

Bulletin d'information trimestriel

N° 21 – septembre 2019

Sommaire

A la recherche d'un gouvernement

- **Vie politique et
institutionnelle**
- **Justice
constitutionnelle**
- **Droits
fondamentaux**

La lettre ibérique et ibérico-américaine

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

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 :
Hubert Alcaraz

Rédacteurs :
Hubert Alcaraz, Damien
Connil, Olivier Lecucq,
Dimitri Löhrer, Anton
Maya, Noémie Veron

Mise en page :
Claude Fournier

Mot du directeur

Chers lecteurs,

Rentrée en douceur pour la *Lettre ibérique* qui ne s'attachera qu'aux points les plus saillants de l'été.

C'est ainsi qu'à travers l'édito d'Hubert Alcaraz, vous pouvez découvrir les énièmes péripéties politiques espagnoles, tant au plan local qu'au plan national, qui ont conduit l'Espagne à vivre, à cet égard, c'est le moins qu'on puisse écrire, "une saison en enfer".

Elections encore au Portugal qui verra dans quelques jours son Parlement renouvelé.

Après avoir suivi le chemin quelque peu tourmenté de la "loi sur les abus policiers" dans la Communauté basque, vous avez ensuite l'occasion de vous informer, d'une part, sur l'arrêt du Tribunal suprême espagnol censurant la modification de la loi sur la protection des données personnelles et, d'autre part, sur l'actualité du Tribunal constitutionnel portugais.

Bonne lecture et bonne rentrée à toutes et à tous ♦ O.L.

Edito

Une saison (électorale) en enfer

Crise ? Recomposition ? Résurrection ? Difficile de savoir quel terme permet aujourd'hui de rendre compte des derniers mois qui viennent de s'écouler en Espagne et qui ont vu, une fois encore, son paysage politique évoluer, pour partie imploser et, peut-être -mais pour combien de temps ?- se recomposer. Aussi, plutôt que de n'en retenir qu'un seul, sans doute faudrait-il faire sien chacun de ces termes, pour tenter de tirer les premiers enseignements d'un cycle électoral particulièrement dense qui a vu, d'abord, le 28 avril 2019, l'organisation des élections législatives nationales -dites générales-, le 26 mai de cette année, le déroulement des élections municipales et des élections régionales dans 12 des 17 communautés autonomes et, enfin, également ce 26 mai, les élections européennes. Rien de moins ! Mais plus encore, puisque si s'arrêtaient là les votations populaires, la mobilisation et les stratégies politiques, quant à elles, prenaient le relais et perduraient dans le souci de désigner alors, au minimum, un nouveau gouvernement.

Le Parlement espagnol, constitué à la mi-juin sur les bases des nouveaux équilibres issus des urnes, n'a pas encore siégé et n'est, à la vérité, guère parvenu qu'à choisir, grâce aux voix des socialistes, de la gauche radicale et des nationalistes basques, une présidente pour le Congrès des députés -Meritxell Batet Lamaña, fédéraliste et ancienne ministre

Le PSOE est arrivé vainqueur des élections législatives avec 28,7 % des voix, le PP obtenant 16,7 % des suffrages.

A Madrid, la maire sortante, Manuela Carmena était arrivée en tête des élections municipales, obtenant 19 des 57 sièges de conseillers municipaux.

socialiste des administrations territoriales-, un président pour le Sénat -Manuel Cruz Rodríguez, philosophe socialiste catalán- et les commissions intégrant ces deux chambres. Car pour le plus important, c'est-à-dire l'investiture à la présidence du gouvernement, pour l'instant toujours rien ! En effet, après bien des discussions et tractations, le 25 juillet dernier, le socialiste Pedro Sánchez, bien que son parti, le PSOE (*Partido socialista obrero español*), soit arrivé en tête des élections générales, n'est pas parvenu à se succéder à lui-même. L'Espagne conserve donc un gouvernement « sortant, en fonction », pour reprendre l'expression de l'article 101 de la Constitution, c'est-à-dire un gouvernement intérimaire. Pourtant, toutes les formalités exigées par la Constitution en vue de la formation d'un nouveau gouvernement ont bien été réalisées, le roi consultant les chefs des groupes parlementaires, avant de proposer un candidat à la présidence du gouvernement dès la fin du mois de juin. Pour l'heure, la victoire -au moins arithmétique- de Pedro Sánchez, qui ne parvient pas à réunir une majorité de soutien sous son nom, est impossible car le temps politique n'est pas le temps de la Constitution et les élections ont produit de nouveaux rapports de force, non définitivement stabilisés, de sorte que le système lui-même n'est toujours pas équilibré.

Stabilité et équilibre sont d'autant plus difficiles à s'installer que l'investiture de Pedro Sánchez, en réalité, ne dépend pas que des résultats des élections générales. Les élections municipales et les élections régionales, comme toujours, ont pesé sur la répartition territoriale du pouvoir politique et influencent donc également les rapports de force, de sorte que c'est une équation à multiples inconnues – parce qu'à plusieurs niveaux territoriaux – qu'il convient de résoudre. La vie politique espagnole ne se joue jamais au seul niveau national ; elle dépend toujours de subtils ajustements recherchés aussi en lien avec les Communautés autonomes et, dans une moindre mesure, avec les municipalités, en particulier s'il s'agit de construire une majorité parlementaire au plan national. Toutes ces échéances et tous ces calculs se télescopent donc depuis la fin du mois d'avril. Revenons-y !

