en effet 364 sièges à la Chambre des députés et 83 sièges au Sénat, contre 108 et 40 en faveur de *Force et cœur pour le Mexique*, et 27 et 5 pour le *Mouvement citoyen*. A quoi s'ajoute sa victoire dans 7 des 9 scrutins régionaux.

Le peuple a donc clairement fait le choix de la continuité en faveur d'un gouvernement de gauche qui s'inscrit dans le modèle dit d'« Humanisme mexicain » prôné par AMLO. Il s'agit ainsi surtout de promouvoir des politiques sociales notamment en faveur des classes populaires les plus en difficulté (sachant que le pays compte un taux de pauvreté approchant encore les 50 % de la population), l'égalité aussi (en particulier entre les hommes et les femmes), et de placer ces orientations sous le signe de l'intégrité et de la probité des actions publiques. Il s'agit aussi de ne pas déroger à une certaine orthodoxie budgétaire en matière macro-économique de manière à ne pas freiner les acteurs

Ce sont plus de 20 000 mandats qui ont été mis en jeu durant ce scrutin d'une ampleur inédite dans l'histoire du pays.

Pour la première fois, c'est une femme qui est élue, Claudia Sheinbaum.

C'est à un véritable triomphe que nous avons assisté.

Le peuple a donc clairement fait le choix de la continuité en faveur d'un gouvernement de gauche qui s'inscrit dans le modèle dit d'« Humanisme mexicain ».

économiques et à faciliter les investissements internationaux, provenant en particulier des États-Unis, ce qui passe par une volonté de maîtrise des comptes et de la dette publics.

Reste que la campagne électorale a été la plus sanglante que le pays n'a jamais connue avec 38 candidats assassinés.

Reste que, et de ce point de vue les élections mexicaines de juin dernier présentent également un caractère malheureusement historique, la campagne électorale a été la plus sanglante que le pays n'a jamais connue avec 38 candidats assassinés, parfois en plein meeting, ce qui montre combien le crime organisé continue de peser sur le processus démocratique et combien l'acte de candidature, pouvant mettre en jeu la vie des intéressés, apparaît quelque peu vicié. Et si on rappelle le nombre record d'homicides durant le mandat d'AMLO, pas moins de 187 000 sur la période, soit une moyenne de 80 par jour (à quoi s'ajoute une moyenne journalière de 29 disparitions forcées), il y a quoi s'étonner un peu du succès aussi franc d'une candidate et d'une coalition qui n'ont pourtant pas fait de la sécurité le thème prioritaire de leur programme. ♦ O. L.

## Droits fondamentaux

### *La justice en faveur des victimes des crimes franquistes connaît (toujours) des limites*

**L**a *Lettre ibérique* a déjà rendu compte des indéniables progrès qui avaient été faits en Espagne pour répondre au devoir de mémoire envers les victimes de la Guerre civile et de la dictature franquiste, en particulier avec la loi de mémoire démocratique de 2022 venant compléter la loi mémorielle de 2007 (*Lettre ibérique* n° 33, déc. 2022). Au-delà de la dénonciation de la dictature, c'est ainsi une politique de vérité et de réparation qui a été lancée, se concrétisant par exemple par la recherche des disparus forcés et l'ouverture des fausses communes ou par l'effacement progressif des noms de sites et de lieux glorifiant le passé franquiste.