Avant d'en venir au Parti socialiste, tournons-nous avec lui vers la recherche d'alliés potentiels. Définitivement, l'été a montré que bien qu'on ait pu l'imaginer un temps, ce n'est pas du côté de *Ciudadanos* que le PSOE doit aujourd'hui se diriger. Ce parti, fondé en 2006, et se présentant comme centriste, à la faveur des deux mois écoulés a, en effet, clairement engagé un net virage à droite, au point d'hésiter entre crise et réorientation. Sans doute assiste-t-on aux deux phénomènes, car ce sont trois droites qui coexistent désormais ouvertement en Espagne. En effet, crise il y a du fait de l'attitude ambiguë – pour le moins – d'Albert Rivera, le leader du parti. Son ambiguïté est double. D'une part, elle tient à son attitude à l'égard du parti d'extrême droite *Vox* avec lequel il veut, sans le vouloir, s'allier pour prendre la tête de Communautés autonomes ou de villes. Ainsi, *Ciudadanos*, les conservateurs – c'est-à-dire la droite traditionnelle espagnole, le Parti populaire (*Partido Popular* ou *PP*) - et *Vox* devaient s'entendre s'ils espéraient gouverner les Communautés autonomes de Madrid et Murcia. Mais, au début de l'été, les choses étaient encore bien compliquées, *Vox* invectivant même *Ciudadanos* sur Twitter, avant de paralyser, dans un premier temps, l'investiture de deux candidats du *PP* dans ces régions. Exploitant toutes les occasions propres à offrir tribune et porte-voix, *Vox* entend ainsi s'assurer de la mise en œuvre de son programme et de l'obtention des postes à responsabilités. La formation, dirigée par Santiago Abascal, estimait n'avoir rien obtenu

après avoir permis la formation d'un gouvernement du *PP* en Andalousie en janvier dernier, et soutenu la candidature du nouveau maire conservateur de Madrid, José Luis Martínez-Almeida.

Car bien qu'elle soit arrivée en tête, Manuela Carmena, issue de la « gauche mouvementiste » et symbole des « mairies du changement » remportées par des plateformes issues de la société civile et du mouvement des Indignés de 2015, a finalement dû laisser, le 15 juin, sa place à ce conservateur, José Luis Martínez-Almeida, au bénéfice d'une alliance *Ciudadanos-PP-Vox*. Refermant la parenthèse Carmena, la municipalité revient ainsi dans le giron du *PP* qui avait été à sa tête pendant plus de vingt ans. Pour autant, *Ciudadanos* continuait de refuser de négocier directement avec *Vox*, préférant laisser le *PP* jouer les intermédiaires et ne signant d'accords qu'avec ce parti. Le 4 juillet, c'est donc Murcia qui s'est muée, pour un temps, en centre de l'effervescence politique espagnole. Après un premier échec, en raison du défaut de vote de soutien des quatre élus de *Vox* au parlement régional de la Communauté autonome de Murcia, au début du mois de juillet, Fernando López Miras, du *PP*, déjà en poste depuis 2017, a été élu, une nouvelle fois, président du gouvernement de cette région après qu'il a finalement obtenu l'appui de *Ciudadanos* et de *Vox*. Ainsi, *Vox* acceptait-il le principe d'un gouvernement régional de coalition, auquel il ne participerait pas, en échange de quoi López Miras acceptait d'inclure dans son programme politique certaines des revendications politiques du parti d'extrême droite. Ce nouveau test de la capacité des « trois droites » espagnoles à s'entendre a finalement rencontré le succès.

Lors des élections législatives du 26 avril, *Vox*, parti politique d'extrême droite, a fait son entrée au Parlement, avec 24 députés et 10 % des voix

D'autre part, l'ambiguïté de *Ciudadanos*, cette fois à l'égard d'une éventuelle collaboration avec le parti socialiste, se trouvait ainsi levée au prix d'une nette réorientation idéologique, provoquant même une crise interne avec la démission de plusieurs responsables du parti libéral. En d'autres termes, la stratégie de *Ciudadanos*, consistant à ne pas vouloir se « salir les mains » en laissant le *PP* à la manœuvre avec l'extrême droite, est finalement apparue pour ce qu'elle est : le choix d'un ancrage à droite et l'exclusion de tout rapprochement avec le *PSOE*. D'ailleurs, *Ciudadanos* et les conservateurs du Parti populaire ont scellé un nouvel accord de coalition le 6 août, leur permettant de prendre la tête de la Communauté autonome de Madrid, alors que les socialistes y étaient arrivés en tête lors des élections du 26 mai. Une fois de plus, c'est le soutien de *Vox* qui permet de constituer une majorité en leur faveur, les trois droites espagnoles répétant le scénario déjà réalisé pour Murcia, pour la mairie de Madrid et pour le gouvernement de l'Andalousie. Désormais, rien n'interdit de penser que partout où elle le peut, cette coalition prendra le pouvoir. Évidemment, *Vox* a revu ses exigences à la baisse, mais grâce à sa stratégie d'alliances, le parti représente aujourd'hui un poids politique considérable et s'offre une tribune médiatique très largement au-dessus de ce que lui laissaient espérer ses résultats aux élections (10 % aux législatives et 6 % aux européennes). L'extrême droite avait déjà instrumentalisé le procès des sécessionnistes catalans pour disposer d'un porte-voix, mais un temps seulement. Désormais, la tribune pour défendre ses priorités est permanente et son combat contre le féminisme, contre les droits LGBTQI+, contre l'avortement et l'immigration, ou encore en faveur d'un nationalisme intransigeant et radical bénéficie d'un véritable mégaphone. Autrement dit, l'été aura suffi à l'installer durablement et à installer l'image d'un parti « fréquentable » et

tolérable. *Ciudadanos*, par son virage à droite dans l'espoir de supplanter le *PP*, et le *PP* par son souci de minimiser sa débâcle, ont ressuscité, en Espagne, l'extrême droite.

A l'opposé de ces compromissions, l'Espagne – ou au moins une partie – a salué le choix responsable de Manuel Valls, à Barcelone, qui lui a coûté son alliance avec *Ciudadanos*. Ce nouveau revirement du parti centriste est le résultat du choix de l'ancien premier ministre français d'apporter son soutien à Ada Colau. En effet, récoltant seulement 13 % de votes en sa faveur lors des élections municipales du 26 mai, Manuel Valls a donné ses voix à cette ancienne militante du droit au logement, issue de la gauche radicale, au détriment de l'indépendantiste Ernest Maragall, arrivé en tête. Les socialistes espagnols et l'ancien premier ministre français voulaient, de cette façon, faire barrage aux séparatistes catalans puisque face à la liste d'Ada Colau, *Barcelona en Comu*, celle de la gauche républicaine de Catalogne (*ERC* pour *Esquerra Republicana de Catalunya*) du séparatiste Ernest Maragall avait également obtenu dix élus au conseil municipal. Mais à cette exception près, combien de tergiversations et combien de vilains accommodements ? Et la gauche, à travers le Parti socialiste, n'est pas plus vertueuse. Ainsi les socialistes se sont-ils hissés à la tête de la Navarre grâce au soutien du parti de la gauche indépendantiste basque, *EH Bildu*, parti proche du groupe terroriste ETA et qui incarne son héritage politique. Les exemples ont été multiples durant l'été où le sort de nombreux exécutifs au sein des Communautés autonomes a reposé sur une petite formation, le plus souvent d'extrême droite. Voilà donc le tableau d'un paysage politique instable fait de majorités changeantes, parfois de majorités inexistantes, souvent de majorités qui ne sont que le résultat d'alliances de circonstance, nationales et/ou locales, sur une scène politique où cinq partis récoltent chacun plus de 10 % des voix.

Et il n'a été ici finalement question que des échelons infra-nationaux. Alors, où en est-on au niveau national ? Après les élections générales du 28 avril, qui n'ont pas produit de résultats réellement tranchés -pas davantage d'ailleurs que les élections locales- ce sont les européennes qui ont paru définitivement éclaircir la position du parti socialiste puisque ce dernier y confirmait son succès. Après sa victoire aux législatives, Pedro Sánchez creusait l'écart avec la droite, tandis que *Vox* chutait : non seulement la liste socialiste, menée par le ministre des Affaires étrangères et ex-président du Parlement européen Josep Borrell, amplifie le succès du 28 avril (28,7 %), mais elle creuse, en outre, l'écart avec le Parti populaire (*PP*, droite), en rassemblant 32,8 % des voix. L'enjeu n'était pas, non plus, négligeable pour le *PP* qui jouait là, après ses mauvais résultats aux élections générales, sa place de premier parti de droite. Avec 20,1 % des voix, il conserve sa place de leader. Et si les voix rassemblées par *Vox* ont décru (6,2 % des suffrages, soit quatre points de moins qu'aux législatives), il n'en est pas allé mieux pour *Ciudadanos* qui n'est pas parvenu, malgré ses espoirs, à devancer le *PP*, sa stratégie n'ayant convaincu que 12,2 % des votants, ce qui marque un recul de trois points par rapport à avril.

Finalement, à l'échelon national, à droite comme à gauche, ce sont les jeunes formations politiques qui nourrissaient les ambitions les plus grandes et qui ont subi les revers les plus importants. A cet égard, à gauche, *Podemos* n'a pas davantage échappé aux déconvenues. Avec seulement 10 % des voix, la coalition *Unidas Podemos*, rassemblant également les néo-communistes, perd huit points par rapport à 2014. A cette première déconvenue s'en ajoute une seconde, propre à la crise interne qu'a connue

Le 25 juillet, Pedro Sánchez a échoué à obtenir l'investiture du parlement, avec 124 voix pour, 155 contre et 67 abstentions

A Barcelone, Ada Colau a été réélu maire avec le soutien du PSOE et de Manuel Valls

Podemos il y a quelques mois et qui a abouti à une scission et à l'apparition de *Más Madrid*, formation menée par l'ancien numéro deux du parti, Iñigo Errejón, qui regroupe, au parlement de Madrid, 14,6 % des voix, face aux élus de *Podemos* qui ne représentent que 5,5 % des suffrages. Cette déconvenue, si elle a servi les bons résultats du *PSOE*, n'est pas nécessairement bonne pour lui dans la mesure où elle le prive d'un allié potentiel utile dans la construction de majorités. Car, sans encore envisager l'échelle nationale, ne perdons pas de vue que si le parti socialiste a viré en tête dans dix Communautés autonomes lors des élections du 26 mai, il ne dispose de la majorité absolue que dans deux d'entre elles (Extremadura et Castilla La Mancha). Dans les Asturias, le socialiste Adrián Barbó est parvenu à être désigné président du gouvernement sans le soutien de *Podemos*, mais aux Baléares, Vicenç Thomàs, dans la Rioja, Concepción Andreu, et en Aragón, Javier Lambán, tous trois socialistes, ont été désignés présidents de ces Communautés à la faveur de l'appui de ce parti. En Castilla y León, en revanche, ils n'ont pas réussi à évincer les conservateurs au pouvoir depuis trente-deux ans.