Cette voie a été prolongée par une législation locale, plusieurs communautés autonomes ayant éprouvé le besoin d'apporter leur écho à cette reconstruction mémorielle en faveur des victimes des crimes franquistes. Et le Tribunal constitutionnel a montré par son ordonnance du 17 juin 2024 (*nota informativa* n° 63/2024) qu'il était enclin à s'opposer à toute nouvelle loi qui irait à l'encontre de ce mouvement favorable aux victimes, au nom précisément des droits des victimes. Même s'il faudra attendre le jugement au fond, et qu'une certaine prudence s'impose donc quant à la portée de cette décision, tout porte à croire qu'elle est le signe d'une sorte de cliquet anti-retour qui voudrait que le législateur (national et autonome) ne remette pas en cause, en tout cas frontalement, l'entreprise menée depuis une vingtaine d'années pour répondre au besoin de vérité et de justice des victimes de la répression du régime de Franco. En l'occurrence, le juge constitutionnel a été saisi d'un recours d'inconstitutionnalité intenté par le Président du Gouvernement contre la loi d'Aragon (n° 1/2024 du 15 février) venant déroger à la loi de mémoire démocratique d'Aragon adoptée par la Communauté autonome en 2018 ; dérogation qui avait été annoncée par la nouvelle majorité de droite et d'extrême droite issue des dernières élections régionales (il s'agissait d'ailleurs d'un élément clef ayant permis la coalition entre le *PP* et *Vox* à la tête de la Communauté

d'Aragon). Il faut dire qu'en dénonçant la loi aragonaise de 2018 au motif qu'elle prônerait « une vision partisane de l'histoire » aboutissant à « idéaliser à l'extrême la Seconde République » et à « limiter la définition de "victimes" à ceux qui souffrirent la mort et la répression par un côté mais non par l'autre », la loi de dérogation contestée vient supprimer un certain nombre d'entités et de moyens destinés à œuvrer en faveur des victimes (comme les registres de mémoire démocratique et le portail internet qui y a trait) et mettre sous contrôle les subventions et aides prévues par la loi de 2018 pour que leur justification soit dorénavant conforme à la vision historique que défend la loi de dérogation. Autant dire que c'est la conception même de la loi aragonaise de 2018 en faveur des victimes du franquisme qui se trouve toute entière remise en cause. On comprend dès lors que le Tribunal constitutionnel ait décidé de suspendre la loi contestée eu égard aux griefs invoqués par le Gouvernement, c'est-à-dire la violation des articles 10.1 et 15 de la Constitution en ce que la loi déroge aux principes relatifs au statut des victimes (à quoi s'ajouterait une violation de la compétence étatique).

Le Tribunal constitutionnel a montré qu'il était enclin à s'opposer à toute nouvelle loi qui irait à l'encontre de ce mouvement favorable aux victimes.

Le Tribunal a cependant confirmé qu'il n'ira pas jusqu'à admettre la possibilité pour les victimes de la répression franquiste (et leurs ayants droits) de porter plainte en raison des tortures (et autres crimes de ce genre) qu'elles auraient subies durant la dictature.

Plusieurs juges ont fait valoir une opinion dissidente.

Il est difficile de rester insensible à l'argumentation faisant écho à l'idée d'une justice universelle.

Par une autre ordonnance du même 17 juin (recours d'*amparo* n° 7261-2022 ; note de presse n° 62/2024), le Tribunal a cependant confirmé qu'il n'ira pas jusqu'à admettre la possibilité pour les victimes de la répression franquiste (et leurs ayants droits) de porter plainte en raison des tortures (et autres crimes de ce genre) qu'elles ont subies durant la dictature, attendu, selon lui, que les crimes dénoncés sont prescrits, couverts par une amnistie (loi de 1977), et que le droit international visant à les qualifier de crimes contre l'humanité, et à les rendre dès lors non susceptibles d'amnistie et de prescription, n'est pas applicable en droit interne car « le droit coutumier international comme source pénale est insuffisant en ce qu'il ne répond pas aux principes de la *lex scripta, praevia y certa* »<sup>2</sup>. Il reste ainsi fidèle à la jurisprudence qu'il a établie dans sa décision du 15 septembre 2021 (ATC 80/2021) et conclut, comme en 2021, en jugeant que : « le principe de légalité garanti par l'art. 25.1 de (la) Constitution et celui de non rétroactivité des dispositions répressives défavorables (art. 9.3), empêchent nécessairement qu'une fois éteinte la responsabilité pénale pour des faits intervenus il y a plus de quarante ans, du fait de l'écoulement des délais maximums de prescription précisément déterminés au moment où les faits ont été commis, puisse renaître postérieurement une responsabilité pénale alors inexistante et que, par conséquent, les éventuels responsables des actes incriminés fassent l'objet de poursuite ». Tout en ne manquant pas de rappeler également que ceci n'interdit absolument pas « de (rechercher) la vérité, de réaliser des recherches d'une autre nature et de procéder à des réparations, à travers des procédures, judiciaires et extrajudiciaires, dès lors que ces dernières sont étrangères à la finalité du procès pénal et qu'elles ne sont pas destinées à faire ressortir une responsabilité pénale alors inexistante ».