A droite, le Parti populaire a connu une véritable débâcle, perdant la moitié de ses sièges, tandis que *Vox* a fait son entrée au Parlement, avec 24 députés et 10 % des voix. A gauche, avec 28,7 % des suffrages, le parti socialiste rassemble 123 députés, au sein d'un congrès qui en compte 350. La législature s'annonce donc compliquée : à 53 sièges de la majorité absolue, Pedro Sánchez ne peut être désigné président du gouvernement sans nouer des alliances. Mais laquelle ou lesquelles ? Il était, d'abord, possible d'imaginer un rapprochement avec les centristes, puisque, arithmétiquement, cela aurait permis de former une majorité -absolue qui plus est- entre *PSOE* et *Ciudadanos*. Mais l'attitude d'Albert Rivera a clairement et définitivement écarté cette option, même si les électeurs l'auraient sans doute soutenue. Si le *PSOE* envisage de se tourner vers sa gauche, cette fois-ci le compte n'y est pas car députés socialistes et députés de *Unidas Podemos* n'atteignent pas la majorité. Il faudrait alors faire appel à des députés indépendantistes mais, au Pays basque, *EH Bildu* sont les héritiers politiques d'ETA, et en Catalogne, *ERC* et *PdeCAT* (*Partido Demócrata Europeo Catalán*, encore dominé par Carles Puigdemont) sont indépendantistes, sécessionnistes et pour certains d'entre eux comptent des élus en détention. Difficile d'imaginer une alliance, sauf à renoncer à toute dignité.

Quant à une investiture à la majorité simple d'un gouvernement socialiste ou d'une coalition comprenant des élus de *Unidas Podemos*, à la faveur d'une abstention bienveillante du *PP* et de *Ciudadanos* : elle est inenvisageable. Elle ne réglerait, au demeurant, que la question de l'entrée en fonction d'un gouvernement régulier mais pas, bien évidemment, la faculté pour ce gouvernement... de gouverner ! La voie paraît d'autant plus sans issue que le leader de *Unidas Podemos*, Pablo Iglesias, ne paraît pas prêt à apporter son appui à Pedro Sánchez, comme l'ont illustré les échecs d'investiture du 23 et du 25 juillet derniers, et son refus, encore à la fin du mois d'août, tant d'un accord de programme que d'un véritable gouvernement de coalition. La perspective de pouvoir trouver un terrain d'entente s'éloigne alors que se rapproche, proportionnellement et mécaniquement, celle de l'organisation de nouvelles élections. Car ici le temps de la Constitution resurgit : si, après un premier vote d'investiture, et dans un délai de deux mois, aucun chef de gouvernement n'est désigné, le Parlement est alors automatiquement dissout et de nouvelles élections générales sont organisées. Au point que le 17 septembre dernier face au blocage de toute investiture, la date de nouvelles

Le 17 septembre, face à l'impossibilité de former un nouveau gouvernement, de nouvelles élections générales ont été convoquées pour le 10 novembre.

élections générales a été définitivement arrêtée : le 10 novembre prochain. Mais il s'agira alors des quatrièmes élections générales en quatre ans. Et même si le *PSOE* est sorti électoralement renforcé de cette longue séquence, politiquement les choses sont plus nuancées tant les forces minoritaires et/ou les forces régionales pèsent de manière structurelle sur le système, affaiblissant un peu plus encore la Constitution de 1978. Cet été, c'est bien une véritable saison en enfer qu'ont connu l'Espagne et la vie politique espagnole. Parodiant encore Arthur Rimbaud, disons que, si elle a jamais existée, elle est bien loin la saison où la « vie était un festin où s'ouvraient tous les cœurs, où tous les vins coulaient ». ♦ H. A.

Vie politique et institutionnelle

Portugal : une année d'élections !

A l'instar de son voisin espagnol (cf. Edito), le Portugal connaît une année 2019 riche en échéances électorales. Outre les élections législatives régionales qui se tiendront le 22 septembre 2019 à Madère afin de désigner les 47 députés de l'assemblée législative, les électeurs sont appelés à se déplacer aux urnes pour deux scrutins d'envergure : les élections européennes et les élections législatives.

Les premières, marquées par un taux d'abstention record (63 %), se sont déroulées le 26 mai dernier. Elles se sont soldées par la victoire du parti socialiste qui a largement emporté le scrutin européen avec 33,4 % des voix, loin devant le parti social-démocrate (traditionnel parti de droite portugais) qui, avec seulement 22,2 % des voix (6 sièges), récolte le pire score de son histoire aux européennes. Forts de ce succès, les socialistes portugais récupèrent un siège supplémentaire au sein du Parlement européen (ils passent de 8 à 9 eurodéputés) et, surtout, voient leur stratégie d'alliance avec la gauche radicale confortée. On se souviendra en effet qu'à la suite des élections législatives de 2015, l'actuel Premier ministre Antonio Costa avait formé une coalition avec la gauche radicale (Parti communiste et le Bloc de gauche) pour donner naissance à ce que la droite portugaise avait alors qualifié de *geringonça* (machin bringuebalant). Or, ce mariage à trois inédit est non seulement parvenu à perdurer mais, plus encore, a réussi à relancer la croissance économique et à en finir avec l'austérité sans pour autant sortir des impératifs budgétaires imposés par Maastricht. A n'en pas douter, il y a là de quoi expliquer le bon résultat des socialistes portugais aux européennes.