Reste que, comme il en est allé pour la décision de 2021, plusieurs juges ont fait valoir une opinion dissidente. En l'occurrence, c'est le juge Ramón Sáez Valcárcel qui est plus particulièrement monté au créneau pour s'opposer à la solution majoritaire. Selon lui, le Tribunal constitutionnel aurait dû opérer un revirement de jurisprudence et répondre

<sup>2</sup> En dernière minute, il importe d'indiquer que l'unique cas où il avait été décidé d'enquêter sur la plainte pour cause de tortures sous le régime franquiste a finalement, le 10 septembre, été classé sans suite, cette décision s'étant explicitement référée à l'ordonnance du Tribunal constitutionnel présentement rapportée, douchant par là-même les espoirs des victimes du franquisme qui aspirent depuis si longtemps à une forme de justice universelle (voir par ex. *El País* du 10 sept. 2024).

favorablement au recours d'*amparo*. Le principal argument qu'il développe en ce sens tient à ce que le non-lieu prononcé par les juridictions pénales sur la base de la prescription et de l'amnistie des faits incriminés conduit à ce que le droit à un recours effectif des requérants soit bafoué. Selon lui, en effet, l'application du droit international reconnaissant l'imprescriptibilité et l'impossibilité d'amnistier des faits constitutifs de crimes contre l'humanité (en lien avec des actes de tortures) s'imposait car, d'une part, la plupart des conventions internationales en cause lient l'Espagne et doivent par conséquent être prises en considération lorsque, au titre de l'article 10.2 de la Constitution, le juge constitutionnel doit interpréter cette dernière conformément au droit international protecteur des droits de l'homme, et, d'autre part, la loi de mémoire démocratique de 2022 a reconnu ces principes (d'imprescriptibilité et de non amnistie) en tant que *ius cogens* international en les ouvrant d'ailleurs également aux actes de génocide et de torture. Aussi le Tribunal constitutionnel devait-il « actualiser » le droit au recours effectif en y intégrant « les niveaux supérieurs de protection des Traités Internationaux des Droits de l'Homme souscrits par l'Espagne et (en rendant) possible l'ouverture de poursuites pénales pour enquêter sur les violations des droits de l'homme graves et systématiques commises par les agents de l'Etat durant la dictature, (et permettre ainsi) la réalisation du droit à la justice et à la vérité de ceux qui en sont titulaires ».

Plusieurs juges ont fait valoir une opinion dissidente.

Il est difficile de rester insensible à l'argumentation faisant écho à l'idée d'une justice universelle.

Il est difficile de rester insensible à l'argumentation faisant écho à l'idée d'une *justice universelle* qui, en tout lieu et par n'importe quel juge, devrait permettre de rendre justice aux victimes des crimes les plus graves perpétrés par tout régime étatique répressif, ce que réclament depuis longtemps les victimes de la dictature de Franco<sup>3</sup>. ♦ O. L.