Un résultat pour le moins bienvenu dans la perspective des élections législatives à venir. Ainsi que le souligne le politiste António Pinto « *ce succès, à contre-courant du résultat des partis socialistes européens, a de quoi conforter le premier ministre António Costa à l'approche des législatives* ». Le scrutin, proportionnel plurinominal à listes bloquées, sera organisé le 6 octobre 2019 dans 22 circonscriptions pourvoyant de 2 à 47 sièges. Il aura pour objectif de renouveler pour quatre ans les 230 députés de l'Assemblée de la République. La position de grands favoris des socialistes se trouve confirmée par les derniers sondages. Selon les estimations de l'institut *Multidatos*, le Parti socialiste serait accrédité de 35,5 % des intentions de votes contre 20,3 % pour le Parti social-démocrate. De même, l'extrême droite, ainsi qu'en témoigne le score obtenu par le Parti national renouvateur aux élections européennes (0,49 %), devrait demeurer quasi inexistante. Les thèses nationalistes et fascistes ne rencontrent en effet que très peu d'écho auprès des

Selon António Pinto, 2 facteurs pourraient expliquer le taux élevé d'abstention particulièrement élevé enregistré lors des élections européennes : d'une part, l'inclusion dans le corps électoral d'1,3 million de Portugais vivant à l'étranger dont beaucoup se sont désintéressés de l'élection ; d'autre part, une offre politique restée étonnamment inchangée ces dernières années.

Parmi les autres partis candidats aux élections européennes, le Bloc de Gauche a obtenu 9,82 % (2 sièges), la Coalition démocratique unitaire (CDU) 6,88 % (2 sièges), le CDS – Parti populaire 6,19 % (1 siège) et le parti écologiste Personnes-Animaux-Nature 5,08% (1 siège).

Portugais. Pour Raquel Varela, l'explication est à trouver dans l'attachement des Portugais à leur démocratie. Ainsi que le rappelle l'historienne, « *à la différence de ce qui s'est passé en Espagne, au Portugal le peuple a écarté les élites en place à la révolution, les contraignant même à l'exil. Les archives de Salazar sont publiques, alors qu'en Espagne elles sont entre les mains de la famille de Franco. Nous avons une culture démocratique forte* ». On ne peut que s'en réjouir ! ♦ D. L.

Le difficile chemin de la « Loi sur les abus policiers » dans la Communauté autonome basque

Alors que l'été 2019 a été particulièrement marqué par la question des *ongi etorri*, la rentrée politique devrait être ponctuée dans la Communauté autonome basque par l'application de la *Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999*. Communément appelée « Ley de abusos policiales », cette loi prévoit la reconnaissance publique, ainsi que l'octroi de réparations matérielles, aux victimes de violences commises par les forces de sécurité pendant et après la transition démocratique, en particulier dans le cadre de lutte anti-terroriste contre ETA. Cette loi intervient dans un contexte de normalisation politique progressive sur ce territoire et de polarisation croissante de la scène politique espagnole, en particulier depuis la motion de censure de juin 2018 portant le socialiste Pedro Sánchez au pouvoir.

Selon un rapport commandé par le gouvernement de la Communauté autonome basque et dirigé par le médecin légiste Francisco Etxeberria Gabilondo, le docteur en médecine Carlos Martin Beristain et la juriste Laura Pego, au moins 3 415 personnes auraient été victimes de torture ou de mauvais traitements entre 1960 et 2014.

Cette loi se situe dans la continuité du *Decreto 107/2012*, lequel vise à reconnaître publiquement et à accorder des réparations essentiellement financières aux victimes d'abus policiers de l'appareil répressif durant le *tardo-franquisme*, entre 1960 et 1978. A travers la formation d'une commission pluridisciplinaire chargée d'auditionner des victimes, l'objectif est de tenter de combler au moins partiellement les lacunes de la *Ley de Memoria Historica* de 2007 à l'échelle régionale. Promue par le *lehendakari* socialiste Patxi López, l'application de cette loi se concrétise sous le mandat du *lehendakari* nationaliste basque Iñigo Urkullu à travers la publication du rapport *Saliendo del olvido*, ainsi que l'organisation d'un acte de reconnaissance institutionnelle public de 187 victimes (assassinats, torture et mauvais traitements, violences sexuelles) en février 2016.

1. La tentative de reconnaissance de nouvelles victimes

L'objectif de la *Ley 12/2016* est de poursuivre la même dynamique dans une période postérieure, afin d'intégrer une partie des violences trans-transitionnelles n'ayant pas - ou que très partiellement - fait l'objet d'un traitement juridique: les abus et des mauvais traitements commis par des forces de l'ordre et des milices para-militaires pendant et après la transition démocratique, notamment dans le cadre de la lutte anti-terroriste. La question de ces violations des droits de l'Homme est soulignée depuis plusieurs années par diverses organisations internationales (Amnesty International et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants), ainsi que par des condamnations de la CEDH pour absence d'enquête suite à des plaintes d'individus

ayant été détenus notamment sous le régime de l'*incomunicación*. Elle apparaît aussi dans les conclusions d'un rapport récent de 2017 commandé par le gouvernement de la Communauté autonome basque, lequel pointe non seulement la continuité mais l'intensification du recours à la torture durant la transition démocratique espagnole.