### Sera-t-il indemnisé des millions ?

Le 9 avril 2024, l'Assemblée plénière du Tribunal constitutionnel espagnol a rendu une décision par laquelle l'*amparo* a été accordé à un certain M. Ali Aarrass, ressortissant belgo-marocain, lui reconnaissant, notamment, le droit de la demande d'*amparo* à la protection judiciaire effective (article 24, paragraphe 1 de la Constitution espagnole), en relation avec son droit de ne pas être soumis à des tortures ni à des traitements inhumains et dégradants (article 15 de la Constitution espagnole). Une première victoire pour un homme qui se bat depuis plusieurs années maintenant, pour faire reconnaître à l'État espagnol sa responsabilité pour les violences et mauvais traitements qu'il aurait subis lors de sa détention au Maroc, conséquence de son extradition du 14 décembre 2010. En effet, même si cette décision ne permet pas à M. Aarrass de faire droit à sa demande d'indemnisation par l'État espagnol pour les dommages et préjudices subis lors de sa détention au Maroc, elle lui permettra de retourner devant les tribunaux ordinaires pour faire constater l'atteinte éventuelle à ce droit, lui ouvrant les portes de l'indemnisation. Pour autant, nous le constaterons, l'octroi de l'*amparo* était loin d'être évident au vu de la dissidence d'opinion régnante au sein des

<sup>3</sup> A cet égard, on ne saurait trop conseiller l'excellent film documentaire *Le silence des autres. La justice contre l'oubli* de Almudena Carracedo et Robert Bahar, 2018.

membres de la juridiction constitutionnelle espagnole<sup>4</sup>. Mais avant d'aborder ces points, il est bon d'opérer pour les lecteurs une recontextualisation d'une affaire complexe objet de présent recours d'*amparo*.

Au cours des années 2008 et 2009, M. Ali Aarrass fit l'objet de plusieurs décisions de justice émanant de l'*Audiencia Nacional* venant déclarer la recevabilité de son extradition.

Extradition demandée quelques mois plus tôt par l'Ambassade du Maroc en Espagne, le 22 avril 2008 ; les autorités marocaines suspectant ce dernier d'activités terroristes. Ne voulant pas en rester-là, M. Aarrass -estimant que l'appréciation du risque de tortures et de mauvais traitements au sein des prisons marocaines n'ayant pas été concrètement prise en compte- dirigea plusieurs recours à l'encontre de certaines de ces décisions de justice, notamment un recours d'*amparo* devant le Tribunal constitutionnel espagnol et une requête individuelle devant la Cour européenne des droits de l'Homme. Ces deux recours seront déclarés irrecevables : le premier faute d'« importance constitutionnelle spéciale »<sup>5</sup> ; le second faute du respect des conditions établies par l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'Homme en ajoutant, qu'en dépit de cela, il ne pouvait être constaté un risque pour le requérant de tortures ou de traitements inhumains et dégradants en cas d'extradition au Maroc.

Les lecteurs s'en douteront, tel ne fut pas l'avis de M. Aarrass qui adressa une communication au Comité des droits de l'Homme des Nations Unies le 25 novembre 2010. Le Comité y répondit en exigeant de l'État espagnol qu'il y ait une suspension de la procédure d'extradition le temps de l'examen de la communication. Or, les autorités judiciaires et gouvernementales espagnoles ne lui accordèrent pas cette suspension, ainsi il sera extradé le 14 décembre 2010.

Cependant, l'affaire n'en resta pas là. Le 21 juillet 2014 ce même Comité répondit par un avis à la communication de M. Aarrass, en appréciant que l'État espagnol avait fait une mauvaise interprétation des risques éventuels de tortures et de traitements inhumains et dégradants et, par conséquent, avait violé l'article 7 du Pacte international des droits civils et politiques. Il ne s'agit que d'un avis, donc en principe dénué de force juridique exécutoire, pour autant le requérant y verra une aubaine pour faire valoir son droit à la réparation des dommages subis auprès des juridictions espagnoles. Juridictions qui ne feront pas droit à sa demande. Effectivement, la Troisième Section de la Chambre du Contentieux-Administratif de l'*Audiencia Nacional* est venue confirmer, par une *auto* du 2 février 2018, la décision implicite de rejet du Ministère de Justice de la demande de responsabilité patrimoniale pour fonctionnement anormal de l'administration de la justice, incluant une demande d'indemnisation de plus de trois millions d'euros, formulée par le requérant. La Chambre, estimera, entre autres arguments, qu'en plus de ne pas se trouver face à un cas de fonctionnement anormal de l'administration de la justice, l'avis du Comité ne peut prétendre revêtir de force exécutoire en droit interne. Après avoir formé un recours en cassation contre cette décision devant la Première Section de la Chambre Pénale du Tribunal Suprême, cette dernière rejettera son recours pour cause d'irrecevabilité dans une *providencia* du 10 janvier 2019. Ce qui conduit M. Ali Aarrass à

<sup>4</sup> Sur les onze juges chargés de juger l'affaire, six se sont prononcés en faveur de l'octroi de l'*amparo* et cinq contre.