La *Ley 12/2016* vise essentiellement à créer une commission chargée d'auditionner des victimes supposées de violences durant la période donnée et ayant un mandat pour « l'établissement des faits » à travers la formation d'une commission pluridisciplinaire d'experts (psychologues, historiens, médecins légistes). Cette commission décide ainsi de l'identification de victimes, de l'octroi de réparations économiques, d'une assistance sanitaire ainsi que d'une reconnaissance institutionnelle du statut de victimes à travers l'élaboration d'un rapport final. Ce travail mené par la commission implique la « collaboration des entités publiques et privées pour l'établissement de la vérité » dans les cas concernés. Cette commission ne peut, néanmoins, pas permettre de mettre en place des poursuites contre les responsables de ces violences, mais prévoit de transférer les rapports élaborés par la commission à l'Institut de la Mémoire *Gogora*. Enfin, cette loi met en place un délai exceptionnel pour l'application du *Decreto 107/2012*, évoqué précédemment, pendant un an.

La *Ley 12/2016* prévoit les indemnités suivantes : 135 000 euros pour un décès, 390 000 euros pour grande invalidité, et entre 35 000 et 95 000 euros pour les cas d'incapacité permanente. Ce barème reste largement en-deçà des indemnités prévues par la *Ley 29/2011* relative aux victimes du terrorisme.

2. Une thématique extrêmement sensible

Soutenue par les nationalistes basques du PNV, les socialistes du PSE (formant le gouvernement de coalition dans ce territoire), ainsi que Fabián Salvioli (désormais Rapporteur spécial des Nations-Unies), cette loi est un des axes centraux du *Plan de Convivencia y Derechos humanos 2017-2020*, et a rapidement fait l'objet d'une très vive opposition. Elle est jugée insuffisante par la gauche indépendantiste basque de *EH Bildu* (ces formations politiques s'abstiennent) et provoque l'indignation des députés du *Partido Popular* et de *UPyD*.

En effet, aux côtés de *Ciudadanos* (sans représentation au Parlement de la Communauté autonome basque), des principaux syndicats policiers et des associations de victimes du terrorisme, le *Partido Popular* s'insurge de manière particulièrement virulente contre cette loi. Cette dernière porterait atteinte à l'honneur des forces de sécurité, et viserait à mettre en avant d'autres violences afin de minimiser le terrorisme d'ETA et de valider l'existence d'un conflit basque, ce qui humilierait les victimes du terrorisme. Selon ses détracteurs, la commission d'évaluation mise en place se substituerait au juge judiciaire et remettrait en cause l'Etat de droit, dans la mesure où elle donnerait de la crédibilité à des plaintes pour torture et mauvais traitement déposées, entre autres, par des membres d'ETA incarcérés, visant à remettre en question le caractère démocratique du régime politique espagnol.

Ainsi Mariano Rajoy a-t-il déposé un recours devant le Tribunal constitutionnel en mai 2017, suspendant de manière immédiate l'application de la loi. En octobre 2017, les juges constitutionnels estiment contraires à la Constitution plusieurs articles de cette loi, et en particulier la création de la commission d'évaluation, laquelle provoquerait une insécurité juridique considérable à travers le télescopage avec les autorités judiciaires. Le fonctionnement d'une telle commission serait aussi une atteinte au droit fondamental à l'honneur et à la présomption d'innocence pour les éventuels auteurs concernés par le

fonctionnement de cette commission. Le soutien des députés du PNV à Madrid pour le vote du budget de Mariano Rajoy en mai 2018 ne suffit pas à annuler ce recours.

3. *La reconnaissance administrative comme alternative précaire*

Néanmoins, l'arrivée au pouvoir du socialiste Pedro Sánchez en juin 2018 change la donne. Les quelques voix cruciales des députés du PNV, lors du vote de la motion de censure renversant Mariano Rajoy, permettent au gouvernement régional de négocier le retrait du recours du gouvernement central, en échange de quelques changements substantiels dans le texte initial.

La *Ley 5/2019* est votée en avril 2019 avec le soutien de la coalition PNV-PSE, l'abstention de *EhBildu* et de *Podemos* et l'opposition du *Partido Popular*. Le nouveau texte inclut ainsi plusieurs changements substantiels : l'impossibilité d'ignorer les sentences judiciaires précédentes, la garantie des droits juridiques et constitutionnels ainsi que de l'honneur des auteurs de ces violences, la transmission à la justice toute preuve constitutive d'un délit non prescrit, ainsi que le retrait de la mission « d'établissement des faits » de la commission (il s'agit ainsi d'un « traitement des dossiers »). Ces changements font de cette loi un instrument de reconnaissance administrative de nouvelles victimes.

Malgré l'opposition persistante des acteurs mentionnés précédemment, les différents recours envisagés par les députés du *Partido Popular*, *Ciudadanos* et de *Vox* devant le Tribunal constitutionnel n'empêchent pas dans l'immédiat la mise en place de la commission d'évaluation, étant donné que seul un recours de la part du gouvernement en place provoque une suspension immédiate de la loi en question.

L'avenir de cette loi apparaît donc précaire, mais reste garanti tant que Pedro Sánchez se maintiendra au pouvoir et que les juges constitutionnels ne se prononcent pas, temps que le gouvernement d'Iñigo Urkullu compte bien exploiter au maximum. Il ne s'agit ici que d'une des problématiques liées à la question de la gestion des violations des droits de l'Homme commises sur ce territoire depuis plusieurs décennies, alors que parallèlement à cette commission devrait être proposée au dernier trimestre 2019 une loi de mémoire historique régionale. Cette question émerge aussi dans la Communauté forale de Navarre au début de l'année 2019 avec la *Ley foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos*, laquelle tente de mettre en place une commission similaire mais plus ambitieuse dans son mandat et plus négociée au regard des résistances auxquelles elle doit faire face. ♦ A. M.