<sup>5</sup> Condition indispensable pour la recevabilité du recours d'*amparo*.

Le 9 avril 2024, l'Assemblée plénière du Tribunal constitutionnel espagnol rendit une *sentencia* au sein de laquelle l'*amparo* fut accordé à un certain M. Ali Aarrass, ressortissant belgo-marocain, lui reconnaissant, notamment, le droit de la demande d'*amparo* à la protection judiciaire effective (article 24, paragraphe 1 de la Constitution espagnole), en relation avec son droit de ne pas être soumis à des tortures ni à des traitements inhumains et dégradants (article 15 de la Constitution espagnole).

M. Aarrass (...) adressa une communication au Comité des droits de l'Homme des Nations Unies le 25 novembre 2010. Le Comité y répondit en exigeant de l'Etat espagnol qu'il y ait une suspension de la procédure d'extradition le temps de l'examen de la communication. Or, les autorités judiciaires et gouvernementales espagnoles ne lui accordèrent pas cette

formuler le recours d'*amparo* qui nous intéresse aujourd'hui, à l'occasion duquel il allègue que les deux décisions précédentes entraîneraient une violation de son droit à ne pas être soumis à la torture ni à des traitements inhumains et dégradants (article 15 de la Constitution espagnole) ainsi que son droit à la protection juridictionnelle effective (article 24, paragraphe 1 de la Constitution espagnole).

En effet, ce recours d'*amparo* n'est pas dénué d'intérêt juridique et cela s'observe dès l'étape de la recevabilité ; à ce stade, le Tribunal constitutionnel établit l'existence d'une « importance constitutionnelle spéciale » car se poserait un problème *iusfundamental* et d'articulation du système de source juridique **sur laquelle il n'existe pas de jurisprudence constitutionnelle**, c'est-à-dire, en l'espèce, celle de savoir si le mécanisme de responsabilité patrimoniale pour fonctionnement anormal de l'administration de la justice est une voie d'action adéquate pour engager la réparation des droits fondamentaux une fois qu'a été déclarée la contrariété des droits garantis par le Pacte international des droits civils et politiques. Une problématique qui aura pour cause de scinder les opinions du Tribunal constitutionnel en deux, sur le rendu du jugement. Car le régime juridique espagnol possède un régime de responsabilité patrimoniale de l'État qui permet aux justiciables de bénéficier d'une indemnisation pour deux raisons distinctes et que l'on retrouve à l'article 121 de la Constitution espagnole : soit pour erreur judiciaire, soit pour fonctionnement anormal de l'administration de la justice.