**Justice
constitutionnelle**

***Le Tribunal suprême, gardien d'une utilisation raisonnée des données relative
aux opinions publiques***

Le 22 mai dernier, le Tribunal suprême espagnol a déclaré contraire à la Constitution l'article 58 point 1 de la loi relative au régime électoral général tel qu'il avait été modifié par la loi organique relative à la protection des données personnelles et aux garanties des droits numériques. En l'occurrence, le législateur avait autorisé les partis politiques, dans le cadre de leurs activités électorales, à collecter des

données qui révéleraient les opinions politiques des citoyens. Le juge suprême a considéré, au regard de la dangerosité d'une utilisation irraisonnée ces données sensibles, que le caractère indéterminé de la finalité du traitement et que l'inexistence de garanties adéquates, ou au moins minimales, portaient une atteinte disproportionnée au droit à la protection des données personnelles.

Le défenseur du peuple, qui est à l'origine du recours, contestait la loi sur plusieurs points. L'absence de limitation explicite aux seules activités électorales, le défaut de garanties appropriées, l'omission des droits des personnes concernées et des voies de recours possibles sont autant d'éléments qui contreviendraient à l'essence même du droit à la protection des données.

Le législateur espagnol a autorisé les partis politiques, dans le cadre de leur activité électorales, à collecter et traiter des données personnelles relatives aux opinions politiques des citoyens.

Au regard de la dangerosité d'une utilisation irraisonnée ces données sensibles, le caractère indéterminé de la finalité du traitement et l'inexistence de garanties adéquates ou au moins minimales portent une atteinte disproportionnée au droit à la protection des données personnelles. De cette façon la loi est déclarée contraire à la Constitution espagnole.

Cette argumentation a été suivie puisque le Tribunal suprême juge que le droit à la protection des données personnelles a été méconnue à plusieurs égards. D'une part, en tant qu'instrument de la liberté d'expression et d'opinion. Et, d'autre part, en tant que droit autonome en vue de contrôler le flux de données qui circulent sur une personne. Dans cette dernière acception, le juge suprême rappelle que le droit à la protection des données s'entend comme le pouvoir de disposition et de contrôle des personnes sur leurs données pour qu'elles puissent en garder une certaine maîtrise. Le titulaire des données doit savoir pourquoi et comment ses données sont traitées et il doit être à même, le cas échéant, de s'opposer à cette utilisation. En conséquence, le responsable du traitement doit mettre en œuvre des garanties afin que le traitement soit réalisé dans des conditions de transparence et de contrôle satisfaisantes ; il doit aussi assurer un recours effectif aux personnes concernées pour contester l'utilisation des données personnelles. Ces garanties s'apprécient *in concreto* en fonction du traitement concerné et des données collectées. Ainsi, les traitements qui portent sur des données sensibles, comme les données qui révèlent les opinions politiques, font l'objet d'une attention singulière. Effectivement, leur traitement est en principe interdit même si les textes européens et espagnols aménagent de nombreuses exceptions. Le droit espagnol impose que le recours à ces données soit prévu par un texte, que des garanties renforcées soient mises en œuvre et que les personnes concernées aient consenti à une telle utilisation.

Or, la loi en cause portait atteinte au contenu essentiel du droit à la protection des données sur trois points. D'abord le législateur n'avait pas suffisamment défini l'intérêt public susceptible de limiter ce droit. Et, l'intérêt énoncé par l'État espagnol dans sa défense, à savoir qu'une telle collecte assurait un meilleur fonctionnement de la démocratie, n'a pas emporté la conviction des juges. Ces derniers jugent cet intérêt insatisfaisant et qu'il est impossible d'effectuer un véritable contrôle de proportionnalité des atteintes portées au droit fondamental. Ensuite, la finalité poursuivie par les responsables de traitements n'a pas été déterminée précisément. Cette circonstance aurait pu, à elle seule, emporter l'inconstitutionnalité du dispositif en ce que le principe de finalité est un principe cardinal de la protection des données. Il trouve sa source dans l'idée que la collecte des données personnelles ne doit jamais être gratuite. En l'espèce la seule mention des « activités électorales » des partis politiques a été considérée comme excessivement vaporeuse. Une telle finalité est particulièrement étendue au regard de la vie démocratique espagnole, notamment lorsque la temporalité des élections est prise en compte. En fin de compte, les activités électorales des partis sont le cœur de leurs

activités ; et les données collectées seraient collectées, traitées et conservées au-delà du nécessaire. Enfin, et surtout, le législateur n'avait pas pris la peine de définir des garanties appropriées à la collecte des données sensibles. La circonstance que l'application des principes européens, tels que retranscrits par la loi organique relative à la protection des données personnelles et aux garanties des droits numériques, n'était pas exclue n'a pas satisfait les juges. Ils ont estimé que la loi aurait dû prévoir des garanties spécifiques relatives à la transparence du traitement et aux droits des personnes concernées (droit d'accès, d'opposition ou encore d'oubli). Cette absence de garanties était contestable en ce que dans de nombreuses hypothèses les personnes n'auraient même pas eu connaissance d'un tel traitement.

Les dangers que revêt l'utilisation incontrôlée de données si sensibles, même dans une société démocratique, n'ont pas été ignorés par les juges suprêmes. Le recours aux informations relatives aux opinions politiques est assujéti à un régime très protecteur que le législateur ne saurait oublier. ♦ N. V.