Ainsi, il existe des prérequis distincts qui doivent être remplis pour revendiquer l'indemnisation comme étant la conséquence de l'une ou de l'autre. Ces prérequis n'ont pas été estimés remplis par la décision du 2 février 2018 de l'*Audiencia Nacional*, expliquant le rejet du recours administratif. Elle considère que la voie utilisée par le requérant pour demander l'indemnisation n'est pas adéquate car, pour demander une indemnisation due à un fonctionnement anormal de l'administration de la justice, il aurait fallu qu'il conteste le rendu d'une décision administrative ou le défaut dans l'action (hors décision de justice) des juges et tribunaux. *A contrario*, l'*Audiencia Nacional* considérerait que le cas dans lequel pourrait se trouver M. Aarrass était celui de l'erreur judiciaire, car il s'agit d'erreur judiciaire lorsque le préjudice allégué est dû à une décision de justice (selon les dispositions de l'article 292 de la Loi Organique du Pouvoir Judiciaire). D'ailleurs, ce que le requérant revendiquerait serait la violation de son droit fondamental de ne pas être soumis à des tortures ni à des traitements inhumains et dégradants par des décisions de justice qui ont déclarées, dans le passé, recevables son extradition. Ajoutez à cela que le moyen invoqué par le requérant -sur le fait que l'État soit dans l'obligation de l'indemniser- était appuyé sur la constatation de la violation de l'article 7 du Pacte par l'avis du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies. Argument rejeté par l'*Audiencia Nacional* rappelant que les avis de ce Comité ne détiennent pas de force juridique exécutoire et n'obligent pas à opérer à une indemnisation dans un tel cas, mais obligent seulement l'État à mettre à disposition du justiciable une voie de recours effective.

Ce sont principalement ces motivations précédentes qui seront contestées par le requérant devant le Tribunal constitutionnel. Les lecteurs seront sûrement attristés de ne pas avoir le fin mot sur l'indemnisation ou non du requérant... mais le Tribunal circonscrit

Le 21 juillet 2014 ce même Comité répondit par un avis à la communication de M. Aarrass, en appréciant que l'Etat espagnol avait fait une mauvaise interprétation des risques éventuels de tortures et de traitements inhumains et dégradants et, par conséquent, avait violé l'article 7 du Pacte international des droits civils et politiques.

Le Tribunal constitutionnel établit l'existence d'une « importance constitutionnelle spéciale » car se poserait un problème *iusfundamental* et d'articulation du système de source juridique sur laquelle il n'existe pas de jurisprudence constitutionnelle.

son contrôle sur le respect du droit à la protection juridictionnelle effective. Car l'unique chose que l'*Audiencia Nacional* nie au requérant dans sa décision de 2018 est son droit à ce que sa prétention puisse être connue au travers de la procédure de mauvais fonctionnement de l'administration de la justice.

A ce titre, le Tribunal constitutionnel espagnol accorde l'*amparo* au requérant sur des points de motivations jugés quelque peu discutables par les cinq juges, formant l'opinion dissidente, et qu'il est intéressant de relever. En effet, pour examiner la contrariété ou non au droit à la protection juridictionnelle effective, le Tribunal décide de se baser sur l'un des volets composant ce droit : en l'espèce, le droit d'accès à la juridiction, au motif que les décisions de justices, ici contestées, auraient mis le requérant dans une situation rendant impossible de faire valoir sa défense. Ainsi, c'est au regard du droit d'accès à la juridiction que le Tribunal contrôle les deux décisions de l'*Audiencia Nacional* et du Tribunal Suprême. Pour cela, la juridiction constitutionnelle n'hésita pas à rappeler que, même si des décisions de justice ont permis de valider et de faire exécuter l'extradition de M. Ali Aarrass, la procédure d'extradition est une procédure mixte faisant intervenir les autorités judiciaires et gouvernementales. Par conséquent, les plaintes du requérant se répercutent nécessairement sur les décisions gouvernementales ayant validé l'extradition, sachant que ces décisions interviennent en suivant de la procédure judiciaire. De ce fait, le Tribunal constitutionnel estime que la raison d'être de la demande de responsabilité patrimoniale pour fonctionnement anormal de l'administration de la justice, ne se trouve pas uniquement dans la prise de décisions judiciaires, comme le juge la décision de l'*Audiencia Nacional* de 2018, mais également dans des décisions administratives. Ainsi, en considérant que l'origine de la demande ne résultait que de décisions de justice, le Tribunal estima que l'*Audiencia Nacional* ne s'était pas conformée aux exigences découlant du droit d'accès à la juridiction, en entachant d'un « rigorisme » sa décision pourtant proscrite par l'article 24, paragraphe 1 de la Constitution espagnole.

La question peut légitimement se poser de savoir si cette jurisprudence se perpétuera dans l'hypothèse où se représenterait une affaire similaire devant le Tribunal constitutionnel. En effet, la divergence quasi paritaire des juges démontre les incertitudes qui peuvent planer sur cette question constitutionnelle.

Pourtant cette solution est fortement contestée par les cinq autres juges composant le Tribunal constitutionnel et formant l'opinion dissidente. En effet, selon eux, le canon de jugement n'aurait pas dû être le droit d'accès à la juridiction mais celui du contrôle du caractère raisonnable de la motivation des deux décisions de l'*Audiencia Nacional* et du Tribunal Suprême contestées.

Pour justifier leurs propos les juges formant l'opinion dissidente estiment que ce qui est contesté par le requérant ce sont les « affirmations et les motivations ouvertement inconstitutionnelles », notamment, de la décision de l'*Audiencia Nacional* de 2018 qui l'amène à conclure que nous serions devant une erreur judiciaire, et non devant un fonctionnement anormal de l'administration de justice. De plus, ces mêmes juges estiment que le requérant n'a jamais été mis en situation d'impossibilité d'accès aux juges, mais qu'il a suivi une procédure juridictionnelle distincte ne lui ayant pas accordé le droit à l'indemnisation pour fonctionnement anormal de l'administration de la justice.

Pour ces juges, ceci aurait dû avoir pour conséquence de conclure au caractère raisonnable et non entachée d'erreur manifeste de la motivation des deux décisions de justice contestées en *amparo* par le requérant. Ces derniers rappellent que, dans sa décision du 2 février 2018, l'*Audiencia Nacional* a dû examiner, à la demande du requérant, le fait de savoir si les décisions opérant son extradition ont entraîné une

violation de son droit de ne pas être soumis à la torture ni à des traitements inhumains et dégradants ; violation justifiant une réparation par indemnisation en raison d'un fonctionnement anormal de l'administration de justice. Or, comme le souligne l'opinion dissidente, le devoir d'examiner la possible violation des droits d'un requérant dans le pays réclamant l'extradition n'appartient pas au pouvoir exécutif, mais « se circonscrit aux Tribunaux espagnols auxquels, en raison de leurs facultés juridictionnelles et de leurs compétences, il appartient de connaître les violations relatives à ses droits » selon la jurisprudence du Tribunal constitutionnel. Ainsi, en estimant que la demande du requérant trouverait son origine uniquement dans des décisions de justice, les décisions, objet du recours d'*amparo*, n'auraient pas commis d'erreur manifeste de motivation.

D'autres points de discorde ou de contradiction ont tirillé l'opinion des juges. Et la question peut légitimement se poser de savoir si cette jurisprudence se perpétuera dans l'hypothèse où se représenterait une affaire similaire devant le Tribunal constitutionnel. En effet, la divergence quasi paritaire des juges démontre les incertitudes qui peuvent planer sur cette question constitutionnelle. Cependant, six juges sur les onze présents ont voté en faveur de l'octroi de l'*amparo* à M. Ali Aarrass. De ce fait, en plus de la reconnaissance de son droit fondamental de la protection juridictionnelle effective, le jugement prononce l'annulation de la *sentencia* rendue par la Troisième Section de la Chambre du Contentieux – Administratif de l'*Audiencia Nacional*, du 2 février 2018 ainsi que la *providencia* de la Première Section de la Chambre du Contentieux-administratif du Tribunal Suprême, du 10 janvier 2019 qui s'opposaient à la validité de son indemnisation. Et afin que soit rendue une décision respectueuse de son droit fondamental, le jugement prononce une rétroaction des procédures antérieurement aux rendus des décisions annulées.

En définitive, il reste maintenant pour le requérant à revenir devant l'*Audiencia Nacional* afin de reformuler une demande d'indemnisation pour fonctionnement anormal de l'administration de justice. « Sera-t-il indemnisé des millions ? » voici la question qui reste à se poser dans l'affaire Ali Aarrass, dont la réponse viendra sûrement clôturer le parcours judiciaire d'un homme maculé de souffrances... ♦ N. A.