Actualité du Tribunal constitutionnel portugais

Les statistiques annuelles du Tribunal constitutionnel montrent qu'au cours de l'année 2018, la Haute juridiction a rendu 1 611 décisions (parmi lesquelles 682 arrêts).

Le bilan met surtout en évidence la répartition des contentieux avec une activité très largement occupée par le contrôle concret de constitutionnalité qui représente 1 579 des 1 611 décisions rendues (450 arrêts et 929 décisions sommaires) alors que le contrôle abstrait semble devenir, au fil des ans, une part bien plus marginale du travail de la juridiction : une seule décision a été rendue dans le cadre du contrôle abstrait *a priori*, treize dans le cadre du contrôle abstrait *a posteriori* et aucune n'a été rendue, en 2018, sur le fondement de l'inconstitutionnalité par omission.

Le Tribunal souligne ainsi que, de 1983 à 2018, le contrôle concret de constitutionnalité a représenté 87,9 % de son activité alors que le contrôle abstrait *a priori*, *a posteriori* et le contrôle de l'inconstitutionnalité par omission n'en ont représenté que 3,3 %. Le reste de l'activité se concentre principalement sur le contentieux électoral et le contentieux des partis politiques dont les volumes varient beaucoup selon les années en fonction des échéances électorales.

Par ailleurs, dans la vie du Tribunal constitutionnel, signalons la nomination de Mariana Canotilho. Universitaire, spécialiste de droit constitutionnel et de droit européen, elle avait travaillé au cabinet du président du Tribunal constitutionnel de 2003 à 2007 puis de 2013 à 2019. Elle est depuis le mois d'avril membre du Tribunal.

Signalons aussi la démission, en juillet dernier, de Maria Clara Sottomayor. Universitaire, spécialiste de droit privé, elle était membre du Tribunal depuis 2016 après avoir également exercé des fonctions au sein du Tribunal suprême de 2012 à 2016. ♦ D. C.

Pour une présentation détaillée de l'activité du Tribunal au cours de l'année 2018, v. M. Canotilho, D. Connil, D. Löhrer et M. Nogueira de Brito, « Chronique Portugal », *Annuaire international de justice constitutionnelle* 2018, Economica-PUAM, 2019, p. 1019.

Sur ce point, v. cette *Lettre* n°19, janvier 2019.

IE2IA
Institut d'Études Ibériques
et Ibéro-Américaines

XII^{ème} Journée de l'UMR 7318 DICE



L'exécution des décisions de justice

Vendredi 11 octobre 2019

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR
Salle Elisée Reclus - Bâtiment de la Présidence



Aix-Marseille
université
INITIATIVE D'EXCELLENCE



VENDREDI 11 OCTOBRE 2019

MATIN

9h00 Ouverture - **Olivier LECUCQ**, Professeur de droit public UPPA, Directeur de l'IE2IA

L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE EN DROIT INTERNE

LES CAS AMÉRICAINS

9h15 Québec

Rudy LAHER, Professeur de droit privé, Université de Limoges, Directeur de l'Institut d'études judiciaires
L'exécution des jugements civils au Québec

9h30 Brésil

Denise TEIXERA DE OLIVEIRA, Docteure en droit public, Aix-Marseille Université-ILF/GERJC
Les mesures atypiques d'exécution de décisions de justice : regard actuel sur les mécanismes procéduraux de protection de l'environnement au Brésil

10h15 Pause

LES CAS EUROPÉENS

10h45 Espagne

Pauline GUELLE, Doctorante en droit public, UPPA-IE2IA
Torture et grâces : l'exemple du Pays basque

Hubert ALCARAZ / Olivier LECUCQ, Professeurs de droit public, UPPA-IE2IA
Retour sur l'exécution des décisions du Tribunal constitutionnel

11h15 France

Delphine de SAINT-DENIS, Doctorante en droit public, Université de Toulon-CDPC/JCE
L'ineffectivité légale des décisions de justice en matière civile et commerciale

12h00 Pause déjeuner

APRÈS-MIDI

L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE EN DROIT INTERNATIONAL

LE CAS DES JURIDICTIONS INTERNATIONALES

14h00 **Mahaliana RAVALOSON**, Docteure en droit public, Université Paris Sud et Référendaire à la Cour internationale de Justice, La Haye
La marge de manœuvre de l'Etat : une limite à la bonne exécution d'une décision de justice internationale ?

14h15 **Virginie SAINT-JAMES**, Maître de conférences HDR en droit public, Université de Limoges-OMIJ
L'exécution des décisions de la Cour pénale internationale, particularismes et perspectives

14h30 **Guillaume PAYAN**, Maître de conférences HDR en droit privé, Université de Toulon-CDPC/JCE
La Convention de La Haye sur l'exécution des jugements

14h45 **Françoise PACCAUD**, Docteure en droit international public, Université Lyon 3 Jean Moulin
L'intervention revalorisée de la CIJ dans l'exécution des arrêts environnementaux

15h30 Pause

LE CAS DES JURIDICTIONS RÉGIONALES

16h00 **Catherine GAUTHIER**, Maître de conférences HDR, Université de Bordeaux-CERCLE
L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en questions. Réflexions sur le devenir incertain d'une institution

16h15 **Mathilde DESURMONT**, Doctorante en droit public, Université de Strasbourg
Le contrôle de l'exécution par la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), pari gagnant ou échec autoprogrammé

17h00 Clôture - **Hubert ALCARAZ**, Professeur de droit public, UPPA-IE2IA